



Effectiviteit van het subsidiebeleid in Barneveld



EINDRAPPORT

Rekenkamercommissie Barneveld/Leusden/Zeewolde

April 2007

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 januari 2006 heeft de gemeente Zeewolde zich aangesloten bij de commissie Barneveld/Leusden.

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 Barneveld/Leusden/Zeewolde bestaat uit de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), de heer R. Kamphues (lid) en de heer J.G.W. Scheltinga (lid). De rekenkamercommissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris/onderzoekers mevrouw B.C.J. Does en mevrouw P.R. van Putten.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Doel van het onderzoek.....	7
1.3 Onderzoeksaanpak.....	9
1.4 Leeswijzer.....	9
Hoofdstuk 2 Normenkader.....	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Normenkader effectiviteit van het subsidiebeleid.....	11
Hoofdstuk 3 Bevindingen effectiviteit van het subsidiebeleid en –proces.....	15
3.1 Het subsidiebeleid in Barneveld 2003-2005.....	15
3.2 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces in Barneveld.....	16
3.2.1 Effectiviteit subsidiebeleid.....	17
3.2.2 Effectiviteit subsidieproces.....	20
3.3 De rol van de gemeenteraad.....	23
3.4 Actuele ontwikkelingen.....	23
3.5 Vereenvoudiging van regelgeving.....	24
3.6 Bevindingen subsidiënten.....	24
Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen.....	27
4.1 Samenvatting en conclusies.....	27
4.2 Aanbevelingen (en best practices).....	31
Bestuurlijke reactie.....	35
Nawoord rekenkamercommissie.....	36
Bijlage 1 Respondenten.....	37
Bijlage 2 Documenten en literatuur.....	39
Bijlage 3 Resultaten dossieronderzoek.....	41
Bijlage 4 Vragenlijst subsidiënten.....	45

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 Barneveld/Leusden/Zeevolde 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 onderzoeksvorstel, 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 (behalven 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 vallen.¹

¹ De gemeente verstrekt ook subsidies die niet onder de ASV vallen, bijvoorbeeld de monumentensubsidie. Deze worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Rapportage

Het onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid is uitgevoerd in de zeven ViP+ gemeenten. De rekenkamercommissies 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 sport- en sociaal-culturele verenigingen.

Per case heeft de rekenkamercommissie dossiers onderzocht en daarna aanvullende interviews gehouden met de desbetreffende beleidsambtenaren. Bij het ouderenwerk en de sportsubsidies speelden personele wisselingen bij de behandeling van het dossier, en konden we daardoor niet alle vragen stellen.

Aan de hand van de interviews zijn onderzoeksvraag 3 en 4 beantwoord. Ook is in de interviews onderzoeksvraag 5 aan de orde gekomen.

c. Schriftelijke vragenlijst subsidiënten

De bibliotheek en de organisaties van het 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

Hoofdstuk 2 bevat 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 presenteert de rekenkamercommissie de bevindingen van het onderzoek: hoe effectief is het subsidiebeleid in de praktijk? Ook besteedt de commissie in dit hoofdstuk aandacht aan de rol van de gemeenteraad, de actuele ontwikkelingen en de mogelijkheden tot vereenvoudiging van regelgeving. Hierbij komen ook bevindingen van subsidiënten aan bod. 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 krijgen, op basis van gemeentelijke regelgeving. Deze gemeentelijke regelgeving vormt het normenkader voor het onderhavige onderzoek.

2.2 Normenkader effectiviteit van het subsidiebeleid

A Processtap Kaderstelling

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 Barneveld zelf invulling geeft aan deze norm van kaderstelling. Dit is ook de norm die in het onderzoek getoetst wordt.

Processtap A Kaderstelling (gemeentelijke norm)

ASV 2001 art. 7 en toelichting onderdeel 3 en 5

Door de koppeling van de genoemde beleidsterreinen in artikel 6 met dit artikel worden beleid, subsidiabele activiteit en budget (art.3) nadrukkelijk in relatie tot elkaar gebracht, zodat hierdoor een integraal afwegingskader kan worden gerealiseerd.

Omschrijving van te subsidiëren activiteiten onder andere belangrijk vanwege:

- dwingen van gemeentebestuur (raad en college) zich af te vragen welke doeleinden met de subsidieverstrekking worden nagestreefd en welke voorschriften en bevoegdheden noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken.

Beleidsregel bestaat uit:

- vermelding beleidsterrein, beleidsdoelstelling op productniveau, subsidiabele activiteiten/producten, de van toepassing zijnde subsidievorm en specifieke voorschriften.

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 Barneveld heeft hierover de volgende richtlijnen vastgelegd:

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)

ASV 2001 art. 13, 15, 20

Bij een budget- of exploitatiesubsidie wordt een werkprogramma ingediend. Het college kan nadere richtlijnen opstellen, alsmede modellen vaststellen voor de over te leggen bescheiden. B&W treden tijdig met aanvrager in overleg over de aanvraag, tenzij in redelijkheid vaststaat dat dit niet tot subsidieverlening zal leiden.

Bij een waarderingssubsidie wordt een aanvraagformulier of werkprogramma ingediend.

Toelichting op ASV

Tijdens overleg wordt ook ingegaan op beoogde maatschappelijke effecten. Bij professionele instellingen wordt ervan uitgegaan dat zij vanuit hun vakinhoudelijke kennis weten hoe beoogde beleidsresultaten van de gemeenten kunnen worden behaald. Resultaten van de onderhandeling wordt neergelegd in budgetsubsidie-afspraken, die vervolgens een onlosmakelijk onderdeel zijn van de (meerjarige) beschikking tot subsidieverlening

Uitvoeringsbesluit: (voor budget-exploitatie subsidies)

De begroting is toegespitst op de gesubsidieerde activiteiten/producten, zodanig dat kostprijs per activiteit/product kan worden vastgesteld.

Het werkprogramma geeft inzage in alle activiteiten, waarbij tenminste voor de subsidiabele activiteiten meetbare en aan het beleidsplan gekoppelde prestaties geformuleerd worden.

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 Barneveld heeft over deze processtap geen richtlijnen vastgelegd:

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing (gemeentelijke norm)

Geen gemeentelijke normen

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.

In de regelgeving van de gemeente Barneveld staat het volgende opgenomen:

Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)

ASV 2001 art. 21, 26

De beschikking bevat onder andere een aanduiding van de activiteiten, periode van subsidieverlening en het subsidiebedrag of de wijze waarop dit wordt berekend. Eventueel wordt een uitvoeringsovereenkomst afgesloten.
--

<u>Uitvoeringsbesluit:</u>

De beschikking bevat naast bovengenoemde ook een aanduiding van de activiteiten of producten <u>en prestaties</u> waarvoor de subsidie wordt verstrekt.

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 Barneveld heeft voor deze processtap het volgende vastgelegd:

Processtap C Volgen uitvoering (gemeentelijke norm)ASV 2001 art. 16

Indien een budgetsubsidie voor meerdere kalenderjaren reeds is verstrekt, vindt in ieder geval in het eerste halfjaar van het laatste jaar van de subsidieperiode een inhoudelijke en financiële toetsing plaats waarin de activiteiten en de prestaties worden betrokken.

In de toelichting staat vermeld dat B&W de bevoegdheid behouden om ook tussentijds de afspraken te volgen en te toetsen.

Processtap D Vaststelling 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 Barneveldse regelgeving stelt het volgende:

Processtap D Vaststelling subsidie (gemeentelijke norm)ASV 2001 art. 40,42, 50, 51 (en toelichting)

Subsidie kan lager worden vastgesteld indien activiteiten dan wel de producten en prestaties waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden

De aanvraag van de vaststelling gaat vergezeld van activiteitenverslag, waarin inzicht wordt gegeven in hoeverre de te verrichten activiteiten en prestaties zijn gehaald en of met de activiteiten de in het werkprogramma gestelde doelstellingen zijn gerealiseerd, alle betrekking hebbend op het afgelopen boekjaar,

Eventueel stelt het college van B&W nadere richtlijnen.

De subsidie wordt eventueel ingetrokken of gewijzigd, als activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden.

Bij budgetsubsidie zal de controle zich richten op de uitvoering van producten en prestaties. Bij exploitatiesubsidie wordt de uitgevoerde activiteit en de (financiële) exploitatie beoordeeld. Bij waarderingssubsidies moet vooraf zijn voldaan aan de gestelde criteria om in aanmerking te kunnen komen voor subsidie.

Uitvoeringsbesluit (budget-exploitatiesubsidie):

Het jaarverslag geeft verslaglegging over de activiteiten, waarbij tenminste voor de subsidiabele activiteiten/producten inzage wordt gegeven in alle aan de beschikking tot subsidieverlening of het protocol gekoppelde activiteiten/producten en prestaties. Afwijkingen in de prestaties (t.o.v. het werkprogramma) worden toegelicht.

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.

Hoofdstuk 3 Bevindingen effectiviteit van het subsidiebeleid en –proces

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, op basis van het vooronderzoek, 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 Barneveld 2003-2005

De meeste subsidies in de gemeente Barneveld worden verstrekt op de beleidsterreinen ‘Onderwijs, jeugd en sport (OJS)’, ‘Werk, zorg en inkomen (WZI)’ en Cultuur.

Het subsidiebeleid van de gemeente Barneveld over de onderzoeksperiode 2003-2005 is vastgelegd in de Algemene subsidieverordening (ASV 2001) die is ingegaan per 1 januari 2002. Daarnaast zijn op een groot aantal beleidsterreinen ook beleidsregels vastgesteld³. De beleidsregels gaan onder andere in op het beleidsdoel en de te subsidiëren activiteiten. Ook is destijds een uitvoeringsbesluit subsidies vastgesteld, waarin de concrete toepassing van de ASV staat beschreven met de administratieve voorschriften. Opvallend is dat het uitvoeringsbesluit ten aanzien van effectiviteit nog aanvullende eisen definieert (zie ook het normenkader). Op basis van het uitvoeringsbesluit zijn checklisten opgesteld, maar deze zijn in de praktijk weinig in gebruik genomen.

