



HAUTE **CONSULTING**

ADVIES

Rapportage

“Onderzoek subsidiebeleid Blaricum, Eemnes en Laren”

In opdracht van:

Rekenkamercommissie BEL

Opdrachtnemer : Haute Equipe B.V.
Domineeslaan 91
1161 BW Zwanenburg
Telefoonnummer: 020 – 407 20 00
Faxnummer: 020 – 407 20 20
Website: www.Haute-Equipe.eu

Onderzoekers: Gerrit Stam, senior adviseur
Marisol Elisabeth, adviseur

Arnhem, 9 maart 2010, Arnhem

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
1.1	AANLEIDING.....	3
1.2	ONDERZOEKSVRAAG.....	3
1.3	NORMENKADER.....	4
2	HET ONDERZOEK.....	7
2.1	AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK.....	7
2.2	DE WIJZE VAN ONDERZOEK	7
3	BEVINDINGEN.....	10
4	CONCLUSIES.....	20
5.	AANBEVELINGEN	23

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de BEL heeft Haute Equipe verzocht een onderzoek uit te voeren naar het subsidiebeleid van de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren ofwel de BEL gemeenten. Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de kwaliteit van de subsidieverstrekking. Ook de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden komt aan de orde.

Subsidies zijn een belangrijk instrument van de gemeente. Dit instrument helpt om de doelstellingen te laten realiseren door organisaties die zich in een bepaalde taak of een doelgroep hebben gespecialiseerd. De gemeente blijft verantwoordelijk voor het eindresultaat en houdt de regie.

1.2 Doelstelling en Onderzoeksvraag

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de kwaliteit (doelmatigheid en doeltreffendheid) van de subsidieverstrekking. Ook is het doel inzicht te krijgen in de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van het instrument subsidies.

Deze doelstelling wordt voor alle drie de gemeenten afzonderlijk beantwoord. Om het onderzoek te focussen is een centrale onderzoeksvraag geformuleerd met bijbehorende deelvragen. De deelvragen zijn van de centrale onderzoeksvraag afgeleid en ingedeeld volgens de kwaliteitscyclus Plan, Do, Check en Act (PDCA-cyclus). Het cyclische karakter garandeert dat de kwaliteitsverbetering een continu aandachtspunt is.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Wordt het subsidie-instrument doelmatig en doeltreffend toegepast en hoe oefent de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol uit?

De deelvragen zijn ingedeeld volgens de PDCA-cyclus:

Plan

1. Zijn de kaders voor het verstrekken van subsidies werkbaar en voldoende helder;

Do

2. Worden SMART¹-geformuleerde doelstellingen afgesproken met de subsidieontvangers;
3. Is het proces van subsidieverstrekking doelmatig ingericht;

Check

4. Worden de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten tussentijds en achteraf adequaat gemonitord;
5. Wordt de gemeenteraad tussentijds en achteraf kwalitatief en kwantitatief voldoende geïnformeerd over de realisatie van de doelstellingen;

Act

6. Worden de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten tussentijds en/ of achteraf adequaat bijgesteld;
7. Worden de kaders voor het verstrekken van subsidies desgewenst bijgesteld op basis van een evaluatie.

¹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Deze cyclus erkent het primaat van de gemeenteraad, die in de programmabegroting de beleidskaders vaststelt en bedragen beschikbaar stelt (PLAN) voor het realiseren van doelstellingen of maatschappelijke effecten.

De tweede stap in de cyclus betreft de uitvoering van het desbetreffende programma door het college van burgemeester en wethouders (DO). Door het beschikbaar stellen van subsidies en het maken van prestatieafspraken worden organisaties ingeschakeld of wordt het particulier initiatief gestimuleerd. De te leveren prestaties dragen bij aan het te bereiken effect.

Vervolgens is de uitvoering door de instelling van de in de subsidiebeschikking vastgestelde afspraken de derde stap. Nadat de prestatie is geleverd, is de instelling verplicht zich te verantwoorden over de besteding van de middelen (CHECK).

Tot slot de laatste stap (ACT). Deze betreft de evaluatie, waarbij bezien wordt of de afgesproken prestaties zijn geleverd en in hoeverre het beoogd maatschappelijk effect is bereikt. Op basis hiervan kunnen voor een volgende periode andere afspraken worden gemaakt.

In de volgende paragraaf wordt het normenkader besproken in lijn met de centrale vraagstelling, deelvragen en PDCA-cyclus.

1.3 Normenkader

Door de opdrachtgever is een normenkader meegegeven dat als evenzoveel beoordelingscriteria tegen deze deelvragen wordt gelegd. Deze methodiek sluit aan bij de scope van het onderzoek en volgt de cyclisch terugkerende stappen in het subsidieproces, te weten: kaderstelling, verlening, uitvoering, vaststelling en evaluatie. Het normenkader is hieronder uitgeschreven.

Fase 1. Kaderstelling (PLAN)

Deelvraag 1: Zijn de kaders voor het verstrekken van subsidies werkbaar en voldoende helder?

1. Er is door de gemeenteraad beleid vastgesteld waarin uitgangspunten t.a.v. het instrument subsidies zijn vastgelegd (het gaat hierbij onder meer om opvattingen over het instrument, de gewenste relatie met ontvangende instellingen, de wijze waarop over subsidies moet worden besloten etc.).
2. De gemeentelijke subsidieverordening en bijzondere subsidieverordeningen zijn een adequate invulling van de beleidsuitgangspunten zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld.
3. De gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn goed geïmplementeerd. Dit wil zeggen dat de gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn vertaald naar procesbeschrijvingen en procedures en dat het personeel hierin is getraind.
4. Elke subsidie wordt verstrekt o.b.v. door de gemeenteraad vastgesteld inhoudelijk beleid.
5. Voor elke subsidie zijn er door de gemeenteraad doelstellingen vastgesteld in termen van effecten en prestaties die voldoen aan het SMART criterium.
6. Het ankerpunt voor het vastleggen van deze doelstellingen is de begroting, ASV en beleidsplannen.
7. Het is helder hoe activiteiten en prestaties zich verhouden tot het geld.
8. Instellingen worden betrokken in het proces van beleidsvorming.
9. De gemeenteraad stelt duidelijke prioriteiten.
10. De gemeenteraad speelt een actieve rol in het bijstellen van de doelstellingen.

Fase 2 Verlenen (DO)

Deelvraag 2: Worden SMART²-geformuleerde doelstellingen afgesproken met de subsidieontvangers?

Deelvraag 3: Is het proces van subsidieverstrekking doelmatig ingericht?

11. De doelstellingen van de subsidies sluiten aan op het kader (programmabegroting) en zijn goed geoperationaliseerd.
12. Doelstellingen worden vooraf formeel aan instellingen kenbaar gemaakt zodat instellingen hun aanvraag hierop kunnen baseren.
13. Voor het opstellen van de beschikking vindt er een risicoanalyse plaats. Deze kan gevolgen hebben voor het al dan niet toekennen van de subsidie of de verplichtingen die in de beschikking worden opgenomen ten aanzien van verantwoording en controle.
14. De afspraken die in de beschikking worden opgenomen zijn SMART en sluiten aan op de door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke kaders.
15. Er is goed aan te geven wat de relatie is tussen de omvang van het geld en de te leveren prestaties ("waar voor je geld").
16. Documenten in het verleningsproces zijn gestandaardiseerd.
17. Er is sprake van een heldere werkverdeling in deze fase van het subsidieproces.
18. De besluitvorming rond subsidies is in overeenstemming met de hiervoor vastgestelde regels.

Fase 3 Uitvoering (CHECK)

Deelvraag 4: Worden de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten tussentijds en achteraf adequaat gemonitord?

