



Effectiviteit van het subsidiebeleid in Woudenberg



EINDRAPPORT
Rekenkamercommissie
Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg

April 2007

Rekenkamercommissies ViP+

COLOFON

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

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

Per 1 januari 2006 heeft de gemeente Zeewolde zich aangesloten bij de commissie Barneveld/Leusden.

De rekenkamercommissie Renswoude/Scherpenzeel/Woudenberg bestaat uit de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), de heer D.J. Jans (lid) en de heer J.G.W. Scheltinga (lid). De rekenkamercommissie wordt ondersteund door de ambtelijk secretaris/onderzoekers mevrouw B.C.J. Does en mevrouw P.R. van Putten.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	7
1.2 Doel van het onderzoek.....	7
1.3 Onderzoeksaanpak.....	9
1.4 Leeswijzer.....	9
Hoofdstuk 2 Normenkader.....	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Normenkader effectiviteit van het subsidiebeleid.....	11
Hoofdstuk 3 Bevindingen effectiviteit van het subsidiebeleid en –proces.....	15
3.1 Het subsidiebeleid in Woudenberg 2003-2005.....	15
3.2 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces in Woudenberg.....	16
3.2.1 Effectiviteit subsidiebeleid.....	17
3.2.2 Effectiviteit subsidieproces.....	19
3.3 De rol van de gemeenteraad.....	22
3.4 Actuele ontwikkelingen.....	23
3.5 Vereenvoudiging van regelgeving.....	23
3.6 Bevindingen subsidiënten.....	23
Hoofdstuk 4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	25
4.1 Samenvatting en conclusies.....	25
4.2 Aanbevelingen (en best practices).....	28
Bestuurlijke reactie.....	31
Nawoord rekenkamercommissie.....	31
Bijlage 1 Respondenten.....	33
Bijlage 2 Documenten en literatuur.....	35
Bijlage 3 Resultaten dossieronderzoek.....	37
Bijlage 4 Vragenlijst subsidiënten.....	41

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 onderzoeksaanpak

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

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

1.2 Doel van het onderzoek

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

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

Deze probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

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

Rekenkamercommissies ViP+

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

Effectiviteit

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

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

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

Omdat kaderstelling voor subsidiebeleid nog in ontwikkeling is gaat de 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 uitgevoerd en daarbij gekeken naar beschikbare informatie, hoofdlijnen van het subsidiebeleid, gemeentespecifieke context en omvang van de subsidies. Op basis van deze resultaten is besloten tot de volgende afbakening:

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

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

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

Rekenkamercommissies ViP+

Rapportage

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

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft als volgt vorm gekregen:

a. Documentenstudie

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

b. Onderzoek cases: dossieronderzoek en interviews.

De rekenkamercommissie heeft gekozen voor de volgende cases:

- subsidiering bibliotheek
- subsidiering ouderenwerk
- subsidiering sportvereniging

Per case heeft de rekenkamercommissie dossiers onderzocht en daarna een aanvullend interview gehouden met de desbetreffende beleidsambtenaar. 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 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.

Rekenkamercommissies ViP+

Hoofdstuk 2 Normenkader

2.1 Inleiding

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

Het normenkader volgt uit de vijf onderscheiden processtappen.

Tabel 1: Fasering subsidie

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

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

2.2 Normenkader effectiviteit van het subsidiebeleid

A Processtap Kaderstelling

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

- Raads/collegeprogramma – programmabegroting – beleidsnota – subsidiebeleid

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

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

Rekenkamercommissies ViP+

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

Processtap A Kaderstelling (gemeentelijke norm)

Raadsvoorstel (22 mei 2003) bij de ASV 2004:

Het inhoudelijke toetsingskader wordt gevormd door de beleidsvoornemens in de Toekomstvisie Woudenberg 2015, en door de doelstellingen van vastgesteld en voorgenomen beleid. In deze Toekomstvisie zijn ook de prioriteiten voor de komende vier jaar vastgesteld (in het kader van subsidieverstrekking).

Subsidienota 2003:

In de subsidienota staat een overzicht van de indeling van de programmabegroting: bij ieder onderdeel van de begroting is de doelstelling verwoord van het vastgestelde en voorgenomen gemeentelijk beleid. Het is de bedoeling de doelstellingen op te nemen in de gemeentebegroting 2004 met de kwaliteitseisen.

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 Woudenberg heeft hierover de volgende richtlijnen vastgelegd:

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)

ASV 1994 art. 11 –17

Afhankelijk van de soort subsidie een werkplan of omschrijving van de activiteiten/voorzieningen

ASV 2004 art.7 en art. 20

Afhankelijk van de soort subsidie: indienen van werkplan of omschrijving van de activiteiten

Uit subsidienota 2004:

Iedere instelling die een verzoek indient, wordt uitgenodigd voor een gesprek, om te bespreken op welke wijze de verschillende activiteiten van de instelling bijdragen aan het bereiken van onze gemeentelijke doelstellingen.

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?

Rekenkamercommissies ViP+

- 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 Woudenberg heeft hierover het volgende opgenomen in de ASV:

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing (gemeentelijke norm)

ASV 1994 art. 9

Instelling kan slechts voor subsidie in aanmerking komen als (voorzover gericht op effectiviteit):

- aan de activiteit ook maatschappelijke behoefte bestaat, en aansluit bij initiatieven/behoeften van de Woudenbergse bevolking (of groepen daaruit);
- aan de activiteiten in beginsel door een ieder kan worden deelgenomen;
- zodanig middelen worden aangewend dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de beoogde doelstelling zal worden bereikt.

ASV 2004 art. 9-11 en 22-24

- Toets op verordening, beleidsregels en het door het bestuursorgaan vastgestelde beleid
- Een afwijzingsgrond is onder andere als de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd niet direct is gericht op Woudenbergse belangen en die niet specifiek gericht is op de behoeften van de Woudenbergse bevolking.

Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking

De beschikking zou moeten refereren aan het volgende:

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

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

De gemeente Woudenberg kent de volgende richtlijnen:

Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)

ASV 1994

Geen normen

ASV 2004 art. 12-13, 25-27

Bij activiteitensubsidies:

- omschrijving van de activiteiten, subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald, eventueel nadere voorwaarden;
- overleg met de instelling over de activiteiten die zij van de instelling verlangen.

Bij beleidsgestuurde contractfinanciering:

- welk bedrag voor welke activiteit;.
- overleg met de instelling over de activiteiten die zijn van de instelling verlangen. De resultaten van dit overleg worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst en is een onderdeel van de beschikking tot subsidieverlening.

Rekenkamercommissies ViP+

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 in het verslag van het gesprek. Deze afspraken staan ook in de beschikking opgenomen. De gemeente Woudenberg heeft hierover geen richtlijnen vastgesteld.

