



# **Effectiviteit van het subsidiebeleid in Leusden**



## **EINDRAPPORT**

Rekenkamercommissie Barneveld/Leusden/Zeewolde

April 2007

## *Rekenkamercommissies ViP+*

### **COLOFON**

De zes gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Renswoude, Scherpenzeel en Woudenberg hebben vanuit het samenwerkingsverband Vallei-in-Perspectief (ViP) gezamenlijk drie lokale rekenkamercommissies opgezet. Per 1 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**

<b>Voorwoord.....</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding.....</b>	<b>7</b>
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Doel van het onderzoek.....	7
1.3 Onderzoeksaanpak.....	9
1.4 Leeswijzer.....	9
<b>Hoofdstuk 2 Normenkader.....</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Normenkader voor effectiviteit subsidiebeleid.....	11
<b>Hoofdstuk 3 Bevindingen effectiviteit van het subsidiebeleid en –proces.....</b>	<b>15</b>
3.1 Het subsidiebeleid in Leusden 2003-2005.....	15
3.2 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces in Leusden.....	16
3.2.1 Effectiviteit subsidiebeleid.....	17
3.2.2 Effectiviteit subsidieproces.....	19
3.3 De rol van de gemeenteraad.....	21
3.4 Actuele ontwikkelingen.....	21
3.5 Vereenvoudiging van regelgeving.....	21
3.6 Bevindingen subsidiënten.....	22
<b>Hoofdstuk 4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>23</b>
4.1 Samenvatting en conclusies.....	23
4.2 Aanbevelingen (en best practices).....	26
<b>Bestuurlijke reactie.....</b>	<b>31</b>
<b>Nawoord rekenkamercommissie.....</b>	<b>31</b>
Bijlage 1 Respondenten.....	35
Bijlage 2 Documenten en literatuur.....	37
Bijlage 3 Resultaten dossieronderzoek.....	39
Bijlage 4 Vragenlijst subsidiënten.....	45

## *Rekenkamercommissies ViP+*

### **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+

*Rekenkamercommissies ViP+*

## **Hoofdstuk 1 Inleiding en onderzoeks aanpak**

### **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 onderzoeksvoorstel, is het verkrijgen van meer inzicht in de effectiviteit van het subsidiebeleid. Daar waar relevant, is ook gekeken naar de doelmatigheid en rechtmatigheid. Vanuit de gemeente is aangegeven dat gebreken in het subsidiebeleid zijn onderkend. In 2006 is nieuw beleid ingezet. Omdat deze nieuwe ontwikkelingen niet op een evaluatie van de effectiviteit van het voorgaande beleid waren gebaseerd, heeft de RK-cie toch gemeend om de gemeente in het onderzoek te betrekken. In het rapport gaan we kort in op de actuele ontwikkelingen.

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?

## *Rekenkamercommissies ViP+*

- b. In hoeverre krijgen de waarborgen voor de effectiviteit in het subsidieproces in de praktijk gestalte?
4. Wat is de rol van de raad bij het subsidiebeleid?
  - a. Welke informatie ontvangt de raad over de effectiviteit van het subsidiebeleid (behalen van de maatschappelijke effecten)?
5. In hoeverre kan regelgeving worden vereenvoudigd?

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

### *Effectiviteit*

De eerste indruk uit het vooronderzoek is dat het meten van de effectiviteit lastig kan worden, omdat de doelstellingen (de gewenste maatschappelijke effecten) in de gemeente Leusden<sup>1</sup> 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 rekenkamercommissies 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 in de gemeente Leusden 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 op 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 nieuwe ontwikkelingen zijn pas in 2006 geïmplementeerd).

---

<sup>1</sup> Evenals bij de andere ViP+ gemeenten



## *Rekenkamercommissies ViP+*

De rekenkamercommissie betreft alleen de subsidies in het onderzoek die onder de Algemene Subsidieverordening vallen<sup>2</sup>.

### *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](http://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:

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

Per case heeft de rekenkamercommissie dossiers onderzocht en daarna aanvullende interviews gehouden met de desbetreffende beleidsambtenaren. Aan de hand hiervan zijn onderzoeksvraag 3 en 4 beantwoord. Ook is in de interviews onderzoeksvraag 5 aan de orde gekomen.

#### c. Schriftelijke vragenlijst subsidiënten

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

#### d. Vergelijking tussen gemeenten

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

### **1.4 Leeswijzer**

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

---

<sup>2</sup> De gemeente verstrekt ook subsidies die niet onder de ASV vallen, bijvoorbeeld de monumentensubsidie. Deze worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

## ***Rekenkamercommissies ViP+***

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? waarborgen?

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.<sup>3</sup> 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 Kaderstellen

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

- Raads/collegeprogramma – programmabegroting – beleidsnota – subsidiebeleid

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

In onderstaand kader geven we aan hoe de gemeente Leusden invulling geeft aan deze norm van kaderstelling.

---

<sup>3</sup> De rekenkamercommissie kijkt op het einde van het onderzoek in hoeverre de ideaaltypische normen een toegevoegde waarde zouden kunnen hebben voor de gemeentelijke praktijk.

## *Rekenkamercommissies ViP+*

### **Processtap A Kaderstelling (gemeentelijke norm)**

Geen gemeentelijke norm.

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 Leusden heeft hierover de volgende richtlijnen vastgelegd:

### **Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)**

Subsidieverordening Welzijn 1995 art. 4 en art. 5

Bij de subsidieaanvraag moet door de instelling worden ingediend, oa:

- een werkplan, waarin de doelstellingen van de instelling en de activiteiten vermeld staan
- de rekening en een inhoudelijk verslag over het jaar dat vooraf gaat aan het jaar waarin subsidie wordt aangevraagd.

### **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 Leusden heeft over deze processtap het volgende vastgelegd:

### **Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing (gemeentelijke norm)**

Subsidieverordening Welzijn 1995 art. 8 en 9

Een instelling komt niet in aanmerking voor subsidie, indien (onder andere) een zodanige werkwijze wordt toegepast, dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat de beoogde doelstelling niet kan worden bereikt;

### **Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking**

De beschikking zou moeten refereren aan het volgende:

## **Rekenkamercommissies ViP+**

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

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

De gemeente Leusden heeft hierover het volgende opgenomen in de regelgeving.

### **Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)**

Subsidieverordening Welzijn 1995 art. 10, 23 en 24

B&W stellen de aanvrager van een subsidie schriftelijk in kennis van hun besluit tot subsidieverlening, waarbij in ieder geval wordt vermeld:

- a. de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, met opgaaf van aard, omvang en frequentie van de activiteiten;
- b. het subsidiebedrag dat wordt verleend voor de onder a. bedoelde activiteiten;
- c. de gevolgen van het niet of niet geheel uitvoeren van de onder a. bedoelde activiteiten.

Verder kunnen b&w volgens art. 23 van voornoemde verordening in alle gevallen waarin de verordening niet voorziet de nodige maatregelen treffen en/of nemen zij de nodige beslissingen, gehoord de betreffende instelling. B&w kunnen op basis van art. 24 nadere voorschriften formuleren die beogen de belangen van deze verordening te dienen. Op grond van beide laatste artikelen worden er subsidie-contracten tussen de gemeente en de instellingen gesloten.

### **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 Leusden heeft hierover geen richtlijnen vastgelegd.

### **Processtap C Volgen uitvoering (gemeentelijke norm)**

Geen gemeentelijke norm en/of richtlijn geformuleerd.

### **Processtap D Vaststellen subsidie**

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

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

De gemeente Leusden kent de volgende richtlijnen:

## *Rekenkamercommissies ViP+*

### **Processtap D Vaststelling subsidie (gemeentelijke norm)**

Subsidieverordening Welzijn 1995 art. 13 en 15

De instelling die subsidie ontvangt, is verplicht vóór 1 april van het jaar dat volgt op het jaar waarop het subsidie betrekking heeft aan B&W toe te zenden):

- een financieel en inhoudelijk jaarverslag;
- een verslag van de in het rekeningsjaar verrichte activiteiten;
- een opgave waaruit blijkt in hoeverre de doelstelling van de instelling is bereikt;

B&W stellen aan de hand van voornoemde bescheiden vast, in hoeverre de instelling de activiteiten zoals die zijn vastgelegd bij de subsidietoekenning zijn gerealiseerd (art 15).

Indien de activiteiten zijn uitgevoerd zoals deze zijn vastgelegd bij de subsidietoekenning wordt het subsidie definitief vastgesteld op het bedrag van het toegekende subsidie;

Indien de activiteiten niet of in mindere mate zijn uitgevoerd dan zoals deze zijn vastgelegd bij de subsidieverlening kunnen B&W het subsidie definitief vaststellen op een evenredig lager bedrag;

### **Processtap E Evaluatie**

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

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

De gemeente Leusden kent geen richtlijnen voor deze processtap.

### **Processtap E Evaluatie (gemeentelijke norm)**

Geen norm en/of richtlijn opgesteld.

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

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

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

### **3.1 Het subsidiebeleid in Leusden 2003-2005**

Het subsidiebeleid van de gemeente Leusden voor de jaren 2003-2005 staat vermeld in de “Subsidieverordening Welzijn 1995”. Inhoudelijk beleid staat beschreven in de nota “Wegen van Welzijn”, welke een integrale visie op welzijn in de gemeente geeft voor de komende jaren en een nadere uitwerking in doelgroepen, thema’s, welzijn en visieprojecten en specifieke arrangementen. Vanaf 2004 vormt het gemeentelijke Jaarplan Ouderenbeleid Leusden 2004-2005 de basis voor de subsidieverlening aan ouderen.