19. Gedurende de looptijd van de subsidie vindt er afhankelijk van het risico overleg plaats.
20. Aan dit overleg ligt een rapportage ten grondslag waarin de instelling aangeeft in hoeverre de afgesproken resultaten bereikt zullen worden.
21. De gemeente is goed op de hoogte van het reilen en zeilen in een gesubsidieerde instelling.
22. Indien hiertoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat de afgesproken resultaten niet worden behaald, grijpt de gemeente gedurende de looptijd van de subsidie in en stelt de afspraken bij.
23. De instellingen realiseren de gemaakte afspraken over effecten en prestaties.

Fase 4 Vaststellen (CHECK)

Deelvraag 5: Wordt de gemeenteraad tussentijds en achteraf kwalitatief en kwantitatief voldoende geïnformeerd over de realisatie van de doelstellingen?

24. Er vindt een juiste en tijdige verantwoording plaats conform de regels en afspraken in de gemeentelijke verordening en de beschikking.
25. De gegevens die door de instelling worden gerapporteerd worden op de juiste wijze beoordeeld en gecontroleerd.
26. Indien gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd vindt altijd overleg plaats met de betrokken instelling.
27. Daar waar de gemaakte afspraken niet zijn nageleefd heeft dit consequenties voor de vaststelling van de subsidie.
28. Er is sprake van een heldere werkverdeling tussen de verschillende medewerkers in deze fase van het subsidieproces.

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Fase 5 Evalueren (ACT)

Deelvraag 6: Worden de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten tussentijds en/ of achteraf adequaat bijgesteld?

Deelvraag 7: Worden de kaders voor het verstrekken van subsidies desgewenst bijgesteld op basis van een evaluatie?

29. Periodiek beoordeelt het college de prestaties die door de gesubsidieerde instellingen zijn geleverd en informeert hierover de gemeenteraad.
30. Periodiek beoordeelt het college de mate waarin de door de gesubsidieerde instellingen geleverde prestaties hebben bijgedragen aan het realiseren van de gewenste effecten en informeert hierover de gemeenteraad.
31. Aan de hand van beide beoordelingen stelt de gemeenteraad de inhoudelijke kaders bij.

2 Het onderzoek

2.1 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek heeft zich primair gericht op de opzet van het subsidieproces. Hiervoor is gekeken naar structurele en incidentele subsidies binnen de gemeenten Blaricum, Eemnes en Laren in de jaren 2007 en 2008.

Zoals in de inleiding vermeld omvat de scope van het onderzoek het gehele subsidieproces, van kaderstelling tot evaluatie van de subsidieverstrekking. De beoordelingscriteria worden gevormd door het normenkader, hierboven uitgeschreven. De nadruk ligt op de activiteiten van de gemeenten zelf en niet op die van de subsidie ontvangende instellingen. Rechtmatigheid maakt geen deel uit van het onderzoek.

2.2 De wijze van onderzoek

In de maanden oktober 2009 t/m januari 2010 heeft het onderzoek plaatsgevonden. Het onderzoek beslaat een aantal elementen. In eerste instantie (het eerste element) zijn relevante stukken onderzocht (documentenstudie) waarin eventuele richtlijnen gegeven kunnen zijn met betrekking tot subsidieverstrekking van de BEL gemeenten.

Wij hebben daarbij per gemeente de volgende stukken opgevraagd van de jaren 2007 en 2008:

- Programmabegroting;
- Productbegroting;
- Programmarekening;
- Subsidieverordeningen c.a.;
- Subsidiehandreiking;
- Voorstel subsidieplafond;
- Mandaatregeling;
- Voortgangsrapportage;
- Voorjaarsnota;
- Najaarsnota.

Uit de stukken die we aantreffen konden we concluderen dat het onderzoeksobject (de verleende subsidies in totaliteit) de volgende omvang heeft³:

Gebied	Aantal	Bedrag 2008
Blaricum	64	0,8 mln
Eemnes	59	0,6 mln
Laren	52	1,1 mln

Daarna (het tweede element) zijn steekproefsgewijs een twintigtal dossiers (met dossiers worden de verschillende instellingen bedoeld) en drie incidentele subsidiedossiers getrokken. Dit aantal geeft een representatief beeld van het totale subsidiebeleid van de drie gemeentes. De selectie van de dossiers is gedaan op basis van de criteria:

³ Bedragen en aantallen zijn afgerond

- Bedrag;
- Gezamenlijkheid;
- Spreiding activiteiten;
- Incidentele subsidies.

Dit leidde tot het onderzoeken van de volgende subsidiedossiers:

Dossier	bereik	Instelling	soort	Blaricum		Eemnes		Laren	
				2007	2008	2007	2008	2007	2008
1	BEL	Versa Welzijn	welzijn	85.200	81.700	113.754	82.365	87.287	87.509
2	BEL	SWO BEL	welzijn	98.600	93.400	106.713	108.032	124.118	132.332
3	BEL	Het Spookbos	educatie	3.000	3.000	4.500	4.500	4.215	4.290
4	BEL	Jellinek/Mentrum	zorg	1.700	1.700		1.889	2.051	2.775
5	BEL	Speel-o-theek	welzijn	100	100	75	40	162	162
6	Blaricum	Stichting Lokaal Welzijn	welzijn	280.000	280.000				
7	Blaricum	Voetbalvereniging BVV '31	sport	1.368	1.300				
8	Blaricum	Globe	cultuur	11.100	12.800				
9	Blaricum	Stichting Kunstuitleen	kunst	400	400				
10	Blaricum	Scouting	jeugd	1.800	1.800				
11	Eemnes	Amant	welzijn			140.000	140.000		
12	Eemnes	Godsdienstonderwijs	educatie			5.000	5.000		
13	Eemnes	Badmintonvereniging	sport			10.000	10.000		
14	Eemnes	Feestcomité	recreatie			3.600	3.700		
15	Eemnes	Slachtofferhulp Eemland	zorg			1.300	1.300		
16	Laren	Openbare bibliotheek Hui-Lar-Bla	educatie					228.849	232.854
17	Laren	Singer	kunst					343.000	346.000
18	Laren	Radio 6 FM	cultuur					4.500	4.500
19	Laren	Club- en buurthuis De Warrekam	welzijn					232.000	232.000
20	Laren	Sportclub Gehandicapten	sport					290	406
Totaal				483.268	476.200	384.942	352.826	1.026.472	1.042.828

De incidentele subsidies werden beoordeeld aan de hand van de volgende dossiers:

- 21 Blaricum, incidenteel jubileumsubsidie BLTC 2008; geweigerd.
- 22 Eemnes, incidenteel garantiesubsidie winterconcerten 2008; € 500,-.
- 23 Laren, incidenteel waarderingssubsidie Scouting Raboes 2008; € 400,-.

Tenslotte is, als derde element, een aantal medewerkers geïnterviewd. Het betreft:

- Mevrouw Sandra Hartgers, teamleider Planning&Control BEL-combinatie
- De heer Cees Schellingerhout medewerker Planning&Control BEL-combinatie
- De heer Ben Lüken, wethouder gemeente Blaricum
- Mevrouw Marianne Kraaijeveld, beleidsregisseur gemeente Blaricum
- De heer Martin de Wit, medewerker Gezondheid & Zorg, BEL-combinatie
- Mevrouw Minke van der Zande, beleidsregisseur gemeente Eemnes
- De heer Bram Wondergem, wethouder gemeente Eemnes
- Mevrouw Conny Versteegen, medewerker Welzijn, BEL-combinatie
- Mevrouw Brechje Binkhorst, beleidsregisseur gemeente Laren
- Mevrouw Marjon van der Ven, beleidsregisseur gemeente Laren
- De heer Patriek Kerkhoff, wethouder gemeente Laren

Gesubsidieerde instellingen:

- Mevrouw Maureen Klaver, directeur Het Spookbos
- De heer Willy Kuppens, regiomanager Versa Welzijn

Van alle gesprekken is een verslag opgemaakt. De geïnterviewden hebben de mogelijkheid gehad om, via mailwisseling, de gespreksverslagen te voorzien van opmerkingen of ze akkoord te verklaren. De eventuele opmerkingen zijn verwerkt en de aangepaste gespreksverslagen zijn als bevindingen, niet herkenbaar, in het rapport opgenomen.