Processtap C Volgen uitvoering (gemeentelijke norm)

Geen normen benoemd in ASV of subsidienota
--

Processtap D Vaststelling subsidie

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

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

De gemeente Woudenberg heeft hierover het volgende vastgelegd:

Processtap D Vaststelling subsidie (gemeentelijke norm)

<u>ASV 1994 art. 23, 42</u>

- Indienen verslag van de uitgevoerde activiteiten.
- Intrekking/vermindering indien de subsidie niet wordt of is aangewend overeenkomstig het doel waarvoor het is verleend.

<u>ASV 2004 art. 15, 28</u>

- Bij activiteitensubsidie: indienen verslag van de in het rekeningsjaar verrichte activiteiten.
- Bij beleidsgestuurde contractfinanciering: activiteitenverslag, waarin inzicht wordt gegeven in hoeverre de overeengekomen prestaties zijn gehaald, en of de in het werkplan opgenomen doelstellingen, alsmede de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd.

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 Woudenberg heeft over de evaluatie geen richtlijnen vastgelegd.

Processtap E Evaluatie (gemeentelijke norm)

Geen normen benoemd in ASV of subsidienota
--

Hoofdstuk 3 Bevindingen effectiviteit van het subsidiebeleid en –proces

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen, op basis van het vooronderzoek, het documenten- en dossieronderzoek en de aanvullende face-to-face/telefonische 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 Woudenberg 2003-2005

Het subsidiebeleid in de gemeente Woudenberg heeft betrekking op het terrein van Welzijn, cultuur, sport/recreatie en volksgezondheid (Programma vier tot en met zeven uit de programmabegroting)³.

Voor de subsidies die in 2003 zijn verleend (en dus aangevraagd in 2002) gold nog de oude Algemene Subsidieverordening (ASV) van 1994, en staat de beleidsmatige uitwerking in het Programma Specifiek Welzijn 2003. Subsidiëring vond destijds volgens een respondent hoofdzakelijk plaats op basis van zogenaamde exploitatiesubsidies (inputgericht): de gemeente vulde de ‘tekorten’ op de exploitatiebegrotingen aan.

Het subsidiebeleid van de gemeente Woudenberg richt zich sinds 2004 op de activiteiten van de instellingen en is daarmee meer ‘outputgericht’. Het subsidiebeleid van de gemeente Woudenberg over de periode 2004-2005 is uitgewerkt in de Subsidienota 2003 en in de ASV 2004. Er wordt hierin een onderscheid gemaakt tussen activiteitensubsidies en beleidsgestuurde subsidies.

In de ASV's staan de volgende subsidievormen opgenomen.

Soorten subsidie in de gemeente Woudenberg (ASV 1994, ASV 2004)

ASV 1994 art.2

Diverse vormen zoals Startsubsidie, Periodieke subsidie, Exploitatiesubsidie, Experimentensubsidie, Investeringsubsidie, Garantiegeldsubsidie, Garantiegeldregeling.

ASV 2004 art.1

Subsidieverordening benoemt de volgende drie soorten subsidies:

- Structurele activiteitensubsidie: jaarlijkse subsidie die wordt verstrekt voor activiteiten die in principe van onbepaalde duur zijn.
- Incidentele activiteitensubsidie: subsidie die eenmalig wordt verstrekt voor in beginsel eenmalige en kortdurende activiteiten.

³ Sportverenigingen krijgen op dit moment overigens geen subsidie: zij hebben namelijk al een lage huur, omdat de beheersstichtingen van de betrokken accommodaties een exploitatiebijdrage van de gemeente ontvangen.

Rekenkamercommissies ViP+

- Beleidsgestuurde contractfinanciering: subsidie die op basis van producten en prestaties voor één of meerdere jaren tot maximaal vier jaar wordt verstrekt.

In het nieuwe subsidiebeleid zijn alleen de activiteitensubsidies blijven bestaan, en is de beleidsgestuurde contractfinanciering toegevoegd.

In het onderscheid tussen activiteiten- en beleidsgestuurde contractfinanciering is de hoogte van het subsidiebedrag het belangrijkste criterium:

- Subsidies onder 7.000 euro: activiteitensubsidie, met eenvoudige afspraken tussen gemeente en de organisatie/instelling over de activiteiten.
- Subsidies vanaf 7.000 euro: beleidsgestuurde activiteiten. Er wordt naar gestreefd om afspraken te maken tussen gemeente en de organisatie/instelling aangaande prestaties, maar dit is volgens een respondent nog in ontwikkeling.

De coördinatie van de subsidieaanvragen ligt in de gemeente bij het taakveld Maatschappelijke zaken. Soms komen incidentele aanvragen bij andere afdelingen binnen.

Omvang subsidies

De omvang van de subsidies over de periode 2003 – 2005 staat in onderstaande tabel:

Tabel 3.1: overzicht vastgestelde subsidiebedragen over 2003-2005

Beleidssterrein	2003		2004		2005	
	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag	Aantal instellingen	Verleend subsidiebedrag
Welzijn	12	48.550	24	491.934	25	424.299
Cultuur en educatie	12	206.385	12	205.063	12	212.704
Sport en recreatie	6	14.209	4	13.604	4	13.920
Totaal	30	269.144	40	710.601	41	656.923

Toelichting:

- Het totale subsidiebedrag in 2003 ligt aanzienlijk lager dan in 2004 en 2005: sommige instellingen (zoals SWO Ede, RIO Eemland en Thuiszorg Eemland) vielen tot en met 2003 niet onder het Programma Specifiek Welzijn. Vanaf 2004 is ervoor gekozen om alle verleende subsidies op te nemen in het jaarlijkse Overzicht verleende subsidies.
- Aantal instellingen: sommige instellingen zijn meer keren geteld als zij voor activiteiten op verschillende beleidsterreinen werden gesubsidieerd (bijvoorbeeld Amant, die onder andere subsidie ontvangt voor het algemeen maatschappelijk werk en voor de jeugdgezondheidszorg)

3.2 Effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces in Woudenberg

In deze paragraaf vergelijken we de gemeentelijke normen met de gemeentelijke praktijk. Om de effectiviteit van het subsidiebeleid en het subsidieproces te beoordelen hebben we gekeken naar de praktijk van het subsidiebeleid in het algemeen (in het vooronderzoek) en naar drie casestudies:

- bibliotheek (beleidsgestuurde contractfinanciering);
- stichting Welzijn Ouderen Woudenberg en Stichting Welzijn Ouderen Ede (beleidsgestuurde contractfinanciering); De gemeente verleent een subsidie aan de SWO Woudenberg. Daarnaast kocht de gemeente tot 2006 met een subsidie een aantal uur 'ouderenwerk' in bij SWO Ede. De ouderenwerkster werkte vervolgens vanuit SWO Woudenberg⁴.
- gymnastiekvereniging Longa (structurele activiteitensubsidie).

⁴ Vanaf 2006 zal SWO Woudenberg zelf de uren ouderenwerk inkopen.

Rekenkamercommissies ViP+

We volgen de cases aan de hand van de processtappen zoals beschreven in hoofdstuk 2, en op basis van de gemeentelijke normen:

Procesbeschrijving subsidie

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

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

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 effecten). In het beleid vóór 2004 (geldend voor de subsidies in 2003) zijn we geen gemeentelijke richtlijnen tegengekomen aangaande kaderstelling.