In de Subsidieverordening Welzijn 1995 is het volgende opgenomen.

#### **Subsidievormen in de gemeente Leusden**

De subsidieverordening kent de volgende subsidievormen (art.1):

- *resultaatsubsidie*: een subsidie waarbij het accent ligt op de relatie tussen beleidsdoelstellingen van de gemeente en de activiteiten c.q. prestaties van instellingen en het budget dat hiervoor beschikbaar wordt gesteld.
- *activiteitensubsidie*: een subsidie waarbij het accent ligt op de relatie tussen de prestaties c.q. activiteiten van instellingen en beschikbare budget. Sturing van beleidsdoelstellingen vindt hier niet plaats.
- *waarderingssubsidie*: een vorm van subsidie die een waardering van de activiteiten aangeeft maar waarbij geen directe koppeling tussen het budget en de activiteiten aanwezig is.
- *incidentele subsidie*: een vorm van subsidie die een eenmalig karakter kent en betrekking heeft op een experiment of incidentele activiteit.

De afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling voert het subsidiebeleid op het terrein van sport/recreatie, welzijn, zorg, onderwijs en cultuur uit. Subsidies van de ruimtelijke sector (bijvoorbeeld monumenten) worden vaak behandeld in interdisciplinaire projectgroepen.

In de praktijk blijkt dat bij het verstrekken van resultatensubsidies de grootste bedragen omgaan voor de bibliotheken, Muziekschool, Ouderenwerk, Jeugd- en jongerenwerk, Peuterspeelzalen en Kinderopvang, Algemeen Maatschappelijk Werk, vrijwilligerswerk sportontwikkeling en het lokale zwembad.

#### *Omvang subsidies*

De omvang van de subsidies over de periode 2003 tot en met 2005 zijn in onderstaande tabel vermeld:

## Rekenkamercommissies ViP+

**Tabel 3.1: overzicht verleende subsidiebedragen over 2003-2005**

Soorten subsidies	2003		2004		2005	
	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag €	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag
Resultaat subsidies	16	1.889.833	16	1.937.079	15*	1.685.596*
Activiteitensubsidies	20	158.113	20	162.066	20	163.685
Waarderingsubsidies	14	42.327	14	43.292	14	43.564
Subsidie overige instellingen	4	297.286	4	304.718	4	307.765
<b>Totaal</b>	<b>54</b>	<b>2.387.559</b>	<b>54</b>	<b>2.447.155</b>	<b>53</b>	<b>2.200.610</b>

\* exclusief subsidie Kinderopvang – St. Humanitas € 293.928.

\*\* De Rekenkamercommissie merkt op dat de subsidiëring van het Steunpunt Kunst Centraal niet in dit overzicht is opgenomen en derhalve niet bekend is onder welke subsidiesoort het Steunpunt valt.

### 3.2 Effectiviteit van het subsidiebeleid in Leusden

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

**Tabel 2.1 Overzicht subsidiebedragen onderzochte cases**

Organisatie	2003	2004	2005
Stichting Openbare Bibliotheken Leusden	263.097	269.674	272.371
Stichting Welzijn Ouderen Leusden	214.192	219.547	221.742
Steunpunt Kunst Centraal	12.444	12.755	12.882
LZ&PC De Haaien	47.520	48.708	49.195

We vergelijken de gemeentelijke normen uit hoofdstuk 2 met de gemeentelijke praktijk. In de analyse maken we gebruik van onderstaand schema.

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

In paragraaf 3.2.1 gaan de rekenkamercommissie in op de effectiviteit van het subsidie*beleid* aan de hand van de eerste processtap (A kaderstelling). In paragraaf 3.2.2 presenteren we de bevindingen over de effectiviteit van het subsidie*proces* wordt gewaarborgd, aan de hand van de vier processtappen B t/m 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 vier 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 maatschappelijke effecten). In het beleid (geldend voor de onderzoeksperiode 2003-2005) zijn we geen gemeentelijke richtlijnen tegengekomen aangaande kaderstelling.

#### **Processtap A Kaderstelling (gemeentelijke norm)**

Geen gemeentelijke norm.
--------------------------

Het vastgestelde beleid van de gemeente vormt daarmee het kader voor het subsidiebeleid. De rekenkamercommissie heeft voor de periode 2003-2005 de vier cases met de volgende twee vragen onderzocht:

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

#### Ad 1. Formulering doelstellingen.

Het subsidiebeleid is alleen vastgelegd in de subsidieverordening, er is geen aparte subsidienota of beleidsregels opgesteld waarin doelstellingen van subsidies staan opgenomen. Het algemene gemeentelijke beleid is daarmee het uitgangspunt.

In het Raadsconvenant 2002-2006 is vastgelegd om met instellingen en organisaties afspraken te maken over de subsidiëring en dan vooral over prestatiecontracten en een structurele inbedding van het welzijnsfonds. De uitwerkingen van het raadsconvenant, in dit geval de nota Wegen naar Welzijn 2003 en het Jaarplan Ouderenbeleid Leusden 2004-2005, formuleren de beleidsuitgangspunten, projecten en effecten in algemene zin, namelijk:

#### *Bibliotheekbeleid*

De gemeente ondersteunt het rapport van de commissie Meijer "Open poort tot kennis, 2000" om bibliotheken te laten uitgroeien tot belangrijk intermediair tussen overheid en burger, bijvoorbeeld op het gebied van participatie van nieuwkomers in de samenleving en de bevordering van sociale cohesie in de buurt. De bibliotheek dient een centrale rol krijgen in de publieke informatieverzorging en meer dan voorheen op te treden als uitgever of bewerker van informatie.

De gewenste effecten, die het subsidiebeleid van de gemeente moet opleveren, zijn deels wel specifiek benoemd, maar niet meetbaar geformuleerd en ook niet aan een tijdfactor gebonden.

#### *Ouderenbeleid*

In ons onderzoek naar beoogde effecten met betrekking tot het ouderenwerk blijkt dat in de nota "Ouderenbeleid op maat" (1995) eveneens algemeen geformuleerd is en volgens een respondent inmiddels is achterhaald door het Jaarplan Ouderenbeleid Leusden 2004-2005.

Ter actualisering van het gemeentelijk ouderenbeleid is in overleg met het veld een aantal projecten voor ouderen beschreven om 'zolang mogelijk zelfstandig te kunnen wonen, daarbij als volwaardige burgers te kunnen blijven deelnemen aan de samenleving ondanks hun fysieke en geestelijke beperkingen en hun woning daartoe geschikt is en hun woonomgeving veilig en toegankelijk.' Ook van deze effecten kan niet worden gezegd dat de effectiviteit valt te beoordelen omdat de effecten noch in cijfers, e.d. zijn uitgedrukt (meetbaar) en/of tijdstippen aangeven, noch dat duidelijk is wanneer het beleid wordt uitgevoerd (tijdgebonden).

## *Rekenkamercommissies ViP+*

### *Sportbeleid*

Het gemeentelijk sportbeleid richt zich volgens de nota “Wegen van Welzijn (2003) en Kadernota sport “Sport voor iedereen” (2003) op het bevorderen van een actieve en blijvende sportdeelname bij alle inwoners van Leusden. Dit sportbeleid kan gerealiseerd worden door een sportklimaat te creëren waarbinnen publieke en private initiatieven een kans krijgen en die elkaar in sportieve en sociaal-economisch samenspel kunnen versterken. Gestreefd wordt naar een optimale benutting van de maatschappelijke betekenis van sport, met name op het lokale niveau.

De (algemeen) beoogde maatschappelijke effecten zijn niet vertaald naar specifieke beleidsprestaties en/of activiteiten (output). De algemene formuleringen zijn verder niet meetbaar en/of tijdgebonden.

### *Cultuur en Kunstbeleid*

In de nota Wegen van Welzijn (2003) wordt ten aanzien van het Cultuur en Kunstbeleid vermeld dat de gemeenteraad het belang van kunst en cultuur heeft bevestigd door aan te geven dat niet alleen het voorzieningenniveau gehandhaafd moet worden, maar ook moet blijven aansluiten bij de veranderingen in leeftijdsopbouw en samenstelling van de Leusdense bevolking.

Ook voor dit beleidsterrein ontbreken specifieke, meetbare en tijdgebonden doelstellingen en effecten.

De rekenkamercommissie heeft vervolgens gekeken naar de Programmabegrotingen 2004 en 2005<sup>4</sup>. Deze vermelden, naast beleidsprioriteiten en verwijzingen naar beleidsnota's, eveneens (kwalitatieve) doelstellingen; bijvoorbeeld voor de bibliotheek “handhaven van het huidige voorzieningenniveau”. Bovendien worden er in de programmabegrotingen ook activiteiten beschreven, die zeer algemeen zijn geformuleerd.

Verder staan doelstellingen van het gemeentelijke beleid opgenomen in het boekwerk Bestuurlijke producten. De doelstellingen over 2004 en 2005 sluiten niet geheel aan op de doelstellingen in de programmabegrotingen en staan min of meer op zichzelf. Bijvoorbeeld voor de bibliotheek: “het bereiken van (groepen) burgers met informatie van educatieve, culturele of recreatieve aard die anders niet of slechts tegen hoge kosten verkrijgbaar is, alsmede het bevorderen van het vrije verkeer van informatie”.

