

Aan de gemeenteraad

c.c. College, mw. A. van Hussen, mw. K.
Bakker en mw. G. Schreven

Afdeling

Rekenkamercommissie

Behandeld door

Jacqueline Willenborg

Direct nummer

0346-254200

E-mail

rekenkamercommissie@stichtsevecht.nl

Datum

22 oktober 2014

Onderwerp

Rapportage Rekenkameronderzoek Subsidies

Bijlage(n)

1

Ons kenmerk

Uw kenmerk

*Bij beantwoording graag ons
kenmerk en datum vermelden.*

Geachte voorzitter en leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamercommissie heeft de afgelopen maanden in samenwerking met het bureau PublicStuff een onderzoek uitgevoerd naar het inzicht in prestaties en doeltreffendheid van de subsidies in de gemeente Stichtse Vecht.

Het rapport van de Rekenkamercommissie, met daarbij de bestuurlijke reactie van het College van burgemeester en wethouders en het nawoord van de Rekenkamercommissie, bieden wij u hierbij aan.

Wij zullen in een werksessie in november het rapport toelichten en eventuele vragen beantwoorden.

De onderzoeker heeft haar werk goed kunnen verrichten dankzij de zeer bereidwillige medewerking van de ambtelijke organisatie.

Onderzoeken van de Rekenkamercommissie zijn gericht op het leveren van een bijdrage aan mogelijke verbeteringen. In het rapport is aandacht voor zaken die goed gaan en voor zaken die verbeterd kunnen worden. Deze verbeterpunten zijn de basis voor de aanbevelingen. Alleen indien deze rapportage zo wordt opgevat dan heeft de Rekenkamercommissie haar doel bereikt.

Met vriendelijke groet,
De Rekenkamercommissie,

de secretaris,

de voorzitter,



J.M. Willenborg



G. Molenaar

Datum

21 oktober 2014

Versie

1.0

Auteur(s)

Margot Gerritsen (PublicStuff)

Status

Definitief

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies gemeente Stichtse Vecht



Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie van de gemeente Stichtse Vecht onderzocht het inzicht dat de gemeente Stichtse Vecht heeft in de prestaties en doeltreffendheid van haar subsidies¹. Dit in het besef dat het huidige subsidiebeleid van de gemeente nog pril is. Na het ontstaan van de gemeente in 2011, is de subsidieverordening en het subsidiebeleid in 2012 geharmoniseerd tot een nieuwe verordening en nieuw beleid. Deze zijn vanaf 2013 van toepassing.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in doeltreffendheid van subsidies, opdat de Raad en B&W een onderbouwde keuze kunnen maken voor het continueren, aanpassen of opheffen ervan.

In dit onderzoek staan de volgende twee onderzoeksvragen centraal:

1. *In hoeverre worden subsidieregelingen en subsidies die de gemeente verstrekt, geëvalueerd in relatie tot de beoogde prestaties en effecten en in hoeverre leggen de subsidieontvangers verantwoording af over de door hen behaalde prestaties?*
2. *Wat is de kwaliteit van de evaluaties naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke subsidies en hebben de evaluaties geleid tot aanpassingen in de subsidie of subsidieregeling?*

Deze vragen zijn uitgewerkt tot deelvragen en voorzien van criteria op basis waarvan de Rekenkamercommissie tot een beoordeling is gekomen. Het onderzoek is uitgevoerd door Margot Gerritsen (PublicStuff). Zij heeft documenten bestudeerd, gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente en de penvoering van de rapportage verzorgd.

De Rekenkamercommissie is op basis van haar bevindingen gekomen tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

Conclusies

Conclusie 1:

De gemeente Stichtse Vecht heeft (nog) geen inzicht in de doeltreffendheid van de door haar verleende subsidies.

Deze conclusie wordt onderbouwd aan de hand van de volgende vier deelconclusies.

Deelconclusie 1:

De gemeente heeft een redelijk compleet, maar geen volledig overzicht van de huidige subsidies. Sinds 2013 werkt de gemeente met een openbaar subsidieregister waarin een overzicht is opgenomen van de op basis van het Subsidieprogramma verstrekte subsidies. Dit Subsidieregister is echter niet volledig, aangezien de gemeente naast subsidies ook financiële bijdragen verstrekt, die juridisch zijn aan te merken als subsidie. Deze zijn niet opgenomen in dit register.

De subsidies die verstrekt worden op basis van het Subsidieprogramma worden sinds 2013 geadministreerd en gepubliceerd op de gemeentelijke website. In het register wordt vermeld op basis van welke regeling een subsidie is verstrekt, aan wie deze is verstrekt en wat de omvang

¹ In 2013 heeft de gemeente ca. € 5,5 miljoen besteed aan het subsidies.

van de subsidie is. Tevens wordt het subsidieplafond per beleidsterrein aangegeven in het register. Tijdens het onderzoek is naar boven gekomen dat de gemeente ook financiële bijdragen verstrekt aan derden, die juridisch aangemerkt zouden moeten worden als subsidie omdat deze aan de kenmerken van een subsidie op basis van de Awb voldoen. Deze bijdragen zijn nu niet opgenomen in het Subsidieregister. Het Subsidiebureau registreert deze bijdragen niet en heeft derhalve geen inzicht in de aard en omvang van deze bijdragen. Voor zover zij weten gaat het niet om grote aantallen en grote bedragen.

Deelconclusie 2:

De gemeente heeft niet scherp geformuleerd wat zij met haar subsidies beoogt, een cruciale voorwaarde om subsidies doeltreffend te kunnen inzetten.

De beleidsdoelen van de gemeente Stichtse Vecht zijn weliswaar richtinggevend, maar niet specifiek en meetbaar. Deze zijn in te algemene termen geformuleerd om er gericht op te kunnen sturen. De Rekenkamercommissie is van mening dat de gemeente voor een doeltreffende inzet van haar financiële middelen scherper dient te verwoorden wat zij beoogt, in termen van zowel het beleidsdoel als de beoogde prestaties.

Volgens de beleidsadviseurs is het evident dat de subsidies een bijdrage leveren aan de doelstellingen en er sprake is van een positieve relatie tussen de gesubsidieerde activiteit en de doelstellingen. De Rekenkamercommissie is van mening dat alleen het inzicht dat er een bijdrage geleverd wordt te mager is om te kunnen spreken van een effectieve inzet van publieke middelen.

Deelconclusie 3:

De gemeente Stichtse Vecht heeft sinds haar ontstaan in 2011 geen van haar subsidieregelingen geëvalueerd in relatie tot de beoogde effecten, i.c. de beoogde beleidsdoelen (outcome).

'De gemeente beschouwt subsidies als een middel om haar beleidsdoelstellingen te realiseren'². Om na te gaan of deze doelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden door de inzet van subsidies is het nodig om deze te evalueren en de doeltreffendheid van de subsidies te bepalen.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente op dit moment geen inzicht heeft in de doeltreffendheid van haar subsidies op basis van uitgevoerd evaluatieonderzoek. Er zijn, vanaf het ontstaan van de gemeente Stichtse Vecht in 2011, twee subsidieregelingen geëvalueerd. In 2014 is een tussenevaluatie culturele subsidies uitgevoerd en in 2013 vond een evaluatie naar combinatiefuncties plaats. Beide evaluaties geven echter geen inzicht in de mate waarin de inhoudelijke beleidsdoelen zijn behaald of welke ontwikkelingen zich ten aanzien hiervan hebben voorgedaan. De doeltreffendheidsvraag - is het doelbereik het gevolg van de ingezette subsidie? - wordt niet gesteld noch beantwoord in deze evaluaties. Beide evaluaties gaan niet in op de mate van doelbereik en doeltreffendheid van de regeling, maar richten zich op de organisatorische en financiële uitvoeringsaspecten ervan. De evaluatie combinatiefuncties geeft wel inzicht in twee met de subsidie behaalde prestaties.

² Gemeente Stichtse Vecht, Meerjarenvisie op subsidies in Stichtse Vecht 2012 – 2015, p2

Deelconclusie 4:

Periodieke evaluatie van subsidieregelingen naar doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk is op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht. Deze zal vaker door de gemeente uitgevoerd dienen te worden. Ook dient de Algemene Subsidieverordening op dit punt te worden aangepast.

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat 'indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.' In de Algemene Subsidieverordening van Stichtse Vecht is deze bepaling uitgewerkt tot: 'de gemeente kan (lees: heeft de mogelijkheid, red.) ten minste eens per vier jaar te toetsen of subsidies die op jaarbasis worden verleend rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed, en over zijn bevindingen aan de gemeenteraad te rapporteren.'

Met deze uitwerking doet de gemeente volgens de Rekenkamercommissie geen recht aan de algemene evaluatiebepaling die de wetgever heeft opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Gesteld kan worden dat de gemeente de Awb op dit punt onjuist heeft geïnterpreteerd. De wetgever heeft duidelijk een evaluatieverplichting willen opleggen, waar in *bijzondere* gevallen bij verordening van kan worden afgeweken. Het kan dus niet de bedoeling zijn dat bij verordening in z'n *algemeenheid* van de evaluatieverplichting wordt afgeweken, zoals de gemeente in haar Algemene Subsidieverordening doet.

In de ambtelijke reactie op de Nota van Bevindingen geeft de gemeente aan dat 'het zeker niet de intentie is geweest om met dit artikel in zijn algemeenheid af te wijken van de evaluatieplicht ex art. 4:24 Awb (...) Bij het opstellen van het Subsidieprogramma 2016 – 2020 zullen we ervoor zorgen dat de evaluatiebepaling uit de ASV wordt uitgewerkt, zodat deze niet in strijd is met de bepaling uit de Awb.'

Conclusie 2:

De gemeente heeft op basis van de verantwoordingsinformatie inzicht in de prestaties die zijn geleverd met de verleende subsidies en gebruikt deze informatie om te sturen op de grotere individuele subsidies.

Deze conclusie wordt onderbouwd aan de hand van de volgende drie deelconclusies.

Deelconclusie 1:

De prestaties hebben vooral betrekking op de uitvoering van activiteiten. De gemeente werkt slechts in beperkte mate met aanvullende prestatieafspraken.