Processtap A Kaderstelling (gemeentelijke norm)

Raadsvoorstel (22 mei 2003) bij de ASV 2004:

Het inhoudelijke toetsingskader wordt gevormd door de beleidsvoornemens in de Toekomstvisie Woudenberg 2015, en door de doelstellingen van vastgesteld en voorgenomen beleid. In deze Toekomstvisie zijn ook de prioriteiten voor de komende vier jaar vastgesteld (in het kader van subsidieverstrekking).

Subsidienota 2003:

In de subsidienota staat een overzicht van de indeling van de programmabegroting: bij ieder onderdeel van de begroting is de doelstelling verwoord van het vastgestelde en voorgenomen gemeentelijk beleid. De doelstellingen dienen te worden opgenomen in de gemeentebegroting 2004 met de kwaliteitseisen.

Hiermee is expliciet gesteld dat het gemeentelijke beleid het kader vormt voor de subsidies.

Kaderstelling in de praktijk

De rekenkamercommissie heeft gekeken:

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

Rekenkamercommissies ViP+

Ad 1. Hoe zijn de subsidiedoelstellingen geformuleerd (SMART)?

Voor 2003 staan de subsidiedoelstellingen opgenomen in het Programma Specifiek Welzijn. Dit programma is grotendeels samengesteld naar aanleiding van de ontvangen verzoeken om subsidie en vermeldt dat het grotendeels een voortzetting is van het tot op heden gevoerde subsidiebeleid.

Vanaf 2004 vindt de besluitvorming over subsidies plaats op basis van de subsidienota 2003 en de ASV 2004, waarin de raad de kaders heeft aangegeven voor het college. Voor de drie cases staat in de subsidienota 2003 aangegeven wat de doelstellingen zijn, gebaseerd op het vastgestelde en voorgenomen beleid van de gemeente. De doelstellingen voor de twee grote subsidies (bibliotheek, ouderenwerk) zijn gericht op beoogde maatschappelijk effecten (outcome) maar blijven wel algemeen van aard (niet specifiek, niet meetbaar en niet tijdgebonden). Er is geen uitwerking in beleidsprestaties die SMART zijn gedefinieerd (output). De doelstelling voor de sportverenigingen is gericht op het voorzieningenniveau, en heel algemeen op 'een bijdrage van sport aan de maatschappij'.

De gemeente Woudenberg stelt dat in het dualistische bestel de gemeenteraad de kaders en doelstellingen van gemeentebestuur vaststelt. De doelstellingen dienen hierbij helder te worden geformuleerd. Het college draagt vervolgens zorg voor uitvoering van beleid en legt verantwoording af aan de gemeenteraad over het bereiken van de doelstellingen. Eén van de instrumenten, die wordt ingezet is het verstrekken van subsidie ten behoeve van activiteiten die bijdragen aan het bereiken van gemeentelijke doelstellingen. Een gedetailleerde uitwerking van kaders leidt ertoe dat het college minder vrijheid heeft om in gezamenlijk overleg met organisaties te komen tot overeenstemming over de uit te voeren activiteiten. Juist deze vrijheid is nodig om organisaties, die grotendeels worden geleid en gedragen door vrijwilligers, te stimuleren om hun activiteiten af te stemmen op dat wat de gemeente wenst te bereiken.

Ad 2. Aansluiting bij beleidsdoelstellingen programmabegroting of beleidsnota's

De doelstellingen van het subsidiebeleid zouden moeten aansluiten op de beleidsdoelstellingen van de Toekomstvisie 2015, het collegeprogramma (2002-2006) en de programmabegrotingen.

In 2003 wordt in het Programma Specifiek Welzijn nog aangegeven dat dit geen relatie heeft met de Toekomstvisie van de gemeente. Het programma is opgesteld op basis van de aanvragen voor subsidies. De beleidsbegroting van 2003 benoemt wel beleidsdoelen, doelgroepen en prestaties. De doelen zijn algemeen geformuleerd, de prestaties zijn gericht op activiteiten/outputniveau (bijvoorbeeld aantal leden en uitleningen bibliotheek, zonder streefnormen te noemen). Voor het ouderenwerk staan de doelen wel iets uitgebreider omschreven, maar de prestaties blijven algemeen: 'organiseren en uitvoeren van gekwantificeerde activiteiten voor ouderen.

Vanaf 2004 is de aansluiting tussen het subsidiebeleid en het gemeentelijk beleid expliciet omschreven in de subsidienota 2003: het subsidiebeleid is gebaseerd op het voorgenomen en vastgestelde beleid van de gemeente. In deze subsidienota staat een overzicht van de doelstellingen van het voorgenomen en vastgestelde gemeentelijke beleid. Aangegeven wordt welke aandachtsgebieden prioriteit krijgen (jeugd, inwoners met een lage sociale economische status en ouderen). De volgende stap is de vertaling van deze doelstellingen in de

Rekenkamercommissies ViP+

programmabegroting. De inhoudelijke grondslag voor de subsidiering wordt gevormd door de in de programmabegroting opgenomen doelstelling en kwaliteitseisen. In de programmabegrotingen 2004 en 2005 zien we de doelstellingen opgenomen, zoals die in de Subsidienota 2003 werden geformuleerd.

De gemeente heeft verder voor de bibliotheek en het ouderenwerk het volgende beleid vastgelegd:

- Bibliotheek: de raad heeft in 2004 een ‘Kader bibliotheek Woudenberg nieuwe stijl’ vastgesteld. Beoogd effect is om de burgers te stimuleren zichzelf te ontplooiën, hun vrije tijd zinvol te besteden, en dergelijke. Er zijn geen beleidsprestaties vermeld. Het kader vermeldt wel specifieke groepen en thema’s, die overeenstemmen met de doelgroepen van het subsidiebeleid.
- Ouderenwerk: in 2001 heeft de gemeenten een Ouderennota vastgesteld. Hierin staat de doelgroep op een groot aantal kenmerken kwantitatief in beeld gebracht, en zijn kwetsbare groepen benoemd. De centrale doelstelling is uitgewerkt in zes subdoelstellingen. Deze zijn uitgewerkt in mogelijke activiteiten. De doelstellingen uit de ouderennota komen overeen met de doelstellingen uit de subsidienota.

Het collegeprogramma is een ander document waarin het kader voor het gemeentelijk beleid staat. In het collegeprogramma 2002-2006 staan geen doelstellingen opgenomen over het subsidiebeleid in het algemeen. Over de bibliotheek is hierin niets vermeld. Over het ouderenwerk staat opgenomen dat de gemeente een actief ouderenbeleid voert, met als uitgangspunt dat ouderen zo lang mogelijk zelfstandig moeten kunnen blijven wonen. Een middel hiervoor is zorg voor voldoende (aanpasbare) woningen voor ouderen. Hiertoe zal verdere uitvoering worden gegeven aan de nota Ouderenbeleid. Over sport zegt het collegeprogramma, dat de gemeente een onderzoek zal doen naar de haalbaarheid van kwaliteitsimpulsen.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente er expliciet naar streeft de doelstellingen van het subsidiebeleid en de doelstellingen van het gemeentelijk beleid vanaf 2004 op elkaar af te stemmen. Dit is terug te zien in de programmabegrotingen en in de beleidsnota’s voor de bibliotheek en het ouderenwerk.