Eind 2005 zijn nieuwe beleidsregels en procesbeschrijvingen vastgesteld, naar aanleiding van opmerkingen van de accountant over de rechtmatigheid. Op basis van deze beleidsregels en procesbeschrijvingen is vervolgens in juli 2006 een nieuwe algemene subsidieverordening vastgesteld. Deze vallen buiten de onderzoeksperiode en komen bij de actuele ontwikkelingen in paragraaf 3.4 aan bod.

Soorten subsidie

In de ASV 2001 staan de volgende subsidievormen opgenomen:

Soorten subsidie (uit: ASV 2001)

<p>Budgetsubsidie: subsidie voor de duur van één of meerdere jaren op grondslag van producten en prestaties</p> <p>Exploitatiesubsidie: een subsidie voor een voorziening of activiteit op grondslag van het exploitatietekort</p> <p>Waarderingsubsidie: een stimuleringsbijdrage in een activiteit of activiteiten, ongeacht de feitelijke kosten van deze activiteiten</p> <p>Investeringsubsidie: een subsidie in de kosten van aankoop, stichting of verbouwing van accommodaties, duurzame goederen of voor het treffen van bijzondere voorzieningen.</p>

³ De beleidsregel geeft de beleidsinhoudelijke criteria aan die de gemeente hanteert voor subsidieverlening.

Het collegeprogramma geeft aan dat het gemeentebestuur in de periode 2002-2006 tot een systeem van budgetfinanciering komt met betrekking tot de grotere gesubsidieerde instellingen: ‘Subsidiëring zal daarna plaatsvinden aan de hand van prestaties waarover vooraf gecontracteerd is’. Volgens twee respondenten worden budgetsubsidies nog niet echt toegepast en dienen deze nog ontwikkeld te worden. ‘Bij een steeds groter aantal subsidies kijkt de gemeente wel naar de output van de subsidies’, stelt één respondent.

Omvang subsidies

Voorheen bevatte de begroting een subsidieoverzicht waarmee het gemeentebestuur inzicht had in de verleende subsidies (tot 2003). Daarna zijn er geen totaaloverzichten meer bijgehouden. Afzonderlijke subsidiebedragen staan wel opgenomen in de begroting, maar het bestuur heeft geen zicht op de totale omvang van subsidies⁴.

De rekenkamercommissie heeft van de betreffende afdelingen overzichten en/of afdelingsplannen ontvangen, waarin de omvang van de vastgestelde subsidies is af te leiden.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de vastgestelde subsidiebedragen over de periode 2003-2005.

Tabel 3.1: Overzicht vastgestelde subsidiebedragen over 2003-2005

Beleidssterrein	2003	2004	2005
	Verleend subsidiebedrag	Verleend subsidiebedrag	Verleend subsidiebedrag
Onderwijs, Jeugd en Sport	1.425.642	1.114.074	1.741.857
Werk, zorg en inkomen	640.437	654.464	683.217
Cultuur	797.619	983.882	981.936
Overig	105.000	116.000	116.000
Totaal	2.968.698	2.868.420	3.523.010

Toelichting op de tabel:

- De subsidiebedragen op het terrein van Onderwijs, Jeugd en Sport zijn bij benadering vastgesteld, op basis van de rekening- en begrotingsbedragen uit de afdelingsplannen. De afdeling heeft aangegeven geen capaciteit beschikbaar te hebben om over de onderzoeksperiode de vastgestelde bedragen per subsidie uit de dossiers te verzamelen. Dit betreft totaal uitbetaalde bedragen op jaarbasis, wat niet overeenkomt met de subsidiebedragen (een subsidiebedrag voor één jaar kan door voorschotten en eindafrekeningen in verschillende jaren worden uitbetaald)
- Van de overige afdelingen staan de vastgestelde subsidiebedragen vermeld.

3.2 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces in Barneveld

In deze paragraaf vergelijken we de gemeentelijke praktijk met de gemeentelijke normen, aan de hand van de vijf processtappen. Om de effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces te beoordelen hebben we gekeken naar de praktijk in het algemeen (in het vooronderzoek) en naar een viertal cases:

- De bibliotheek (exploitatiesubsidie, ‘die voldoet aan enkele kenmerken van de in de toekomst te hanteren budgetsubsidie’⁵);
- Het ouderenwerk;

⁴ Sinds 2006 wordt gewerkt met subsidieplafonds, en is het subsidieoverzicht weer ingevoerd (beschikbaar per 2007 op intranet van de gemeente).

⁵ Beleidsregels 2001.

- De gemeente verleent subsidie aan de Vrijwilligerscentrale Barneveld (VCB) en de Hervormde Diaconie (HD) voor het bezorgen van maaltijden (een budgetsubsidie).
- Daarnaast wordt subsidie verleend aan de Stichting Welzijn Ouderen Barneveld (een exploitatiesubsidie, ‘die voldoet aan enkele kenmerken van de in de toekomst te hanteren budgetsubsidie’⁶)
- Subsidiering jeugdleden:
 - voetbalvereniging SDV Barneveld (waarderingsubsidie);
- Verenigingssubsidies
 - muziekvereniging De Harmonie (waarderingsubsidie);

Per processtap van de subsidieverlening vergelijken we bij deze vier cases (in totaal zes organisaties) de normen van de gemeente met de praktijk.

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 brengen we de effectiviteit van het subsidie*beleid* in kaart aan de hand van de eerste processtap (kaderstelling van de beoogde effecten). In paragraaf 3.2.2 presenteren we de bevindingen van de effectiviteit van het subsidie*proces* aan de hand van de vier processtappen B tot en met E. Om de leesbaarheid van het rapport te vergroten, geven we in dit hoofdstuk de hoofdlijnen weer. De gedetailleerde resultaten van de vergelijking tussen de gemeentelijke normen en de cases in bijlage drie opgenomen.

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 gerealiseerde effecten.

Kaderstelling beoogde effecten

De gemeente Barneveld heeft in subsidieverordening het volgende opgenomen over kaderstellen:

⁶ Beleidsregels 2001

A Kaderstellen (gemeentelijke norm)ASV 2001 art. 7 en toelichting onderdeel 3 en 5

Door de koppeling van de genoemde beleidsterreinen in artikel 6 met dit artikel worden beleid, subsidiabele activiteit en budget (art.3) nadrukkelijk in relatie tot elkaar gebracht, zodat hierdoor een integraal afwegingskader kan worden gerealiseerd.

Omschrijving van te subsidiëren activiteiten onder andere belangrijk vanwege:

- dwingen van gemeentebestuur (raad en college) zich af te vragen welke doeleinden met de subsidieverstrekking worden nagestreefd en welke voorschriften en bevoegdheden noodzakelijk zijn om dat doel te bereiken.

Beleidsregel bestaat uit:

-vermelding beleidsterrein, beleidsdoelstelling op productniveau, subsidiabele activiteiten/producten, de van toepassing zijnde subsidievorm en specifieke voorschriften

Met bovenstaande wordt expliciet gesteld dat het gemeentelijke beleid het kader vormt voor de te verlenen subsidies.

De rekenkamercommissie heeft gekeken:

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

Ad.1

De beleidsdoelen in de beleidsregels 2001 voor de onderzochte cases zijn gericht op het instandhouden van een voorzieningenniveau, het ondersteunen van instellingen of gericht op algemeen geformuleerde doelen (bij sommige budgetsubsidies). De activiteiten zijn wel concreter geformuleerd in de zin van niveau van dienstverlening of soort activiteiten. Er zijn geen concrete beleidsprestaties opgenomen over de output (aantallen deelnemers, activiteiten).

Kader beleidsdoelen uit beleidsregels (2001)Bibliotheek

Beleidsdoel: in een open democratische samenleving elke burger in staat stellen die informatie te verwerven die hij voor zijn maatschappelijk functioneren nodig heeft.

Activiteit: subsidie voor het instandhouden van het niveau van dienstverlening op de twee locaties en de bibliobus.

Ouderenwerk

Beleidsdoel: het tot stand brengen van een voldoende gespreid laagdrempelig aanbod van voorzieningen voor ontplooiing, zinvolle vrijetijdsbesteding en het voorkomen van sociaal isolement.

Activiteiten: sociaal culturele activiteiten en sportactiviteiten in alle kernen van de gemeente

Subsidiëring jeugdleden sportverenigingen

Beleidsdoel: stimuleren van sportbeoefening door jeugdigen van 4-18 jaar

Activiteiten: bieden van trainings- en wedstrijdmogelijkheden, huren van sportaccommodaties en organiseren van interlokale reizen voor jeugdleden.

Aanvulling uit een B&W voorstel: door het verlenen van subsidie voor de jeugdleden, is de contributie lager en wordt de drempel voor deelname aan de georganiseerde sport voor gezinnen en individuele jeugdspelers lager. ((dd. 8 juli 2003)

Verenigingssubsidies van zang- en toneelverenigingen)⁷:

Beleidsdoel: het subsidiëren van verenigingen die zorgdragen voor het stimuleren en gelegenheid bieden tot amateuristische kunstbeoefening. Activiteiten: het houden van repetities en uitvoeringen door zang- en toneelverenigingen en het voorzien in kaders voor diverse activiteiten.

Volgens de respondenten staat de effectmeting ('wat vraag je, en wat krijg je uiteindelijk') nog in de kinderschoenen. 'De programmabegroting geeft ook weinig houvast, deze biedt geen scherpe definities of parameters' aldus een respondent. Wel wordt de kanttekening gemaakt dat het bij kleine subsidies niet altijd opportuun is om de effecten te meten.

Ad 2.