In onderstaande tabel is de koppeling te zien tussen norm, deelvraag en onderzoekselement.

3 Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen tijdens de documentenstudie, het dossieronderzoek en de interviews. Deze bevindingen hebben betrekking op het subsidiebeleid enerzijds en de uitvoering van het beleid anderzijds. Per gemeente worden de deelvragen uit paragraaf 1.2 beantwoord en beoordeeld volgens de in paragraaf 1.3 beschreven normen. De beantwoording van elke deelvraag begint met een conclusie en wordt vervolgens onderbouwd door bevindingen.

In dit rapport is consequent uitgegaan van een terminologie die een onderscheid maakt tussen documenten en dossiers:

Documenten: brongegevens als een subsidieverordening of programmabegroting;

Dossiers: de stukken rond de subsidieaanvraag en –verstrekking.

Waar geconcludeerd wordt dat al dan niet voldaan wordt aan de norm, daar moet worden gelezen dat het per deelvraag om meerdere normen uit het normenkader gaat (zie paragraaf 1.3).

3.1 Deelvraag 1.

Zijn de kaders voor het verstrekken van subsidies werkbaar en voldoende helder?

Deelvraag 1 heeft betrekking op de eerste letter van de PDCA-cyclus en op de normen 1 tot en met 10. Niet alleen normen worden met deze deelvraag getoetst omdat sommige normen op uitvoerende niveau opgesteld zijn en deelvraag 1 heeft betrekking op bestuurlijk niveau.

Bij deze deelvraag past nog een nuance. Dit onderzoek is uitgevoerd met een door de rekenkamercommissie geformuleerd normenkader. Waar het gaat om een oordeel over kaderstelling, effecten en doelen, is altijd een belangrijke mate van subjectiviteit aanwezig. Hoewel een gemeente is gehouden een maatschappelijk effect te formuleren en na te streven, is het de gemeenteraad zelve die bepaalt of een gebezigde formulering voldoet voor het onderliggende beleid. Er bestaat niet een landelijke of objectieve set aan effecten of doelen; elke gemeente heeft hierin zijn eigenheid. Dit kwam met name in de interviews naar voren, waar diverse geïnterviewden aangaven weliswaar mogelijkheden tot precisering en objectivering te zien, maar desondanks ook met de huidige opzet uit de voeten te kunnen. Uiteraard is voor dit onderzoek de meegegeven normering als uitgangspunt gehanteerd.

Blaricum

Bevindingen: Uit de documentenstudie is gebleken dat in Blaricum de kaders bestaan uit beleidsnota's (de inhoudelijke kant van een bepaalde taak), de subsidieverordeningen (procedure, criteria), en de programmabegroting. Die laatste is de plek waar het beoogd maatschappelijk effect of het te realiseren doel in relatie is gebracht tot de beschikbare middelen. Om de programmabegroting compact te houden is ervoor gekozen om het subsidiebeleid uitputtend te behandelen in een meerjarige subsidiehandreiking. In dit beleidsdocument wordt per subsidie de doelstelling genoemd, waarna wordt aangegeven welke prestaties worden geleverd voor het toe te kennen subsidie. Dit document wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Voorbeeld subsidiehandreiking Blaricum 2005 – 2007 product Maatschappelijke Dienstverlening.

Doelstelling: het sociaal functioneren van personen in de wisselwerking met hun sociale omgeving verbeteren en de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de mensen vergroten door middel van het ondersteunen, begeleiden of behandelen van mensen bij het oplossen van en leren omgaan met problemen en verstoringen in het sociale leven.

Prestaties:

-
- *De voorziening van het maatschappelijk werk moet laagdrempelig zijn voor bewoners met een directe hulpvraag met aandacht voor groepswork; het maatschappelijk werk moet met haar aanbod naar locaties gaan waar probleemsituaties zich voordoen.*
- *Er wordt uitgegaan van het 6 gesprekken model, inclusief de intake 7. 1 fte (fulltime maatschappelijk werker) onderhoudt 130 cliëntsystemen. Onder een cliëntstelsel wordt verstaan één of meer personen met wie door de maatschappelijk werker wordt gewerkt en die door de maatschappelijk werker als hulpverleningseenheid wordt/worden beschouwd. De netto formatie uren van 1 fte bedragen 1500 uren (bruto 1872) per jaar.*
- *Het aantal contacten met cliënten ligt rond de 1275 en het aantal afgesloten cliëntsystemen rond de 122. De consultatieteams houden 3 cases. Er zijn regionaal 14 groepen (groepswork) (waarden uit 2002).*

Prestatieovereenkomst: ja

Subsidievorm: budgetsubsidie via de lange procedure.

Subsidiegrondslag: vastgesteld aantal uren uitvoerende hulpverlening (1.914 uur) vermenigvuldigd met de regionaal overeenkomen kostprijs per uur.

Subsidie 2007: 1.914 x € regionale kostprijs

Hiermee is een transparante koppeling bereikt tussen doelstelling, prestatie en kosten., ook bij de instellingen waarmee niet een prestatieovereenkomst is gesloten. Ook wanneer geen prestatieovereenkomst is gesloten wordt in de subsidiehandreiking nog wel deze koppeling zichtbaar gemaakt.

Antwoord : De kaders voor het verstrekken van subsidies zijn werkbaar en voldoende helder. De raad stelt de beleidskaders vast waarop de subsidieverstrekking is gebaseerd. Dit betreft het inhoudelijke beleid zoals neergelegd in de begroting, subsidiehandreiking en beleidsnotities. Het betreft ook het beleid ten aanzien van de toepassing van het instrument subsidie zoals vastgesteld in de gemeentelijke verordening 2006 e.v.. Er wordt voldaan aan de norm.

Eemnes

Bevindingen: Uit de documentenstudie blijkt dat de kaders niet nauwkeurig en precies zijn omschreven. Hierdoor zijn ze niet helder en vatbaar voor interpretatie. Uit de interviews blijkt dat die onduidelijkheid wordt gebruikt om de subsidieverordening 2007 toe te passen 'in de geest van' en niet naar de letter.

In Eemnes bestaan de kaders uit beleidsnota's (de inhoudelijke kant van een bepaalde taak), de subsidieverordeningen (procedure, criteria), en de programmabegroting. Die laatste is de plek waar het beoogd maatschappelijk effect of het te realiseren doel in relatie wordt gebracht tot de beschikbare middelen. Per programma wordt weergegeven 'wat willen we bereiken' en daar wordt in hoofdlijn een maatschappelijk effect verwoord, afgestemd op de plaatselijke situatie en het voorgestane beleid. De formulering van dat effect of het doel is in Eemnes zeer abstract.

Voorbeeld uit Programmabegroting Eemnes 2007, hoofdstuk 4i Zorg:

Wat willen we bereiken?

Doelstellingen:

- *Integraliteit in brede zin: goede afstemming van beleid, voorzieningen en de diensten.*
- *Bevorderen van participatie (meedoen) door preventieve maatregelen (voorkomen van uitval), ondersteuning (en facilitering) en waar nodig het bieden van individuele voorzieningen.*

Deze te open kaderstelling is mede af te leiden uit een toevoeging (ongedateerd stuk met een onduidelijke status) op de subsidieverordening. Hierbij wordt geprobeerd een van de criteria uit de verordening ("de maatschappelijke relevantie voor (een groot deel van) de Eemnesser bevolking") af te bakenen. Deze afbakening is een poging om de schijn van willekeur uit te bannen⁴.

Dat de kaders onvoldoende werkbaar zijn blijkt ook uit het feit dat door het college 'garantiesubsidies' worden verstrekt⁵, een subsidievorm die de verordening niet kent.

Antwoord: Met zeer algemene formuleringen wordt een beperkte sturing gegeven aan de uitvoering van het beleid door het college. Dit beeld is bevestigd in de interviews. Er wordt niet voldaan aan de norm.