3.2.2 Effectiviteit subsidieproces

In deze subparagraaf gaan we in op de volgende vier stappen in het subsidieverleningsproces (subsidieverlening, volgen van de uitvoering, vaststelling, 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 3 van dit rapport)

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag (gemeentelijke norm)

ASV 1994 art. 11 –17

Afhankelijk van de soort subsidie een werkplan of omschrijving van de activiteiten/voorzieningen

ASV 2004 art.7 en art. 20

Afhankelijk van de soort subsidie: indienen van werkplan of omschrijving van de activiteiten

Uit subsidienota 2004:

Iedere instelling die een verzoek indient, wordt uitgenodigd voor een gesprek, om te bespreken op welke wijze de verschillende activiteiten van de instelling bijdragen aan het bereiken van onze gemeentelijke doelstellingen.

Rekenkamercommissies ViP+

Het nieuwe aanvraagproces vanaf 2004 is als volgt omschreven: per brief aan de instelling en in een publicatie in de krant kondigt de gemeente aan dat subsidie kan worden aangevraagd. Als alle stukken compleet zijn, moeten de verenigingen zelf bellen om een afspraak met de gemeente te maken. Als de gemeente de stukken als goed beoordeelt en het gaat om een laag subsidiebedrag, wordt ook wel volstaan met een telefonisch gesprek. Bij hoge subsidiebedragen vindt er standaard jaarlijks een gesprek plaats met de instelling. Deze werkwijze is zeer arbeidsintensief maar de gemeentelijke organisatie stelt dat het de instellingen motiveert en dat de gemeente hen zo ook ervan bewust kan maken, dat zij onderdeel uitmaken van een breder beleid. Ook is het contactmoment volgens een respondent noodzakelijk in het kader van relatiebeheer, vroegtijdige signalering van knelpunten en eventuele doorverwijzing, en ook om waardering uit te spreken vanuit de gemeente voor de vrijwilligers. Bij de gesprekken zijn altijd twee medewerkers van de gemeente aanwezig. Het gesprek vindt plaats volgens een vaste opzet.

De cases

In de dossiers is de rekenkamercommissie de subsidieaanvragen, werkplannen en begrotingen tegengekomen of zijn deze door de organisatie aangeleverd⁵. De activiteitenplannen van de bibliotheek en het ouderenwerk (subsidies in de vorm van beleidsgestuurde contractfinanciering) bevatten omschrijvingen van de activiteiten en voldoen daarmee aan de gemeentelijke norm. Ook stelt de bibliotheek meerjarenbeleidsnotities op.

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing (gemeentelijke norm)

ASV 1994 art. 9

Instelling kan slechts voor subsidie in aanmerking komen als (voorzover gericht op effectiviteit):

- aan de activiteit ook maatschappelijke behoefte bestaat, en aansluit bij initiatieven/behoeften van de Woudenbergse bevolking (of groepen daaruit);
- aan de activiteiten in beginsel door een ieder kan worden deelgenomen;
- zodanig middelen worden aangewend dat redelijkerwijs mag worden aangenomen dat de beoogde doelstelling zal worden bereikt.

ASV 2004 art. 9-11 en 22-24

- Toets op verordening, beleidsregels en het door het bestuursorgaan vastgestelde beleid
- Een afwijzingsgrond is onder andere als de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd niet direct is gericht op Woudenbergse belangen en die niet specifiek gericht is op de behoeften van de Woudenbergse bevolking.

In het vooronderzoek geeft een respondent aan de gemeente bij de subsidieverlening kijkt naar de beleidsbegroting en relevante beleidsplannen. 'Het maakt niet uit hoe klein de subsidies zijn. Ze worden altijd getoetst op de beleidsdoelstellingen.' Hoewel de programmabegroting niet heel concreet is, biedt het volgens een respondent wel voldoende houvast in de praktijk. 'Er liggen altijd beleidsplannen ten grondslag aan de programmabegroting'.

Het beoordelen van de subsidie vindt op drie aspecten plaats: juridisch, inhoudelijk en financieel. De inhoudelijke toetsing krijgt vorm door met name te kijken naar de Toekomstvisie en de omschrijvingen/doelstelling in de programmabegroting, aldus één respondent. Ook kijkt de gemeente bij de beoordeling van subsidieaanvragen naar output (bijvoorbeeld het aantal deelnemers) en naar de doelgroep (als bijvoorbeeld de leden steeds ouder worden, bespreekt men of en hoe de subsidiënt nieuwe aanwas van leden kan bereiken). Bij de bibliotheek volgt de gemeente volgens een respondent bijvoorbeeld de belangrijkste kengetallen (percentage aantal leden/inwoners, lidmaatschap verschillende doelgroepen en dergelijke) uit de jaarverslagen.

⁵ Behalve de aanvraag van de SWO Woudenberg uit 2005.

Rekenkamercommissies ViP+

De cases

Het verslag van het jaarlijkse gesprek tussen gemeente en instelling (vanaf 2003, voor de subsidie 2004) voor de vaststelling en verlening van de subsidie geldt tegelijkertijd als toetsingsverslag. Uit de gespreksverslagen met Longa blijkt onder andere hoe de gemeente benadrukt dat de subsidie alleen bedoeld is voor activiteiten en niet voor bijvoorbeeld het opbouwen van een reservepositie ten behoeve van mogelijk toekomstig ziekteverzuim.

Processtap B3 Subsidieverlening: beschikking (gemeentelijke norm)

ASV 1994

Geen normen.

ASV 2004 art. 12-13, 25-27

Bij activiteitensubsidies:

- omschrijving van de activiteiten, subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald, eventueel nadere voorwaarden;
- overleg met de instelling over de activiteiten die zij van de instelling verlangen.

Bij beleidsgestuurde contractfinanciering:

- welk bedrag voor welke activiteit,;
- overleg met de instelling over de activiteiten die zijn van de instelling verlangen. De resultaten van dit overleg worden vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst en is een onderdeel van de beschikking tot subsidieverlening.

In het vooronderzoek beschrijft de respondent hoe van het jaarlijkse gesprek tussen gemeente en instelling een verslag wordt gemaakt. Deze wordt toegestuurd aan de instelling, die daarop binnen twee tot drie weken op kan reageren. Daarna is het verslag definitief. De concrete afspraken die zijn gemaakt staan opgenomen in de beschikking en het verslag wordt opgenomen als bijlage bij de beschikking (en maakt daardoor er ook onderdeel van uit). Dit verslag fungeert als de 'uitvoeringsovereenkomst' zoals vermeld in de ASV 2004.