De doelstellingen van het subsidiebeleid zoals omschreven in de beleidsregels zouden moeten aansluiten bij het gemeentelijke beleid. De rekenkamercommissie heeft daarvoor voor de relevante cases gekeken naar het collegeprogramma 2002-2006, de programmabegrotingen en relevante beleidsnota's.

In het collegeprogramma 2002-2006 staan algemene beleidsdoelstellingen opgenomen zoals: stimuleren van activiteiten bestemd voor de bibliotheek, en het scheppen van voorwaarden waardoor de ouder wordende burger blijft participeren aan het maatschappelijk leven.

De programmabegrotingen 2003-2005 omschrijven de beleidsdoelen ook in algemene zin. Deze zijn hier verder wel uitgewerkt in activiteiten en/of doelgroepen zoals bij:

- ouderenwerk: ontwikkelen van woon-zorgzones, maaltijdvoorziening,
- sport: specifieke doelgroepen zijn ouderen, gehandicapten en uitkeringsgerechtigden.

Maar deze zijn nog niet SMART geformuleerd. Bij de bibliotheek is wel een enkele concrete beleidsprestatie geformuleerd (bijvoorbeeld 'handhaven aantal leners in Barneveld en Voorthuizen op zo'n 40%').

De rekenkamercommissie heeft vervolgens gekeken naar beleidsdocumenten van de gemeente aangaande de drie geselecteerde cases. Voor de bibliotheek is geen aparte beleidsnota opgesteld. Wel gaat een raadsvoorstel (april 2003) over de nieuwbouw van de bibliotheek ook in op de rol van de gemeente in het bibliotheekwerk, zoals het inzetten op de versterking van de relatie tussen bibliotheekbeleid en andere lokale beleidsdoelen op cultureel, educatief en maatschappelijk terrein.

Voor het ouderenwerk is in de periode 2003-2005 geen apart beleid omschreven.

Voor de sportverenigingen staat in het Sportplan 2003-2006 wel een maatschappelijk beoogd effect opgenomen, in algemene zin ('het inzetten van sport als middel en als bijdrage in de oplossing van maatschappelijke problemen'). Over de muziekverenigingen staat in de nota Hart voor Cultuur aangegeven, dat het gemeentelijk beleid gericht is op ondersteuning, stimulering en het scheppen van een goed klimaat. 'Op deze manier staat de poort naar kunst open voor iedereen in de gemeente Barneveld.'

De rekenkamercommissie constateert het volgende:

De beoogde maatschappelijke effecten (outcome) van het subsidiebeleid zijn niet SMART uitgewerkt, wat ook geldt voor de beleidsprestaties (output).

De doelstellingen van het subsidiebeleid en de beleidsdoelstellingen van de gemeente (voorzover uitgewerkt voor de onderzochte cases) sluiten in algemene zin wel op elkaar aan.

⁷ Deze beleidsregels zijn niet formeel vastgesteld door de raad. Zolang er in de begroting een specifieke post voor dit doel of als bijlage een subsidieoverzicht door de raad werd vastgesteld, was dat geen probleem voor de rechtmatigheid van de uitgave.

Evenals de doelstellingen van het subsidiebeleid, zijn deze beleidsdoelstellingen algemeen van aard, en veelal gericht op voorzieningenniveau.

3.2.2 Effectiviteit subsidieproces

In deze subparagraaf gaan we aan de hand van de geselecteerde cases in op de vier volgende stappen in het subsidieverleningsproces, waarbij we deze toetsen aan de hand van de door de gemeente opgestelde normen.

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)

ASV 2001 art. 13, 15, 20

Bij een budget- of exploitatiesubsidie wordt een werkprogramma ingediend. Het college kan nadere richtlijnen opstellen, alsmede modellen vaststellen voor de over te leggen bescheiden. B&W treden tijdig met aanvrager in overleg over de aanvraag, tenzij in redelijkheid vaststaat dat dit niet tot subsidieverlening zal leiden.

Bij een waarderingssubsidie wordt een aanvraagformulier of werkprogramma ingediend.

Toelichting op ASV

Tijdens overleg wordt ook ingegaan op beoogde maatschappelijke effecten. Bij professionele instellingen wordt ervan uitgegaan dat zij vanuit hun vakinhoudelijke kennis weten hoe beoogde beleidsresultaten van de gemeenten kunnen worden behaald. Resultaten van de onderhandeling wordt neergelegd in budgetsubsidie-afspraken, die vervolgens een onlosmakelijk onderdeel zijn van de (meerjarige) beschikking tot subsidieverlening.

Uitvoeringsbesluit: (voor budget-exploitatie subsidies)

De begroting is toegespitst op de gesubsidieerde activiteiten/producten, zodanig dat kostprijs per activiteit/product kan worden vastgesteld.

Het werkprogramma geeft inzage in alle activiteiten, waarbij tenminste voor de subsidiabele activiteiten meetbare en aan het beleidsplan gekoppelde prestaties geformuleerd worden.

De subsidieaanvragen gaan volgens de respondenten vergezeld van begrotingen en werkplannen. Deze aanvragen en begeleidende stukken zijn niet allen in de dossiers terug te vinden.

De begrotingen van de bibliotheek en de SWOB zijn tot nog toe exploitatiebegrotingen en leveren geen inzicht in de kostprijs per activiteit/product. Wel staan in de begroting van de bibliotheek kengetallen opgenomen, informatie over doelgroepen en over activiteiten maar niet zozeer over meetbare prestaties.

Voor de subsidie aan de VCB/ HD is in 2001 een contract afgesloten tussen de gemeente en genoemde instellingen aangaande de uitvoering van de maaltijdvoorziening voor drie jaar, met afspraken over de prijs per product en inzicht in de kostprijs.⁸ Desondanks diende wel jaarlijks een aanvraag te worden ingediend (art.12 ASV 2001), maar deze zijn niet teruggevonden in het dossier. In de begrotingen is de prijs per product wel terug te vinden.

De verenigingen hebben jaarlijks via een aanvraagformulier hun subsidie aangevraagd. Bij de sportvereniging is gevraagd naar het aantal jeugdleden en trainingsmogelijkheden. De muziekvereniging levert gegevens aan over onder andere het aantal jeugdleden en aantal actieve leden per 1 januari, hoe vaak men bij elkaar komt en reductiemogelijkheden voor kinderen van ouders met een minimum inkomen.

⁸ Het contract kon twee keer één jaar stilzwijgend worden verlengd.

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing (gemeentelijke norm)

Geen gemeentelijke normen

De gemeente heeft geen normen opgesteld aangaande de toetsing van de aanvragen op effectiviteit.

De rekenkamercommissie vindt de volgende bevindingen nog relevant:

In de dossiers bevinden zich nauwelijks toetsingsverslagen. Bij de bibliotheek leidt de toetsing door de financieel beleidsmedewerker tot een schriftelijk advies aan het college over de begroting van de bibliotheek. Eventuele knelpunten staan hierin aangegeven. De toetsing is vooral financieel van aard.

In de dossiers over de subsidie ouderenwerk/maaltijdvoorziening en de subsidie aan de muziek- en sportvereniging is de rekenkamercommissie geen informatie tegengekomen over de toetsing. De rekenkamercommissie constateert dat de subsidie voor de maaltijdvoorziening in principe wel eenvoudig is te toetsen aan de hand van de afspraken in de uitvoeringsovereenkomst. Voor de subsidie aan de SWOB waren volgens een respondent geen inhoudelijke toetsingscriteria opgesteld.

Bij de waarderingssubsidies voor de muziekvereniging en de jeugdledensubsidiëring zijn duidelijke criteria vastgesteld in de beleidsregels. De aanvragen kunnen aan de hand van de aanvraagformulieren eenvoudig worden getoetst.

Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)

ASV 2001 art. 21, 26

De beschikking bevat onder andere een aanduiding van de activiteiten, periode van subsidieverlening en het subsidiebedrag of de wijze waarop dit wordt berekend. Eventueel wordt een uitvoeringsovereenkomst afgesloten.

Uitvoeringsbesluit:

De beschikking bevat naast bovengenoemde ook een aanduiding van de activiteiten of producten en prestaties waarvoor de subsidie wordt verstrekt.

De beschikkingen vermelden de bedragen en de periode maar geen verwijzingen naar activiteiten. Met uitzondering van de meerjarige subsidie aan de maaltijdvoorziening: in deze beschikkingen staat de prijs per product duidelijk vermeld. In de beschikkingen aan de bibliotheek en de ouderenorganisatie/VCB/Hervormde Diaconie staat verder een voorwaarde opgenomen over tussentijdse informatievoorziening (halfjaarlijkse rapportages).

Bij de waarderingssubsidies staat de grondslag van de subsidie en daarmee de samenstelling van het bedrag opgenomen in de beschikking.

Processtap C Volgen van de uitvoering (gemeentelijke norm)

ASV 2001 art. 16

Indien een budgetsubsidie voor meerdere kalenderjaren reeds is verstrekt, vindt in ieder geval in het eerste halfjaar van het laatste jaar van de subsidieperiode een inhoudelijke en financiële toetsing plaats waarin de activiteiten en de prestaties worden betrokken.

In de toelichting staat vermeld dat B&W de bevoegdheid behoudt om ook tussentijds de afspraken te volgen en te toetsen.