Laren

Bevindingen: Uit de documentenstudie blijkt dat de kaders uit inhoudelijke beleidsnota's bestaan (bijv. nota ouderenbeleid, besluit maatschappelijke ondersteuning, jeugdnota), de subsidieverordeningen (procedure, criteria) en de programmabegroting. Die laatste is de plek waar het beoogd maatschappelijk effect of het te realiseren doel in relatie wordt gebracht tot de beschikbare middelen.

Laren heeft ervoor gekozen zijn begroting in te richten naar vier programma's, elk onderverdeeld in een aantal deelprogramma's. Bij elk van de deelprogramma's wordt onder het kopje 'wat willen we bereiken' een aantal te realiseren doelstellingen of beoogde maatschappelijke effecten geformuleerd.

Voorbeeld uit Programmabegroting Laren 2007, Programma B: Versterken sociale cohesie binnen de Larense gemeenschap, deelprogramma sociale cohesie:

Wat willen wij bereiken?

Het beoogd maatschappelijk effect is:

- *Versterkt gevoel van eigenwaarde, onderlinge band (sociale cohesie) en identiteit binnen de Larense dorpsgemeenschap;*
- *Verantwoorde sportbeoefening voor iedereen.*

Uit de interviews blijkt dat met een dergelijke formulering weliswaar een begrijpelijk kader geboden wordt, maar het onvoldoende concreet is de subsidieverlening binnen dit programma te sturen. Om hierover geen misverstand te laten ontstaan wordt jaarlijks een overzicht aan de raad verstrekt van de subsidies die in de nieuwe begroting worden opgenomen.

Antwoord: de kaders van de gemeente Laren zijn niet helder genoeg en beperkt werkbaar. Daaraan moet worden toegevoegd dat de gemeente ditzelfde gevoel al had en bezig is aan een verbetertraject. Onderdeel hiervan vormt een adequate procesbeschrijving. De hiermee beoogde verbeteringen waren over de jaren 2007 en 2008 nog niet zichtbaar en speelden dus geen rol in dit rapport. Er wordt deels voldaan aan de norm.

⁴ bevestigd in interviews

⁵ o.a. incidenteel garantiesubsidie winterconcerten 2008

3.2 Deelvraag 2.

Worden SMART-geformuleerde doelstellingen afgesproken met de subsidieontvangers?

Deelvraag 2 heeft betrekking op de tweede letter van de PDCA-cyclus en op de normen 11 tot en met 15.

Een belangrijke notie bij deze deelvraag gaat over de regionale afstemming die er bestaat rond de inzet van de grote instellingen. Zo is Versa Welzijn niet alleen werkzaam binnen het BEL-gebied, maar worden de activiteiten en prestaties van deze organisatie afgestemd met afnemers in regionaal verband, waarvan ook Hilversum en Huizen deel uitmaken. Voor de kleine deelnemers in dergelijke verbanden is de mogelijkheid voor afspraken over 'maatwerk' gering.

Bij deze deelvraag speelt het onderscheid tussen doelstelling (of effect) en te leveren prestatie. Een eenvoudig voorbeeld toont het verschil tussen beide grootheden:
Stel dat er in een gemeente een roep is om meer blauw op straat. Dit vanuit de gedachte dat dit bijdraagt aan een groter gevoel van veiligheid bij de inwoners. Zelfs wanneer die prestatie ten volle is geleverd (bijv. 3 agenten meer) dan nog blijft het de vraag of dit een bijdrage levert aan een toegenomen veiligheidsgevoel bij de inwoner. Het oorzakelijk verband tussen prestatie en effect vereist zorgvuldig onderzoek alvorens conclusies kunnen worden getrokken.

Blaricum

Bevindingen: Blijkens de onderzochte documenten en dossiers worden gemeentelijke doelstellingen vertaald naar door de instelling te leveren prestaties. Hierover worden meetbare afspraken gemaakt en (zo leren de interviews) de instelling is goed op de hoogte van de relatie tussen te leveren prestatie en te realiseren doelstelling. Er is tevoren overleg over het gemeentelijk beleid en de vertaling ervan naar taken die door de instelling worden uitgevoerd.

SMART afspraken zijn afhankelijk van de hoogte en de aard van de subsidie en de te verrichten activiteiten. Er is oog voor de administratieve belasting die bij een kleinere organisatie tot een onaanvaardbare werkdruk kan leiden. Zoals bij de conclusie is vermeld worden bij hogere subsidie bedragen ofwel grotere instellingen beduidend hogere eisen gesteld dan bij kleinere.

Antwoord: SMART-geformuleerde doelstellingen worden gehanteerd voor de 'grote' subsidieontvangers. Voor kleinere instellingen wordt volstaan met een globale prestatiebeschrijving en voor de taken waar de prestatie minder kritisch is (kleine subsidie als stimulant of uit waardering) wordt dat uit efficiencyoverwegingen achterwege gelaten. Het antwoord op de deelvraag is 'ja'.

Eemnes

Bevindingen: Uit de documentenstudie en het dossieronderzoek blijkt dat met een aantal grotere instellingen (SWO-BEL, Versa) prestatieafspraken worden gemaakt. De gevraagde prestaties worden in een activiteiten- of jaarplan gekwantificeerd. Binnen dat plan kan soms een relatie worden gevonden tussen de afgesproken prestatie en de te bereiken doelstelling. In die gevallen zijn de doelstellingen in redelijke mate SMART. Voor het overgrote deel echter worden de doelstellingen en effecten impliciet verondersteld, waardoor een heldere relatie ontbreekt tussen te leveren en geleverde prestatie, en beoogd effect of SMART geformuleerde doelstelling. De interviews bevestigen dit beeld: prestatieafspraken worden niet expliciet gekoppeld aan te realiseren doelen.

Antwoord: Met subsidieontvangers worden meestal geen SMART geformuleerde doelstellingen afgesproken. Op basis hiervan is het antwoord op de deelvraag 'nee'.

Laren

Bevindingen: Met een aantal grotere instellingen (bijvoorbeeld SWO-BEL en Versa Welzijn) worden prestatieafspraken gemaakt. De gevraagde prestaties worden in een activiteiten- of jaarplan gekwantificeerd. Binnen dat plan kan soms een relatie worden gevonden tussen de afgesproken prestatie en de te bereiken doelstelling. In die gevallen zijn de doelstellingen in redelijke mate SMART. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat hier nog een slag te winnen valt want voor het overgrote deel worden de doelstellingen en effecten impliciet verondersteld, waardoor een heldere relatie ontbreekt tussen te leveren en geleverde prestatie, en beoogd effect of SMART geformuleerde doelstelling. Over verbeteringen wordt al nagedacht, zo bleek tijdens het gesprek.

Antwoord: Met subsidieontvangers worden meestal geen SMART geformuleerde doelstellingen afgesproken. Het antwoord op de deelvraag is 'nee'.

3.3 Deelvraag 3.

Is het proces van subsidieverstrekking doelmatig ingericht?

Deelvraag 3 heeft betrekking op de tweede letter van de PDCA-cyclus en op de normen 16 tot en met 18.

Blaricum 2007

Bevindingen: In de handreiking staat binnen welke kaders de aanvraag, toekenning en vaststelling gebeuren. Aannemelijk is dat het proces ook daadwerkelijk doelmatig functioneert. Om de administratieve lastendruk te beperken is voor sommige subsidies een verkorte procedure mogelijk.

Een doelmatige inrichting van het proces houdt in dat het archiveren van onder andere de aanvraag en vaststelling duidelijk gebeurt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat er een duidelijk onderscheid is in de volledigheid van de dossiers. Dossiers van grotere instellingen zoals SWO-BEL en Versa Welzijn zijn vollediger dan die van kleinere instellingen (bijvoorbeeld Stichting Kunstuitleen 't Gooi). Uit de interviews blijkt dat de controle van de regels zoals gesteld in de subsidieverordening en de subsidiehandreiking hierdoor niet makkelijk is.