Cases

In de dossiers hebben we nagenoeg alle beschikkingen en gespreksverslagen teruggevonden in de dossiers of zijn deze nagestuurd door de organisatie. De beschikkingen verwijzen onder andere naar de activiteiten. In de beschikking van de subsidies op basis van de beleidsgestuurde contractfinanciering staat nog geen omschrijvingen van de bedragen per activiteit, zoals de ASV stelt.

Processtap C Volgen van de uitvoering (gemeentelijke norm)

Geen normen benoemd in ASV of subsidienota

De gemeentelijke organisatie heeft volgens een respondent zo'n drie á vier keer per jaar contact met de bibliotheek en de plaatselijke organisaties van het ouderenwerk. In deze tussentijdse gesprekken gaat de gemeente in op de voortgang van de gesubsidieerde activiteiten en op relevante actuele ontwikkelingen. De ambtelijke organisatie stelt gespreksverslagen op, welke voor kennisgeving aan het college worden gestuurd.

Cases

Er zijn geen gemeentelijke normen gesteld aangaande het volgen van de uitvoering. Er vindt bij de grote subsidiënten volgens de gemeente wel regelmatig overleg plaats. Soms staat dit ook in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen.

Rekenkamercommissies ViP+

Processtap D Vaststelling subsidie (gemeentelijke norm)

ASV 1994 art. 23, 42

- Indienen verslag van de uitgevoerde activiteiten.
- Intrekking/vermindering indien de subsidie niet wordt of is aangewend overeenkomstig het doel waarvoor het is verleend.

ASV 2004 art. 15, 28

- Bij activiteitensubsidie: indienen verslag van de in het rekeningsjaar verrichte activiteiten.
- Bij beleidsgestuurde contractfinanciering: activiteitenverslag, waarin inzicht wordt gegeven in hoeverre de overeengekomen prestaties zijn gehaald, en of de in het werkplan opgenomen doelstellingen, alsmede de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd.

Aan de hand van de jaarlijkse subsidiegesprekken waarin ook de verantwoordingsinformatie van het voorgaande jaar aan de orde komt, stelt de gemeente het subsidiebedrag in mandaat vast en verstuurt zij de vaststellingsbeschikking.

Cases

In de dossiers bevinden zich de meeste inhoudelijke jaarverslagen en vaststellingsbeschikkingen. De jaarverslagen van de bibliotheek bevatten de belangrijkste kengetallen en gegevens over sommige activiteiten en deelnemers. Voor de subsidie op het gebied van het ouderenwerk levert de SWO Ede sinds 2004 specifieke verantwoording af aan de gemeente over de werkzaamheden op jaarbasis (aantal uren per week en soort werkzaamheden). De jaarverslagen van de SWO Woudenberg geven informatie over het aantal deelnemers per activiteit.

De gespreksverslagen, zoals aan de orde gekomen bij de beschikking, fungeren ook als toetsingsverslag voor de vaststelling van de subsidie.

Bij de beleidsgestuurde contractfinanciering voor de bibliotheek en het ouderenwerk zijn geen prestatieafspraken gemaakt, dus bij de vaststelling kan niet worden ingegaan op de gemeentelijke norm in hoeverre de overeengekomen prestaties zijn gehaald.

E Evaluatie (gemeentelijke norm)

Geen normen benoemd in ASV of subsidienota

In de formele jaarlijkse gesprekken vindt ook altijd een evaluatie plaats. Verder geldt bij het Ouderenwerk dat de meerjarige samenwerkingsovereenkomst met de SWO Ede in het jaar voorafgaand aan de verlenging wordt doorgesproken.

3.3 De rol van de gemeenteraad

Ten aanzien van het kaderstellen geldt dat de raad de beoogde maatschappelijke effecten vaststelt in de programmabegroting. In 2004 is in de subsidienota de relatie tussen de doelstellingen van het subsidiebeleid en de doelstellingen van het gemeentelijk beleid expliciet beschreven (zie ook paragraaf 3.2.1).

De raad wordt over de subsidies geïnformeerd via de programmabegroting. Het college stelt de subsidieverlening vast, maar het overzicht subsidieverlening voor het volgende jaar wordt altijd ter inzage aangeboden aan de raad. De raad stelt de begroting vast (waarbij ook de subsidieplafonds worden vastgesteld), de gemeentelijke organisatie heeft de bevoegdheid te

Rekenkamercommissies ViP+

schuiven met het budget per programma. Daarnaast besluit de raad over nieuwe subsidieaanvragen van een bedrag boven 1.000 euro.

3.4 Actuele ontwikkelingen

Actuele ontwikkelingen spelen zich af op het procedurele vlak. De gemeente Woudenberg heeft in 2005 een Procesbeschrijving subsidie opgesteld, en in 2006 een Checklist uitvoering subsidiebeleid.

De procesbeschrijving schetst het hoofdproces en beschrijft de subprocessen subsidieverlening en subsidievaststelling. De procesbeschrijving geeft inzicht in taken en verantwoordelijkheden. Alle processtappen zijn inzichtelijk gemaakt: van het verzoeken om een subsidieaanvraag door de gemeente tot en met het versturen van de vaststellingsbeschikking (betaling van subsidie is niet beschreven).

De rekenkamer merkt op dat in de procesbeschrijving van Woudenberg het subproces resultaatbepaling/effectmeting van de te verlenen of verleende subsidie niet is opgenomen en niet is beschreven. Het proces van afstemmen van beoogde resultaten tussen gemeente en subsidieontvanger komt in de procesbeschrijving niet voor. Wel vermeldt de procesbeschrijving dat een inhoudelijke toets van de subsidieaanvraag plaatsvindt, dat wil zeggen dat het moet overeenkomen met gemeentelijke prioriteiten.

De checklist voor de uitvoering van subsidiebeleid biedt de behandelend ambtenaar een lijst van te controleren aspecten per instelling voor de onderdelen subsidieaanvraag, subsidieverlening en subsidievaststelling in het proces. Daarnaast gaat het in op de verplichtingen van de subsidieontvanger, de betaling en verrekening van de subsidie en is er nog een slotbepaling opgenomen voor een voorziening in bijzondere gevallen. Een ander dan de behandelend ambtenaar controleert de ingevulde checklist. Bij het onderdeel Toetsing van de checklist wordt gevraagd in hoeverre de aanvraag o.a. is getoetst aan het door het bestuur vastgestelde beleid. Een check op behaalde resultaten of effecten is niet opgenomen.

3.5 Vereenvoudiging van regelgeving

Over de mogelijkheden tot vereenvoudiging van de regelgeving is vanuit de ambtelijke organisatie één mogelijkheid aangedragen:

- Een versoepeling van de ruimte voor het college om uitstel te verlenen aan organisaties voor hun subsidieaanvraag of om aanvullende informatie aan te leveren (hier wordt momenteel aan gewerkt).