De dossiers van de bibliotheek, en de VCB/ HD bevatten de halfjaarlijkse rapportages. De

bibliotheek levert gegevens over activiteiten in de vorm van de openingstijden, bezoekers, uitleen en leners. Daarnaast is er volgens een respondent regelmatig contact tussen de gemeente en het bestuur van de bibliotheek. De VCB en de Hervormde Diaconie leveren ieder half jaar een tussentijdse rapportage in, over het aantal activiteiten/maaltijden. Ook vinden we in de dossiers gespreksverslagen⁹ en een evaluatie van de VCB gehouden onder de gebruikers van de maaltijden. Volgens een respondent vonden zo om de drie maanden gesprekken plaats tussen de gemeente en de organisaties (onder andere over hoe meer taakstellend en doelgericht zou kunnen worden gewerkt). De rekenkamercommissie is in de gespreksverslagen ook expliciet aandacht tegengekomen over de terugloop van het aantal maaltijdontvangers en mogelijke oorzaken daarvoor, aandacht voor de effecten van prijswijzigingen, voor verborgen armoede en financieringsproblemen, kenmerken van de gebruikersgroep.

Processtap D Vaststelling (gemeentelijke norm)

ASV 2001 art. 40,42, 50, 51 (en toelichting)

Subsidie kan lager worden vastgesteld indien activiteiten dan wel de producten en prestaties waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden.

De aanvraag van de vaststelling gaat vergezeld van activiteitenverslag, waarin inzicht wordt gegeven in hoeverre de te verrichten activiteiten en prestaties zijn gehaald en of met de activiteiten de in het werkprogramma gestelde doelstellingen zijn gerealiseerd, alle betrekking hebbend op het afgelopen boekjaar, Eventueel stelt het college van B&W nadere richtlijnen.

De subsidie wordt eventueel ingetrokken of gewijzigd, als activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden.

Bij budgetsubsidie zal de controle zich richten op de uitvoering van producten en prestaties. Bij exploitatiesubsidie wordt de uitgevoerde activiteit en de (financiële) exploitatie beoordeeld. Bij waarderingssubsidies moet vooraf zijn voldaan aan de gestelde criteria om in aanmerking te kunnen komen voor subsidie.

Uitvoeringsbesluit (budget-exploitatiesubsidie)

Het jaarverslag geeft verslaglegging over de activiteiten, waarbij tenminste voor de subsidiabele activiteiten/producten inzage wordt gegeven in alle (aan de beschikking tot subsidieverlening of het protocol gekoppelde) activiteiten/producten en prestaties. Afwijkingen in de prestaties (t.o.v. het werkprogramma) worden toegelicht.

De dossiers bevatten de jaarverslagen. In de jaarverslagen van de bibliotheek staat nog weinig informatie over meetbare output. In de jaarverslagen van de SWOB wordt in 2003 en 2004 ingegaan op de doelstellingen en doelgroepen (ouderen met een smalle beurs, inkomen tot 150% van het minimum, en kwetsbare ouderen, 80+ en mensen op wie een combinatie van factoren van toepassing is wat betreft leeftijd, sociaal-economische en sociaal-culturele omstandigheden). Daarnaast heeft de SWOB een overzicht aangeleverd van het aantal bijeenkomsten met het aantal deelnemers (2003, 2004). De VCB en de Hervormde Diaconie rapporteren in hun verslagen over de gemaakte prestatieafspraken.

De gemeente verstuurt vaststellingsbeschikkingen met het definitieve bedrag. In de verleningsbeschikkingen zijn geen afspraken vastgelegd aangaande activiteiten/producten en prestaties. Deze komen dus ook niet terug in de jaarverslagen en de vaststellingsbeschikkingen. Een uitzondering zijn de vaststellingsbeschikkingen voor de subsidie voor de maaltijdvoorzieningen.

Bij de sport- en muziekvereniging is de verleningsbeschikking tevens de vaststellingsbeschikking.

⁹ Niet alle gespreksverslagen bevinden zich in het dossier.

Processtap E Evaluatie (gemeentelijke norm)

ASV 2001 art. 12-16 en toelichting

Bij budgetsubsidies geldt een verplichting tot het voeren van overleg over het opstellen en evaluatie van subsidieafspraken en het vastleggen van die afspraken, over overeengekomen producten en subsidies.

De gemeente heeft in juni 2005 een (mondelinge) evaluatie gehouden met de bibliotheek. Hieruit volgden geen bijzonderheden: 'Over het algemeen komt de bibliotheek na, wat zij in het activiteitenplan aangeeft te zullen doen' aldus een respondent. De bibliotheek heeft zelf een evaluatie van het bedrijfsplan (2001-2004) gehouden. Hiervan is het verslag gestuurd aan de gemeente Barneveld.

De gemeente heeft geen formele evaluaties gehouden met de VCB en de Hervormde Diaconie aangaande de subsidie voor de maaltijdvoorziening, noch met de SWOB.

3.3 De rol van de gemeenteraad

Sinds 2006 stelt het college van B&W op grond van de nieuwe algemene subsidieverordening 2006 jaarlijks de beleidsregels vast. Dit besluit wordt ter kennis gebracht van de gemeenteraad (overzicht van de verleende subsidies (niet de bedragen) en eventuele mutaties).

De raad ontvangt zelf geen subsidieoverzichten meer.¹⁰

Bij een grote subsidie als die aan de bibliotheek wordt wel de commissie Samenleving mondeling en schriftelijk ingelicht over de gang van zaken. En bij investeringssubsidies (als de gemeente bijvoorbeeld een bijdrage levert aan een nieuw gebouw) wordt altijd een raadsvoorstel opgesteld.

In het onderzoek geven twee respondenten aan dat een discussie over de wijze waarop de raad om moet gaan met subsidies heel goed zou zijn. Zij zijn er wel voorstander van dat de raad (bij grote budgetsubsidies) meer betrokken wordt, maar de raad zou zich hierbij moeten richten op de inhoudelijke beoogde effecten en deze vertalen in beleidsprestaties. Eén respondent benadrukt dat deze beleidsprestaties in dialoog met de subsidiënt moeten worden opgesteld. Daarna zouden de financiën en de organisatie moeten worden ingericht ('als voertuig voor de uitvoering').

3.4 Actuele ontwikkelingen

Er zijn verschillende ontwikkelingen op het gebied van zowel beleid als procesbeheersing:

Beleid

Eind 2005 zijn 48 nieuwe beleidsregels vastgesteld. De reden hiervoor was om bestaand beleid te formaliseren en meer eenheid te brengen in de diversiteit van beleidsregels. De beleidsregels worden ieder jaar indien nodig aangepast, en vervolgens weer vastgesteld door het college van B&W (op grond van de nieuwe ASV 2006).

De nieuwe beleidsregels laten voor de vier onderzochte cases het volgende beeld zien.

¹⁰ Wel zal de gemeente per maart/ april 2007 een standenregister aangaande de subsidies op het intranet van de gemeente zetten. Raadsleden hebben daarmee wel de mogelijkheid om de subsidiegegevens (op individueel niveau) in te zien.

De doelstellingen zijn nog steeds algemeen geformuleerd, zonder meetbare beleidsprestaties.

Beleidsregels 2005Bibliotheek

Beleidsdoel: informatievoorziening aan de inwoners van de gemeente, door middel van informatiedragers, zoals boeken, tijdschriften, publicaties en digitale media.

Prestaties: uitlenen van media, geven van inlichtingen uit en over media, instrueren in informatieverwerving, beschikbaar stellen van faciliteiten om tot informatieverwerving te komen, overige dienstverlening en promotieactiviteiten, afspraken over openingsuren per week en een jaarverslag (met financiële verantwoording).

Ouderenwerk

Maaltijdvoorziening:

Productomschrijving: Maaltijdvoorziening: het subsidiëren van de drie instellingen, waaronder de VCB en de Hervormde Diaconie die allen zorg dragen voor het bereiden en bezorgen van maaltijden aan die burgers die door leeftijd, ziekte of handicap niet in staat zijn hun eigen warme maaltijd te maken.

Activiteit: het bieden van kwalitatieve koelvriesmaaltijden aan de genoemde doelgroepen.

SWOB:

Productomschrijving:

- het treffen van maatregelen die voorkomen dat kwetsbare ouderen in een sociaal isolement geraken
- het bevorderen van maatschappelijke participatie van actieve senioren en hun deelname aan vrijwillige dienstverlening
- aanbrengen van samenhang in voorzieningen voor kwetsbare thuiswonende ouderen.

De activiteiten staan onder de Grondslagberekening: bewegingsactiviteiten, ontmoetingsactiviteiten, recreatie, educatie, activering en informatie en voorlichting.

Sportvereniging

Beleidsdoel: de toegankelijkheid van sportverenigingen te vergroten en voor jongeren aantrekkelijk te maken.

Prestaties: jaarverslag met verantwoording activiteiten toegespitst op het hierboven geformuleerde beleidsdoel wordt jaarlijks aan de gemeente verstrekt.

Muziekvereniging:

Doel: stimuleren van en gelegenheid bieden tot beoefening van amateurkunst, waarderingssubsidies

Prestaties: het houden van repetities en uitvoeringen, houden van uitvoeringen, het in stand houden van verenigingsgebouwen en het instrumentarium alsmede het nemen van initiatieven tot verbetering, het voorzien in kader voor diverse activiteiten, en een jaarverslag met verantwoording activiteiten.

Vervolgens is in juni 2006 een nieuwe ASV vastgesteld, met als voornaamste doel 'deregulering'. Hiermee werden de subsidies die nog onder afzonderlijke regelingen waren ondergebracht onder één algemene subsidieverordening ondergebracht. De nieuwe ASV kent 31 artikelen, tegenover 59 artikelen in de oude ASV. De wijzigingen zijn niet zozeer gericht op wijzigingen in de effectiviteit van het subsidiebeleid of wijzigingen in het subsidieproces.

Procesbeschrijvingen

In 2005 zijn naar aanleiding van de managementletter van de accountant procesbeschrijvingen opgesteld voor de subsidieverstreking. Deze zijn nog gebaseerd op de oude verordening uit 2001. Maar omdat de nieuwe ASV, vastgesteld in 2006, naar mening van respondenten nauwelijks geleid heeft tot wijzigingen in het proces, zijn deze grotendeels nog relevant.