De rekenkamercommissie concludeert dat de algemeen geformuleerde doelstellingen, die zijn vermeld in de diverse beleidsstukken, de Programmabegrotingen 2004 en 2005 én Bestuurlijke producten, weliswaar op elkaar aansluiten, maar niet allemaal consistent zijn beschreven. De doelstellingen van het subsidiebeleid krijgen voorts in beperkte mate een vertaling in de gemeentelijke beleidsprogramma's. Dit geldt ook voor de beoogde prestaties en effecten ondanks het feit dat de nadruk qua omvang bij resultaatgerichte subsidiëring (er wordt gewerkt met subsidiecontracten) ligt. Het is derhalve niet mogelijk om na verloop van tijd te beoordelen of en in hoeverre door het verstrekken van een subsidie, de beoogde effecten zijn bereikt.

### Ad.2 Aansluiting doelstellingen van subsidiebeleid bij doelstellingen programmabegroting en beleidsnota's

Er zijn geen doelstellingen voor het subsidiebeleid benoemd. De doelstellingen van het algemene gemeentelijke beleid zijn daarmee leidend voor het verstrekken van de subsidies.

---

<sup>4</sup> De gemeente Leusden had in 2003 nog geen programmabegroting.

### 3.2.2 Effectiviteit subsidieproces

In deze subparagraaf gaan we in op de verschillende stappen in het subsidieverleningsproces (aanvraag, toetsing, beschikking, volgen, vaststellen, evaluatie), waarbij we deze toetsen aan de hand van de door de gemeente opgestelde normen. De gedetailleerde resultaten van het dossieronderzoek zijn te lezen in bijlage drie van dit rapport.

#### Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)

Subsidieverordening Welzijnswerk 1995 art. 4 en art. 5

Bij de subsidieaanvraag moet door de instelling worden ingediend, oa:

- een werkplan, waarin de doelstellingen van de instelling en de activiteiten vermeld staan
- de rekening en een inhoudelijk verslag over het jaar dat vooraf gaat aan het jaar waarin subsidie wordt aangevraagd.

De vier onderzochte subsidies worden meestal niet expliciet schriftelijk aangevraagd in de vorm van een brief. Veelal wordt een aanvraag door de gemeente zelf afgeleid uit een toegezonden begroting, een bestuurlijk overleg of een ambtelijk overleg. Werkplannen van subsidiënten, waarin doelstellingen van instellingen en activiteiten zijn vermeld, zijn niet in de dossiers aangetroffen. Wel hebben de subsidiënten in de meeste gevallen jaarrekeningen en recente jaarverslagen bij de aanvraag meegestuurd.

De gemeente stelt in overleg met de instellingen subsidiecontracten op. In de begeleidende brief staat de mededeling dat de subsidieverlening gebeurt onder het voorbehoud dat het contract door subsidiënt is ondertekend en is teruggestuurd. In de dossiers bevinden zich geen getekende exemplaren.

#### Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing aanvraag (gemeentelijke norm)

Subsidieverordening Welzijn 1995 art. 8 en 9

Een instelling komt niet in aanmerking voor subsidie, indien (onder andere) een zodanige werkwijze wordt toegepast, dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat de beoogde doelstelling niet kan worden bereikt;

De subsidieaanvragen van de Stichting Openbare Bibliotheken Leusden, de Stichting Welzijn Ouderen Leusden, Steunpunt Kunst Centraal en LZ&PC De Haaien zijn volgens een respondent getoetst aan de hand van vastgesteld gemeentelijk beleid. De rekenkamercommissie heeft met betrekking tot de toetsing van de subsidieaanvragen in de dossiers geen schriftelijke toetsingsrapporten of adviezen aangetroffen.

#### Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)

Subsidieverordening Welzijn 1995 art. 10, 23 en 24

B&W stellen de aanvrager van een subsidie schriftelijk in kennis van hun besluit tot subsidietoekenning, waarbij in ieder geval wordt vermeld:

- a. de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, met opgaaf van aard, omvang en frequentie van de activiteiten;
- b. het subsidiebedrag dat wordt verleend voor de onder a. bedoelde activiteiten;
- c. de gevolgen van het niet of niet geheel uitvoeren van de onder a. bedoelde activiteiten.

Verder kunnen b&w volgens art. 23 in alle gevallen waarin de verordening niet voorziet de nodige maatregelen treffen en/of nemen zij de nodige beslissingen, gehoord de betreffende instelling. B&w kunnen op basis van art. 24 nadere voorschriften formuleren die beogen de belangen van deze verordening te dienen. Op grond van beide laatste artikelen worden er subsidie-contracten tussen de gemeente en de instellingen gesloten.

## *Rekenkamercommissies ViP+*

De subsidiecontracten voor de Stichting Openbare Bibliotheek, de Stichting welzijn Ouderen Leusden, Steunpunt Kunst Centraal en LZ&PC De Haaien over de jaren 2003, 2004 en 2005 voorzover die in de dossiers aanwezig waren, zijn gebaseerd op de subsidiëring over het jaar 2002 plus een indexatie. De contracten vermelden bedragen, periodes en een aantal prestaties en streefcijfers, waarbij directe verbanden tussen prestaties en subsidies ontbreken.

De rekenkamercommissie concludeert dat inhoudelijke (beleids)overwegingen en/of activiteiten bij de subsidieverstrekking geen rol van betekenis hebben gespeeld. Verder zijn niet alle subsidiecontracten in de dossiers aanwezig om een oordeel over dit onderdeel te kunnen uitspreken.

### **Processtap C Volgen van de uitvoering (gemeentelijke norm)**

Geen gemeentelijke norm en/of richtlijn geformuleerd.

Een respondent geeft aan dat er over de voortgang van de uitvoering tussentijds zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau overleg wordt gevoerd met de grotere instellingen. Van de bibliotheek en het ouderenwerk zijn gespreksverslagen over de voortgang aangetroffen. De kleinere verenigingen en instellingen worden tijdens het subsidiejaar niet gevolgd.

### **Processtap D Vaststelling subsidie (gemeentelijke norm)**

Subsidieverordening Welzijn 1995 art. 13 en 15

De instelling die subsidie ontvangt, is verplicht vóór 1 april van het jaar dat volgt op het jaar waarop het subsidie betrekking heeft aan B&W toe te zenden):

- een financieel en inhoudelijk jaarverslag;
- een verslag van de in het rekeningsjaar verrichte activiteiten;
- een opgave waaruit blijkt in hoeverre de doelstelling van de instelling is bereikt;

B&W stellen aan de hand van voornoemde bescheiden vast, in hoeverre de instelling de activiteiten zoals die zijn vastgelegd bij de subsidietoekenning zijn gerealiseerd (art 15).

Indien de activiteiten zijn uitgevoerd zoals deze zijn vastgelegd bij de subsidietoekenning wordt het subsidie definitief vastgesteld op het bedrag van het toegekende subsidie;

Indien de activiteiten niet of in mindere mate zijn uitgevoerd dan zoals deze zijn vastgelegd bij de subsidieverlening kunnen B&W het subsidie definitief vaststellen op een evenredig lager bedrag;

De jaarrekeningen en in de meeste gevallen ook de jaarverslagen van de onderzochte instellingen zijn in de dossiers aangetroffen. Uit de beschikbare toetsingsrapporten -veel rapporten ontbreken in de dossiers- constateert de rekenkamercommissie dat bij de toetsing weinig wordt gekeken naar de subsidiecontracten vermelde activiteiten. Onduidelijk is welke afwijkingen worden gehanteerd ten opzichte van de streefcijfers in het subsidiecontract.

Nadrukkelijk merkt de rekenkamercommissie op dat op basis van de ingediende jaarstukken, de gesubsidieerde instellingen wel degelijk het merendeel van de afgesproken activiteiten en projecten hebben uitgevoerd.

Gezien het feit dat er verschillende vaststellende subsidiebeschikkingen niet in de dossiers zijn aangetroffen, doet de rekenkamercommissie geen uitspraak over deze beschikkingen.

### **Processtap E Evaluatie (gemeentelijke norm)**

Geen norm en/of richtlijn opgesteld.

In de periode 2003-2005 hebben er geen evaluatieonderzoeken en/of gesprekken plaatsgevonden.

### **3.3 De rol van de gemeenteraad in het subsidiebeleid**

De gemeenteraad van Leusden wordt volgens een respondent buiten de informatie in het kader van de begrotingsbehandeling weinig betrokken bij de subsidiëring van instellingen en verenigingen. Het is niet gebruikelijk om begrotingen, jaarverslagen, jaarrekeningen, en dergelijke naar de raad te sturen.

### **3.4 Actuele ontwikkelingen**

In het najaar van 2004 heeft een ambtelijke werkgroep een concept voor een nieuwe algemene subsidieverordening voorbereid, waarbij is gelet op politiek-bestuurlijke, juridische, financiële en administratieve aspecten. De nieuwe Algemene Subsidieverordening 2005, vastgesteld op 12 mei 2005 onderscheidt een aantal subsidiesoorten, die het beter dan voorheen mogelijk maken, de duur en mate van subsidiëring af te stemmen op de gewenste duur en mate van sturing op beleidsrealisatie. De nieuwe subsidieverordening legt procedures en subsidievoorschriften vast, die het beter mogelijk moeten maken om de rechtmatigheid en doelmatigheid van subsidieverstrekking na te gaan. De nieuwe verordening zorgt tevens voor vereenvoudiging van een aantal procedures, waardoor de administratieve last voor subsidieontvangers en de gemeente vermindert.