De gemeente geeft in haar beschikkingen of in uitvoeringsovereenkomsten aan dat de subsidie dient te worden gebruikt voor de uitvoering van bepaalde activiteiten, zoals veelal omschreven in een door de indiener opgesteld activiteiten- of werkplan. Hierbij gaat het veelal om afspraken die te karakteriseren zijn als input (uren, fte's) of als afspraken over taken/rollen, activiteiten, openingstijden et cetera. Op basis van de verantwoording die subsidieontvangers afleggen over de ontvangen subsidie, is er inzicht in de mate waarin voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en ingevuld. In enkele gevallen maakt de gemeente ook aanvullende prestatieafspraken, bijvoorbeeld over het aantal bezoekers of leerlingen dat met de subsidie bereikt gaat worden. In die gevallen geeft de subsidieontvanger ook aan in hoeverre deze prestaties zijn bereikt en wat de verklaringen zijn voor het al dan niet behalen van deze prestaties.

Deelconclusie 2:

Verantwoordingsinformatie wordt niet geanalyseerd op het niveau van de subsidieregeling en derhalve ook niet gedeeld binnen de gemeente. Er is geen totaaloverzicht van de prestaties die met de verleende subsidies zijn gerealiseerd.

Verantwoordingsinformatie wordt niet structureel geanalyseerd op het niveau van de regeling en/of het subsidieprogramma. Enkele beleidsadviseurs houden een eigen overzicht bij van afgesproken en gerealiseerde activiteiten/prestaties op hun beleidsdomein. Dit betekent dat de informatie over de mate waarin voorgenomen prestaties zijn gerealiseerd alleen bekend is bij de betrokken beleidsadviseurs en niet breder wordt gedeeld binnen de gemeente. Alleen in het geval dat een subsidie lager wordt vastgesteld is hiervan een gemandateerd leidinggevende op de hoogte. Daarnaast vindt er onder meer op het terrein van Welzijn en Zorg ook bestuurlijk overleg plaats over de verantwoording die door de grootste subsidieontvanger is ingediend. Er is geen overzicht van de prestaties die met de verleende subsidies zijn gerealiseerd. Ook in de Programmarekening komen de met de subsidies gerealiseerde prestaties niet gestructureerd terug.

Deelconclusie 3:

Sturing vindt niet alleen plaats op basis van verantwoordingsinformatie. Zeker bij de grotere subsidies onderhoudt de gemeente intensief contact met de subsidieontvangers.

Voor het sturen op een effectieve inzet van subsidiemiddelen is zowel schriftelijke verantwoordingsinformatie nodig als inhoudelijke betrokkenheid van beleidsadviseurs. De beleidsadviseurs houden – zeker bij de grotere subsidies - tussentijds contact met de subsidieontvangers, met het veld en soms ook de eindgebruikers. Ze weten wat er speelt, hoe het gaat en waar de knelpunten zitten. Zij gebruiken de verantwoordingsinformatie hierbij als informatiebron.

Aanbevelingen

In het B&W besluit over de tussenevaluatie culturele subsidies van 18 maart 2014 heeft het college aangegeven dat aan het einde van de subsidieperiode 2012-2015 een algemene evaluatie van het Subsidieprogramma zal plaatsvinden. Op basis van het Hoofdlijnenakkoord leidt de Rekenkamercommissie af dat dit een evaluatie van de subsidiesystematiek wordt en geen inhoudelijke evaluatie naar de doeltreffendheid van subsidies.

De Rekenkamercommissie doet de gemeenteraad op basis van haar onderzoek een aantal aanbevelingen om te komen tot meer inzicht in de prestaties en doeltreffendheid van subsidies, zodat de Raad en B&W een onderbouwde keuze kunnen maken voor het continueren, aanpassen of opheffen ervan. De aanbevelingen aan de raad zijn om B&W op te roepen tot de volgende acties:

1. Formuleer concrete en meetbare beleidsdoelen en prestaties

Om te kunnen sturen moet de gemeente weten waar ze staat en waar ze heen wil. Dit betekent dat het zaak is de doelstellingen die gelden voor de verschillende onderdelen van het Subsidieprogramma concreet en meetbaar te gaan formuleren. Dit geeft richting en focus en maakt het mogelijk om na te gaan wat het effect van de subsidie en het gemeentelijk (subsidie)beleid is.

Werken met prestatie-indicatoren is niet eenvoudig. Het vergt dat de gemeente goed nagaat wat zij echt wil weten over wat er met de subsidie bereikt wordt (output) in relatie tot

de beleidsdoelen, hoe dit het beste gemeten kan worden en of het niet leidt tot ongewilde (perverse) neveneffecten. Bovendien is het belangrijk om ten aanzien van de verantwoording aan te geven dat prestatie-indicatoren niet op zichzelf kunnen staan. Het verhaal erbij is minstens zo belangrijk. Het gaat om tellen en vertellen.

In hoofdstuk 5 van deze rapportage staat een aantal concrete handvatten voor de gemeente om te komen tot meer (inzicht in) doeltreffendheid.

2. Voer periodiek evaluaties uit naar de doeltreffendheid van subsidies en de effecten ervan in de praktijk

Er wordt jaarlijks ca. € 5,5 miljoen door de gemeente aan subsidies verleend. Het is belangrijk als gemeente te weten wat het effect hiervan is op de gemeentelijke beleidsdoelen. Dit vergt *inhoudelijke* evaluatie van de subsidieregelingen naar het doelbereik en de relatie tussen subsidie en het doelbereik.

Niet voor niets heeft de wetgever in de Awb een algemene subsidieverplichting naar de doeltreffendheid van subsidies en naar de effecten van de subsidie in de praktijk opgenomen. Het verdient aanbeveling dit wetsartikel over te nemen in de Algemene Subsidieverordening van de gemeente en hier in de praktijk door het college uitvoering aan te laten geven.

3. Laat de beoogde en gerealiseerde beleidsdoelen en prestaties terugkomen in de P&C-cyclus.

Subsidies zijn een instrument voor de gemeente om haar beleidsdoelen te realiseren. Het zou inzichtelijk zijn wanneer informatie over de beoogde en gerealiseerde prestaties, op basis van gedefinieerde indicatoren en voorzien van een korte toelichting, terugkomt in de P&C-cyclus van de gemeente.

Specifiek voor het College van B&W heeft de Rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen.

4. Zet in de beschikkingen de beoogde prestaties concreet op een rij.

Uit de gesprekken is gebleken dat er in beschikkingen wordt aangegeven wat het onderwerp is waarvoor subsidie wordt verleend en vervolgens veelal wordt verwezen naar project-, activiteiten-, werkplannen en de eventueel opgestelde uitvoeringsovereenkomst. Dit is op zich een correcte werkwijze. Echter, voor een goede focus op de prestaties en het verkrijgen van verantwoordingsinformatie hierover lijkt het de Rekenkamercommissie verstandig om in de beschikking helder weer te geven, of samen te vatten wat de concrete beoogde prestaties - in termen van uitgevoerde activiteiten en eventueel aanvullende prestaties - dienen te zijn. Volgens de Uitvoeringsvoorschriften dient een besluit tot subsidieverlening (een beschikking) in ieder geval te bevatten: een overzicht van de te verwachten resultaten en effecten, activiteiten, producten of prestaties gerelateerd aan de gemeentelijke doelstelling(en) waarvoor subsidie wordt verleend.

5. Hou een vinger aan de pols bij de subsidies die direct worden vastgesteld.

Om goede redenen is er in het landelijk subsidiekader voor gekozen voor de relatief lage subsidies over te gaan tot een systematiek van directe vaststelling. In de gemeente Stichtse Vecht worden subsidies tot € 2.500 direct vastgesteld. De subsidieontvangers hebben een meldingsplicht en dienen derhalve aan de gemeente te laten weten wanneer niet of niet geheel aan de verplichtingen kan worden voldaan. Het lijkt de RKC raadzaam wanneer de gemeente zich er - op een lichte manier - van vergewist dat de subsidiemiddelen ook voor

deze groep subsidies goed besteed worden. Dit kan bijvoorbeeld door het houden van steekproeven.

6. Verbeter de informatiefunctie van het Subsidieregister

De Rekenkamercommissie is van mening dat een openbaar Subsidieregister belangrijk is voor de transparantie van gemeentelijk beleid en is dan ook positief over de wijze waarop de gemeente Stichtse Vecht inzichtelijk maakt welke subsidies worden verstrekt. Op dit moment vermeldt het register per beleidsterrein: het subsidieplafond, de subsidieontvangers en de verleende subsidiebedragen. De Rekenkamercommissie is van mening dat het register aan inzichtelijkheid zou winnen wanneer hierin:

- niet alleen de subsidieontvanger wordt aangegeven, maar ook de (samengevatte) gesubsidieerde activiteiten en/of de beoogde prestaties;
- een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende subsidieregelingen die er zijn binnen een beleidsterrein, vergezeld door het subsidieplafond per regeling.
- ook de financiële bijdragen die de gemeente verstrekt en die in juridische zin aangemerkt worden als subsidie, in het overzicht worden opgenomen.

7. Laat de gerealiseerde prestaties opnemen in de verantwoordingsverklaring die door de subsidieontvanger wordt ingediend.

De subsidieontvangers dienen bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie een formulier te ondertekenen, waarin zij verklaren de activiteiten waarvoor de subsidie verleend is, te hebben uitgevoerd. Hierbij wordt nu niet gevraagd aan te geven wat deze activiteiten/prestaties waren. Wanneer in de beschikking helder is aangegeven wat de beoogde prestaties zijn die met de subsidie dienen te worden bereikt, kunnen de subsidieontvangers deze overnemen in de verklaring. Hierdoor verkrijgt de gemeente een helder overzicht van de beoogde en gerealiseerde prestaties. Zeker bij de subsidies tussen de € 2.500 en € 10.000 levert dat meer informatie op dan nu het geval is.

8. Gebruik bestaande kennis bij het evalueren van subsidies.

Er is veel openbare informatie beschikbaar om te komen tot kwalitatief goede evaluaties van subsidieregelingen. Het verdient aanbeveling hiervan gebruik te maken wanneer de gemeente haar subsidieregelingen evalueert. Paragraaf 6.2 van de Nota van Bevindingen bevat een aantal handvatten hiertoe.