In de procesbeschrijving voor de budget-exploitatiesubsidies staat voor de aanvraag opgenomen dat de inhoudelijke stukken (werkprogramma's, jaarverslagen) inzage geven in de activiteiten en meetbare, aan het beleidsplan gekoppelde prestaties en eventuele afwijkingen ten opzichte van het eerdere werkprogramma.

De beschikkingsfase vermeldt ook dat zowel activiteiten/producten als prestaties moeten worden vermeld.

Bij de vaststelling van de subsidie staat opgenomen dat een activiteitenverslag inzicht geeft in hoeverre de te verrichten activiteiten en prestaties zijn gehaald, en of met de activiteiten de in het werkprogramma gestelde doelstellingen zijn gerealiseerd.

De procesbeschrijvingen besteden voor deze drie fasen aandacht aan de inhoudelijke effectiviteit van de subsidieverlening. Bij de toetsing van de aanvraag staat niet de toetsing aan het gemeentelijke beleid vermeld.

3.5 Vereenvoudiging van regelgeving

In de interviews met ambtenaren zijn drie suggesties gedaan tot vereenvoudiging van regelgeving:

- Eén afdeling stelt dat het onder de nieuwe ASV voor de waarderingssubsidies aan verenigingen ingewikkelder wordt: standaard vier contactmomenten per jaar in plaats van voorheen twee. De afdeling heeft daarom bepaald dat de verleningsbeschikking tevens de vaststellingsbeschikking is (en dus hetzelfde zoals onder de oude ASV 2001). Ook bij de 1/3 regeling voor de aanschaf van nieuwe instrumenten heeft de afdeling gekozen voor een pragmatische lijn. Deze is vooraf voor vier jaar vastgelegd. Als de verenigingen nu een aanvraag doen, ontvangen ze binnen twee weken hun subsidie.
- Het invoeren van drempelbedragen zou een oplossing kunnen betekenen waardoor de subsidieverlening voor de kleinere (vaak vrijwilligers)organisaties eenvoudiger kan worden gemaakt.

3.6 Bevindingen subsidiënten

Ter afsluiting van het onderzoek zijn de bibliotheek en de ouderenorganisaties gevraagd naar hun ervaringen met het subsidiebeleid van de gemeente (zie bijlage 4). Alle vier aangeschreven organisaties hebben een vragenlijst geretourneerd.

Algemeen

Twee subsidiënten geven aan de subsidieregelgeving eenvoudig te vinden. Eén subsidiënt zou alleen graag door de gemeente herinnerd worden aan de termijnen.

Processtap B Subsidieverlening

Eén ondervraagde subsidiënt vindt de regelgeving voor de aanvraag van een subsidie eenvoudig, omdat in principe geen kennis nodig is van de gehele regelgeving. De instelling merkt wel op dat het totale pakket van regelgeving omvangrijk en moeilijk leesbaar is. Een andere subsidiënt geeft aan dat binnen zijn organisatie niemand hier een toelichting op kan geven.

Eén subsidiënt beoordeelt de afgesloten uitvoeringsovereenkomst/samenwerkingsovereenkomst met de gemeente als eenvoudig, maar achterhaald. Een tweede beoordeelt de overeenkomst als eenzijdig ('overschotten moeten terug naar de gemeente, maar tekorten worden niet aangevuld door de gemeente'). Voor de andere subsidiënt geldt dat zijn instelling geen uitvoeringsovereenkomst heeft afgesloten.

Processtap C Volgen van de uitvoering

Het oordeel over de afspraken met de gemeente over informatieverstrekking tijdens de uitvoering van de subsidie is volgens één subsidiënt ook eenvoudig en achterhaald. Inmiddels zijn afspraken gemaakt om voor beide onderdelen een en ander te actualiseren. Een tweede subsidiënt geeft aan dat vanaf 2004 de contacten met de gemeente minder goed verliepen, waarbij de gemeente niet meer reageerde op brieven en het niet lukte om een afspraak te maken. Een andere subsidiënt geeft aan dat er geen contact is met de gemeente over dit onderwerp.

Processtap D Vaststelling van de subsidie

Eén subsidiënt vindt de regelgeving voor de vaststelling van de subsidie onduidelijk. Bij deze instelling is onbekend welke regelgeving exact van toepassing is, of deze beschreven is en waarom de gemeente de systematiek van jaarlijkse indexering van een in het verleden bepaald basisbedrag toepast. De andere subsidiënt geeft aan dat hierover geen contact is met de gemeente.

Vereenvoudiging van regelgeving

Als suggestie voor vereenvoudiging van de regelgeving stelt de subsidiënt voor om in samenspraak met de instelling basisafspraken over regelgeving af te stemmen waarbij input van subsidiënt medebepalend is. Een andere subsidiënt geeft aan niet zozeer te hechten aan een vereenvoudiging van regelgeving, als wel aan een duidelijke dialoog met de gemeente, met ruimte voor hoor en wederhoor.

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 Barneveld in beeld gebracht. Vervolgens is een gericht onderzoek uitgevoerd naar drie cases:

De onderzochte cases zijn:

- de bibliotheek gemeente Barneveld (exploitatiesubsidie)
- Vrijwilligerscentrale Barneveld (VCB) en de Hervormde Diaconie (HD) voor het bezorgen van maaltijden (budgetsubsidie)
- de Stichting Welzijn Ouderen Barneveld (exploitatiesubsidie)
- voetbalvereniging SDV Barneveld (waarderingssubsidie);
- muziekvereniging De Harmonie (waarderingssubsidie);

Op basis van dossieronderzoek en aanvullende interviews is de effectiviteit van het subsidiebeleid en van het subsidieproces in beeld gebracht. Verder heeft de rekenkamercommissie 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 gemeente?(2003-2005)

Het subsidiebeleid in de gemeente Barneveld is vastgelegd in de ASV (2002). Daarnaast zijn op diverse beleidsterreinen beleidsregels vastgesteld, en is een uitvoeringsbesluit subsidies opgesteld, waarin de concrete toepassing van het subsidieverordening staat uitgewerkt (met administratieve voorschriften). Het uitvoeringsbesluit vermeldt daarnaast ook nog een aantal aanvullende eisen op het gebied van effectiviteit.

Bij de verordening zijn ook checklisten opgesteld, maar die zijn nauwelijks in gebruik genomen op de verschillende afdelingen.

De gemeente maakt onderscheid naar budgetsubsidies, exploitatiesubsidies, waarderingssubsidies en investeringssubsidies. Het systeem van budgetfinanciering zou volgens het collegeakkoord 2002-2006 worden ontwikkeld in de periode 2002-2006. In 2006 geven de respondenten aan dat budgetsubsidies nog niet echt worden toegepast. Wel wordt steeds meer naar output gekeken.

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

Deze twee onderzoeksvragen kunnen gezamenlijk worden beantwoord. Het beleidskader van de gemeente voor de effectiviteit van het subsidiebeleid is in kaart gebracht aan de hand van vijf processtappen.

In onderstaand schema staat een overzicht van de gemeentelijke normen (toetsingskader) en van de door de rekenkamercommissie geconstateerde praktijk. In kolom drie staat het toetsingskader (onderzoeksvraag 2), in kolom vier de gemeentelijke praktijk (onderzoeksvraag 3):

Tabel 1 Overzicht gemeentelijke normen en praktijk

	Processtap	Gemeentelijke norm	Subsidiebeleid en -proces in de praktijk
A	Kaderstelling¹¹	<p>Beleid, de subsidiabele activiteit en budget dienen nadrukkelijk tot elkaar in relatie worden gebracht voor een integraal afwegingskader.</p> <p>Omschrijving van de te subsidiëren activiteiten is belangrijk om helder te krijgen welke doelstellingen met de subsidieverstrekking worden nagestreefd.</p>	<p>De beleidsdoelstellingen voor de subsidies staan in de beleidsregels, evenals de activiteiten, de berekeningsystematiek en het subsidieplafond.</p> <p>De beoogde maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid noch de gewenste beleidsprestaties zijn SMART geformuleerd.</p> <p>De subsidiedoelstellingen sluiten wel aan bij de doelstellingen van het gemeentelijke beleid voor de onderzochte cases. Ook deze beleidsdoelstellingen van het gemeentelijke beleid zijn algemeen van aard, en gericht op het voorzieningenniveau.</p>
B	Subsidieverlening: B1 aanvraag	<p>Bij een budget- of exploitatiesubsidie wordt o.a. een werkprogramma ingediend (met evt. aanvullende eisen van het college). Het college treedt tijdig in overleg met de instelling, waarbij wordt ingegaan op oa de maatschappelijke effecten. Resultaten van de onderhandeling worden vastgelegd in budgetsubsidie-afspraken, die vervolgens onlosmakelijk onderdeel zijn van de (meerjarige) beschikking tot subsidieverlening.</p> <p>Bij waarderingssubsidies wordt een aanvraagformulier of werkprogramma ingediend.</p> <p>Bij budget-exploitatiesubsidies: de begroting geeft inzicht in de kostprijs per activiteit/product. In het werkprogramma worden voor de subsidiabele activiteiten meetbare en aan het beleidsplan gekoppelde prestaties geformuleerd.</p>	<p>Niet alle werkprogramma's waren terug te vinden in de dossiers.</p> <p>De rekenkamercommissie is geen informatie tegengekomen over overleg over budgetsubsidieafspraken. Zoals ook aangegeven bij vraag 1, dienen budgetsubsidies nog verder ontwikkeld te worden.</p> <p>De onderzochte verenigingen hebben hun subsidie aangevraagd via een aanvraagformulier. Hierin wordt informatie gevraagd over aantal (jeugd)leden, trainingsmogelijkheden, aantal bijeenkomsten e.d.</p> <p>De begrotingen die zijn ingeleverd door de bibliotheek en de SWOB geven geen inzicht in de kostprijs per activiteit/product. Voor de subsidie aan de maaltijdvoorziening (VCB en Hervormde Diaconie) zijn wel afspraken gemaakt over de prijs per product en inzicht in de kostprijs. Deze is terug te vinden in de ingeleverde begrotingen.</p>

¹¹ 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.