Antwoord: Uit het documentonderzoek is het subsidieverstrekkingproces af te leiden (subsidieverordeningen 2005 e.v. en 2008 – 2011). In de handreiking wordt de procedure verwoord, waarmee duidelijk is dat het proces doelmatig is ingericht. Er wordt voldaan aan de norm.

Femnes 2007

Bevindingen: Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij zowel de toekenning van een subsidie als bij de vaststelling ervan, de termijnen die in de subsidieverordening worden genoemd, zeer rekbaar worden toegepast. Het proces voorziet op ambtelijk en bestuurlijk niveau kennelijk niet in adequate bewaking van de te halen deadlines.

Een doelmatige inrichting van het proces behelst ook het adequaat archiveren van de stukken (aanvraag, beschikking etc.) Van veel aanvragen, zo blijkt uit het dossieronderzoek, was niet de volledige documentatie voorhanden omdat de dossiers niet op orde zijn. Tijdens de interviews werd dit beeld versterkt.

Antwoord: Uit het documentenonderzoek is het proces af te leiden (subsidieverordening), maar er is geen procesbeschrijving vastgelegd. De subsidieverordening is te summier waar het de criteria betreft. Op basis van de bevindingen is het antwoord op de deelvraag 'nee'.

Laren 2007

Bevindingen: Om de administratieve lastendruk te beperken is voor sommige subsidies een meerjarige toekenning mogelijk. Uit het dossieronderzoek blijken de regels in de verordening

soepel toegepast te worden. Zo zijn er geen consequenties voor de instelling die niet aan zijn formele verplichtingen voldoet (bijv. indienen jaarverslag.)

Een doelmatige inrichting van het proces behelst ook het adequaat archiveren van de stukken (aanvraag, beschikking etc.) Het dossieronderzoek laat zien dat veel dossiers niet op orde zijn zodat van veel aanvragen niet de volledige documentatie kan worden ingezien. Dit beeld is bevestigd tijdens de interviews.

Antwoord: Het proces kan op hoofdlijn worden afgeleid uit de subsidieverordening 2000. Er is echter geen procesbeschrijving vastgelegd. Er is deels voldaan aan de norm.

BEL-combinatie 2008

Bevindingen: Vanaf 2008 is de BEL-combinatie actief. Door het samenvoegen van het grootste deel van de ambtelijke diensten wordt een mindere kwetsbaarheid en een grotere efficiency verondersteld. Aan de hand van het dossieronderzoek en de interviews is echter geconstateerd dat vrijwel geen enkele subsidie over het jaar 2008 binnen de door de verordeningen (Gemeente Blaricum subsidieverordening 2005 e.v.; Gemeente Blaricum subsidieverordening 2008 – 2011; gemeente Eemnes subsidieverordening 2007; Gemeente Laren subsidieverordening 2000;) gestelde termijn is vastgesteld. Daarnaast is uit de interviews gebleken dat medewerkers geen duidelijk beeld hebben van hun rol binnen het proces of nog grotendeels zijn georiënteerd op hun oude functie van vóór het BEL-tijdperk.

Een doelmatige inrichting van het proces behelst ook het adequaat archiveren van de stukken (aanvraag, beschikking etc.) Van veel aanvragen kon niet de volledige documentatie worden ingezien omdat de dossiers niet op orde zijn.

Uit de interviews kwam het beeld naar voren dat 'men roeit met de riemen die men heeft,' maar dat personeelsverloop, onduidelijkheden en achterstanden op dit moment zorgen voor een lang niet optimale archivering.

Antwoord: Het subsidieverstrekingsproces is niet doelmatig ingericht. Er is sprake van drie processen die elk hun eigenheid kennen en die niet gedetailleerd zijn uitgewerkt in procesbeschrijvingen of werkinstructies. Het antwoord op de deelvraag is 'nee'.

3.4 Deelvraag 4.

Worden de doelstellingen van de gesubsidieerde activiteiten tussentijds en achteraf adequaat gemonitord?

Bij deze vraag speelt eveneens het onderscheid tussen doelstelling en prestatie, als verwoord onder 3.2. Deze deelvraag heeft betrekking op de uitvoering letter 3 (CHECK) van de PDCA-cyclus. Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt getoetst aan de normen 19 tot en met 23 ofwel op het monitoren van de doelstellingen (zie paragraaf 1.3).

Blaricum

Bevindingen: In de praktijk vindt het monitoren achteraf plaats volgens de voorwaarden die in de subsidieverordeningen zijn gesteld. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen soorten subsidies. Bij grotere subsidiebedragen of bij nieuwe subsidieontvangers wordt ook tussentijds gekeken of de gemaakte prestatieafspraken zijn nageleefd respectievelijk zijn behaald. Bij budget- en sommige meerjarige subsidies wordt aan de subsidieontvangers gevraagd jaarlijks een tussentijdse rapportage in de vorm van een verslag als voorwaarde voor subsidieverstrekking gesteld (subsidieverordening 2005 e.v.). In de subsidieverordening 2008 – 2011 is het afleggen van verantwoording gebonden aan het bedrag dat een instelling ontvangt. Bij de finale vaststelling van het subsidie wordt gekeken of de activiteiten zoals geformuleerd in de subsidieaanvraag overeenkomen met de jaarrekening en jaarverslag. Tussentijds wordt aan de hand van de voortgangsrapportage bezien of de activiteiten lopen zoals afgesproken.

Uit de interviews blijkt dat zowel tussentijds als achteraf meer oog bestaat voor de prestatie-indicatoren dan voor de realisatie van de doelstellingen. De prestatieafspraken lijken

daarmee een doel op zich geworden. Wel wordt strikt de hand gehouden aan de eisen aan de instellingen over tussentijdse rapportages en verantwoording achteraf.

Antwoord: De activiteiten en prestaties worden gemonitord. Aan norm 19 t/m 22 wordt in meerdere en mindere mate voldaan. Er is evenwel geen aantoonbare aandacht voor het realiseren van de doelstellingen in termen van effecten, waardoor aan norm 23 niet wordt voldaan. Het antwoord op de deelvraag is 'deels'.

Femnes

Bevindingen: Er vindt soms tussentijds overleg plaats over prestaties, met name wanneer een bijstelling van het beleid wordt overwogen. Dat kan het geval zijn naar aanleiding van een incident of calamiteit, zoals jongerenproblematiek. Uit de interviews blijkt dat er is geen structurele vorm is van tussentijds of achteraf overleg. Daarbij moet worden opgemerkt dat een eventueel overleg met name gaat om de prestaties in relatie tot het subsidie, en minder om het monitoren van de realisatie van de gestelde doelen.

Na afloop van het jaar wordt door de instelling verantwoording afgelegd. Die spitst zich toe op de geleverde prestaties. In de jaarrekening van de gemeente wordt niet gerapporteerd over het al dan niet halen van de geformuleerde doelen of effecten. Daarmee blijft onduidelijk of de in de begroting gewenste doelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Antwoord: De activiteiten en prestaties worden gemonitord. Aan norm 19 t/m 22 wordt in meerdere en mindere mate voldaan (maar wel minder dan in Blaricum). Er is evenwel geen aantoonbare aandacht voor het realiseren van de doelstellingen in termen van effecten, waardoor aan norm 23 niet wordt voldaan. Het antwoord op de deelvraag is 'deels'.

Laren

Bij meerjarige subsidies vindt soms tussentijds overleg plaats over prestaties, met name wanneer een bijstelling van het beleid wordt overwogen. In tegenstelling tot hetgeen is voorgeschreven in de diverse verordeningen geven geïnterviewden aan dat er geen structurele vorm van tussentijds of achteraf overleg is. Daarbij moet worden opgemerkt dat een eventueel overleg met name gaat om de prestaties in relatie tot het subsidie, en minder om het monitoren van de realisatie van de gestelde doelen.