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	3
Conclusies	3
Aanbevelingen	6
1 Inleiding.....	10
Doel, vraagstelling en uitvoering van het onderzoek.....	10
Begrippenkader	11
Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader.....	12
2 Subsidies gemeente Stichtse Vecht	15
Overzicht en omvang subsidies gemeente Stichtse Vecht.....	15
De doelstellingen van de subsidies.....	20
Subsidies in relatie tot bijdragen en opdrachten	20
3 Verantwoording van subsidies.....	23
Verantwoording van subsidies	23
Meetbare prestatieafspraken.....	25
Verantwoordingsinformatie.....	29
Sturing op subsidies	31
4 Evaluatie van subsidies	33
Evaluatie van subsidies	33
Kwaliteit van evaluatie	36
Sturing op basis van evaluatie.....	39
5 Handvatten voor doeltreffend subsidiebeleid	41
Handvatten voor doeltreffend subsidiebeleid	41
Handvatten voor het verkrijgen van inzicht in doeltreffendheid	42
Bijlage 1 Gebruikte bronnen	45
Overzicht geïnterviewde en geraadpleegde personen	45
Overzicht gebruikte literatuur	45
Bijlage 2 Doelstellingen subsidies 2013	47
Bijlage 3 Bestuurlijke reactie college	50
Nawoord.....	54

1 Inleiding

'Wij beschouwen subsidies als een middel om onze beleidsdoelstellingen te realiseren'

Uit: Meerjarenvisie op subsidies in Stichtse Vecht 2012 – 2015, p2.

Het subsidiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht is nog pril. Na het ontstaan van de gemeente in 2011, is de subsidieverordening en het subsidiebeleid in 2012 geharmoniseerd tot een nieuwe verordening en nieuw beleid. Deze zijn vanaf 2013 van toepassing. In dat jaar heeft de gemeente ca. € 5,5 miljoen besteed aan subsidies. De Rekenkamercommissie vindt het van belang dat de gemeente bij het verlenen van subsidies scherp is op de bijdrage die de gesubsidieerde activiteit gaat leveren aan de realisatie van haar beleidsdoelen. En om tijdens en na afloop van de subsidie na te gaan of de subsidie ook het beoogde effect heeft gehad. Hierbij is het leerzaam te weten wat de verklaringen en de succes- en faalfactoren zijn.

Het belang van periodieke evaluatie van subsidies wordt breed onderkend en heeft de wetgever eind vorige eeuw bewogen tot het opnemen van een artikel³ in de Algemene wet bestuursrecht, waarin staat dat subsidies regelmatig op hun doeltreffendheid en effecten in de praktijk dienen te worden beoordeeld.

Doel, vraagstelling en uitvoering van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek uitgevoerd naar het inzicht dat de gemeente heeft in de prestaties en de doeltreffendheid van haar subsidies. Bij doeltreffendheid gaat het om de vraag in hoeverre de mate van doelbereik toegeschreven kan worden aan het gevoerde beleid, in dit geval de verstrekte subsidie(s).

Met dit onderzoek willen we bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in doeltreffendheid van subsidies, opdat de Raad en B&W een onderbouwde keuze kunnen maken voor het continueren, aanpassen of opheffen ervan.

In het onderzoek worden de volgende twee onderzoeksvragen beantwoord:

- 1. In hoeverre worden subsidieregelingen en subsidies die de gemeente verstrekt, geëvalueerd in relatie tot de beoogde prestaties en effecten en in hoeverre leggen de subsidieontvangers verantwoording af over de door hen behaalde prestaties?**
- 2. Wat is de kwaliteit van de evaluaties naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke subsidies en hebben de evaluaties geleid tot aanpassingen in de subsidie of subsidieregeling?**

In de oorspronkelijke vraagstelling was nog een derde onderzoeksvraag opgenomen. Deze luidde: in hoeverre is de geselecteerde subsidieregeling doeltreffend? Deze vraag zou aan de hand van een casestudie beantwoord gaan worden. Lopende het onderzoek naar de onderzoeksvragen 1 en 2 bleek echter dat het bij de subsidieregelingen ontbreekt aan voldoende concrete doelen en doelstellingen, waardoor een caseonderzoek naar de doeltreffendheid geen antwoord op de vraag zou kunnen opleveren. In plaats daarvan hebben we er voor gekozen op basis van bestaande literatuur een aantal handvatten voor de gemeente te formuleren voor het verkrijgen van meer inzicht in de doeltreffendheid van subsidies.

³ Artikel 4:24 Awb

In opdracht van de Rekenkamercommissie heeft Margot Gerritsen van PublicStuff het onderzoek uitgevoerd. Zij heeft documenten bestudeerd, gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente (zie bijlage 1) en de penvoering van de rapportage verzorgd.

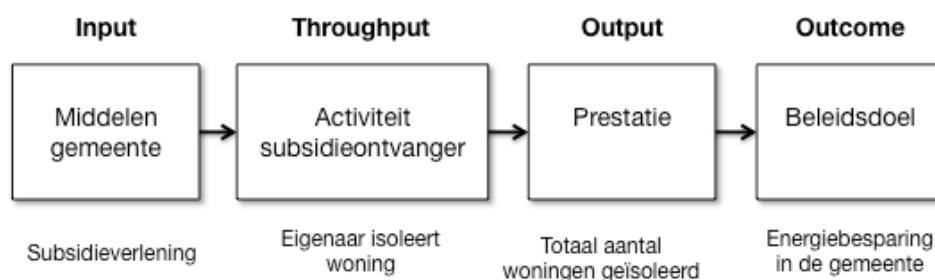
De vraagstelling van het onderzoek is vooral gericht op het verkrijgen van inzicht in de werkwijze van de gemeente als het gaat om subsidies. De selectie van gesprekspartners is gebaseerd op deze vraagstelling. Hierdoor hebben er vooral gesprekken plaatsgevonden met beleidsadviseurs die direct betrokken zijn bij de subsidieverlening en -verantwoording. Van alle gesprekken zijn verslagen opgesteld die aan de gesprekspartners ter accordering zijn voorgelegd.

Begrippenkader

Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een subsidie 'de aanspraak op financiële middelen die door een bestuursorgaan wordt verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde zaken of diensten.' Een subsidie kent op basis van de Awb dan ook de volgende kenmerken:

- Het gaat om een aanspraak op financiële middelen;
- Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 Awb);
- De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. De bestedingsrichting moet dus van te voren duidelijk omschreven zijn;
- Het mag niet gaan om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. In dat geval gaat het om een 'opdracht'.

Met de verstrekking van subsidies wordt beoogd dat activiteiten en prestaties van de subsidieontvanger bijdragen aan de realisatie van de doelen van beleid. De Randstedelijke Rekenkamer werkte in een onderzoek⁴ naar het inzicht in doeltreffendheid van subsidies met onderstaand kader om de verschillende begrippen te duiden ten opzichte van elkaar.



Met het verstrekken van financiële middelen wil de gemeente een bepaalde doelgroep stimuleren tot het uitvoeren van een gewenste activiteit. Deze activiteiten moeten leiden tot een prestatie die uiteindelijk moet bijdragen aan een gemeentelijk doel. Een gemeente kan bijvoorbeeld middelen ter beschikking stellen aan woningeigenaren, die een subsidie kunnen ontvangen voor het isoleren van hun woning. De gemeente verwacht dat dit zal leiden tot een groter aantal woningen in de gemeente dat is geïsoleerd. Vervolgens gaat de gemeente ervan uit dat dit aantal geïsoleerde woningen zal bijdragen aan het beleidsdoel om te komen tot energiebesparing in de gemeente.

⁴ Randstedelijke Rekenkamer, (2012), Inzicht in doeltreffendheid van subsidies, p. 17.

Om te zorgen dat een gemeente die activiteiten subsidieert waarmee zij haar beleidsdoelen kan realiseren, dient zij eerst een beleidstheorie te ontwikkelen. Hierin onderbouwt zij de veronderstelde relaties tussen beleids- c.q. subsidiedoelen, prestaties en activiteiten. In de figuur: van rechts naar links. Door deze samenhang goed te doordenken, wordt een doeltreffende inzet van subsidies zo veel mogelijk geborgd.

De subsidieontvanger gebruikt de subsidie om activiteiten uit te voeren en realiseert hiermee prestaties. In de figuur: van links naar rechts. Deze prestaties worden bij voorkeur in meetbare termen (indicatoren) geformuleerd, zodat objectief kan worden vastgesteld wat het resultaat is van de subsidie. Onder prestaties kunnen zowel de uitgevoerde activiteiten worden verstaan als indicatoren die aangeven waar de activiteiten toe hebben geleid in termen van output.

Het onderscheid tussen overheidsopdrachten, waarop (Europese) aanbestedingsregels van toepassing zijn, en subsidies is niet altijd eenvoudig te maken. In paragraaf 2.4 gaan we hier verder op in.

Uitwerking onderzoeksvragen en beoordelingskader

In deze paragraaf zijn de twee onderzoeksvragen uitgewerkt tot deelvragen en voorzien van criteria op basis waarvan de Rekenkamercommissie tot een beoordeling komt.

Onderzoeksvraag 1: 'In hoeverre worden subsidieregelingen en subsidies die de gemeente verstrekt, geëvalueerd in relatie tot de beoogde prestaties en effecten en in hoeverre leggen de subsidieontvangers verantwoording af over de door hen behaalde prestaties?'