	<p>B2 toetsing</p> <p>B3 beschikking</p>	<p>Geen gemeentelijke norm</p> <p>De beschikking bevat o.a. een aanduiding van de activiteiten, periode en het subsidiebedrag of de wijze waarop dit wordt berekend, en prestaties. Het uitvoeringsbesluit verwijst ook nog naar prestaties. Evt. wordt een uitvoeringsovereenkomst afgesloten.</p>	<p>De dossiers bevatten geen schriftelijk verslagen van de toetsing. Bij de subsidie aan de bibliotheek gaat volgens de respondent wel een schriftelijk advies (op basis van met name een financiële toetsing) naar het college.</p> <p>De beschikkingen vermelden het subsidiebedrag/grondslag van de subsidie en de periode, maar geen verwijzingen naar activiteiten of prestaties. Uitzondering hierop is de meerjarige subsidie aan de maaltijdvoorziening (met prijs per product). Tevens zijn bij deze subsidie in de beschikking afspraken opgenomen over tussentijdse informatievoorziening.</p>
<p>C</p>	<p>Volgen van de uitvoering door de gemeenten</p>	<p>Bij een budgetsubsidie, verstrekt voor meerdere jaren, vindt in het laatste jaar (in de eerste helft) een inhoudelijke en financiële toetsing plaats op activiteiten en prestaties.</p> <p>B&W behoudt de bevoegdheid om ook tussentijds afspraken te volgen en te toetsen.</p>	<p>Bij de meerjarige budgetsubsidie aan de VCB en de HD (maaltijdvoorziening) is in het dossier geen evaluatie aangetroffen.</p> <p>Zowel de bibliotheek (exploitatie-subsidie) als de VCB en de HD (budgetsubsidie) leveren halfjaarlijkse rapportages aan. De gemeente stelt dat er ook regelmatig contact is met deze instellingen. Bij de VCB en Hervormde Diaconie zijn gespreksverslagen aanwezig in het dossier, waaruit aandacht voor de effectiviteit van de subsidie (terugloop van meldingen, effecten van prijswijzigingen, verborgen armoede, kenmerken gebruikersgroep) blijkt.</p>
<p>D</p>	<p>Vaststelling van het subsidie</p>	<p>De subsidie kan lager worden vastgesteld als activiteiten/producten/prestaties zoals overeengekomen bij subsidieverlening niet of niet geheel hebben plaatsgevonden.</p> <p>De vaststelling vindt plaats op basis van activiteitenverslag, waarin inzicht wordt gegeven in de behaalde activiteiten/prestaties, en of de in het werkprogramma gestelde doelstellingen zijn gerealiseerd. Afwijkingen in prestaties worden toegelicht.</p> <p>Bij de budgetsubsidie richt de controle zich op de uitvoering van producten en prestaties. Bij de exploitatie-subsidie wordt de uitgevoerde activiteit en de (financiële) exploitatie beoordeeld. Bij waarderingsubsidies dient vooraf te zijn voldaan aan de gestelde criteria om in aanmerking te komen voor subsidie.</p>	<p>In de verleningsbeschikkingen zijn geen afspraken gemaakt over activiteiten, producten en prestaties (alleen bij de subsidie voor de maaltijdvoorzieningen). De vaststellingsbeschikkingen gaan hier dus niet op in. Sanctiëring is derhalve ook niet mogelijk.</p> <p>De dossiers bevatten de activiteiten- of jaarverslagen. De jaarverslagen van de bibliotheek bevatten nog weinig informatie over meetbare output. De jaarverslagen van de SWOB gaan in op doelstellingen en doelgroepen, en aantal bijeenkomsten. De verslagen van de VCB en Hervormde Diaconie over de maaltijdvoorziening gaan ook in op de gemaakte prestatieafspraken.</p> <p>In de dossiers bevinden zich geen verslagen van de toetsing. Bij de bibliotheek geldt dat de verantwoordelijke wethouder wel jaarlijks de jaarstukken en de vaststellingsbeschikking ontvangt. Bij de onderzochte verenigingen (waarderingssubsidies) zijn de criteria als het goed is getoetst bij de aanvraag, aan de hand van de aanvraagformulieren. In de dossiers zagen we hiervan geen schriftelijke verslaglegging.</p>

E	Evaluatie van het subsidie	Bij budgetsubsidies geldt een verplichting tot het voeren van overleg over o.a. de evaluatie van subsidieafspraken.	De gemeente heeft een mondelinge evaluatie gehouden met de bibliotheek. Er is geen formele evaluatie gehouden met de VCB en de Hervormde Diaconie aangaande de meerjarige subsidie voor de maaltijdvoorziening.
----------	-----------------------------------	---	---

Actuele ontwikkelingen

Er zijn verschillende ontwikkelingen op het gebied van zowel beleid als procesbeheersing.

- Naar aanleiding van opmerkingen van de accountant heeft de gemeente procesbeschrijvingen opgesteld voor de subsidieverstrekking (2005). Hierin wordt bij de processtappen aanvraag, beschikking en vaststelling ingegaan op de effectiviteit (activiteiten, producten, prestaties). De toetsing van aanvragen aan het gemeentelijke beleid staat niet beschreven.
- Einde 2005 zijn nieuwe beleidsregels opgesteld, waarbij informeel beleid werd geformaliseerd en er meer eenheid in de beleidsregels werd aangebracht. Voor de onderzochte cases ziet de rekenkamercommissie in deze beleidsregels nog steeds algemene doelstellingen, zonder meetbare beleidsprestaties.
- In het kader van deregulering is een nieuwe ASV opgesteld (2006). De wijziging van de ASV was niet zozeer gericht op wijzigingen in de effectiviteit van het subsidiebeleid of wijzigingen in het subsidieproces.

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

De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol bij het vaststellen van de verordening. Het college stelt jaarlijks de beleidsregels vast, welke ter kennisgeving naar de raad worden verzonden. De raad ontvangt geen subsidieoverzichten meer. Per maart/april 2007 zal de raad via het intranet van de gemeente wel inzicht hebben in het standenregister van de subsidies. Bij grote subsidies zoals aan de bibliotheek wordt informatie verstrekt aan raadscommissies, en bij investeringssubsidies wordt altijd een raadsvoorstel opgesteld.

Vanuit de organisatie wordt gepleit voor een grotere rol van de gemeenteraad bij het vaststellen van de maatschappelijk beoogde effecten.

Onderzoeksvraag 5 In hoeverre kan regelgeving worden vereenvoudigd?

Vanuit de gemeentelijke organisatie zijn twee voorbeelden genoemd hoe bij bepaalde subsidies (waarderingssubsidies, regeling voor een 1/3 vergoeding bij aanschaf van instrumenten) de uitvoering zo eenvoudig mogelijk wordt gehouden. Ook wordt de suggestie gedaan om drempelbedragen in te voeren, om zo de subsidieverlening bij kleine bedragen c.q. organisaties eenvoudiger te maken.

Door de subsidiënten wordt opgemerkt dat de regelgeving in principe eenvoudig is, alleen bij de vaststelling van de subsidie is het één respondent niet duidelijk. Een verbetering zou vooral liggen in meer mogelijkheden tot dialoog tussen gemeente en instellingen en inspraak van deze laatstgenoemde groep.

Algemene conclusie

De gemeente Barneveld heeft met het vastgestelde subsidiebeleid in 2001 een aanvang gemaakt met budgetsubsiëring. De aandacht voor budgetsubsiëring en de effectiviteit van subsidies heeft echter vooral op papier zijn weerslag gekregen. In de periode 2003-2005 ziet de rekenkamercommissie nog geen daadwerkelijke implementatie hiervan.

Ten aanzien van de effectiviteit van het subsidiebeleid (waarbij de rekenkamercommissie met name heeft gekeken naar de fase van kaderstelling) zijn in de beleidsregels de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) noch de beleidsprestaties (output) SMART geformuleerd. De doelstellingen van het subsidiebeleid sluit in algemene zin wel aan bij het gemeentelijke beleid, maar ook in dit laatste ontbreken SMART geformuleerde doelstellingen.

Ten aanzien van de effectiviteit van het subsidieproces ziet de rekenkamercommissie in het beleidskader van de gemeente (2003-2005) niet bij elke processtap de aandacht voor de effectiviteit van de subsidie voldoende (uitgewerkt) terug. Met name bij de toetsing van de aanvraag en het volgen van de subsidie.

In de daadwerkelijke uitvoering van het subsidieproces dienen de budgetsubsidies en het maken van prestatieafspraken nog ontwikkeld te worden. Ten aanzien van de inhoudelijke toetsing van de aanvraag, de beschikking, het volgen van de voortgang van de output/contacten met de instellingen, en de inhoudelijke toets bij de vaststelling van de subsidies kunnen meer waarborgen (schriftelijke vastlegging) worden ingebouwd.

Kijkend naar de actuele ontwikkelingen constateert de rekenkamercommissie dat de nieuwe beleidsregels en de nieuwe verordening met name waren gericht op deregulering, aanbrengen van eenheid en de formalisering van informeel beleid. Bovengenoemde knelpunten zijn hiermee niet opgelost.

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 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.

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)¹² 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.

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. Onderscheid tussen subsidies

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

¹² En zoals ook in de nieuwe ASV mogelijk gemaakt

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).

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

Uw eindrapport inzake de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente Barneveld hebben wij ontvangen.