Daarnaast is in 2005 een start gemaakt met de herijking van de subsidiegrondslagen, de subsidiecriteria en de verdeelregels. Zo zijn in 2005 de vermogensposities van alle instellingen en verenigingen getoetst. Voor enkele subsidiënten kan dit gevolgen hebben voor de subsidieverstrekking voor het jaar 2007. B&W hebben voorts in december 2005 een uitvoeringsprotocol opgesteld, waarin de regels van de nieuwe verordening zijn uitgewerkt. In het uitvoeringsprotocol zien we op twee aspecten duidelijk aandacht voor de effectiviteit:

- gebruik van aanvraagformulieren die zoveel mogelijk als totale aanvraag te gebruiken zijn. Bij project- en prestatiesubsidies dient informatie te worden aangeleverd over de omvang en aard van de activiteiten, uitgedrukt in prestaties, en de kosten die daarmee gemoeid zijn.
- mogelijkheid tot sanctionering bij niet nakomen van de afspraken zonder toereikende verklaring.

De gemeente Leusden is inmiddels ook een traject gestart ('breed', met betrokkenheid vanuit raad, college en ambtelijke organisatie) voor het SMART formuleren van beleidsdoelstellingen in de programmabegroting. Dit zal de effectiviteit van het subsidiebeleid ook ten goede kunnen komen.

### **3.5 In hoeverre kan regelgeving worden vereenvoudigd?**

In het Collegienieuws week 50 van 2006 maakt het college melding van het voornemen dat de gemeente in 2007 actief aan het werk gaat om het aantal regels voor haar inwoners en bedrijven terug te dringen. Dit is ook zo afgesproken in het coalitieakkoord dat in 2006 is gesloten. Hiervoor zal enerzijds intern een 'stofkam' operatie worden gehouden: welke regels zijn er allemaal, waarom en hoe wordt ermee omgegaan? Anderzijds zal het college ook overleggen met vertegenwoordigers van organisaties en bedrijven op het gebied van de landbouw, economische zaken, horeca en de bouw. Zo wil het college van hen graag horen welke regels goed zijn en welke belemmeringen men tegenkomt. Ook is recent (per 1 januari 2007) een meldpunt 'overbodige regels' ingesteld voor burgers. De vraag is in hoeverre organisaties melding zullen maken van overbodige subsidieregulering.

### **3.6 Bevindingen subsidiënten**

Ter afsluiting van het onderzoek zijn de subsidiënten uit de casestudies gevraagd naar hun ervaringen met het subsidiebeleid van de gemeente (zie bijlage 4). Niet alle vragenlijsten zijn retour gezonden.

De ondervraagde subsidiënten vinden de regelgeving voor de aanvraag van een subsidie en de afgesloten uitvoeringsovereenkomst/samenwerkingsovereenkomst eenvoudig. Een subsidiënt geeft wel aan dat de overeenkomst uitgebreider zou kunnen. De subsidiënten beoordelen de afspraken met de gemeente over de informatieverstrekking tijdens de uitvoering van de subsidie als eenvoudig. Hetzelfde oordeel geven zij voor de regelgeving met betrekking tot de vaststelling van de subsidie. Er zijn geen suggesties voor vereenvoudiging van de regelgeving van de gemeente. De regelgeving is op zich goed uitvoerbaar en helder. Wel is een subsidiënt van mening dat een visie met betrekking tot het subsidiebeleid, en daarmee ook het bezuinigingsbeleid, ontbreekt. Vanuit oude rechten worden subsidies toegekend en de gemeente herkent niet echt wie, waar recht op zo moeten hebben.

## **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 Leusden in beeld gebracht. Vervolgens is een gericht onderzoek uitgevoerd naar drie cases: De onderzochte cases zijn:

- het bibliotheekwerk (Stichting Openbare Bibliotheek Leusden)
- ouderenwerk (Stichting Welzijn Ouderen Leusden)
- één sportvereniging (LZ&PC De Haaien) en één sociaal-culturele vereniging (Steunpunt Kunst Centraal).

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

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

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

Het subsidiebeleid van de gemeente Leusden tijdens de onderzochte periode is gebaseerd op Subsidieverordening Welzijn 1995. Weliswaar heeft de gemeenteraad in mei 2005 een nieuwe Algemene Subsidieverordening 2005 vastgesteld, maar dit subsidiebeleid krijgt eerst effect in de jaren 2006 en 2007.

Bij de subsidiesystematiek gedurende de onderzoeksperiode ligt het accent op de relatie tussen beleidsdoelstellingen van de gemeente en de prestaties/activiteiten van de instellingen en de budgetten die hiervoor beschikbaar zijn gesteld (resultaatsubsidies). Het subsidiëren van activiteiten richt zich in de praktijk echter in mindere mate op prestaties en activiteiten.

Verder kent Leusden ook waarderingssubsidies voor bepaalde activiteiten en eenmalige subsidies voor experimenten of incidentele activiteiten.

De omvang van de subsidies bedragen jaarlijks bijna 2,4 miljoen euro.

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

Deze twee onderzoeksvragen kunnen gezamenlijk worden beantwoord.

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

## *Rekenkamercommissies ViP+*

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

**Tabel 1 Overzicht gemeentelijke normen en praktijk**

	<b>Processtap</b>	<b>Gemeentelijke norm</b>	<b>Subsidiebeleid en -proces in de praktijk</b>
<b>A</b>	<b>Kaderstelling<sup>5</sup></b>	Er zijn geen documenten, die de gemeenteraad van Leusden een kaderstellende functie toedeelt, noch zijn er in de Subsidieverordening Welzijn 1995 kaders gesteld voor beoogde maatschappelijke effecten.	De subsidiedoelstellingen zijn algemeen geformuleerd. De beoogde effecten die het subsidiebeleid moet opleveren zijn deels specifiek benoemd, maar niet meetbaar en tijdgebonden geformuleerd.  De algemeen geformuleerde doelstellingen voor het subsidiëren van instellingen, zoals vermeld in de diverse beleidsstukken, programmabegroting en bestuurlijke producten sluiten weliswaar op elkaar aan, maar zijn niet allemaal consistent beschreven.  Er is in 2003-2005 geen aansluiting van het subsidiebeleid bij de doelstellingen van programmabegroting, e.d. De doelstellingen van het algemeen gemeentelijk beleid zijn leidend, omdat er geen doelstellingen voor het subsidiebeleid zijn benoemd.
<b>B</b>	<b>Subsidieverlening:</b> <b>B1 aanvraag</b>  <b>B2 toetsing</b>  <b>B3 beschikking</b>	Bij een subsidieaanvraag moet de instelling een werkplan indienen, waarin de doelstellingen van de instelling en de activiteiten staan vermeld. Tevens wordt een inhoudelijk jaarverslag en jaarrekening van het jaar voorafgaande aan de subsidieaanvraag gevraagd.  De aanvraag wordt getoetst aan de subsidieverordening (art 8 en 9). Afwijzing indien een zodanige werkwijze wordt toegepast dat redelijkerwijs verwacht kan worden dat de beoogde doelstelling niet kan worden bereikt.  B&W vermelden in de subs. beschikking: a) de aard, omvang en frequentie van de activiteiten b) het subsidiebedrag en c) de gevolgen van het niet of niet geheel uitvoeren van de activiteiten.	Bij de onderzochte cases is veelal een aanvraag voor subsidie afgeleid uit een toegezonden begroting. Expliciete subsidieaanvragen en werkplannen met informatie over doelstellingen en activiteiten van de instellingen ontbreken in de dossiers.  Er vindt geen toetsing plaats. Toetsingsformulieren of adviezen ter zake zijn niet in de dossiers aangetroffen.  Inhoudelijke overwegingen en/of activiteiten bij de subsidieverstreking spelen bij de subsidieverstreking geen rol van betekenis. Directe verbanden tussen prestaties/activiteiten en in beschikkingen vermelde informatie ontbreken.
<b>C</b>	<b>Volgen van de uitvoering door de gemeenten</b>	Geen gemeentelijke norm.	Bestuurlijke en ambtelijke overleggen met de grotere instellingen.
<b>D</b>	<b>Vaststelling van het subsidie</b>	De gemeente ontvangt een financieel en inhoudelijk jaarverslag van verrichte activiteiten en opgave waaruit blijkt in hoeverre de doelstelling van de instelling is bereikt.	In de praktijk wordt weinig gekeken naar de in de subsidiecontracten vermelde activiteiten. Onduidelijk is welke afwijkingen (normen) worden gehanteerd t.o.v. de streefcijfers subsidiecontract.
<b>E</b>	<b>Evaluatie van</b>	Geen gemeentelijke norm(en).	Er hebben geen evaluaties plaatsgevonden.

<sup>5</sup> 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 bevestigen dat beeld.



## Rekenkamercommissies ViP+

het subsidie		
--------------	--	--

### *Actuele ontwikkelingen*

In mei 2005 is een nieuwe Algemene Subsidieverordening 2005 vastgesteld. Ingaande 2006 wordt een aantal subsidiesoorten onderscheiden, die naar verwachting beter dan voorheen het mogelijk maken, de duur en de mate van subsidiëring af te stemmen op de gewenste duur en mate van sturing op beleidsrealisatie.