Deelvragen:	Beoordelingskader:
Subsidies	
1a. Wat zijn de huidige subsidies en subsidieregelingen en wat is de financiële omvang ervan?	1. De gemeente heeft een volledig overzicht van de huidige subsidies.
Verantwoording	
1b. Wat is er in de gemeentelijke regelgeving bepaald over het verantwoorden van subsidies?	n.v.t.
1c. Worden meetbare prestatieafspraken gemaakt met de subsidieontvangers?	2. De gemeente neemt meetbare prestaties op in de subsidiebeschikking.
1d. Verantwoorden subsidieontvangers zich over de uitgevoerde activiteiten/behaalde prestaties (en evt effecten)?	3. De gemeente heeft inzicht in de prestaties, die (mede) dankzij de subsidie zijn gerealiseerd op basis van de verantwoordingsinformatie.
1e. Toetst en analyseert de gemeente de verantwoordingsinformatie en heeft zij inzicht in verklaring(en) voor geconstateerde afwijkingen?	4. De gemeente toetst en analyseert de verantwoordingsinformatie 5. De gemeente heeft inzicht in de verklaring voor afwijkingen tussen afgesproken en uitgevoerde activiteiten/prestaties
1f. Stuurt de gemeente op basis van de verkregen verantwoordingsinformatie, en zo ja, hoe?	6. De gemeente gebruikt de subsidieverantwoordingen om bij te sturen.
Evaluatie	

1g. Wat is in de gemeentelijke regelgeving bepaald over het evalueren van subsidies en subsidieregelingen?	n.v.t.
1h. Zijn de vigerende subsidies geëvalueerd in relatie tot de beoogde prestaties en effecten? Zo nee, is een evaluatie gepland?	7. De gemeente evalueert subsidies die 5 jaar of langer bestaan (en eventueel aanvullende, gemeentelijke eisen).

Onderzoeksvraag 2: *‘Wat is de kwaliteit van de evaluaties naar de doeltreffendheid van de gemeentelijke subsidies en hebben de evaluaties geleid tot aanpassingen in de subsidie of subsidieregeling?’*

Deelvragen:	Beoordelingskader:
2a. Wordt in de evaluatie aangegeven of de beoogde doelen en prestaties van de subsidie zijn bereikt?	8. In de evaluatie wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie. 9. In de evaluatie wordt gerapporteerd over het behalen van de doelen van de subsidie.
2b. Wordt in de evaluatie aannemelijk gemaakt dat de doelen en prestaties zijn bereikt door uitvoering van de subsidie?	10. In de evaluatie is aannemelijk gemaakt dat doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie.
2c. Heeft de evaluatie geleid tot aanpassingen in de subsidie of subsidieregeling?	11. De resultaten van een evaluatie worden -indien daar aanleiding voor is- gebruikt om aanpassingen door te voeren in de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument.

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 komt het subsidiebeleid aan bod en wordt ingegaan op de subsidies die zijn verstrekt in het jaar 2013. In hoofdstuk 3 staat de wijze van verantwoording centraal. Hoofdstuk 4 gaat over het evalueren van subsidies. Hoofdstuk 5 biedt de gemeente handvatten om in de toekomst meer inzicht in de doeltreffendheid van subsidies te verkrijgen.

2 Subsidies gemeente Stichtse Vecht

In dit hoofdstuk staan de subsidies van de gemeente Stichtse Vecht centraal. We geven kort aan hoe het subsidiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht is opgebouwd. Op basis van het subsidieregister over 2013 bieden we vervolgens inzicht in de huidige subsidies en subsidieregelingen en de financiële omvang ervan.

Overzicht en omvang subsidies gemeente Stichtse Vecht

Deelvraag 1a: Wat zijn de huidige subsidies en subsidieregelingen en wat is de financiële omvang ervan?

Criterion 1. De gemeente heeft een volledig overzicht van de huidige subsidies.

Bevinding 1:

- Sinds 2013 werkt de gemeente met een openbaar subsidieregister waarin een overzicht is opgenomen van de op basis van het Subsidieprogramma verstrekte subsidies.
- Volgens het gepubliceerde subsidieregister verstrekte de gemeente in 2013 een bedrag van circa € 5,5 miljoen aan subsidies, verdeeld over 214 beschikkingen.
- Ruim € 4 miljoen, procentueel 74,2% van het subsidiebedrag, is verstrekt aan Welzijn en Zorg (34,4%), de Businesscases (20,1%)⁵ en Jeugdzorg (19,8%).
- Voor zover kan worden nagegaan is het Subsidieregister volledig als het gaat om door de gemeente verstrekte subsidies. Naast subsidies verstrekt de gemeente ook 'bijdragen' aan organisaties voor het uitvoeren van activiteiten. Wat de omvang is van de verstrekte bijdragen, is niet bekend.

Los van het geformuleerde criterium hebben we op basis van het onderzoek nog een aparte bevinding opgesteld.

Aparte bevinding:

De doelstellingen in het Subsidieprogramma 2013-2015 zijn richtinggevend, maar niet specifiek en meetbaar⁶ geformuleerd. Het is op basis van de huidige doelstellingen niet duidelijk wat de gemeente precies wil realiseren, wanneer dat bereikt moet zijn en wat de bijdrage is die de gesubsidieerde activiteit daar aan gaat leveren.

Toelichting

Subsidiebeleid

Het subsidiebeleid van de gemeente Stichtse Vecht is per 2013 vastgelegd in de volgende documenten:

⁵ In het Subsidieprogramma Stichtse Vecht staat onder het onderdeel Cultuur opgenomen dat er vanuit de strategische heroverwegingen businesscases worden ontwikkeld voor drie beleidsonderdelen, te weten: bibliotheekwerk, muziekonderwijs en het vrijetijdsbedrijf.

⁶ Specifiek betekent dat het doel eenduidig en positief geformuleerd is. Met meetbaar wordt bedoeld dat de prestatie objectief meetbaar is met een nulmeting en indicatoren.

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies

- Algemene Subsidieverordening Stichtse Vecht 2012, vastgesteld door de gemeenteraad op 3 juli 2012;
- Meerjarenvisie op subsidies in Stichtse Vecht 2012-2015, eveneens door de gemeenteraad vastgesteld op 3 juli 2012;
- Uitvoeringsvoorschriften Subsidies Stichtse Vecht 2012, vastgesteld door het college van B&W op 28 augustus 2012
- Subsidieprogramma 2013-2015, vastgesteld door het college van B&W op 28 augustus 2012. Het subsidieprogramma geeft een inhoudelijke en beleidsmatige verdieping van de 'Meerjarenvisie op subsidies in Stichtse Vecht 2012-2015' en bevat de verdeelregels en de hoofdlijnen voor het subsidiëren van activiteiten door de gemeente. De subsidies voor 2014 worden verleend op basis van het Subsidieprogramma 2014-2015.

Subsidieregister

In het kader van het nieuwe subsidiebeleid is afgesproken om vanaf 2013 een openbaar Subsidieregister te publiceren op de gemeentelijke website. Dit register wordt in het eerste en derde kwartaal gepubliceerd. In dit register staat vermeld wie de subsidie heeft aangevraagd, het beleidsterrein waarbinnen de activiteiten vallen waarvoor subsidie is verleend en het bedrag dat aan de subsidieaanvrager is verleend.

Het valt de Rekenkamercommissie op dat in het Subsidieregister over 2013⁷ niet wordt vermeld voor welke activiteiten subsidie is verleend. Toevoeging hiervan zou de inzichtelijkheid van het register vergroten. Ook het maken van onderscheid naar verschillende subsidieregelingen binnen een beleidsterrein zou de informatieve waarde van het register vergroten.

Subsidiebureau

Een centrale rol bij het opstellen van het register en bij de afhandeling van subsidies is weggelegd voor het Subsidiebureau van de gemeente. Zo behandelt het Subsidiebureau de inkomende en uitgaande post, houdt de termijnen in de gaten en stelt het de concept-beschikkingen op. De beleidsinhoudelijke toetsing van de aanvragen en het inhoudelijk beoordelen van de verantwoordingsinformatie ligt bij de betrokken beleidsadviseurs.⁸ Beleidsadviseurs geven aan dat met de inwerkingtreding van het Subsidiebureau het subsidieproces in administratief opzicht veel beter en professioneler georganiseerd is. Intern, maar ook extern door het vormen van een centraal subsidieloket voor inwoners en organisaties.

Ontwikkelingen en context subsidiebeleid

Tijdens de gesprekken is ingegaan op ontwikkelingen die binnen en buiten de gemeenten speelden en van invloed zijn op het subsidiebeleid. Hieruit kwam naar voren dat de subsidies in 2013 zijn verstrekt in een context die zich laat karakteriseren als:

- *Harmonisering*
Het subsidiebeleid en de subsidieregelingen van de voormalige drie gemeenten moesten binnen een periode van twee jaar na de herindeling worden vervangen door een nieuw gemeentelijk beleid. 'Bij de harmonisering bleek dat sommige organisaties subsidie ontvingen van meerdere voorlopers van de gemeente Stichtse Vecht en dat de bedragen die hiermee gemoeid waren soms erg uiteen liepen.'⁹

⁷ Gemeente Stichtse Vecht, (2014), Subsidieregister, Totaaloverzicht 2013

⁸ Gespreksverslag A, p. 1.

⁹ Gespreksverslag A, P. 2.

- Omslag van structurele (instandhoudings)subsidies naar activiteitensubsidies**
Zoals ook in de Meerjarenvisie subsidies staat beschreven, geven meerdere beleidsadviseurs aan dat er door de jaren heen, al voordat de gemeente Stichtse Vecht werd gevormd, een situatie was ontstaan waarin een groot aantal organisaties (soms bijna vanzelfsprekend) een subsidie ontving. In het nieuwe beleid worden subsidies alleen nog maar verstrekt voor het uitvoeren van activiteiten die passen binnen het subsidiebeleid. Er is een afbouwregeling ingevoerd waar organisaties die structureel subsidie ontvingen en er in het nieuwe beleid financieel op achteruitgaan, aanspraak op kunnen maken. In 2013 vielen 78 van de 208 verleende subsidies onder de afbouwregeling. Met deze 78 subsidies is een bedrag gemoeid van € 137.759,75.¹⁰ De subsidieontvangers voeren hier overigens wel activiteiten voor uit.
- Bezuinigingen**
In dezelfde periode heeft de gemeente een generieke korting van 7,5% toegepast op alle subsidies. Vervolgens zijn er per beleidsterrein afspraken gemaakt over de subsidieplafonds en de ontwikkeling daarin. Beleidsadviseurs geven aan dat ze veel en soms intensieve gesprekken hebben gevoerd met de subsidie-ontvangende organisaties om het proces rondom de afbouw van (instandhoudings)subsidies zo soepel mogelijk te laten verlopen.
- Vertrouwen en lage administratieve lasten.**
In de visie staat: 'Het subsidiebeleid is gebaseerd op de eigen kracht en het ondernemerschap van de subsidieontvanger. Wij maken ons subsidieproces zo eenvoudig en transparant mogelijk en we stellen zo min mogelijk regels voor de aanvraag en verantwoording (...) De stelregel is 'hoe hoger de subsidie, hoe zwaarder de eisen.'¹¹ Deze uitgangspunten komen overeen met het rijksbrede uniform subsidiekader dat is ingevoerd om de administratieve lasten voor de aanvrager te beperken.
- Overgangsjaar/-jaren.**
Door een aantal beleidsadviseurs is genoemd dat het jaar 2013 gezien kan worden als een overgangsjaar waarin en waarna het nieuwe beleid echt tot uitvoering komt. Subsidies worden afgebouwd en op sommige terreinen is er sprake van een andere subsidiegrondslag. Ook wordt aangegeven dat 'de gemeente de afgelopen jaren steeds meer 'de lead' heeft genomen en sturing heeft gegeven, door bijvoorbeeld prioriteiten en doelen te stellen en bepaalde taken niet langer te subsidiëren. Bij de landelijke bezuinigingen kwam de grote omslag. Er kwam steeds meer overleg en tussentijdse evaluatie'.¹² Daarnaast is er vooral in het sociale domein veel in verandering en ontwikkeling gezien de voorbereiding op de drie grote decentralisaties.