In het algemeen kunnen wij ons vinden in uw conclusies en aanbevelingen, die betrekking hebben op de periode 2003-2005. Juist daarom is de afgelopen drie jaren gewerkt aan een verbetering van de procedurele kant van subsidieverlening. De basis voor subsidieverlening (de beleidsregels) is in 2005 opnieuw vastgesteld, de algemene subsidieverordening is in 2006 vereenvoudigd en opnieuw vastgesteld en in 2007 is de subsidiestaat in ere hersteld en op intranet beschikbaar gesteld voor bestuurders en medewerkers.

Ten aanzien van gesubsidieerde instellingen is jarenlang coulant opgetreden. Er wordt nu naar gestreefd om die regels streng te handhaven. Het is een gewenningsproces, waarin vooruitgang wordt geboekt. Dit heeft ook te maken met het feit dat er met vrijwilligers gewerkt wordt. Tot nu toe is nog geen sanctie toegepast. Toch zal op enig moment die sanctie nodig zijn om ook de laatste gesubsidieerde instellingen aan te sporen zich aan de procedureregels van de algemene subsidieverordening te houden en daarmee de rechtmatigheid van de gemeentelijke subsidieverlening veilig te stellen.

Zoals uit bovenstaande blijkt, zijn er attentiepunten voor de komende jaren. Deze hebben wij verwerkt in onze antwoorden op de aanbevelingen uit uw eindrapport.

1. Beleidsdoelstellingen richten op meetbare maatschappelijke effecten

We kunnen ons vinden in uw aanbeveling. Wij zullen in 2007 met de werkgroep budgetcyclus uit de gemeenteraad in overleg treden over de wijze waarop zij de effectmeting van het subsidiebeleid wenst te verbeteren.

2. Meerjarige gemeentelijke beleidsvisie

We kunnen ons vinden in uw aanbeveling. We zullen het meerjarig gemeentelijk subsidiebeleid met ingang van het volgende coalitieakkoord invoeren en daartoe opnemen in 2010 in onze meerjarenraadsagenda.

3. Informatievoorziening aan de raad

We kunnen ons vinden in uw aanbeveling. Met ingang van 2008 ontvangt de gemeenteraad jaarlijks ter kennisname informatie over het behalen van de doelstellingen van het subsidiebeleid van het jaar ervoor.

4. Meerjarige prestatieafspraken

Op dit moment zijn de doelstellingen voor subsidieverlening opgenomen in de beleidsregels. Deze hebben overwegend een structureel karakter en worden door ons gecontroleerd. We zullen met de gesubsidieerde instellingen concrete afspraken maken per jaar ten aanzien van de te halen doelstellingen.

5. Onderscheid tussen subsidies

We kunnen ons vinden in uw aanbeveling. We zullen ons met de aanscherping van het subsidiebeleid waar mogelijk in 2008 concentreren op de omvangrijke subsidies (budgetsubsiëring).

6. Effectiviteit een plaats geven in het gehele subsidieproces

We kunnen ons vinden in uw aanbeveling. Onze verantwoordingsinformatie van de instellingen gaan we aanpassen met ingang van het verantwoordingsjaar 2008.

7. Shared partnership (vertrouwen, waarderen, ontzorgen)

We kunnen ons vinden in uw aanbeveling. Waar wenselijk versterken we het partnerschap met instellingen. We zullen uit de beleidsafdelingen een trekker aanwijzen die in een integrale werkgroep de gedane aanbevelingen gaat uitwerken.

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie is tevreden dat het college zich herkent in de conclusies en voornemens is haar voordeel te doen met de meeste van onze aanbevelingen.

Ten aanzien van aanbeveling vier gaat het ons ter toelichting om een meerjarig contract met doelen en effecten die in een aantal jaar verwezenlijkt dienen te worden. Deze effecten worden geoperationaliseerd in prestatieafspraken die dan ook voor meer jaren gelden. Meerjarige afspraken kunnen bureaucratie verminderen, en voorkomen een te stringente afrekencultuur. Natuurlijk dienen deze afspraken wel jaarlijks te worden gemonitord.

Om ook onze eigen effectiviteit te beoordelen, zal de rekenkamercommissie over enige tijd onderzoeken hoe deze aanbevelingen in praktijk zijn gebracht en welke uitwerking zij hebben.

Bijlage 1 Respondenten

De heer W. Buitenhuis, beleidsmedewerker afdeling Werk, Zorg en Inkomen

De heer B. Delhaas, interimmanager, Stichting Welzijn Ouderen Barneveld

De heer J. Heimgartner, financieel beleidsmedewerker afdeling Cultuur

De heer R. Jongman, afdelingshoofd Onderwijs, Jeugd en Sport

De heer G.J. Kraan, beleidsmedewerker afdeling Werk, Zorg en Inkomen

De heer J. Lamminga, afdelingshoofd Cultuur

De heer. E. Worm, bibliotheek Barneveld

Bijlage 2 Documenten en literatuurlijst

Documenten Gemeente Barneveld

- Aanbevelingen uit managementletter 2005, met reactie, p.9
- Afdelingsplannen Onderwijs, Jeugd, Welzijn 2005-2007
- Algemene Subsidieverordening 2002, inclusief toelichting
- Algemene subsidieverordening 2006
- Beleidsregels subsidie 2001
- Checklist subsidieverstreking
- Collegeprogramma 2002-2006
- Jaarverslagen gemeente Barneveld 2003-2005
- Lijst met producten: en overzicht subsidieregels
- Nieuwsbrief sport 2004
- Nieuwsbrief sport 2005
- Nota Hart voor Cultuur. Beleidsnota 2002-2006
- Overzicht subsidies cultuur 2005
- Overzicht subsidies WZI (bedragen 2003 – 2005)
- Procesmodel algemene subsidieverordening.
- (Programma)begrotingen gemeente Barneveld 2003, 2004 en 2005
- Subsidiebeleidsregels 22—11-2005, voor muziek,- zang etc.verenigingen, BOSA, Programmaraad, orgelcommissie, volksuniversiteit, Beiaard, openbare bibliotheek,
- Raadsvoorstel nieuwbouw bibliotheek (28 april 2003)
- Sportplan 2003-2006
- Uitvoeringsbesluit subsidies 2001

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 Resultaten dossieronderzoek

Processtap A Kaderstellen

Toelichting op subvraag 2 Aansluiting doelstellingen subsidiebeleid en doelstellingen gemeentelijk beleid.

De programmabegrotingen 2003-2005 omschrijven beleidsdoelen of geven antwoord op de vraag 'wat willen we bereiken':

- Voor de bibliotheek staan, naast de algemene doelstelling van het bieden van de mogelijkheid om informatie te verwerven soms ook beleidsprestaties vermeld (handhaven aantal leners in Barneveld en Voorthuizen op zo'n 40%). Daarnaast gaat de programmabegroting vooral in op activiteiten en op het fusieproces.
- Over het ouderenwerk staan algemene beleidsdoelstellingen genoemd. Deze zijn wel uitgewerkt in concrete activiteiten zoals het ontwikkelen van woon-zorgzones, maaltijdvoorziening, 'subsidie SWOB', onderzoek zorgloket en de nieuwe nota ouderenbeleid. Er zijn evenwel geen streefnormen of beleidsprestaties benoemd. Ook is de subsidie SWOB als activiteit opgenomen zonder uitwerking.
- Voor de sport worden met name in 2003 (algemene) doelstellingen genoemd, met specifieke doelgroepen (ouderen, gehandicapten en uitkeringsgerechtigden).

De rekenkamercommissie heeft vervolgens gekeken naar beleidsdocumenten van de gemeente aangaande de drie geselecteerde cases:

- Bibliotheek: er is geen aparte beleidsnota opgesteld aangaande bibliotheekwerk. In een raadsvoorstel van april 2003 wordt ingegaan op de nieuwbouw van de bibliotheek, waarin ook een visie op het bibliotheekwerk is opgenomen. De gemeente is hierin de regisseur, primaire opdrachtgever en financier. Daarnaast dient de gemeente zich in te zetten voor de versterking van de relatie tussen bibliotheekbeleid en andere lokale beleidsdoelen op cultureel, educatief en maatschappelijk terrein. In Barneveld krijgt dit onder andere vorm door het onderbrengen van de Volksuniversiteit in het nieuwe bibliotheekgebouw. Met betrekking tot de activiteiten van de bibliotheek is aangegeven dat de bibliotheek meer dan het landelijke gemiddelde wordt bezocht en dat een uitbreiding van de collectie noodzakelijk wordt geacht. Uit het rapport 'Bibliotheek in beweging' komen de uitgangspunten: laagdrempelige toegang, transparantie dienstverlening en prijsstelling, ruime openingstijden en ambitieuze kwalitatieve normen. Beleidsthema's die worden genoemd zijn onder andere: profileren als informatiecentrum, versterken van de (culturele) ontmoetingsfunctie, netwerken met onderwijs. Beoogde effecten die worden genoemd naar aanleiding van intentieverklaring bibliotheekvernieuwing zijn: meerwaarde van de backoffice voor de frontoffice, en betere kwaliteit van de dienstverlening aan de gebruiker. Maar hier zijn geen streefnormen vermeld.

Voorts stelt een respondent dat voor de beleidsdoelstellingen de regionale ontwikkelingen een grote rol spelen. De bibliotheek van Barneveld zou moeten gaan samenwerken met de bibliotheken van Nijkerk en Scherpenzeel. 'Dit is een lange termijnproces.' Hier wordt al enige tijd (sinds 2002) over gesproken.

De bibliotheek heeft zelf wel een Bedrijfsplan 2001-2004 opgesteld, waar het college mee akkoord is gegaan. Hierin staan beleidsthema's genoemd als 'versterken van de culturele ontmoetingsfunctie, netwerken met het onderwijs, versterken van de klant en vernieuwen/versterken van de organisatie in de lokale gemeenschap'.