Verder zijn er procedures en subsidievoorschriften opgesteld om beter de rechtmatigheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking na te gaan. Het college heeft in december 2005 een uitvoeringsprotocol opgesteld, waarin de regels van de nieuwe verordening zijn uitgewerkt. Naar aanleiding van een herijking van de subsidiegrondslagen, de subsidiecriteria en de verdeelregels zijn de vermogensposities van alle instellingen en verenigingen in 2005 getoetst. Er is ook meer aandacht voor de effectiviteit van het subsidieproces, nl.:

- gebruik van aanvraagformulieren die zoveel mogelijk als totale aanvraag te gebruiken zijn. Bij project- en prestatiesubsidies dient informatie te worden aangeleverd over de omvang en aard van de activiteiten, uitgedrukt in prestaties, en de kosten die daarmee gemoeid zijn.
- mogelijkheid tot sanctionering bij niet nakomen van de afspraken zonder toereikende verklaring.

Voor enkele subsidiënten kan dit gevolgen hebben voor de subsidieverstrekking voor het jaar 2007.

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

De gemeenteraad heeft met betrekking tot de onderzochte periode 2002-2005 geen rol gehad bij de bepaling van een samenhangend subsidiebeleid. Op basis van beleidnota's is er vooral richting gegeven aan de subsidiëring van specifieke beleidsterreinen. Buiten de informatie in het kader van de begrotingsbehandeling is de raad overigens weinig betrokken bij de subsidiëring van instellingen en verenigingen.

### *Onderzoeksvraag 5 In hoeverre kan regelgeving worden vereenvoudigd?*

Met ingang van 2007 bestaat het voornemen om actief het aantal regels voor haar inwoners en bedrijven terug te dringen. Op dit moment is het onduidelijk wat dit voor de subsidieregeling betekent.

Ter afsluiting van het onderzoek zijn de subsidiënten uit de casestudies gevraagd naar hun ervaringen met het subsidiebeleid van de gemeente. De ondervraagde subsidiënten vinden de regelgeving voor de aanvraag van een subsidie en de afgesloten uitvoeringsovereenkomst/samenwerkingsovereenkomst eenvoudig. Een subsidiënt geeft wel aan dat de overeenkomst uitgebreider zou kunnen.

De subsidiënten beoordelen de afspraken met de gemeente over de informatieverstrekking tijdens de uitvoering van de subsidie als eenvoudig. Hetzelfde oordeel geven zij voor de regelgeving met betrekking tot de vaststelling van de subsidie. Er zijn geen suggesties voor vereenvoudiging van de regelgeving van de gemeente.

### *Algemene conclusie*

De rekenkamercommissie heeft de effectiviteit van de subsidieverstrekking in Leusden over de jaren 2003-2005 niet vast kunnen stellen omdat:

- a. de subsidieverstrekking vooral gebaseerd is op specifieke beleidsnota's, waarbij de onderlinge samenhang en de relatie met het subsidiebeleid ontbreken;
- b. de in de beleidsnota's en programmabegroting geformuleerde beleidsdoelen en -effecten algemeen en niet specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd;

## *Rekenkamercommissies ViP+*

- c. voor het subsidieverleningsproces niet in alle gevallen een gemeentelijke norm is bepaald en niet geheel overeenkomstig de gemeentelijke normen wordt gewerkt. Verder ontbreken er de nodige subsidiedocumenten in de onderzochte subsidiedossiers.

Een duidelijke verandering is zichtbaar nu de gemeenteraad van Leusden een nieuwe Algemene Subsidieverordening 2005 heeft vastgesteld en een uitvoeringsprotocol heeft opgesteld.

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

## Rekenkamercommissies ViP+

### Kader: opmerkingen van respondenten over dit onderwerp

Opmerkingen van respondenten / subsidiënten

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

### 3. Informatievoorziening aan de raad

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

## Effectiviteit van het subsidieproces

### 4. Meerjarige prestatieafspraken

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

### 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 grote en kleine instellingen

Ten aanzien van (tussentijdse) toetsing van de beoogde prestaties door de instellingen en verenigingen kan onderscheid worden gemaakt tussen grote, professionele organisaties) en kleine, vrijwilligersorganisaties. De rekenkamercommissie is er voorstander van om de procedures bij de kleine subsidiebedragen/vrijwilligersorganisaties zo eenvoudig mogelijk te houden.

### 6. Effectiviteit een plaats geven in het gehele subsidieproces

Leg in het subsidieproces (het afhandelen van de subsidieaanvraag) 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). 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.

## ***Rekenkamercommissies ViP+***

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 kadertraining en).

## *Rekenkamercommissies ViP+*

### **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).

*Rekenkamercommissies ViP+*

## **Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders**

Wij hebben uw eindrapport ontvangen inzake het onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid in de periode 2003 tot en met 2005. In deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie op het rapport.

Het rapport geeft bruikbare informatie over de effectiviteit van subsidiebeleid en het normenkader dat hiervoor in de ideale situatie gehanteerd kan worden. De door u geformuleerde algemene conclusies en aanbevelingen bevatten waardevolle aanknopingspunten voor verbetering in onze organisatie.

Zoals in paragraaf 3.4 van het rapport al wordt vermeld, is er sinds medio 2005 al een aantal stappen in dit verbeteringsproces gezet, onder andere door de vaststelling van de nieuwe Algemene Subsidieverordening gemeente Leusden 2005 en het bijbehorende Uitvoeringsprotocol Subsidies. Deze twee regelingen markeren een vernieuwing van het subsidiebeleid en de subsidiesystematiek van de gemeente Leusden.

Begin februari is op ambtelijk niveau een technische reactie op het rapport aan u verstrekt, die in het rapport is verwerkt. Wij zien daarom geen aanleiding zien om op de tekst van het rapport een verdere reactie te geven.

Wel willen wij graag inhoudelijk reageren op de aanbevelingen die in paragraaf 4.2. van het rapport worden gedaan. Deze aanbevelingen zijn weliswaar aan de raad gericht, maar wij achten een reactie vanuit het college ook relevant, aangezien het college een belangrijke verantwoordelijkheid heeft bij de verdere concretisering en uitvoering van het subsidiebeleid.

Onze reactie op de aanbevelingen leest u in de bijlage bij deze brief.

Wij gaan ervan uit dat wij u met deze reactie afdoende hebben geïnformeerd en wensen u veel succes bij de afronding van uw rapport.

## **Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie bedankt het college voor de bestuurlijke reactie. We zijn tevreden dat het onderzoek bruikbare informatie geeft en dat de aanbevelingen nuttig worden geacht. Overigens willen wij benadrukken dat het rapport in hoofdstuk twee enerzijds een ideaaltypische beschrijving geeft van het subsidiebeleid en –proces, maar anderzijds ook de eigen normen van de gemeente Leusden beschrijft. Deze *gemeentelijke* normen vormen het normenkader voor het onderzoek.

De rekenkamercommissie was zich er bij aanvang van het onderzoek van bewust dat de gemeente bezig is met het ontwikkelen van een nieuw subsidiebeleid. Wij zijn op hoofdlijnen nagegaan hoe effectiviteit daar een rol in speelt. Onze indruk is dat het nieuwe beleid nog vooral gericht is geweest op het aanscherpen van procedures.

Onze aanbevelingen vormen een samenhangend geheel, met als centrale uitgangspunten: richt je als gemeente meer op effectiviteit, voorkom onnodige regelgeving en zie relatiebeheer met de vrijwilligersorganisaties als instrument om de effectiviteit te waarborgen.

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.

Naar aanleiding van uw opmerkingen bij de specifieke aanbevelingen:

## Rekenkamercommissies ViP+

### Bestuurlijke reactie per aanbeveling

Aanbevelingen uit het rapport 'effectiviteit van het subsidiebeleid in Leusden'

#### 1. Beleidsdoelstellingen richten op meetbare maatschappelijke effecten

*Spreek u nader uit 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.*

In de gemeentelijke Programmabegroting 2008 spelen wij hier op in door meer concrete en meetbare beleidsdoelstellingen te formuleren. Ook worden voor een aantal programmaonderdelen enkele meetbare indicatoren benoemd.

In de nader te formuleren subsidiebeleidsregels gaan wij, meer gedetailleerd, grondslagen en criteria formuleren. Alleen activiteiten die invulling geven aan de geformuleerde inhoudelijke beleidsdoelstellingen zijn subsidiabel. Deze worden vóór 1 januari 2008 vastgesteld en dienen als kader voor de subsidieaanvragen die organisaties t.b.v. het subsidiejaar 2009 kunnen indienen.

Los daarvan is het in onze optiek niet altijd aantoonbaar dat bepaalde maatschappelijke effecten het gevolg zijn van het gevoerde subsidiebeleid. Er spelen vaak meerdere (omgevings)factoren een rol waarvan de invloed niet altijd concreet aanwijsbaar c.q. meetbaar is.

### Nawoord rekenkamercommissie

Er zullen zeker situaties zijn waarbij de effectiviteit van het beleid moeilijk is aan te tonen. In dat geval verdient het aanbeveling om de situatie voor de gemeenteraad nader toe te lichten, in het kader van zijn kaderstellende en controlerende rol.

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

Met het vóór 1 januari 2008 vaststellen van nieuwe subsidiebeleidsregels is de gemeentelijke beleidsvisie op subsidieverlening vanaf 2009 helder.

De nieuwe Algemene Subsidieverordening 2005 en het Uitvoeringsprotocol 2005 geven de mogelijkheid voor meerjarige subsidieafspraken met jaarlijkse verantwoording. Wij zien hiervan met name het belang voor gesubsidieerde instellingen die beroepskrachten in dienst hebben. Deze organisaties ontvangen namelijk op grond van de nieuwe verordening veelal een prestatiesubsidie, gekoppeld aan een uitvoeringsovereenkomst met inhoudelijke en financiële afspraken. Maar ook voor instellingen die in aanmerking komen voor een grondslagsubsidie zijn meerjarige subsidieovereenkomsten mogelijk.