Subsidieplafonds

In de ASV is het begrip subsidieplafond omschreven als: het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift. Een wettelijk voorschrift op gemeentelijk niveau is een verordening. Volgens artikel 147 Gemeentewet komt de bevoegdheid tot vaststelling van gemeentelijke verordeningen in beginsel toe aan de gemeenteraad. Bij de wet of door de raad krachtens wet kan de bevoegdheid evenwel ook toegekend worden aan het college van burgemeester en wethouders of aan de burgemeester. In de ASV is bepaald dat het college van

¹⁰ E-mail gemeente d.d. 21-05-2014

¹¹ Gemeente Stichtse Vecht, Meerjarenvisie op subsidies in Stichtse Vecht 2012-2015, p. 3.

¹² Gespreksverslag E, p. 1.

B&W de bevoegdheid heeft, al dan niet per beleidsterrein, een subsidieplafond zoals bedoeld in artikel 4:22 van de Awb vast te stellen.¹³

De subsidieplafonds komen in drie documenten aan de orde. Ten eerste in de door de gemeenteraad vastgestelde Meerjarenvisie op subsidies. De bedragen die hierin staan zijn indicatief van aard. De definitieve bedragen voor 2013 staan in het door het College vastgestelde Subsidieprogramma 2013-2015. Ten slotte wordt er in het Subsidieregister verwezen naar een subsidieplafond. De definitieve subsidieplafonds voor 2013 staan aldus in het Subsidieprogramma 2013-2015. Hierin wordt ook een onderscheid gemaakt tussen de verschillende subsidieregelingen binnen beleidsterreinen. Opvallend is dat dit onderscheid in subsidieregelingen niet gemaakt wordt in het subsidieregister.

Subsidies 2013

Op basis van het gepubliceerde subsidieregister over 2013 kan het volgende afgeleid worden over de verleende subsidies¹⁴:

- In 2013 is een totaalbedrag van circa € 5,5 miljoen aan subsidies verleend, verdeeld over 214 beschikkingen.
- Ruim € 4 miljoen, procentueel 74,2% van het subsidiebedrag, is verstrekt aan Welzijn en Zorg (34,4%), de Businesscases (20,1%)¹⁵ en Jeugdzorg (19,8%).
- Bijna € 4,5 miljoen, procentueel 80,7% van het subsidiebedrag, wordt afgedaan in 13 beschikkingen.
- 122 verstrekte subsidies, procentueel 57% van het aantal beschikkingen, zijn direct vastgesteld. In financieel opzicht is hiermee nog geen 2% van de totale subsidiestroom gemoeid.
- 40 beschikkingen, procentueel 18,7% van het totaal aantal beschikkingen, hebben betrekking op een subsidiebedrag onder de € 500. Deze subsidies komen voornamelijk voor bij Sport (15x), Welzijn en Zorg (9x) en Cultuur (8x).

Ten opzichte van subsidieplafonds die opgenomen zijn in het Subsidieprogramma 2013-2015 voor het jaar 2013, zijn de volgende bedragen in 2013 verleend volgens het gemeentelijke subsidieregister. De indeling binnen de subcategorieën is niet bij alle beleidsterreinen weergegeven in het Subsidieregister, maar op basis van dit register aangebracht door de Rekenkamercommissie. Deze zijn cursief weergegeven.

Beleidssterrein	Subsidieplafond	Verleend	% verleend
1. Onderwijs	€ 86.000	€ 75.226	87
2. Peuterspeelzaalwerk / peuteropvang	€ 374.093	€ 374.094	100
3. Jeugd totaal	€ 128.935	€ 127.876	98
- <i>Scouting</i>	€ 13.500	€ 13.500	100
- <i>Timmerdorp</i>	€ 12.395	€ 12.395	100
- <i>Flexibel Jeugdbudget</i>	€ 30.000	€ 32.432	101

¹³ Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Algemene Subsidieverordening Stichtse Vecht, art. 8.

¹⁴ Nog niet alle verleende subsidies voor 2013 zijn vastgesteld. Hierdoor is het mogelijk dat in het gepubliceerde subsidieregister over 2013 vermelde subsidiebedragen lager uitvallen. De aanvraag tot vaststelling moet voor 1 april worden ingediend. Niet alle organisaties doen dat of vragen uitstel aan. Na ontvangst van de aanvraag tot vaststelling heeft de gemeente een termijn van maximaal 12 weken om de subsidie vast te stellen.

¹⁵ In het Subsidieprogramma Stichtse Vecht staat onder het onderdeel Cultuur opgenomen dat er vanuit de strategische heroverwegingen businesscases worden ontwikkeld voor drie beleidsonderdelen, te weten: bibliotheekwerk, muziekonderwijs en het vrijetijdsbedrijf.

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies

- Kinderboerderijen	€ 69.375	€ 69.375	100
- Speeltuinen	€ 1.665	€ 174	10
- Vrijwillige jongerenvoorzieningen	€ 2.000	€ 2.000	100
4. Jeugdzorg/CJG	€ 1.085.183	€ 1.085.183	100
5. Cultuur totaal ¹⁶	€ 123.000	€ 135.254	110
- Cultuur- en erfgoedparticipatie	€ 75.000	€ 96.666	129
- Cultuur- en erfgoedparticipatie voor jeugd t/m 23 jaar	€ 20.000	€ 13.929	70
- Cultuureducatie primair onderwijs	€ 28.000	€ 24.659	88
6. Sport totaal ¹⁷	€ 185.456	€ 182.914	99
- Aangepast sporten	€ 20.000	€ 5.000	25
- Sport gerelateerde activiteiten	€ 6.500	€ 29.759	458
- Buitenzwembaden	€ 12.956	€ 11.236	87
- Combinatiefuncties ¹⁸	€ 146.000	€ 136.918	94
7. Evenementen, volksfeesten en herdenkingen	€ 20.413	€ 17.219	84
8. Monumenten, archeologie en cultuurhistorie	€ 29.708	€ 4.244	14
9. Welzijn en zorg totaal	€ 1.775.666	1.886.882	106
- Nulde lijn: versterking civil society	€ 1.003.000	€ 1.061.607	106
- Eerste lijn: professionele ondersteuning en coördinatie	€ 770.000	€ 823.637	107
- Adviesraden	€ 1.500	€ 1.500	100
- Ouderenbonden	€ 1.166	€ 985	84
10. Wijk- en dorps huizen	€ 196.094	€ 236.619	121
11. Gezondheidsbeleid/voorlichting preventie alcohol- en drugsgebruik	€ 9.120	€ 6.327	69
12. Ontwikkelingssamenwerking	€ 3.500	€ 3.622	103
13. Overig (Awb)	n.v.t.	€ 249.783	
14. Afbouwregelingen	n.v.t.	€ 511	
15. Businesscases strategische heroverweging	n.v.t.	€ 1.103.005	
Totaal		€ 5.489.609	

Op basis van het bovenstaande overzicht valt op dat er sprake is van een (forse) onderbesteding als het gaat om de verlening van de subsidies voor Speeltuinen, Aangepast sporten en Monumenten, archeologie en cultuurhistorie. Daarentegen zien we een overbesteding bij de beleidsterreinen Wijk- en dorps huizen en Welzijn en Zorg. De overbesteding ten aanzien van de 'sport gerelateerde activiteiten' is niet realistisch aangezien de middelen voor de afbouw niet in het subsidieplafond zijn verwerkt. Bij de andere subsidieregelingen is dit wel het geval.

¹⁶ In het Subsidieprogramma staat expliciet vermeld dat budgetverschuivingen tussen de verschillende regelingen voor cultuur zijn toegestaan.

¹⁷ In het Subsidieprogramma staat bij Sport dat 'er naast de beschreven regelingen er budget beschikbaar is voor de afbouw van bestaande subsidies'. Het bedrag voor verleende subsidies is inclusief de subsidies die onder de afbouwregeling vallen.

¹⁸ Met ingang van 2013 is de gemeente voor de combinatiefuncties overgestapt van kalenderjaar naar schooljaar/sportseizoen. Voor het eerste halfjaar is een bedrag van € 75.835,00 verleend. Voor de periode 1 aug 2013 – 31 juli 2014 is een bedrag van € 146.000 verleend. Om pragmatische redenen hebben we hiervan 5/12e deel toegerekend aan 2013.

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies

In het Subsidieregister staat ook een overzicht onder de noemer 'Overig', categorie 13. Dit zijn subsidies 'die rechtstreeks door het college zijn verstrekt op basis van de Awb. Het college is normaliter gebonden aan de Verordening, maar heeft de ruimte om in speciale gevallen terug te vallen op de wet. Dit kan voor ten hoogste vier jaren en vervolgens moet de subsidie worden opgenomen in het Subsidieprogramma of rechtstreeks in een begrotingspost. Deze subsidies dienen wel op reguliere wijze – zie hiervoor paragraaf 4.2, red. - verantwoord te worden.'¹⁹

De doelstellingen van de subsidies

'Wij beschouwen onze subsidies als een middel om onze beleidsdoelstellingen te realiseren', staat te lezen in de Meerjarenvisie op subsidies 2012-2015. De doelstellingen zijn per subsidie opgenomen in het Subsidieprogramma 2013-2015. Ter informatie zijn deze in bijlage 2 bij deze nota weergegeven.