3.6 Bevindingen subsidiënten

Ter afsluiting van het onderzoek zijn de twee grote Woudenbergse subsidiënten uit de casestudies gevraagd naar hun ervaringen met het subsidiebeleid van de gemeente (zie bijlage 4). Eén vragenlijsten is retour gezonden.

De ondervraagde subsidiënt vindt de regelgeving voor de aanvraag van een subsidie lastig, omdat zij veel gegevens moeten aanleveren. De gestelde termijn voor het aanvragen van de subsidie is daardoor te kort. De subsidiënt ervaart de afgesloten uitvoeringsovereenkomst/

Rekenkamercommissies ViP+

samenwerkingsovereenkomst met de gemeente als eenvoudig, maar stelt wel dat geformuleerde kaders duidelijkheid geven, maar niet te strak gesteld moeten zijn. Wijzigingen moeten gemeente en instelling gezamenlijk bespreken. De subsidiënt vindt verder de afspraken met de gemeente over de informatieverstrekking tijdens de uitvoering van de subsidie eenvoudig. Ter vereenvoudiging van de regelgeving stelt de subsidiënt voor de termijn voor het indienen van de jaarrekening te verschuiven naar 1 juli. Ten slotte merkt de subsidiënt op dat het voor de gemeente niet mogelijk zou moeten zijn om een subsidie voor vier jaar te bevriezen.

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

- het bibliotheekwerk;
- ouderenwerk (Stichting Welzijn Ouderen Ede, Stichting Welzijn Ouderen Woudenberg);
- één sportvereniging. (gymnastiekvereniging Longa)

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 huidige subsidiebeleid in de gemeente Woudenberg is ingegaan per 2004. Voor 2004 was het subsidiebeleid gebaseerd op de ASV 1994 en vooral inputgericht. Per 2004 is een ontwikkeling gestart naar een outputgericht subsidiebeleid.

De gemeente maakt onderscheid tussen activiteitensubsidies (tot 7.000 euro) en beleidsgestuurde subsidies (vanaf 7.000 euro). Bij deze laatstgenoemde streeft de gemeente naar prestatieafspraken met de gesubsidieerde instellingen, maar dit is nog in ontwikkeling. In 2004 is rond de 700.000 euro en in 2005 650.000 euro aan subsidies verstrekt.

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.

Rekenkamercommissies ViP+

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

In onderstaand schema wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord in kolom 3, en onderzoeksvraag 3 in kolom 4. We gaan hierbij met name in op het subsidiebeleid vanaf 2004, omdat hier ook de aanbevelingen op gebaseerd zijn:

Tabel 1 Overzicht gemeentelijke normen en praktijk

	Processtap	Gemeentelijke norm	Subsidiebeleid en -proces in de praktijk
A	Kaderstelling⁶	De beleidsvoornemens in de Toekomstvisie Woudenberg en het vastgestelde en voorgenomen beleid vormen het inhoudelijke toetsingskader. De subsidienota geeft ook een overzicht van de doelstellingen van het gemeentelijk beleid.	De doelstellingen voor het bibliotheekwerk en het ouderenwerk zijn wel gericht op maatschappelijke effecten, maar deze zijn nog zeer algemeen van aard. De doelstellingen zijn nog niet uitgewerkt in SMART geformuleerde beleidsprestaties. De doelstelling voor het sportbeleid is gericht op het voorzieningenniveau. De gemeente legt in de programmabegrotingen en beleidsnota's expliciet de relatie tussen de doelstellingen van het subsidiebeleid en het gemeentelijk vastgestelde en voorgenomen beleid.
B	Subsidieverlening: B1 aanvraag	De instellingen dienen afhankelijk van de subsidie een werkplan in of een omschrijving van de activiteiten. De gemeente voert met iedere instelling een gesprek waarin wordt gekeken in hoeverre de activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen.	De werkplannen bevatten omschrijvingen van de activiteiten en voldoen daarmee aan de gemeentelijke norm. De bibliotheek stelt ook meerjaren beleidsnotities op.
	B2 toetsing	De aanvraag wordt getoetst aan het gemeentelijke beleid.	De toetsing vindt plaats in het jaarlijkse gesprek, waarbij getoetst wordt aan de omschrijvingen en doelstellingen van het gemeentelijk beleid. Het gespreksverslag geldt als toetsingsverslag. Daarnaast kijkt de gemeente naar doelgroepen en output.
	B3 beschikking	De beschikking bevat een omschrijving van de activiteiten, bedrag (activiteitensubsidie) of omschrijft welk bedrag voor welke activiteit wordt versterkt. De afspraken uit het jaarlijkse gesprek staan opgenomen in een uitvoeringsovereenkomst.	De beschikkingen in de dossiers verwijzen naar de activiteiten. Bij beleidsgestuurde contractfinanciering staan nog geen omschrijvingen van welk bedrag voor welke activiteit wordt verstrekt.
C	Volgen van de uitvoering door de gemeenten	Geen gemeentelijke normen.	Bij de grote instellingen vindt in de praktijk regelmatig overleg plaats. Soms is dit ook opgenomen in een uitvoeringsovereenkomst.

⁶ De rekenkamercommissies hebben bij de effectiviteit van het subsidiebeleid alleen gekeken naar de eerste stap van het kaderstellen voor het subsidiebeleid. Uit het vooronderzoek in de gemeente bleek reeds dat over de uiteindelijke beleidsdoelstellingen (of beleidsprestaties) nog nauwelijks informatie beschikbaar is. Onderzoeken van andere rekenkamers bevestigden dat beeld.

Rekenkamercommissies ViP+

D	Vaststelling van het subsidie	De instellingen dienen een verslag in van verrichte activiteiten (activiteitsubsidie) of een verslag over in hoeverre overeengekomen prestaties zijn behaald, en of doelstellingen/ activiteiten uit het werkplan zijn gerealiseerd.	De gemeente ontvangt de jaarverslagen. Bij de beleidsgestuurde contractfinanciering zijn geen prestatieafspraken gemaakt, zodat deze bij de vaststelling niet kunnen worden nagegaan.
E	Evaluatie van het subsidie	Geen gemeentelijke normen.	In de jaarlijkse gesprekken wordt ook geëvalueerd. Bij een meerjaren samenwerkingsovereenkomst bij het ouderenwerk is opgenomen dat deze voorafgaand aan de verlening wordt doorgesproken.

Actuele ontwikkelingen

Actuele ontwikkelingen spelen zich af op het procedurele vlak. In de nieuwe procesbeschrijving staat de inhoudelijke toets van de subsidieaanvraag wel vermeld en omschreven, maar niet het proces van afstemmen van beoogde resultaten tussen gemeente en subsidieontvanger, noch de resultaatbepaling/effectmeting. Dit geldt ook voor de checklist voor de uitvoering van het subsidiebeleid.

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

De raad wordt geacht de beoogde maatschappelijke effecten vast in de programmabegroting vast te stellen. Deze zijn nog (zoals geconstateerd bij onderzoeksvraag 3) algemeen van aard. De raad ontvangt informatie over het subsidiebeleid via de programmabegroting. Bij de vaststelling van de begroting worden ook de subsidieplafonds vastgesteld.