Op dit moment heeft de gemeente Leusden nog geen meerjarige subsidieovereenkomsten met instellingen afgesloten. Naar verwachting gaan we in de komende jaren met enkele grotere organisaties meerjarige subsidieafspraken maken.

Meerjarige subsidieafspraken kunnen overigens alleen worden geëffectueerd onder voorbehoud van de jaarlijkse begrotingsvaststelling door de raad.

Het afsluiten van meerjarige subsidieovereenkomsten heeft echter ook een nadeel. Bij meerjarige overeenkomsten kan minder flexibel worden omgegaan met de verdeling van subsidieplafonds. Daarnaast kunnen er in het jaarlijks door het college vast te stellen subsidieprogramma minder gemakkelijk beleidsmatige accentwijzigingen worden aangebracht. Dit geldt met name bij organisaties die in aanmerking komen voor een grondslagsubsidie.



## *Rekenkamercommissies ViP+*

### **Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie stelt zich voor dat bij meerjarige subsidieafspraken niet jaarlijks wordt afgerekend. Wel wordt de voortgang uiteraard gemonitord.

#### 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 ontvangt jaarlijks een verantwoording op hoofdlijnen.*

Met de herinrichting van de Programmabegroting, managementrapportages en jaarrekening ontstaat een beter instrument om de raad op hoofdlijnen van de benodigde informatie op het gebied van output/outcome, kwaliteit en budgetbesteding te voorzien.

Onze ervaringen uit de afgelopen jaren leren dat nog niet alle gesubsidieerde professionele organisaties in dezelfde mate toegerust zijn om de door de gemeente gewenste verantwoordingsinformatie te leveren. Begrotingen en financiële verantwoordingen zijn in een aantal gevallen nog overwegend input-gericht. De omvorming naar een meer op output ingerichte administratie, exploitatie en organisatie vergt de nodige inspanningen bij organisaties. En dat is vaak een proces van gewinning en "mind-setting".

Op dit moment worden met name in uitvoeringsovereenkomsten bij prestatiesubsidiebeschikkingen bepalingen over outputgerichte verantwoording opgenomen (in het verlengde van de Algemene subsidieverordening en het uitvoeringsprotocol).

Daarbij willen wij er voor waken dat instellingen hinder ondervinden van toenemende bureaucratie doordat wij hen steeds meer vragen om prestatie- en effectmetingen, omdat dit ten koste kan gaan van de inhoud..

### **Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie wil ook voorkomen dat de effectiviteitsafspraken leiden tot meer bureaucratie. Door meerjarige afspraken kan o.i. ervoor gezorgd worden dat de organisaties te maken krijgen met eenvoudiger procedures.

#### 4. Meerjarige prestatieafspraken

*Spreek (voortvloeiend uit aanbeveling twee) voor meerdere jaren af welke prestaties de instellingen en verenigingen moeten leveren om de beoogde doelen en effecten te bereiken op basis van vaste duidelijke eveneens meerjarige, eenduidige subsidierelatie. Toets bij het behalen van beleidsprestaties op gemiddelden van x jaar, in plaats van prestaties in één jaar. Na verlening van de aanvraag, kan het subsidieproces in de volgende jaren van de meerjarentermijn sterk vereenvoudigd worden uitgevoerd. De gemeente dient de subsidieverlening wel te volgen. Bij afwijkingen stuurt de gemeente bij.*

In aansluiting op onze reactie bij punt 2 stellen wij dat meerjarige afspraken vooral aan de orde zijn bij grotere, professionele organisaties (die wij doorgaans een prestatiesubsidie verlenen), en minder bij kleine, vaak op vrijwilligers draaiende organisaties (aan welke wij met name grondslagsubsidies verstrekken). De bepalingen over meerjarige subsidiëring in de Algemene Subsidieverordening 2005 sluiten grotendeels aan bij de door u genoemde aanbevelingen. Op dit moment hanteren wij in de praktijk nog geen meerjarige prestatieafspraken. In de komende jaren zullen we hier met een aantal organisaties geleidelijk wel naar toe groeien. Wij achten het daarbij logisch om conform de door u genoemde aanbevelingen te werk te gaan.

#### 5. Onderscheid grote en kleine instellingen

*Ten aanzien van (tussentijdse) toetsing van de beoogde prestaties door de instellingen en verenigingen kan onderscheid worden gemaakt tussen grote, professionele organisaties) en kleine, vrijwilligersorganisaties. De rekenkamercommissie is er voorstander van om de procedures bij de kleine subsidiebedragen/vrijwilligersorganisaties zo eenvoudig mogelijk te houden.*

Dit sluit geheel aan bij onze visie. In de nadere uitwerking van het subsidiebeleid en de subsidiebeleidsregels zullen wij dit onderscheid in benadering en procedures ook gaan hanteren.

Kleine organisatie en organisatie die hoofdzakelijk door vrijwilligers geleid worden komen in het algemeen in aanmerking voor een grondslagsubsidie. Daarbij gelden eenvoudige procedures voor subsidieaanvraag en – verantwoording, alsmede een geringe gemeentelijke toetsing op beoogde prestaties.

#### 6. Effectiviteit een plaats geven in het gehele subsidieproces

*Leg in het subsidieproces (het afhandelen van de subsidieaanvraag) meer expliciet en*

## *Rekenkamercommissies ViP+*

*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). 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.*

Hiermee geeft u aan dat sturen op effectiviteit van subsidieverlening niet alleen achteraf plaats moet vinden (toetsing van prestaties en inzet van middelen), maar ook voorafgaand aan de subsidieverlening door middel van het formuleren van duidelijke beleidsdoelstellingen waar subsidieaanvragen vooraf inhoudelijk op beoordeeld kunnen worden.

Wij onderschrijven de noodzaak van het hanteren van goed geformuleerde sturingsdocumenten. Een eerste aanzet hiertoe is gedaan door middel van de vaststelling in 2005 van het Subsidieprogramma voor het subsidiejaar 2006. Daarin zijn per bestuurlijk product op hoofdlijnen subsidiebeleidsregels geformuleerd:

- welke doelstelling dienen te subsidiëren activiteiten te hebben;
- welke activiteiten zijn subsidiabel;
- wat voor soort subsidie (prestatie- of grondslagsubsidie) willen wij voor verschillende activiteiten verlenen;
- (in een aantal situaties:) hoe willen wij het voor dit product bepaalde subsidieplafond willen verdelen over subsidieaanvragers.

Voor het subsidiejaar 2008 zal de raad wederom een subsidieprogramma op hoofdlijnen vaststellen. In 2007 worden deze subsidiebeleidsregels verder ontwikkeld ten bate van een meer uitgewerkt subsidieprogramma 2009.

Met betrekking tot het achteraf toetsen van prestaties en middeleninzet zijn in de Awb, de Asv en het Uitvoeringsprotocol voldoende richtlijnen opgenomen. Met name een goede en volledige, SMART-geformuleerde inhoudelijke verantwoording van organisaties verschaft daarbij de gewenste gegevens die ons beleidsinformatie opleveren.

Sinds 2006 zijn de subsidiedossiers voor de lopende subsidiejaren nagenoeg geheel op orde.

### 7. Shared partnership (vertrouwen, waarderen, ontzorgen)

*Merk zowel grote als kleine instellingen en verenigingen meer in woord en daad aan als 'zakelijke' partners van de gemeente in het bereiken van maatschappelijke effecten.*

*Het uitspreken van 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).*

In de eerste plaats willen wij bij deze aanbeveling opmerken dat gemeentelijke waardering voor een organisatie of voor activiteiten zich niet per definitie hoeft te vertalen in een gemeentelijke subsidietoekenning. Ook op indirecte wijze, bijvoorbeeld via het gemeentelijk accommodatiebeleid of vrijwilligersbeleid, kan de gemeente activiteiten ondersteunen. Dit is expliciet ook zo verwoord in de toelichting bij het Uitvoeringsprotocol Subsidies 2005.

Ter bevordering van een goede aansturing van vrijwilligersorganisaties is bijvoorbeeld sinds 2006 de Stichting Leusden Actief opgericht.

Bij een zakelijkere verhouding tussen gemeente en organisaties hoort ook dat wordt beoordeeld of organisaties, al dan niet geheel met eigen middelen, hun activiteiten kunnen bekostigen. Ook als deze passen binnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen (subsidie is altijd aanvullend). In de Algemene Subsidieverordening en het Uitvoeringsprotocol zijn daarom bepalingen ten aanzien van de maximaal toegestane omvang van de algemene reserve of egalisereserve.

### **Nawoord rekenkamercommissie**

De rekenkamercommissie wil met de opmerking om subsidiënten meer in woord en daad als partners van de gemeente te zien, benadrukken dat waardering en ondersteuning van de gemeente (onder andere door goede regelgeving, zo beperkt als mogelijk) het functioneren van deze waardevolle organisaties zo eenvoudig en doelmatig mogelijk kan maken. Het beter doen functioneren is veelal effectiever dan het toepassen van een (te) stringente regelgeving. Verder denken wij bij waardering van vrijwilligers aan bijvoorbeeld een 'Avond van de Vrijwilliger' of een zgn. 'boerenkoolbijeenkoms'.