De Rekenkamercommissie stelt vast dat de doelstellingen in het Subsidieprogramma 2013-2015 weliswaar richtinggevend zijn, maar dat deze niet concreet en meetbaar zijn geformuleerd. Het is op basis van de huidige doelstellingen niet duidelijk wat de gemeente precies wil realiseren, wanneer dat bereikt moet zijn en wat de bijdrage is die de gesubsidieerde activiteit daar aan gaat leveren.

Subsidies in relatie tot bijdragen en opdrachten

Er zijn verschillende manieren waarop een gemeente haar financiële middelen kan inzetten om haar beleidsdoelen te realiseren. Naast het verlenen van subsidies, kan de gemeente bijdragen verlenen aan gemeenschappelijke regelingen en diensten inkopen door opdrachten te verlenen.

Tijdens het onderzoek is naar boven gekomen dat de gemeente ook bijdragen verstrekt aan derden, waarbij het de vraag is of deze niet als subsidie dienen te worden aangemerkt. In een gesprek is hierover opgemerkt: 'ik durf de stelling niet aan dat de gemeente beschikt over een volledig overzicht van de subsidies die de gemeente verstrekt. Dit komt omdat door de gemeente ook middelen worden uitgekeerd aan derden onder de noemer 'bijdrage'. Het is maar welke definitie je aan deze twee begrippen geeft.'²⁰ In een ander gesprek is aan de orde gesteld wat het verschil is tussen een 'subsidie' en een 'bijdrage'. Hierover is aangegeven dat 'wanneer de bijdrage de kenmerken heeft van een subsidie, het dan ook een subsidie is.(...) Het dient dan ook als zodanig behandeld te worden, bijvoorbeeld als het gaat om bezwaar- en beroepsmogelijkheden.'²¹

Een voorbeeld van een bijdrage die ook aangemerkt kan worden als subsidie, zijn de financiële bijdragen die vanuit het leefbaarheidsbudget worden verstrekt aan de wijkcommissies. Deze zijn niet geregistreerd in het Subsidieregister. Daarnaast is in de gesprekken aan de orde gekomen dat 'er een werkbudget van € 2.500 uitgekeerd wordt aan twee koepelorganisaties, die als gesprekspartners voor de gemeente functioneren. Dit is geen subsidie.'²² Deze bijdragen zijn niet opgenomen in het Subsidieregister. Het Subsidiebureau registreert deze bijdragen niet en heeft derhalve geen inzicht in de aard en omvang van deze bijdragen. Voor zover zij weten gaat het niet om grote aantallen en grote bedragen.

¹⁹ Gespreksverslag D, p. 3.

²⁰ Gespreksverslag A, p. 2.

²¹ Gespreksverslag D, p. 1.

²² Gespreksverslag B, p. 2.

Op basis van het bovenstaande constateert de Rekenkamercommissie dat het waarschijnlijk is dat het Subsidieregister niet volledig is, aangezien de gemeente bijdragen verstrekt die juridisch zijn aan te merken als subsidie, maar niet zijn opgenomen in dit register.

Daarnaast is het mogelijk dat er subsidies worden verstrekt die in de praktijk meer het karakter van een opdracht hebben. Het onderscheid hiertussen is dat het bij subsidies gaat om het verstrekken van financiële middelen voor het uitvoeren van activiteiten en bij opdrachten om het leveren van diensten. In het geval waarbij overheden gedetailleerd voorschrijven wat subsidieontvangers dienen te leveren voor de ontvangen subsidies, wordt het onderscheid tussen subsidies en opdrachten diffuus. In één van de gesprekken is hierover het volgende opgemerkt: 'De wet is hier ook niet altijd duidelijk over. Denk bijvoorbeeld aan het Centrum voor Jeugd en Gezin. Gaat het hier om het uitvoeren van activiteiten of om het leveren van diensten? Er blijft altijd wel een grijs gebied.'²³ En ook: 'Bij professionele instellingen in het programma had het in plaats van met een subsidie ook via inkoop kunnen gaan. Misschien gaan we daar in de toekomst ook wel naar toe.'²⁴

Om diverse redenen is het relevant om helder te hebben of het al dan niet een subsidie betreft. Zo zullen ondernemers over de door aan hen gedane betalingen voor geleverde diensten BTW verschuldigd zijn, terwijl zij over aan hen verstrekte subsidies in beginsel geen BTW hoeven af te dragen. En mocht er zich een geschil voordoen, dan kan men in het geval van subsidieverstrekking naar de bestuursrechter stappen, terwijl men zich bij een opdracht moet wenden tot de civiele rechter. Bij beleidsgestuurde contractfinanciering²⁵ wordt vaak gekozen voor een subsidie waaraan een contract (uitvoeringsovereenkomst) verbonden is. Ook daar is het van belang dat het karakter van de grondslag van de verbintenis, namelijk de subsidierelatie, niet uit het oog wordt verloren. Ten slotte kan een overheid te maken krijgen met aanbestedingsregels (bij een opdracht) of wellicht staatssteun (bij subsidie). Het is van belang te beseffen dat de feitelijke situatie bepalend is of iets wordt aangemerkt als een subsidie of een opdracht: het naamkaartje, dat eraan hangt, speelt geen rol. Een gemeente dient daarom waakzaam te zijn bij het opstellen van de subsidiebeschikking en moet voorkomen, dat de verstrekking kan worden aangemerkt als betaling voor een opdracht. Het is daarom raadzaam om terughoudend te zijn met de mogelijkheid om in de aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst een verplichting tot nakoming op te nemen. Daarnaast is de kans minder groot, dat de subsidie als opdracht wordt aangemerkt, als niet de gehele activiteit wordt gesubsidieerd, maar slechts een gedeelte en er daarnaast een eigen bijdrage van de ontvanger wordt gevraagd.²⁶

De accountant beoordeelt jaarlijks de rechtmatigheid van de gemeentelijke uitgaven. Deze heeft over bovenstaand onderwerp in de afgelopen jaren geen melding gemaakt. De Rekenkamercommissie is gezien het doel en de opzet van dit onderzoek niet verder ingegaan op deze kwestie, maar is wel van mening dat de gemeente er goed aan doet na te gaan of de middelen van de gemeente via de juiste procedures worden ingezet.

²³ Gespreksverslag D, p. 2.

²⁴ Gespreksverslag H, p.3.

²⁵ Beleidsgestuurde Contract Financiering is een methode voor subsidieverlening. De basis voor deze wijze van subsidiëring is een helder geformuleerd beleid en heldere beleidsdoelstellingen. De maatschappelijke organisaties weten daardoor wat er van hen verwacht wordt. In een 'offerte' geven zij vervolgens aan welke producten/diensten zij kunnen leveren om het resultaat te bereiken. Op deze wijze kan vooraf meer worden gestuurd op het behalen van de doelstellingen. Het is daarom van belang goede (beleids-)doelstellingen en maatschappelijke effecten te formuleren.

²⁶ VNG, (2009 en 2013), Toelichting bij Model Algemene Subsidieverordening. 2009: p.6 en 7. 2013: p. 18 en 19.

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies

3 Verantwoording van subsidies

Dit hoofdstuk gaat over de verantwoording van subsidies en het inzicht dat de gemeente op basis hiervan heeft in de met de subsidie gerealiseerde prestaties. Hierbij geven we aan wat er in gemeentelijke regelgeving is bepaald over het verantwoorden van subsidies en hoe de gemeente daar in de praktijk mee omgaat. Bijvoorbeeld als het gaat om het maken van prestatieafspraken met subsidieontvangers of het sturen op basis van de verantwoordingsinformatie.

Verantwoording van subsidies

Deelvraag 1b: Wat is er in de gemeentelijke regelgeving bepaald over het verantwoorden van subsidies?

Bevinding 2:

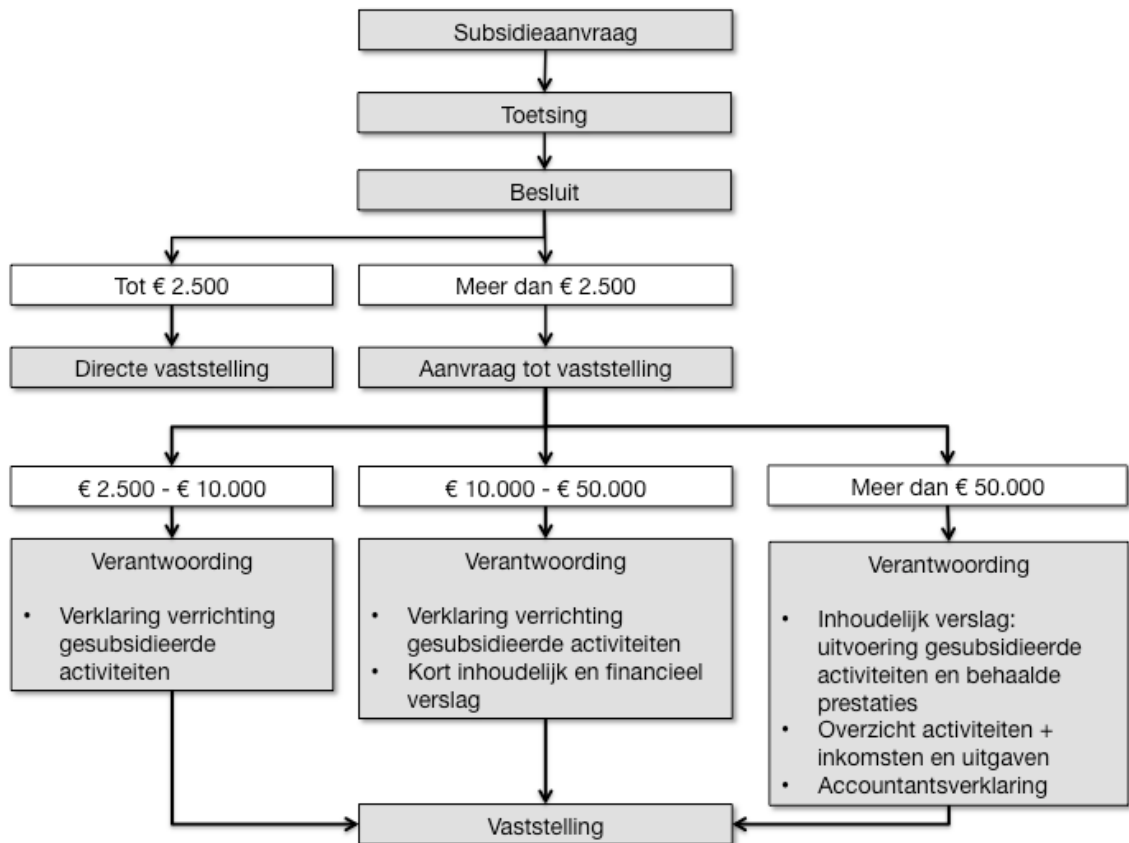
- De eisen die de gemeente stelt aan de verantwoording van subsidies zijn opgenomen in de Voorschriften bij de ASV 2012.
- De wijze van verantwoording hangt af van het verleende subsidiebedrag. In de Voorschriften zijn hiervoor vier categorieën opgenomen, al naar gelang de omvang van de subsidie (proportionaliteit).
- Over de subsidies tot € 2.500 hoeft geen verantwoording te worden afgelegd; deze worden direct vastgesteld. Voor de verantwoording van subsidies tussen de € 2.500 en € 10.000 dient de subsidieontvanger op een gestandaardiseerd formulier te verklaren dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn uitgevoerd. Inhoudelijke en financiële verantwoording wordt alleen afgelegd over de subsidies boven de € 10.000. Ten aanzien van deze subsidies wordt een inhoudelijk en financieel verslag verwacht. De eisen die hieraan gesteld worden zijn omvangrijker bij subsidies boven de € 50.000. Bij de verantwoording over deze subsidies dient ook een accountantsverklaring te worden overlegd.