Volgens de documentenstudie behoort de instelling na afloop van het jaar verantwoording af te leggen. Uit de interviews blijkt die zich toe te spitsen op de geleverde prestaties. In de jaarrekening van de gemeente wordt niet gerapporteerd over het al dan niet halen van de geformuleerde doelen of effecten. Daarmee blijft voor de gemeenteraad onduidelijk of de in de begroting gewenste doelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Antwoord: De activiteiten en prestaties worden gemonitord. Aan norm 19 t/m 22 wordt in meerdere en mindere mate voldaan (maar wel minder dan in Blaricum). Er is evenwel geen aantoonbare aandacht voor het realiseren van de doelstellingen in termen van effecten, waardoor aan norm 23 niet wordt voldaan. Het antwoord op de deelvraag is 'deels'.

3.5 Deelvraag 5.

Wordt de gemeenteraad tussentijds en achteraf kwalitatief en kwantitatief voldoende geïnformeerd over de realisatie van de doelstellingen?

Deelvraag 5 heeft betrekking op de laatste letter van de PDCA-cyclus en toetst de normen 24 tot en met 28 van het normenkader.

Blaricum

Bevindingen: De gemeenteraad wordt tussentijds niet geïnformeerd. In de onderzochte dossiers zijn geen voortgangsrapportages teruggevonden. Uit de gesprekken met de geïnterviewden blijkt dat tussentijds de gemeenteraad niet wordt geïnformeerd. Bij de finale vaststelling van het subsidie wordt gekeken of de activiteiten zoals geformuleerd in de subsidieaanvraag overeenkomen met de jaarrekening en jaarverslag. Voorbeelden hiervan zijn jaarverslagen 2007 van de instellingen Het Spookbos en Tymen de Sayergroep. Deze

instellingen hebben een werkplan vooraf opgesteld en in het jaarplan staan deze doelstellingen en resultaten verwerkt. Omdat de doelstellingen die door de meeste instellingen die in dit onderzoek onderzocht zijn, niet SMART geformuleerd zijn is een koppeling maken naar de realisatie van de doelstellingen moeilijk te leggen. Hierdoor is het kwalitatief en kwantitatief informeren van de gemeenteraad moeilijk.

Antwoord: Informatie over het realiseren van de doelstellingen vindt niet plaats binnen de reguliere rapportagelijnen van de P&C-cyclus (bestuurlijke rapportage of jaarrekening). Het antwoord op de deelvraag is 'nee'.

Eemnes

Bevindingen: In de jaarrekening van de gemeente wordt niet gerapporteerd over het al dan niet halen van de geformuleerde doelen of effecten. Daarmee blijft volstrekt onduidelijk of de in de begroting gewenste doelstellingen daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

Verantwoording achteraf gaat bij de grote instellingen over het nakomen van de prestatieafspraken. Voorbeelden hiervan zijn de instellingen Stichting Welzijn Ouderen en stichting Versa. Zowel het dossieronderzoek als de documentenstudie wijzen uit dat de gemeenteraad niets te zien krijgt over al dan niet gerealiseerde doelen. Tijdens de interviews werd opgemerkt dat de raad niet zit te wachten om na te gaan of alle instellingen de doelstellingen hebben gerealiseerd. Opvallend is dat bijna alle onderzochte dossiers van de instellingen onvolledig zijn.

Antwoord: Informatie over het realiseren van de doelstellingen vindt niet plaats binnen de reguliere rapportagelijnen van de P&C-cyclus (bestuurlijke rapportage of jaarrekening). Het antwoord op de deelvraag is 'nee'.

Laren

Bevindingen: Verantwoording achteraf gaat bij de grote instellingen weliswaar over het nakomen van de prestatieafspraken (zoals bij Stichting Welzijn Ouderen; subsidieaanvraag 2008), maar een koppeling naar de realisatie van de doelstellingen wordt niet gelegd. Zowel het dossieronderzoek als de documentenstudie wijzen uit dat de gemeenteraad niets te zien krijgt over al dan niet gerealiseerde doelen. Van belang is nog dat de termijn voor het indienen van verantwoordingsinformatie door de instelling zodanig is gesteld, dat het vrijwel onmogelijk is om deze informatie tijdig in de desbetreffende jaarrekening van de gemeente op te nemen.

In tegenstelling tot deze bevindingen geven enkele geïnterviewden aan dat de gemeenteraad tussentijds en achteraf voldoende wordt geïnformeerd. De gemeenteraad is volgens hen vooral in het jaar 2007 in het hele proces betrokken waardoor hij goed op de hoogte is van de realisatie van de doelstellingen. Dit kon echter niet met stukken worden onderbouwd.

Antwoord: Informatie over het realiseren van de doelstellingen vindt niet plaats binnen de reguliere rapportagelijnen van de P&C-cyclus (bestuurlijke rapportage of jaarrekening). Het antwoord op de deelvraag is voor de gemeente Laren 'nee'.

Algemeen

Meerdere keren wordt bij deze deelvraag verwezen naar een wenselijke rapportage in de jaarrekening. Gezien de termijn waarbinnen de jaarstukken van een instelling moeten worden ingediend, en de termijn waarop de gemeenterekening moet zijn vastgesteld, is dit voor elke gemeente een probleem. Beide termijnen moeten op elkaar worden afgestemd.

3.6 Deelvraag 6.

Worden de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten tussentijds en/ of achteraf adequaat bijgesteld?

Deelvraag 6 heeft betrekking op de normen van fase 5 (EVALUATIE). De normen die aan de hand van deelvraag 6 getoetst worden zijn 29 en 30.

Blaricum

Bevindingen: Uit het dossieronderzoek en de documentenstudie blijkt dat indien gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd er zelden overleg plaatsvindt over de doelstellingen. De doelstellingen liggen vast voor een collegeperiode. Wanneer verkiezingen zijn geweest ontstaat een natuurlijk moment voor een evaluatie. Die wordt vooral afgestemd op de politieke prioriteiten van de nieuwe raad.

Antwoord: de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten worden niet systematisch of planmatig geëvalueerd en dus ook niet tussentijds of achteraf bijgesteld. Het antwoord op deelvraag 6 is 'nee'.

Eemnes

Bevindingen: Uit het dossieronderzoek en de documentenstudie blijkt dat indien gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd er zelden overleg plaatsvindt over de doelstellingen. De doelstellingen liggen vast voor een collegeperiode. Wanneer verkiezingen zijn geweest ontstaat een natuurlijk moment voor een evaluatie. Die wordt vooral afgestemd op de politieke prioriteiten van de nieuwe raad.

Antwoord: de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten worden niet systematisch of planmatig geëvalueerd en dus ook niet tussentijds of achteraf bijgesteld. Het antwoord op deze deelvraag is 'nee'.

Laren

Bevindingen: uit het dossieronderzoek en de documentenstudie blijkt dat indien gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd er zelden overleg plaatsvindt over de doelstellingen. De doelstellingen liggen vast voor een collegeperiode. Wanneer verkiezingen zijn geweest ontstaat een natuurlijk moment voor een evaluatie. Die wordt vooral afgestemd op de politieke prioriteiten van de nieuwe raad.

Er zijn wel voorbeelden gevonden waarbij het subsidie aangepast is. In dat geval is het bedrag bijgesteld (op grond van de te leveren of geleverde prestaties) en niet de doelstelling.

Tijdens de interviews geven medewerkers aan dat doelstellingen wel tussentijds en/of achteraf worden bijgesteld. Dit kon echter niet met stukken worden onderbouwd. De dossiers van de instellingen zijn grotendeels onvolledig en niet alle gevraagde dossiers konden gevonden worden.

Antwoord: de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten worden niet systematisch of planmatig geëvalueerd en dus ook niet tussentijds of achteraf bijgesteld, hoewel deze bevoegdheid expliciet aan het college wordt toegekend. Het antwoord op de deelvraag is 'nee'.

3.7 Deelvraag 7.

Worden de kaders voor het verstrekken van subsidies desgewenst bijgesteld op basis van een evaluatie?

Deelvraag 7 heeft betrekking op de normen van fase 5 (EVALUATIE). Norm 31 wordt aan de hand van deze deelvraag getoetst.