## **Bijlage 1 Respondenten**

De heer G. van Charante, senior beleidsmedewerker van het cluster Sport , Educatie en Cultuur (SEC)

De heer H. Hagen, beleidsmedewerker Welzijn

De heer M. Rijlaarsdam, waarnemend gemeentesecretaris

*Rekenkamercommissies ViP+*

## **Bijlage 2 Documenten en literatuurlijst**

### **Documenten gemeente**

- Aanpassing subsidieverstrekking (van de website)
- Algemene Subsidieverordening 2005
- Collegeprogramma 2002 - 2006
- Jaarplan ouderenbeleid Leusden 2004-2005
- Nota ouderenbeleid op maat, 1995
- Overzicht subsidies 2005, zoals vermeld in 'Collegenijs'
- Programmabegroting 2006-2009
- Subsidieverordening Welzijnswerk 1995
- Subsidie- en Uitvoeringsovereenkomst 2005 met Stichting Banenplan
- Uitvoeringsprotocol subsidies 2005
- Wegen van Welzijn. Uitwerking beleidskaders", versie 1 april 2003
- Stukken over effectiviteit (startnotities, evaluaties)
- Overzichten van verstrekte subsidies,

### **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

*Rekenkamercommissies ViP+*

## **Bijlage 3 Resultaten dossieronderzoek**

In deze bijlage staan de resultaten van het dossieronderzoek van de vier cases:

- Stichting Openbare Bibliotheek Leusden
- Stichting Welzijn Ouderen Leusden
- Steunpunt Kunst Centraal
- LZ&PC De Haaien

### **Processtap A Kaderstelling**

*Toelichting op subvraag 1: Hoe zijn de subsidiedoelstellingen geformuleerd (SMART)?*

Geen aanvullingen.

*Subvraag 2 Aansluiting doelstellingen subsidiebeleid en doelstellingen gemeentelijk beleid.*

De Rekenkamercommissie is nagegaan of en in hoeverre er aansluiting bestaat tussen de subsidiedoelstellingen en het beleid van de gemeente en of er beleidseffecten zijn geformuleerd voor de beleidsterreinen van de Bibliotheek Leusden, de Stichting Welzijn Ouderen Leusden, het Steunpunt Kunst Centraal en LZ&PC De Haaien. De resultaten, die vooral in de programmabegrotingen zichtbaar zijn onder de paragraaf “wat willen we bereiken”, zijn voor de cases als volgt:

#### *Bibliotheek*

In zowel het Raadsconvenant 2002-2006 als in de Programmabegrotingen 2004 en 2005 staat de (kwalitatieve) doelstelling “handhaven huidig voorzieningenniveau” vermeld.<sup>6</sup> De doelstellingen in de nota Wegen van Welzijn betekenen een verdere uitwerking van deze doelstelling maar is nog steeds algemeen als we optekenen: “de participatie van nieuwkomers in de samenleving en de bevordering van sociale cohesie in de buurt en dat de bibliotheek een centrale rol moeten spelen in de publieke informatieverzorging en meer dan voorheen optreden als uitgever of bewerker van informatie en burgers helpen bij competent gebruik van uiteenlopende informatiebronnen”. De effecten zijn onvoldoende meetbaar en geduid met een tijdfactor.

We merken op dat in het boekwerk Bestuurlijke producten over 2004 en 2005 een op zich zelf staand beleidsdoel staat geformuleerd: “het bereiken van (groepen) burgers met informatie van educatieve, culturele of recreatieve aard die anders niet of slechts tegen hoge kosten verkrijgbaar is, alsmede het bevorderen van het vrije verkeer van informatie”.

#### *Ouderenbeleid*

Het Raadsconvenant 2002-2006 spreekt over het grote belang van een actief ouderenbeleid en geeft aan dat in dit kader het initiatief “knopen leggen” verder ontwikkeld moet worden. De relatie tussen de beleidsnota Ouderen op maat (1995), waarin de maatschappelijke participatie van ouderen centraal staat en doelstellingen in de Programmabegrotingen 2004 en 2005 beperkt zich tot het realiseren van een voor ouderen zorgvriendelijke woonwijk G’houten/Centrum.

Het gemeentelijk Jaarplan Ouderenbeleid Leusden 2004-2005 bevat 11 algemeen geformuleerde projecten, zoals "Is uw gemeente Ouderenproof", Woonzorgzones, Bewustwording levensloop en regie, Eenzaamheid, meervoudige problematiek en Participatie ouderenbeleid.

De Programmabegroting 2005 vermeldt geen doelstellingen. Het boekwerk Bestuurlijke producten over 2004 en 2005 legt wel een (beperkt) verband met de beleidsdoelstellingen in de nota Ouderen op maat en het Jaarplan Ouderenbeleid 2004-2005 “het bevorderen van de mogelijkheden van maatschappelijke participatie van ouderen”.

#### *Sportbeleid*

---

<sup>6</sup> Programmabegroting 2003 niet ontvangen

## *Rekenkamercommissies ViP+*

De in de Programmabegroting 2004 genoemde doelstellingen: verhogen sportdeelname, een meer vraaggericht en integraal opererende gemeente, ondersteuning bieden aan de sportverenigingen, herijking van indirecte (accommodatiebeleid) en directe subsidiëring, sluiten in grote lijnen aan bij de doelstelling in de nota “Wegen van Welzijn” en de Kadernota “Sport voor iedereen” (2003), waarin het bevorderen van een actieve en blijvende sportdeelname bij alle inwoners van Leusden centraal staat.

Opmerkelijk is dat het beleidsdoel sport en recreatie in het boekwerk Bestuurlijke producten 2004 en 2005 is omschreven als: Leusdenaren stimuleren tot regelmatige lichaamsbeweging en het bieden van mogelijkheden tot ontspanning in de open lucht.

### *Cultuur en Kunstbeleid*

Volgens de nota Wegen van Welzijn (2003) moet het kwalitatief hoge voorzieningenniveau voor cultuur en kunstbeleid niet alleen worden gehandhaafd, maar ook worden aangepast aan de veranderingen in leeftijdsopbouw en samenstelling van de Leusdense bevolking. Aandacht dient hierbij te zijn voor een op Leusden passende ondersteuning van initiatieven en programma's op cultureel gebied. Deze doelstelling sluit volledig aan op

Het beleidsdoel in het boekwerk Bestuurlijke producten 2004/2005 staat omschreven als: het integreren van beeldende kunst binnen de Leusdense gemeenschap door het plaatsen van kunst, dan wel het stimuleren hiervan (Kunstkwartier Leusden), alsmede het stimuleren van activiteiten op het gebied van kunstzinnige vorming en cultuur.

### **Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)**

De subsidieaanvragen gebeuren in de vier onderzochte cases meestal niet expliciet in de vorm van een brief of schriftelijke aanvraag. Veelal wordt een aanvraag door de gemeente zelf afgeleid uit een toegezonden begroting, een bestuurlijk overleg of een ambtelijk overleg. De gemeente stelt in overleg met de instellingen subsidiecontracten op. Geconstateerd is dat deze subsidiecontracten vrijwel ongetekend worden geretourneerd, ondanks de mededeling in een begeleidende brief dat de subsidieverlening gebeurt onder het voorbehoud dat het contract door subsidiënt is ondertekend en is teruggestuurd.

Het dossieronderzoek van de geselecteerde casus levert over de jaren 2003-2005 de volgende informatie op:

-*Stg Openbare Bibliotheek Leusden*: de stichting vraagt subsidie aan door middel van het indienen van begrotingen, ca.. De aanvraag voor 2003 is op 11 februari 2003 binnengekomen; bijna een jaar te laat. De bibliotheekbegroting bevat geen informatie over de prestaties en effecten van de dienstverlening.

-*Stichting Welzijn Ouderen Leusden*: de stichting vraagt subsidie aan door middel van het indienen van begrotingen en prestatieoverzichten.

-*Steunpunt Kunst Centraal*: de subsidieaanvraag 2003 ontbreekt in het dossier. De aanvraag voor de jaren 2004 en 2005, incl jaarrekeningen, zijn wel aangetroffen. Jaarlijks wordt rond 1 april een overzicht/brochure met 12 activiteiten voor basisscholen in Leusden op het gebied van muziek, dans, toneel, beeldende kunst, audio en literatuur toegestuurd.

*LZ&PC De Haaien*: de vereniging heeft op 12 april 2003 subsidie aangevraagd, nadat er in maart 2001 een meerjarenactiviteitenplan 2002-2005 is ingediend. Voor de jaren 2004 en 2005 zijn geen subsidieaanvragen in het dossier aangetroffen.

### **Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing aanvraag (gemeentelijke norm)**

De subsidieaanvragen van de Stichting Openbare Bibliotheken Leusden, de Stichting Welzijn Ouderen Leusden, Steunpunt Kunst Centraal en LZ&PC De Haaien zijn volgens een respondent getoetst aan de hand van vastgesteld gemeentelijk beleid. De Rekenkamercommissie heeft echter met betrekking tot



## ***Rekenkamercommissies ViP+***

de toetsing van de subsidieaanvragen in de dossiers geen afzonderlijke schriftelijk vastgelegde adviezen aangetroffen.

### **Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)**

De subsidiebedragen voor de jaren 2003, 2004 en 2005 zijn gebaseerd op de subsidiëring over het jaar 2002 plus een indexatie.

*-Stg Openbare Bibliotheek Leusden:* een (concept)subsidiecontract 2003 dat als bijlage bij de beschikking van 30 december 2002 ten bedrage van €263.097 behoort te zitten, is niet in het dossier aangetroffen.