Toelichting

Het college van B&W heeft op 28 augustus 2012 de Uitvoeringsvoorschriften Subsidies gemeente Stichtse Vecht vastgesteld. In hoofdstuk 4 van deze uitvoeringsvoorschriften zijn de eisen neergelegd die gesteld worden aan de verantwoording van subsidies.

De wijze van verantwoording is afhankelijk van het subsidiebedrag. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende vier categorieën: subsidies tot en met € 2.500, subsidies vanaf € 2.500 tot en met € 10.000, subsidies vanaf € 10.000 tot en met € 50.000 en subsidies vanaf € 50.000.

Het subsidieproces en de wijze van verantwoording is door ons schematisch weergegeven in het volgende figuur.



Directe vaststelling van subsidies tot € 2.500

Subsidies tot € 2.500 worden direct vastgesteld. Dit betekent dat de financiële middelen worden overgemaakt naar de subsidieaanvrager en deze zich niet hoeft te verantwoorden over de uitvoering van activiteiten. In de beschikking is wel een meldingsplicht opgenomen, welke luidt²⁷: De subsidieontvanger doet onverwijld melding aan het college, zodra aannemelijk is dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, niet of niet geheel zullen worden verricht of dat niet of geheel niet aan de aan de beschikking tot subsidieverlening verbonden verplichtingen zal worden voldaan.

In de gespreksronde is nagegaan of er steekproeven uitgevoerd worden bij subsidies die direct worden vastgesteld. Dat gebeurt niet. Beleidsadviseurs geven aan dat hen op basis van signalen uit het veld c.q. hun netwerk en pers en krantenberichten wel bekend is waar dingen goed gaan en waar niet.

Verantwoording bij grotere subsidies

In de drie daaropvolgende categorieën dient de subsidieontvanger een verzoek om vaststelling van de subsidie te doen. Vervolgens stelt de gemeente de subsidie definitief vast. De aanvraag tot vaststelling bevat een, 'op een door het college beschikbaar gesteld format, ingevulde verklaring waarbij de subsidieontvanger aangeeft dat de activiteiten, waarvoor subsidie is verleend, zijn verricht'. Deze verklaring dient ondertekend te worden door zowel de voorzitter als de secretaris en de penningmeester. Hoewel in de Voorschriften in art. 4.4 ten aanzien van subsidies vanaf € 50.000 niet gevraagd wordt om een dergelijke verklaring, wordt hier in de

²⁷ Art. 16 ASV 2012

praktijk wel mee gewerkt. Voor de subsidies die vallen in de categorie vanaf € 2.500 tot en met € 10.000 volstaat de ondertekende verklaring.

Ten aanzien van de categorie subsidies vanaf € 10.000 tot en met € 50.000 is in de Uitvoeringsvoorschriften vastgelegd dat de aanvraag tot vaststelling bestaat uit de genoemde verklaring, vergezeld van een kort inhoudelijk en financieel verslag van de activiteiten²⁸.

Voor de categorie subsidies vanaf € 50.000 is vastgelegd in Uitvoeringsvoorschriften dat de aanvraag tot vaststelling bevat:

- een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend, zijn verricht en de prestaties die hiermee zijn behaald;
- een overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten dat aansluit bij het activiteitenplan en de begroting die bij de aanvraag voor subsidie zijn ingediend;
- de jaarrekening/het financiële verslag moet op dezelfde wijze zijn ingericht als de bij het verzoek om subsidie overgelegde begroting;
- een specifieke verantwoording van de subsidie op basis van een controleverklaring door een registeraccountant dan wel van een accountant- administratieconsulent met certificerende bevoegdheid.

Het college kan bepalen dat ook andere, of minder dan, in dit artikel bedoelde gegevens en bescheiden die voor de vaststelling van belang zijn, worden overlegd.²⁹

Meetbare prestatieafspraken

Deelvraag 1c: Worden meetbare prestatieafspraken gemaakt met de subsidieontvangers?

Criterium 2: De gemeente neemt meetbare prestaties op in de subsidiebeschikking.

Bevinding 3:

- In de beschikkingen wordt opgenomen dat de voorgenomen activiteit(en), conform de ingediende project- of activiteitenplannen, dient te worden uitgevoerd. Deze prestaties zijn in veel gevallen concreet en/of meetbaar, al zijn de verschillende activiteiten niet eenvoudig optelbaar.
- Er wordt weinig gewerkt met prestatie-indicatoren die verder reiken dan het uitvoeren van activiteiten en die bijvoorbeeld betrekking hebben op het bereik van de subsidie (uitgedrukt in aantallen bezoekers, leerlingen e.d.) en de kwaliteit of waardering van de activiteit door de eindgebruiker.

Los van het geformuleerde criterium hebben we op basis van het onderzoek nog twee aparte bevindingen opgesteld.

²⁸ artikel 4.3, lid 2.

²⁹ Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Uitvoeringsvoorschriften subsidies, artikelen 4.3, lid 3 en 4.4, lid 3

Aparte bevindingen:

- De subsidies zijn over het algemeen meer input dan output gestuurd. Er worden afspraken gemaakt over de hoogte van de subsidie, de taken/rollen, de activiteiten die uitgevoerd worden, de voorwaarden waaronder de subsidieontvanger functioneert, de eisen/afspraken over openingstijden et cetera.
- In de beschikkingen geeft de gemeente aan waarvoor de subsidie bedoeld is. Hierbij wordt niet altijd concreet omschreven welke activiteiten er dienen te worden uitgevoerd, maar wordt veelal verwezen naar het ingediende project- of activiteitenplan en de eventueel opgestelde uitvoeringsovereenkomst. Dit is op zich een correcte werkwijze. Echter, wanneer de gemeente in de beschikking de beoogde prestaties meer zou omschrijven dan wel samenvatten, en de subsidieontvanger zou vragen op basis van deze prestatieafspraken verantwoording af te leggen, ontstaat er meer focus op de prestaties en kan de gemeente eenvoudig(er) vaststellen of deze ook behaald zijn.

Toelichting

Hieronder beschrijven we eerst wat de Rekenkamercommissie verstaat onder prestaties en wat er in formele zin geregeld is over het maken van prestatieafspraken, om vervolgens in te gaan op de werkwijze in de praktijk.

Het begrip 'Prestatie'

Een prestatie kan gedefinieerd worden in termen van de uitgevoerde activiteit: wanneer de gesubsidieerde activiteit is uitgevoerd, is de beoogde prestatie/output behaald. Soms worden (aanvullend) prestatie-indicatoren in andere termen geformuleerd. Bijvoorbeeld, het aantal bezoekers van een gesubsidieerde toneelvoorstelling. Of het aantal inwoners dat zich geholpen voelt bij haar problemen door het gesubsidieerde Algemeen Maatschappelijk Werk. In dit geval kan het zo zijn dat de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteiten uitvoert, maar dat deze op zichzelf niet leiden tot de beoogde prestaties/output. Het risico voor het behalen van de prestaties ligt in dit geval meer bij de subsidieontvanger dan wanneer de prestatie is geformuleerd in termen van uitgevoerde activiteiten.

Zeker wanneer het uitvoeren van de activiteit op zichzelf niet voldoende is om de beoogde output te realiseren, is het raadzaam aanvullende prestatie-indicatoren te formuleren. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het subsidiëren van activiteiten waarbij het op voorhand niet duidelijk is of er gebruik van gemaakt wordt. Het maken van (aanvullende) afspraken - over bijvoorbeeld het bereik in termen van bezoekers aan toneelvoorstellingen of de bibliotheek, het aantal leerlingen van de muziekschool, het aantal cliënten van het Algemeen Maatschappelijk Werk en/of het tevredenheidsoordeel over de uitgevoerde activiteit - kan zorgen voor een prikkel aan de subsidieontvanger, waardoor deze zijn activiteiten zo optimaal uitvoert met het oog op het beleidsdoel dat de gemeente voor ogen staat.

De Rekenkamercommissie vindt het voor een effectieve inzet van publieke middelen van belang dat de gemeente scherp voor ogen heeft welke prestaties zij verlangt van de subsidieontvanger. Immers, deze prestaties zijn nodig om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen. Om die reden zijn we nagegaan of de gemeente Stichtse Vecht meetbare prestaties opneemt in de subsidiebeschikking. Hieronder wordt aangegeven wat hierover formeel is bepaald in de (gemeentelijke) regelgeving en hoe hier in de praktijk invulling aan gegeven wordt.