Onderzoeksvraag 5 In hoeverre kan regelgeving worden vereenvoudigd?

Vanuit de gemeente is een suggestie gedaan om het college meer ruimte te geven om uitstel te verlenen aan organisaties voor hun subsidieaanvraag en/of het leveren van aanvullende informatie.

Algemene conclusies

Het subsidiebeleid van de gemeente Woudenberg heeft sinds 2004 ingezet op het ontwikkelen van outputgericht subsidiebeleid.

Voor de twee onderzochte cases van beleidsgestuurde contractfinanciering zijn wel maatschappelijk beoogde effecten benoemd, maar deze zijn nog wel algemeen van aard. De uitwerking in meetbare beleidsprestaties is nog beperkt.

In de algemene beschrijving van het subsidieproces bij de gemeente, komt aandacht voor de effectiviteit naar voren (zowel formeel als informeel), met name bij de jaarlijkse gesprekken met instellingen.

Bij het onderzoek naar de cases zien we bij de twee subsidies op basis van de beleidsgestuurde contractfinanciering dat over het algemeen voldaan wordt aan de gemeentelijke normen, alleen niet aan het maken van prestatieafspraken, het nagaan of deze zijn gehaald, en het in de beschikking opsplitsen van het subsidiebedrag per activiteit. Voor het volgen van de uitvoering en de evaluatie van subsidies zijn geen gemeentelijke normen vastgesteld, maar dit vindt volgens respondenten wel plaats door middel van regelmatig overleg (bij de grote instellingen) en de jaarlijkse gesprekken.

Rekenkamercommissies ViP+

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.

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.

Rekenkamercommissies ViP+

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.

Leg afspraken over sanctionering (korting op de subsidie) vast in de beschikking bij afwijkingen van meer dan x procent op de prestatieafspraken.

Kader: opmerkingen van respondenten over dit onderwerp

Opmerkingen van respondenten / subsidiënten

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

5. Effectiviteit een plaats geven in het gehele subsidieproces

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

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

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).

Bestuurlijke reactie college van burgemeester en wethouders

Op 13 maart 2007 hebben wij uw Rapport Effectiviteit van het subsidiebeleid ontvangen. U vraagt ons om een bestuurlijke reactie te geven op de inhoud van het rapport.

De inhoud van het rapport geeft naar onze mening een goed beeld van het proces van subsidieverstrekking en de effectiviteit van subsidieverlening in de gemeente Woudenberg. Op blz. 25 geeft u uw algemene conclusies weer. Deze conclusies zijn gebaseerd op het gedane onderzoek en wij kunnen ons vinden in deze conclusies.

Ook uw aanbevelingen spreken ons aan. Omdat uw aanbevelingen inzake de beleidsdoelstellingen en een gemeentelijke beleidsvisie liggen op het terrein van kaderstelling door de gemeenteraad, wachten wij op dit punt graag eerst de reactie van onze gemeenteraad af. Voor wat betreft uw aanbeveling inzake informatievoorziening aan de gemeenteraad, zullen wij trachten de informatievoorziening in het vervolg meer te richten op verantwoording over het behalen van beoogde maatschappelijke effecten. Het opvolgen van de eerste twee aanbevelingen is echter onlosmakelijk verbonden met de implementatie van deze aanbeveling.

Wij bedanken u voor het gedegen onderzoek dat u heeft uitgevoerd.

Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor de bestuurlijke reactie. De rekenkamercommissie is tevreden dat u zich kunt vinden in de uitvoering van het onderzoek en in de conclusies. De raad en college kunnen zelf bepalen wanneer, hoe en in welke volgorde u de aanbevelingen oppakt.

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.

Rekenkamercommissies ViP+

Bijlage 1 Respondenten

Mevr. S. van der Marck-Verschoor, sectorhoofd Burgerzaken

Mevr. M. Hensen, beleidsmedewerker taakveld Maatschappelijke Zaken

Rekenkamercommissies ViP+

Bijlage 2 Documenten en literatuurlijst

Documenten gemeente Woudenberg

- Algemene subsidieverordening 1994
- Algemene subsidieverordening 2004
- Beleidsbegroting 2006
- Beleidsregel financiële spelregels subsidie-indiening, januari 2004
- Checklist uitvoering subsidiebeleid mei 2006-07-20
- Collegeprogramma 2002-2006
- Jaarverslag/jaarrekening 2003, 2004 en 2005
- Nota subsidiebeleid 2003
- Notitie budgetsubsiëring 1997
- Procesbeschrijving subsidieverlening en vaststelling 2005
- Programmabegroting 2003, 2004 en 2005
- Programma Specifiek welzijn 2003
- Raadsbesluit mandaat 1.000 euro, juni 2003
- Raadsvoorstel Nieuw Subsidiebeleid, april 2003
- Subsidieoverzicht 2003, 2004 en 2005
- 'Toekomst in Woudenberg: ook voor ouderen'. Beschrijving van ontwikkelingen in het ouderenbeleid, vaststelling van de rollen en doelstellingen van de gemeente en een plan van aanpak voor een Lokaal Plan Ouderenbeleid, april 2001

Literatuur derden

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

Rekenkamercommissies ViP+

Bijlage 3 Resultaten dossieronderzoek

In deze bijlage staan de resultaten van het dossieronderzoek onder de drie cases:

- Bibliotheek;
- stichting Welzijn Ouderen Woudenberg en Stichting Welzijn Ouderen Ede;
- gymnastiekvereniging Longa.

Processtap A Kaderstelling

Subvraag 1 Hoe zijn de subsidiedoelstellingen geformuleerd (SMART)?

De doelstellingen voor de twee grote subsidies (bibliotheek, ouderenwerk) zijn gericht op maatschappelijk beoogde effecten (outcome) maar blijven wel algemeen van aard (niet specifiek, niet meetbaar en niet tijdgebonden). Er is geen uitwerking van beleidsprestaties (output). De doelstelling voor de sportverenigingen is gericht op het voorzieningenniveau, en op 'een bijdrage van sport aan de maatschappij'.

Over 2003 staan de doelstellingen opgenomen in het Programma Specifiek Welzijn:

- Over de bibliotheek staat opgenomen dat de grondslag niet langer berekend is op het aantal leden, maar op het aantal uitleningen op jaarbasis. Periodiek zal met het bestuur worden gesproken over de ontwikkelingen op bibliotheekgebied.
- Bij het ouderenwerk staan voorbeelden van activiteiten en voorzieningen vermeld, die gesubsidieerd worden.
- Over sportbeleid staat niets opgenomen.