Blaricum

Bevindingen: Om formele redenen worden de subsidieverordeningen en –handreiking om de vier jaar herzien (en kunnen ook de doelstellingen opnieuw tegen het licht worden gehouden), maar een dergelijke termijn heeft meer van doen met de politieke situatie van dat moment dan met een inhoudelijke toetsing. Er is geen sprake van een structurele aanpak die is gebaseerd op een effectieve en doelmatige subsidieverstrekking.

Antwoord: De bijstelling van de kaders vindt niet plaats op basis van een evaluatie, maar op grond van de bepalingen van de verordening. Het antwoord is op basis hiervan 'nee'.

Eemnes

Bevindingen: Om formele redenen worden de subsidieverordeningen en –handreiking om de vier jaar herzien (en kunnen ook de doelstellingen opnieuw tegen het licht worden gehouden) maar een dergelijke termijn heeft meer van doen met de politieke situatie van dat moment dan met een inhoudelijke toetsing. Er is geen sprake van een structurele aanpak die is gebaseerd op een effectieve en doelmatige subsidieverstrekking.

Antwoord: De bijstelling van de kaders vindt niet plaats op basis van een evaluatie, maar op grond van de bepalingen van de verordening. Op basis hiervan is het antwoord op de deelvraag 'nee'.

Laren

Bevindingen: Om formele redenen worden de subsidieverordeningen en de –handreiking om de vier jaar herzien (en kunnen ook de doelstellingen opnieuw tegen het licht worden gehouden), maar een dergelijke termijn heeft meer van doen met de politieke situatie van dat moment dan met een inhoudelijke toetsing. Er is geen sprake van een structurele aanpak die is gebaseerd op een effectieve en doelmatige subsidieverstrekking.

Antwoord: De bijstelling van de kaders vindt niet plaats op basis van een evaluatie, maar op grond van de bepalingen van de verordening. Het antwoord op de deelvraag is om deze reden 'nee'.

4 Conclusies

Daarmee komen we toe aan het antwoord op de centrale onderzoeksvraag:

Wordt het subsidie-instrument doelmatig en doeltreffend toegepast en hoe oefent de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol uit?

We beantwoorden deze vraag per gemeente.

Blaricum

Wordt het subsidie-instrument doelmatig toegepast?

Het subsidie-instrument kan doelmatiger worden toegepast. Kijken we puur naar de inrichting van het formele proces, zoals dat blijkt uit de subsidieverordeningen c.a., dan herkennen we een begrijpelijke procesgang, met duidelijke en haalbare termijnen. In Blaricum is ook nagedacht over de administratieve lastendruk voor zowel de instelling als het ambtelijk apparaat, zodat voor sommige subsidies de figuur van een verkorte procedure of meerjarige toekenning kan worden benut.

Wordt het subsidie-instrument doeltreffend toegepast?

Wanneer we doeltreffend zien als: 'levert de met subsidie uitgevoerde taak een bijdrage aan de door de raad geformuleerde doelstelling', dan luidt het antwoord bevestigend.

We zien dat de gemeente Blaricum door middel van het document 'subsidiehandreiking' een verbinding legt tussen de door de raad gestelde doelen, te leveren prestaties en het toe te kennen subsidie. Daarmee wordt de effectiviteit van de gesubsidieerde activiteiten meet- en stuurbaar. In de gemeente is de ambitie aanwezig om tot een verdere professionalisering te komen.

Hoe oefent de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol uit?

Blaricum beschikt over een kaderstelling in de vorm van een subsidieverordening en het opnemen van de subsidiebudgetten in een programmabegroting. Daarmee zijn de procedurele- en financiële kaders aanwezig.

In Blaricum stelt de gemeenteraad een subsidiehandreiking vast, waarmee een duidelijk inhoudelijk kader wordt geboden. Tezamen met de eerder genoemde documenten kwijt de raad zich zodoende van zijn kaderstellende taak.

De controlerende rol is minder ontwikkeld. Weliswaar is de raad betrokken bij de subsidievaststelling na afloop van de gesubsidieerde periode en bestaat inzicht in de door de instelling geleverde prestaties, maar of dankzij het verstrekte subsidie een geformuleerd effect is bereikt in de gemeenschap of een tevoren bepaald doel is bereikt, wordt niet gemeten of vastgesteld.

Eemnes

Wordt het subsidie-instrument doelmatig toegepast?

Het subsidie-instrument kan doelmatiger worden toegepast. Kijken we puur naar de inrichting van het formele proces, zoals dat blijkt uit de subsidieverordeningen c.a., dan moeten we constateren dat de regelgeving teveel ruimte laat voor interpretatie.

Wordt het subsidie-instrument doeltreffend toegepast?

Wanneer we doeltreffend zien als: 'levert de met subsidie uitgevoerde taak een bijdrage aan de door de raad geformuleerde doelstelling', dan is het antwoord ontkennend.

Doelen en effecten worden dermate algemeen en abstract beschreven, dat niet is vast te stellen of de gesubsidieerde activiteiten effectief zijn. In de praktijk hanteert het college het criterium: "is het goed voor het dorp" en dat leent zich niet voor een objectieve meting naar doeltreffendheid. Wel is in vele gevallen aandacht voor de te leveren prestaties van de gesubsidieerde instellingen.

Hoe oefent de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol uit?

Eemnes beschikt over een kaderstelling in de vorm van een subsidieverordening en het opnemen van de subsidiebudgetten in een programmabegroting. Daarmee zijn de procedurele- en financiële kaders aanwezig.

In Eemnes geven de inhoudelijke kaders (in termen van na te streven maatschappelijke effecten of te realiseren doelstellingen) geen sturing of houvast. In de programmabegroting wordt onder het kopje 'wat willen we bereiken' in algemeenheden gesproken. Daarmee is een adequate controlerende rol van de gemeenteraad in Eemnes niet aanwezig.

Laren

Wordt het subsidie-instrument doelmatig toegepast?

Het subsidie-instrument kan doelmatiger worden toegepast. Kijken we puur naar de inrichting van het formele proces, zoals dat blijkt uit de subsidieverordeningen c.a., dan herkennen we een begrijpelijke procesgang, met duidelijke en haalbare termijnen. Er is ook nagedacht over de administratieve lastendruk voor zowel de instelling als het ambtelijk apparaat, zodat voor sommige subsidies de figuur van een verkorte procedure of meerjarige toekenning kan worden benut.

Wordt het subsidie-instrument doeltreffend toegepast?

Wanneer we doeltreffend zien als: 'levert de met subsidie uitgevoerde taak een bijdrage aan de door de raad geformuleerde doelstelling', dan is het antwoord: waarschijnlijk wel.

In Laren worden doelen en effecten omschreven, maar scherpte en precisie kunnen beter. Wel is in vele gevallen aandacht voor de te leveren prestaties van de gesubsidieerde instellingen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat in Laren de ambitie aanwezig is om hierin professioneler te worden en kwalitatieve stappen te zetten in de sturing op en verantwoording over met subsidies verrichte activiteiten. De nieuwe subsidieverordening laat zien dat men ernst maakt met deze verbeterslag.

Hoe oefent de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol uit?

Laren beschikt over een kaderstelling in de vorm van meerdere subsidieverordeningen en het opnemen van de subsidiebudgetten in een programmabegroting. Daarmee zijn de procedurele- en financiële kaders aanwezig.

In Laren geven de inhoudelijke kaders (in termen van na te streven maatschappelijke effecten of te realiseren doelstellingen) nog te weinig houvast. In de programmabegroting zal onder het kopje 'wat willen we bereiken' scherper moeten worden aangegeven wat de gemeente denkt te realiseren aan doelstellingen. Daarmee komt een adequate controlerende rol in Laren nog onvoldoende uit de verf.

BEL-combinatie

De vraag:

Wordt het subsidie-instrument doelmatig toegepast?

moet uiteraard ook worden beantwoord voor de BEL-combinatie, die sinds 2008 is opgericht als gezamenlijke uitvoeringsinstantie. Hier valt nog veel te winnen. Er wordt met drie verschillende gemeentelijke verordeningen en uitvoeringsregelingen gewerkt. Daarnaast ontbreekt het aan een adequate procesgang, een bewaking van de termijnen en de archivering. Ook de rol van iedere medewerker moet duidelijker.