Het subsidiecontract 2004 tussen de gemeente en het Bibliotheekbestuur zou op 18 maart 2004 definitief zijn geworden. De Rekenkamer heeft alleen een conceptcontract in dossier aangetroffen. Het subsidiecontract 2005 voor de beide vestigingen van de Openbare bibliotheek vermeldt prestaties en streefcijfers, zoals 158,5 formatie uren beroepskrachten, 50 vrijwilligers, 50.000 boeken(bezit), waarvan 2500 digitale informatiedragers en 280.000 uitleningen en minimaal 4025 jeugdleden (t/m 17 jaar) en 4140 leden > 18 jaar, zijn afgeleid van gegevens uit vorige jaren en gebaseerd op lage aannames. Een handtekening van het Stichtingsbestuur ontbreekt op het subsidiecontract 2005.

*-Stichting Welzijn Ouderen Leusden:* het subsidiecontract voor 2003, behorende bij de beschikkingsbrief van 20 januari 2003 voor het verlenen van een subsidie van €214.192 vermeldt de volgende prestaties: Tafeltje dekje 17.350 maaltijden, Aqua Fit 150 deelnemers, Hulproepsysteem (soc.alarm.), 65 deelnemers, Sociaal-culturele activiteiten 250 deelnemers, Educatieve activiteiten 250 deelnemers, Project De Huiskamer 16 deelnemers, Informatiepunt 250 contacten.

Voor het jaar 2004 zijn dezelfde prestaties (streefcijfers) als voor 2003 aangehouden.

In 2005 zijn de prestaties verhoogd voor: Tafeltje dekje naar 19.000 maaltijden (was 17.350), Aqua Fit naar 200 deelnemers (was 150), Sociaal-culturele activiteiten naar 300 deelnemers (was 250), Educatieve activiteiten naar 300 deelnemers (was 250) en Informatiepunt 900 contacten (was 250).

De handtekeningen van het Stichtingsbestuur ontbreken op alle subsidiecontracten 2003.

*-Steunpunt Kunst Centraal:* de subsidiebeschikking van 30 december 2002 voor een bedrag van €12.444 spreekt over een concept-subsidiecontract voor het jaar 2003. Het contract is echter niet in het dossier aangetroffen.

In de subsidiebeschikkingen 2004 en 2005 wordt niet meer gesproken over subsidiecontracten, maar specifiek uit te voeren activiteiten. In dit geval het verzorgen van minimaal 12 activiteiten voor 15 basisscholen in de gemeente Leusden met ca. 3100 leerlingen op het gebied van muziek, dans, toneel, beeldend, audiovisueel en literatuur.

*LZ&PC De Haaien:* de beschikking voor het verlenen van subsidie voor 2003 van 30 december 2002 geeft aan dat een concept-subsidiecontract is bijgevoegd. Dit concept (het definitieve contract is niet in het dossier aangetroffen) vermeldt de volgende prestaties: Het verschaffen van zwemplezier aan ca 320 leden in de sporten waterpolo en zwemmen, Jeugd kennis laten maken met water, zodat ze vertrouwd zijn met deze omgeving, Behouden jeugd voor de zwem- en polosport met mogelijkheid ze te laten doorstromen naar prestatiegericht zwemmen en waterpolo, Leden faciliteren om te trainen op gewenste niveau, Handhaving huidige niveaus eerste teams van zwemmen en waterpolo, In samenwerking met zwembad de octopus organiseren van zwemvierdaagse, Deelnemen aan en organiseren van schoolzwemwedstrijden, competities, wedstrijden en toernooien, organiseren van een kamp voor de jeugdleden en een activiteitenweek. Het aantal gebruiksuren zwembad Octopus 760.

De subsidiecontracten voor de jaren 2004 en 2005 zijn niet verder aangetroffen.

### **Processtap C Volgen van de uitvoering (gemeentelijke norm)**

Een respondent geeft aan dat er over de voortgang van de uitvoering tussentijds zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau overleg wordt gevoerd met de grotere instellingen. Van de bibliotheek en het

## Rekenkamercommissies ViP+

ouderenwerk zijn gespreksverslagen over de voortgang aangetroffen. De kleinere verenigingen en instellingen worden niet gevolgd.

### Processtap D Vaststelling subsidie (gemeentelijke norm)

-*Stg Openbare Bibliotheek Leusden*: het subsidie over 2003 is na toetsing van de jaarstukken bij brief van 14 december 2004 op €263.097 vastgesteld. De toetsingsrapportage waarna in de brief wordt verwezen is niet in het dossier aangetroffen. Over 2004 heeft de rekenkamercommissie geen beschikking en toetsingsrapportage aangetroffen.

De subsidie over 2005 is na toetsing van de jaarstukken bij brief van 28 juni 2006 vastgesteld op een bedrag van €322.471,, inclusief twee incidentele subsidies van €9.500 en €41.000.

De Toetsingsrapportage jaarstukken 2005 vermeldt ook de resultaten over de jaren 2003 en 2004 wijken met uitzondering van het aantal uitleningen en het aantal leden, niet van elkaar af.

Opvallend is dat het streefcijfer voor uitleningen op 317.000 is gesteld en afwijkt van het streefcijfer in het subsidiecontract 2005 dat 280.000 noemt. De werkelijke uitleenresultaten zijn voor het jaar 2003: 262.139 uitleningen, 2004: 253.366 uitleningen en 2005: 266.734 uitleningen.

Het aantal leden wordt in de toetsingsrapportage als volgt weergegeven:

Prestatieresultaat 2005	Prestatie	Resultaat 2003	Resultaat 2004	Resultaat 2005
Totaal leden t/m 17 jaar	4.450	4.035	3.938	3.747
Totaal leden v.a. 18 jaar	4.155	4.201	4.102	3.979

Overigens worden er in het jaarverslag van de bibliotheek over 2005 verschillende activiteiten beschreven, zoals de Boekenweek, Weken van het reizen, diverse lezingen en de inspanningen voor het Jeugdbibliotheekwerk, inclusief de basisscholen.

Het toetsingrapport meldt dat het afgesproken resultaat in 2005 in voldoende mate is gehaald.

-*Stichting Welzijn Ouderen Leusden*: in de beschikkingsbrief van 18 oktober 2005 stellen b&w het subsidie over 2004 vast op €249.047, inclusief een extra subsidie van €29.500 voor het project Ouderenadviseur. De Toetsingsrapportage Jaarstukken Stg. Welzijn Ouderen Leusden 2004 vermeldt:  
-de bestuurlijke organisatie/coördinatie van de WOL zitten op het gebied van professionaliteit in een stijgende lijn. Totaal 8 personen in dienst bij de WOL met een totaal dienstverband van bijna 3 fte;  
-het brede scala aan activiteiten vanuit de Wolboom voor enerzijds vitale ouderen en anderzijds de dienstverlening voor zorgbehoevende ouderen voorzien in een grote behoefte. Het aantal deelnemers is constant hoog en constant;

-de projecten Ouderenadviseur, mantelzorg, Ouderenproof en Wonen en Zorg verlopen met wisselende voortgang;

-de WOL ontwikkelt zich conform de gemeentelijke wens steeds verder tot een algemene welzijnsinstelling met veel inhoudelijke relaties met andere beleidsterreinen en organisaties.

Ook worden er enkele financiële opmerkingen over de jaarrekening 2004 gemaakt, met name dat de accountant geen oordeel kan geven over de getrouwheid van de jaarrekening als geheel, omdat de aard van de bedrijfsactiviteiten en de omvang van de huishouding de interne organisatie niet op economische wijze zodanig kan worden ingericht dat door accountantscontrole op rationele de vereiste zekerheid kan worden verkregen over de volledigheid van de opgenomen baten en daarmee samenhangende posten. De accountant heeft geen tekortkomingen in de jaarrekening aangetroffen. De Rekenkamer merkt op dat er tussen de Toetsingsrapportage en het Subsidiecontract geen enkele relatie valt te ontdekken, de streefcijfers in het Subsidiecontract zijn niet getoetst, terwijl alle jaarrekeningen van de Stichting wel zijn ontvangen.

De subsidiebeschikkingen over de jaren 2003 en 2005 zijn niet in de dossiers aangetroffen.

## ***Rekenkamercommissies ViP+***

*-Steunpunt Kunst Centraal:* in de beschikkingen van 19 oktober 2004, 18 oktober 2005 en 28 juni 2006 zijn de subsidies over 2003, 2004 en 2005 na toetsing resp. vastgesteld op €12.444, €12.755 en €12.882,60. Volgens de Toetsingsrapportages Kunst Centraal geven de inhoudelijke jaarverslagen een goed beeld van de activiteiten en valt af te leiden dat de prestatie-eisen uit het Subsidiecontract te weten 12 activiteiten voor basisscholen in Leusden op het gebied van muziek, dans, toneel, beeldende kunst, audio en literatuur zijn gerealiseerd.

*LZ&PC De Haaien:* de jaarstukken 2003 tot en met 2005 zijn vertraagd ontvangen; waarschijnlijk omdat een boekjaar van 1 juli tot en met 30 juni wordt gehanteerd. Er zijn in de dossiers over de onderzochte jaren geen subsidiebeschikkingen of toetsingsrapportages gevonden.

### **Processtap E Evaluatie (gemeentelijke norm)**

Er zijn geen evaluatieonderzoeken in de periode 2003-2005 uitgevoerd.

*Rekenkamercommissies ViP+*

## 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](mailto: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](http://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)

.....

## *Rekenkamercommissies ViP+*

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

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

.....

	Eenvoudig	Lastig	Onnodig ingewikkeld	Anders, nl
Vraag 3				
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)

.....

	Eenvoudig	Lastig	Onnodig ingewikkeld	Anders, nl
Vraag 4				
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?

.....