Vanaf 2004 vindt de besluitvorming over subsidies plaats op basis van de subsidienota 2003 en de ASV 2004, waarin de raad de kaders heeft aangegeven voor het college. Voor de drie cases staat in de subsidienota 2003 aangegeven wat de doelstellingen zijn, gebaseerd op het vastgestelde en voorgenomen beleid van de gemeente:

- Bibliotheek: het doel is het bevorderen van deelname aan het vrije verkeer van informatievoorziening door het realiseren van het gebruik van een gevarieerd aanbod van informatiedragers via uitlening en raadpleging. De grondslag van de subsidie aan de bibliotheek is volgens een respondent nog tweeledig: het is gebaseerd op én de totale begroting én de activiteitenbeschrijving. Het is dus geen zuivere exploitatiesubsidie, maar er is ook nog geen sprake van een volledige activiteitensubsidie.
- Voor het ouderenwerk is volgens de subsidienota de centrale doelstelling het bevorderen van de zelfredzaamheid van ouderen zodat zij zolang mogelijk zelfstandig kunnen blijven functioneren. Voor het subsidiebeleid zijn de volgende thema's belangrijk: verbeteren van de leefomgeving, veiligheid en leefbaarheid, bevorderen van de maatschappelijke participatie van senioren en hun deelname aan vrijwillige dienstverlening, en treffen van maatregelen om te voorkomen dat kwetsbare ouderen in een sociaal isolement raken. 'Ouderen' zijn ook als aandachtsgebied benoemd voor het subsidiebeleid in de komende jaren.
- Sport: voor 2004 wordt als beleidsdoel omschreven 'het bieden van mogelijkheden tot sportbeoefening op daartoe voor de verschillende takken van sport aangelegde en gebouwde sportaccommodaties, waarbij drie aspecten worden genoemd: het versterken van de lokale sportinfrastructuur, bijdrage van sport aan de maatschappij en het realiseren van dwarsverbanden.

Rekenkamercommissies ViP+

Subvraag 2 Aansluiting subsidiedoelstellingen bij gemeentelijk beleid
Geen aanvullingen.

Processtap B1 Subsidieverlening: aanvraag

In de dossiers is de rekenkamercommissie subsidieaanvragen, werkplannen en begrotingen tegengekomen of zijn deze door de organisatie aangeleverd⁷.

- Bibliotheek: de jaarplannen van de bibliotheek bevatten omschrijvingen van de activiteiten (zonder streefnormen voor aantallen). De bibliotheek stelt daarnaast ook meerjarenbeleidsnotities op, waarin onder andere speerpunten van het beleid staan opgenomen. Als kern van de activiteiten geldt volgens de beleidsnotitie 2004-2006 het vrij toegankelijk maken van informatie voor het publiek en het publiek meer ontvankelijk maken voor het informatieaanbod. Ook zijn doelgroepen (wel zeer breed) en activiteiten benoemd.
- Ouderenwerk: de gemeente verleent een subsidie aan SWO Woudenberg en SWO Ede. Met de SWO Ede worden afspraken gemaakt over het aantal uren 'ouderenwerk', vastgelegd in een overeenkomst. De SWO Woudenberg levert werkplannen aan. Hierin staan kort de activiteiten beschreven.
- Gymnastiekvereniging Longa: de vereniging levert activiteitenplannen aan.

Processtap B2 Subsidieverlening: toetsing

Geen aanvullingen.

Processtap B3 Subsidieverlening: toekenning

In de dossiers hebben we nagenoeg alle beschikkingen en gespreksverslagen teruggevonden of zijn deze nagestuurd door de organisatie (op één beschikking na).

- Bibliotheek: in de beschikkingen is gesteld dat de subsidie is bedoeld voor de activiteiten zoals vermeld door de bibliotheek bij de aanvraag. In de beschikking 2005 vraagt de gemeente nog 'extra aandacht' voor de leerlingen die het voortgezet onderwijs bezoeken.
- Ouderenwerk: de beschikkingen/uitvoeringsovereenkomsten aan SWO Ede en SWO Woudenberg specificeren geen bedragen per activiteit.
- Gymnastiekvereniging Longa: De beschikking vermeldt dat de 'subsidie is bedoeld voor activiteiten voor jeugdleden'. In de gespreksverslagen staat onder andere vermeld dat het aantal leden stabiel is (er is een wachtlijst) en dat de activiteiten ten opzichte van voorgaande jaren geen wijziging ondergaan (2004).

Processtap C Volgen van de uitvoering

Bij de bibliotheek vindt ook overleg plaats op bestuurlijk niveau met de wethouder. In geval van het ouderenwerk is een overlegstructuur, onder andere via het Gestructureerd Overleg Ouderen Woudenberg. De Deelnemersraad is een orgaan van de Stichting Welzijn Ouderen Woudenberg waar op verzoek van SWO Woudenberg een ambtelijke vertegenwoordiging aanwezig kan zijn. Het Gestructureerd Overleg Ouderen Woudenberg is het overleg waarin bestuurlijk overleg plaatsvindt met vertegenwoordigers van ouderen, in casu de Ouderenbonden en SWO Woudenberg. De portefeuillehouder is voorzitter van dit overleg. De overeenkomst tussen de gemeente en SWO Ede uit 2005 vermeldt ook dat er op kwartaalbasis tussenevaluaties staan gepland.

⁷ Behalve de aanvraag van de SWO Woudenberg uit 2005.

Rekenkamercommissies ViP+

Processtap D Vaststelling van de subsidie

- Bibliotheek: de jaarverslagen van de bibliotheek vermelden de (deelnemers)aantallen van activiteiten (niet van alle) en de kengetallen over een aantal jaar (zoals aantal leden, aantal uitleningen, bezit boeken actief gebruik naar leeftijdscategorie, percentage leden/inwoners, beschrijving activiteiten). Ook staat een toelichting op de cijfers opgenomen.
- Ouderenwerk: de gemeente ontvangt jaarverslagen van SWO Ede (inhuur ouderenwerkster) en van de SWO Woudenberg. De jaarverslagen van SWO Ede bevatten een korte zeer algemene beschrijving van de activiteiten in Woudenberg. Sinds 2004 geeft SWO Ede aan de gemeente Woudenberg ook een specifieke verantwoording van werkzaamheden op jaarbasis (aantal uren per week, soort werkzaamheden). In de verslagen van SWO Woudenberg zijn geen aantallen deelnemers opgenomen. De aantallen zijn wel te achterhalen door het totaalbedrag van ontvangen deelnemersbijdragen te delen door de individuele deelnemersbijdrage van een activiteit.⁸

Processtap E Evaluatie

Geen aanvulling.

⁸ De gemeente geeft aan dat vanaf 2006 de SWO Woudenberg wordt verzocht om in hun verslaglegging het aantal deelnemers aan de activiteiten op te nemen.

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, of Rekenkamercommissie ViP, p/a Gemeente Barneveld Postbus 63, 3770 AB Barneveld.

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

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

Met vriendelijke groet,

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

VRAGENLIJST SUBSIDIENTEN

Naam respondent :

Functie :

Organisatie :

Gemeente :

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

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

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

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

.....

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

Rekenkamercommissies ViP+

--	--	--	--	--

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

.....

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

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

.....

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

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

.....

Dan volgen nu nog 2 open vragen

Vraag 5

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

.....

Vraag 6

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

.....