Uit het feit dat in november 2009 nog steeds niet de vaststelling van de subsidies over 2008 heeft plaatsgevonden, mag worden geconstateerd dat het subsidie-instrument niet doelmatig wordt toegepast.

Het is duidelijk dat hard gewerkt wordt gewerkt aan verbeteringen zoals het uniformeren van formulieren en documenten, maar voor de in het onderzoek betrokken jaar 2008 heeft de BEL-organisatie minder gepresteerd dan de verschillende organisaties van voor die tijd.

Conclusie per deelvraag

Hieronder is een schematische weergave opgenomen van de conclusies per deelvraag. Deze conclusies zijn afgeleid van de bevindingen, en zeggen in welke mate per deelvraag de gestelde norm wordt gehaald.

	Blaricum	Eemnes	Laren
1. Zijn de kaders voor het verstrekken van subsidies werkbaar en voldoende helder?	+	-	0
2. Worden SMART-geformuleerde doelstellingen afgesproken met de subsidieontvangers?	+	-	-
3. Is het proces van subsidieverstrekking doelmatig ingericht?	+/- ⁶	-/-	0/-
4. Worden de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten tussentijds en achteraf adequaat gemonitord?	0	0	0
5. Wordt de gemeenteraad tussentijds en achteraf kwalitatief en kwantitatief voldoende geïnformeerd over de realisatie van de doelstellingen?	-	-	-
6. Worden de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten tussentijds en/ of achteraf adequaat bijgesteld?	-	-	-
7. Worden de kaders voor het verstrekken van subsidies desgewenst bijgesteld op basis van een evaluatie?	-	-	-

De betekenis van de kwalificaties is als volgt:

- + voldoet aan de norm
- 0 voldoet deels aan de norm
- voldoet niet aan de norm

⁶ Deze gesplitste score zegt enerzijds iets over de formele inrichting van het proces door de gemeente, anderzijds iets over de feitelijke werking ervan tot en met de dossiervorming binnen de BEL-combinatie

5. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste aanbevelingen geformuleerd. Voordat deze hieronder puntsgewijs zullen worden opgesomd, zijn echter eerst enkele inleidende opmerkingen op zijn plaats.

- Ten eerste dient gerealiseerd te worden dat dit onderzoek zich heeft gericht op de vraag of het subsidiebeleid doelmatig en doeltreffend is en of de sturingsmogelijkheden van de raad voldoende geborgd zijn. Hiertoe is onderzocht in welke mate de huidige situatie overeenkomt met een vooraf gedefinieerde norm. De afwijkingen van deze norm zijn hiervoor, in bevindingen en conclusies, gerapporteerd. De aanbevelingen die hieronder volgen, geven voornamelijk aan hoe de normsituatie kan worden gerealiseerd.
- Ten tweede dient te worden beseft dat het verbeteren van de kwaliteit van subsidieverstrekking geen eenvoudige opgave is. Het is niet voor niets dat veel gemeenten moeite hebben om de subsidieverstrekking goed te organiseren.
- Ten derde gaat het realiseren van veranderingen in de subsidieverstrekking langzaam. Veranderingen in het subsidieproces die nu worden bedacht, zullen bijvoorbeeld pas van toepassing worden op de aanvragen voor het jaar 2011. De aanvragen voor het jaar 2011 moeten immers voor medio 2010 worden ingediend. De verwachtingen wat betreft het gemak en de snelheid waarmee onderstaande aanbevelingen kunnen worden uitgevoerd, moeten dus realistisch zijn.

De zes belangrijkste aanbevelingen van dit onderzoek luiden als volgt:

1. *Formuleer (integrale) inhoudelijke doelstellingen voor alle beleidsvelden waarop subsidie wordt verstrekt. Deze inhoudelijke doelstellingen dienen consistent met de programmadoelstellingen te zijn. (De gemeente Blaricum heeft hierin al de nodige 'slagen' gemaakt, waardoor deze aanbeveling voornamelijk van toepassing is op Eemnes en Laren).*
Waar het bij deze aanbeveling om draait, is dat het volstrekt helder en duidelijk moet zijn voor de gemeente en de subsidie-instelling welke bijdrage de subsidie-instelling moet leveren om één of meerdere programmadoelstellingen te realiseren. Deze bijdrage zijn de inhoudelijke doelstellingen. Subsidieontvangende instellingen dienen zoveel mogelijk te worden betrokken bij het formuleren van deze inhoudelijke doelstellingen, maar de gemeente dient wel altijd 'leidend' te zijn. Dit wil zeggen dat de gemeente BEL-gemeenten het initiatief hebben bij het formuleren van de inhoudelijke doelstellingen, waarbij de subsidie-instellingen input leveren.
2. *Zodra de inhoudelijke doelstellingen zijn vastgesteld door de gemeenteraad, dienen subsidie-instellingen hierover geïnformeerd te worden zodat zij de subsidieaanvraag hierop kunnen baseren. (Deze aanbeveling geldt voor alle drie de gemeenten).*
3. *De inhoudelijke doelstellingen dienen als rode daad in het gehele subsidieproces. Dit betekent o.a. dat de inhoudelijke doelstellingen expliciet benoemd dienen te worden in de verleningsbeschikking en in de vaststellingsbeschikking. Ook bij de evaluatie dient expliciet aandacht besteed te worden aan de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen. (Deze aanbeveling geldt voor alle drie de gemeenten).*
4. *Definieer heldere afspraken tussen raad, college en subsidie-instellingen en zorg dat deze consistent zijn met het dualisme en de gekozen subsidiesoort.*
De gemeenteraad stelt kaders in de zin van wat willen wij bereiken (effecten), waarbij het college bepaalt wat we daarvoor gaan doen (de inhoudelijke doelstellingen). Deze inhoudelijke doelstellingen dienen zo geoperationaliseerd te zijn dat de subsidie-instellingen weten wat van hun verwacht wordt (zie aanbeveling 2).

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een subsidie-instelling dienen daarbij ook consistent te zijn met de subsidiesoort. Bijvoorbeeld bij een budgetsubsidie zou het logisch zijn dat de subsidie-instelling de opdracht krijgt om bepaalde inhoudelijke doelstellingen (concreet en SMART geformuleerd) uit te voeren, wat een bijdrage dient te leveren aan één of meerdere programmadoelstellingen. Welke activiteiten de subsidie-instellingen vervolgens uitvoeren om dit beleid te realiseren, is de verantwoordelijkheid van de subsidie-instellingen zelf. Zij zijn immers expert op hun vakgebied en weten vaak goed wat er speelt en leeft in hun speelveld. *(Deze aanbeveling geldt voor alle drie de gemeenten).*

5. *Zorg dat de wijze van verantwoording door de subsidie-instelling consistent is met het gekozen subsidiesoort.*

Als gekozen is voor een budgetsubsidie, waarbij helder is omschreven welke inhoudelijke doelstellingen de subsidie-instelling dient te realiseren om een bijdrage te leveren aan één of meerdere programmadoelstellingen, zorg dan dat de verantwoording ook plaatsvindt op het niveau van de inhoudelijke doelstellingen. Bij een budgetsubsidie (outputsubsidie) hoort dus verantwoording afgelegd te worden over de output (inhoudelijke doelstellingen) en niet over de input (bijvoorbeeld ingezette uren). Deze wijze van verantwoording geldt voor zowel de tussenrapportages als de eindrapportage. *(Deze aanbeveling geldt voor alle drie de gemeenten).*

6. Harmonieer zoveel mogelijk de processen, procedures, termijnen, etc tussen de BEL-gemeenten zodat het subsidieproces zo efficiënt mogelijk uitgevoerd kan worden. Geef daarbij duidelijk aan wie welke rol, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. De BEL-organisatie dient zorg te dragen voor deze aanbeveling.