- Ouderenwerk: er zijn verder geen inhoudelijke kaders of doelstellingen vastgesteld. Een respondent geeft aan dat het ouderenwerk weinig belangstelling heeft gekend vanuit de politiek. Pas recent krijgt dit beleidsterrein meer aandacht en wordt er meer geld vrijgemaakt.
- Sport: er zijn geen aparte doelstellingen benoemd ten aanzien van de subsidiëring van jeugdleden van sportverenigingen. Onder 'Algemeen sportbeleid' in het Sportplan 2003-2006 worden vanuit het breedtesportbeleid genoemd:

Sportplan 2003-2006

Versterken van de lokale sportinfrastructuur, met name die van sportverenigingen. Het inzetten van sport als middel en als bijdrage in de oplossing van maatschappelijke problemen. Het leggen van dwarsverbanden tussen sportaanbieders en andere aan de sport gerelateerde sectoren, zoals het onderwijs, recreatie e.d.
--

- Subsidiëring muziekvereniging: over de waarderingsubsidies aan muziekverenigingen en dergelijke is een apart beleid vastgesteld.

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag

De rekenkamercommissie heeft het volgende geconstateerd.

- Bibliotheek: de aanvragen bevinden zich in de dossiers. Er zijn geen aparte werkplannen in de dossiers, deze zijn volgens een respondent wel ingeleverd. Beperkte inhoudelijke informatie staat opgenomen in de begroting (zoals begrote aantal leners gespecificeerd naar leeftijd, mediabezit en aantal inwoners in het werkgebied). In 2003 is een beleidsdocument van de bibliotheek aangeleverd (Positie bibliotheken Barneveld, september 2003), waarin uitgebreide kengetallen staan, en de rol van de bibliotheek bij gemeentelijk beleid op diverse terreinen. In 2005 staan in de aanbiedingsbrief bij de begroting een aantal inhoudelijke vernieuwingen vermeld (kwaliteitszorg, vraag van de klant centraal).
- Ouderenwerk: voor de subsidie aan de VCB/ HD is in 2001 een contract afgesloten tussen de gemeente en genoemde instellingen aangaande de uitvoering van de maaltijdvoorziening voor drie jaar¹³. De VCB en HD zijn verantwoordelijk voor de organisatie, bezorging, financiële afwikkeling en de znodige begeleiding van de gebruikers. In het contract staat opgenomen welke prijs per maaltijd de VCB en HD dienen te rekenen. In het kader van deze overeenkomst zijn er terecht over 2003-2005 geen aparte aanvragen ingediend door de organisaties (alleen heeft de VCB over 2005 wel een aanvraag met begroting ingediend (geen werkplan). Met betrekking tot het ouderenwerk, zijn er geen formele brieven met subsidieaanvragen van de SWOB aanwezig in de dossiers, alleen een begroting uit 2004. Volgens een respondent zijn deze wel ingediend. Wel zien we een aanvraag voor een extra subsidie in 2005 (inclusief meerjarig beleidsplan).
- Jeugdsubsidiëring sportvereniging: de vereniging ontving ieder jaar van de onderzochte periode een aanvraagformulier voor 'subsidie jeugdleden'. Hierin wordt gevraagd naar het aantal jeugdleden en trainingsmogelijkheden. De sportvereniging SDV heeft deze ingevuld geretourneerd. De begeleidende stukken (begroting, jaarrekening en accountantsrapport) zijn niet van alle onderzochte jaren aanwezig. Verder is in 2005 een jeugdbeleidsplan ingeleverd.

¹³ Het contract kon twee keer één jaar stilzwijgend worden verlengd.

- Muziekvereniging De Harmonie: de vereniging ontving ieder jaar van de onderzochte periode een aanvraagformulier, met onder andere een opgave van de jeugdleden en alle actieve leden per 1 januari, hoe vaak men bij elkaar komt en reductiemogelijkheden voor kinderen van ouders met een minimum inkomen. Deze zijn ingevuld geretourneerd, met ledenlijsten, exploitatierekening en begroting (alleen over 2005 niet aanwezig. Deze is volgens een respondent wel ingediend). Uit de begroting 2004 blijken de activiteiten van de muziekvereniging (concerten, festivals, evenementen).

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing

Geen aanvullingen

Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking

De rekenkamercommissie heeft het volgende geconstateerd.

- Bibliotheek: de beschikkingen bevinden zich in de dossiers, en vermelden het bedrag en de periode. In de beschikking van 2005 staat een verwijzing naar een specifiek project ('Boekenpret').
- Ouderenwerk: De beschikkingen inzake de subsidie voor de maaltijdvoorziening noemt het bedrag per maaltijd¹⁴, de periode en het indienen van halfjaarlijkse voortgangsrapportage inzake een aantal kengetallen, Volgens de uitvoeringsovereenkomst zijn de VCB en HD verantwoordelijk voor de organisatie, bezorging, financiële afwikkeling en de zonnodige begeleiding van de gebruikers. In het contract staat opgenomen welke prijs per maaltijd de VCB en HD dienen te rekenen. De beschikking voor de SWOB uit 2003 en 2005 vermeldt het bedrag, de periode en dat in de loop van het jaar nadere informatie dient te worden aangeleverd met betrekking tot onder andere de voortgang van de gesubsidieerde activiteiten. De beschikking uit 2004 bevat verder geen eisen en noemt alleen het bedrag.
- Jeugdsubsiëring sport- en muziekvereniging: bij de sportvereniging zijn de beschikkingen van 2004 en 2005 in de dossiers aanwezig. De beschikking vermeldt de bedragen van de basissubsidie, toeslag van de accommodatie en reiskosten, en de subsidie aan de jeugdleden.
- Muziekvereniging: de beschikkingen noemen het subsidiebedrag, samenstelling hiervan en de periode.

Processtap C Volgen van de uitvoering

De rekenkamercommissie heeft het volgende geconstateerd.

- Bibliotheek: de bibliotheek levert halfjaarlijkse rapportages aan, over 2004 en 2005 bevinden deze zich in de dossiers. Hierin staan gegevens over de openingstijden, bezoekers, uitleen en leners. Daarnaast is er regelmatig contact tussen de gemeente en het bestuur van de bibliotheek. Hiervan worden geen verslagen opgesteld. Wel zijn verslagen aangetroffen van bestuurlijk overleg aangaande de fusie van de bibliotheek.
- Ouderenwerk: de VCB en de Hervormde Diaconie leveren ieder half jaar een tussentijdse rapportage in, over het aantal activiteiten/maaltijden. Ook vinden we gespreksverslagen¹⁵ en een evaluatie van de VCB gehouden onder de gebruikers van de maaltijden. Volgens een respondent vonden zo om de drie maanden gesprekken plaats tussen de gemeente en de organisaties. Deze richtten zich op de voortgang van de

¹⁴ De gemeente ontvangt advies over richtprijzen voor maaltijden van het VIGO Gelderland.

¹⁵ Niet alle gespreksverslagen bevinden zich in het dossier.

activiteiten, maar er is de laatste jaren ook gesproken over hoe meer taakstellend en doelgericht zou kunnen worden gewerkt.

Er is onder andere gediscussieerd over de terugloop van het aantal maaltijdontvangers en mogelijke oorzaken daarvoor. En bij de contractverlenging in 2001 heeft de gemeente gesproken over aandacht voor de effecten van prijswijzigingen, voor verborgen armoede en financieringsproblemen, kenmerken van de gebruikersgroep. Deze aspecten werden van belang geacht voor de onderhavige subsidievorm. Maar hier is geen verdere uitwerking van teruggevonden in het dossier. Volgens een respondent is wel aandacht besteed aan de signaleringsfunctie van de maaltijdbezorgers in deze, maar het bleef onduidelijk wat met deze signalen gebeurde.

Het dossier van de SWOB bevat geen tussentijdse rapportages (hoewel dit in 2003 en 2005 wel in de verleningsbeschikking stond vermeld).

- Jeugdsubsiëring sportvereniging en verenigingssubsidie Muziekvereniging: bij deze kleine waarderingssubsidies zijn er geen tussentijdse contacten.

Processtap D Vaststelling van de uitvoering

De rekenkamercommissie heeft het volgende geconstateerd.

- Bibliotheek: in de dossiers bevinden zich de jaarverslagen. Hierin staan de activiteiten beschreven (zonder output). Tevens zijn de vaststellingsbeschikkingen verstuurd, met vermelding van het bedrag en de periode. Hierin is verwezen naar de ingeleverde jaarrekening (niet naar het activiteitenverslag) (2005). Er zijn geen aparte adviezen over de vaststelling van de subsidie opgesteld: de wethouder ontvangt de jaarstukken en de vaststellingsbeschikking.
- Ouderenwerk: De HD en VCB hebben overzichten aangeleverd over de maaltijden, waarna een vaststellingsbeschikking is verstuurd. In de vaststellingsbeschikkingen is gerefereerd aan de gemaakte afspraken over de subsidie.
In de jaarverslagen van de SWOB wordt in 2003 en 2004 ingegaan op de doelstellingen en doelgroepen (ouderen met een smalle beurs, inkomen tot 150% van het minimum, en kwetsbare ouderen, 80+ en mensen op wie een combinatie van factoren van toepassing is wat betreft leeftijd, sociaaleconomische en sociaalculturele omstandigheden).
Daarnaast heeft de SWOB een overzicht aangeleverd van het aantal bijeenkomsten met het aantal deelnemers (2003, 2004). In de vaststellingsbeschikking 2003 is gerefereerd aan de activiteitenverslagen, en aan de ontwikkelingen die organisatie doormaakt (de vaststellingsbeschikking 2004 is niet aanwezig in het dossier. Het jaarverslag 2005 noemt alleen in het algemeen een aantal activiteiten, de vaststellingsbeschikking over 2005 moet nog verstuurd worden.
- Bij de sport- en muziekvereniging is de verleningsbeschikking tevens de vaststellingsbeschikking.

Processtap E Evaluatie

Geen aanvullingen.

Bijlage 4 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?

.....