Eisen aan de beschikking ten aanzien van meetbare prestaties

In de ASV 2012 wordt het begrip activiteit beschreven als het geheel van inspanningen gericht op een met subsidiëring te bereiken product of prestatie, resultaat of effect³⁰. Volgens de Uitvoeringsvoorschriften subsidies Stichtse Vecht is de betekenis van het begrip prestatie 'in meetbare eenheden omschreven resultaten'³¹.

In de Uitvoeringsvoorschriften subsidies is bepaald dat een besluit tot subsidieverlening (een beschikking) in ieder geval bevat:

- een overzicht van de te verwachten resultaten en effecten, activiteiten, producten of prestaties gerelateerd aan de gemeentelijke doelstelling(en) waarvoor subsidie wordt verleend,
- de doelgroep(en) met betrekking tot de te ontwikkelen activiteiten,
- de looptijd van de subsidie, en
- de maximale hoogte van het subsidiebedrag en de uit te voeren activiteiten.³²

De Rekenkamercommissie constateert op basis van het bovenstaande dat in de beschikking dient te worden opgenomen wat er verwacht wordt van de subsidieontvanger in termen van output. De vorm waarin dit gebeurt is vrij en kan zowel in termen van de te verwachten resultaten en effecten, activiteiten, producten als prestaties.

Eisen aan de uitvoeringsovereenkomst ten aanzien van meetbare prestaties

In de toelichting op de ASV is ten aanzien van artikel 4 (bevoegdheden) aangegeven dat 'het college bevoegd is om voor de uitvoering van de subsidiebeschikking een uitvoeringsovereenkomst te sluiten met daarin de door het college verlangde prestaties.' Volgens de begripsbepalingen³³ is een uitvoeringsovereenkomst een schriftelijke overeenkomst tussen de subsidieontvanger en het college ter uitwerking van de subsidiebeschikking. Een uitvoeringsovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst op basis van de Awb.³⁴ En prestaties zijn omschreven als 'in meetbare eenheden omschreven resultaten'.

Artikel 3.5 van de Uitvoeringsvoorschriften subsidies geeft aan dat 'in een uitvoeringsovereenkomst, dan wel door middel van specifieke uitvoeringsvoorschriften, die als bijlage wordt meegezonden bij het besluit tot subsidieverlening, in ieder geval wordt aangegeven de doelstelling(en) van de subsidie, de doelgroep(en) met betrekking tot de te ontwikkelen activiteiten en de te verrichten prestaties, de looptijd van de subsidie, de maximale hoogte van het subsidiebedrag, en de uit te voeren activiteiten die verband houden met de beleidsdoelstellingen van de gemeente.'

Op basis van het bovenstaande stellen we vast dat in de regelgeving van de gemeente Stichtse Vecht is opgenomen dat de uitvoeringsovereenkomst aangeeft welke activiteiten er uitgevoerd zullen worden. Zoals eerder is aangegeven kunnen uitgevoerde activiteiten aangemerkt worden als prestaties.

Het gebruik van meetbare prestaties in de praktijk

Uit de gespreksronde komt naar voren dat het aan de betreffende beleidsadviseur is om te bepalen of het opstellen van een uitvoeringsovereenkomst bij de subsidie aan de orde is of

³⁰ Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Algemene Subsidieverordening Stichtse Vecht, artikel 1b

³¹ Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Uitvoeringsvoorschriften subsidies, artikel 1.1, lid g

³² Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Uitvoeringsvoorschriften subsidies, paragraaf 3.4, art. 1a

³³ Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Uitvoeringsvoorschriften subsidies, artikel 1.1, lid h

³⁴ Gespreksverslag D, p. 2.

niet³⁵, maar dat het gebruikelijk is bij subsidies van € 50.000 en hoger. Beleidsadviseurs geven aan dat er geen prestaties worden opgenomen in de beschikking zelf, maar dat er in de beschikking wordt verwezen naar:

- een door de subsidieontvanger ingediend activiteiten- of projectplan, of naar,
- een uitvoeringsovereenkomst met aanvullende bepalingen en waarin wordt verwezen naar het werkplan of activiteitenplan.

Tijdens de gespreksronde zijn de volgende opmerkingen over de vigerende werkwijze opgetekend:

- 'In de uitvoeringsovereenkomst staan de taken/rollen/inzet die worden gesubsidieerd en deze zijn veelal voorzien van concrete eisen/afspraken over bijvoorbeeld openingstijden, bereikbaarheid, doorverwijzen et cetera. De aansturing is meer input- dan output-gestuurd, maar wel gericht op die terreinen en taken waarvan de gemeente wil dat deze uitgevoerd worden.'³⁶
- 'In de uitvoeringsovereenkomst wordt verwezen naar een werkplan met het aantal en de soort activiteiten. Er is wel eens gepoogd om te komen tot meetbare prestaties. Deze zijn ook wel opgenomen in de begroting, maar hiermee wordt niet gewerkt in de beschikkingen (en daaraan gerelateerde documenten).'³⁷
- 'Bij grotere subsidies (> € 50.000) wordt een prestatieovereenkomst gesloten. Daarin wordt bijvoorbeeld vastgelegd dat er periodiek overleg is, (...), en dat er met partnerorganisaties wordt afgestemd.'³⁸
- 'De bepalingen zijn meer in termen van input dan van output geformuleerd. Bijvoorbeeld over het aantal uur dat subsidieontvangers hun activiteiten verrichten. Ook is aangegeven wat de taken/rollen zijn die ze vervullen. Er zijn geen afspraken gemaakt over het aantal personen dat door de dienstverlening geholpen wordt.'³⁹
- 'Met een aantal organisaties wordt gewerkt met prestatieovereenkomsten. Hierin staan niet zozeer prestaties genoemd, maar meer de voorwaarden waaronder zij functioneren. Met organisatie X is een afspraak gemaakt over het bereik.'⁴⁰
- 'Of er meetbare prestaties worden opgenomen wisselt. Bij grotere subsidies wordt een uitvoeringsovereenkomst gesloten. Bij kleinere subsidies wordt in de beschikking verwezen naar het ingediende activiteitenplan. Hierbij kan er soms nog iets worden uitgelicht. Het is zoeken naar de balans. Enerzijds wil je voorkomen dat professionals hun tijd steken in turven en administreren, anderzijds wil je wel beleidsinformatie over gebruik en deelname. Het komt ook voor dat een subsidieaanvrager zelf een voorzet doet voor meetbare prestaties.'⁴¹

Op basis van de gespreksronde constateert de Rekenkamercommissie dat er door de gemeente vooral afspraken gemaakt worden over de activiteiten en de voorwaarden waaraan de activiteiten dienen te voldoen. Bij de kleinere subsidies worden beschikkingen afgegeven voor de uitvoering van het ingediende projectplan. Bij de grotere subsidies worden er veelal afspraken gemaakt op basis van:

- input, bijvoorbeeld het aantal fte combinatiefuncties of aantal uur maatschappelijk werk op school;
- rollen en taken, activiteiten, voorwaarden waaronder gefunctioneerd wordt, openingstijden, bereikbaarheid et cetera.

³⁵ Gespreksverslag A, p. 4

³⁶ Gespreksverslag E, p. 3

³⁷ Gespreksverslag G, p. 4

³⁸ Gespreksverslag F, p. 3

³⁹ Gespreksverslag C, p. 3

⁴⁰ Gespreksverslag B, p. 4

⁴¹ Gespreksverslag H, p. 4

Uit de gesprekken blijkt dat er maar in beperkte mate (aanvullende) prestatieafspraken – die verder reiken dan de uitgevoerde activiteiten – worden opgenomen in de beschikking. In de gesprekken zijn als voorbeelden hiervan genoemd afspraken over het bereik, zoals het aantal kinderen op de peuterspeelzaal, en aantal leerlingen van de muziekschool, en alle basisschoolleerlingen als het gaat om cultuureducatie. Een beleidsterrein waar niet over activiteiten, maar op basis van het bereik afspraken worden gemaakt met de subsidieontvanger is het peuterwerk. De kwaliteit van de peuterspeelzalen wordt gecontroleerd door de GGD. De afspraken tussen de subsidieontvangers spitsen zich toe op het aantal peuters dat gedurende het jaar twee dagdelen gebruik maakt van de peuterspeelzaal.

Volgens de beleidsadviseurs is het evident dat hun subsidies een bijdrage leveren aan de doelstellingen en er sprake is van een positieve relatie tussen de gesubsidieerde activiteit en de doelstellingen. Dit werd als volgt verwoord door een van hen: 'We weten dat de gesubsidieerde inzet en activiteiten allemaal een bijdrage leveren aan het realiseren van de doelstellingen. Het is alleen best lastig om het effect van de subsidie op de doelstelling te meten'.⁴² Verschillende beleidsadviseurs geven aan het lastig te vinden een indicator te formuleren die weergeeft waar het echt om gaat. Ook wijst een beleidsadviseur er op dat het opnemen van specifieke prestatie-indicatoren kan leiden tot perverse effecten.⁴³

Verantwoordingsinformatie

Deelvraag 1d: Verantwoorden subsidieontvangers zich over de uitgevoerde activiteiten/behaalde prestaties (en eventueel effecten)?

Criterion 3. De gemeente heeft inzicht in de prestaties, die (mede) dankzij de subsidie zijn gerealiseerd op basis van de verantwoordingsinformatie.

Bevinding 4:

- Bij de subsidies boven de € 10.000 bevat de verantwoording een inhoudelijk en financieel verslag, waarbij ingegaan wordt op de behaalde prestaties in de vorm van uitgevoerde activiteiten. Wanneer (aanvullende) prestatieafspraken zijn gemaakt, wordt ook op dat niveau verantwoording afgelegd door de subsidieontvangers.
- Afhankelijk van het beleidsterrein en de grootte van de subsidie wordt er ook gewerkt met halfjaarrapportages waarin subsidieontvangers rapporteren over de uitvoering.

Toelichting

Uit de gespreksronde komt naar voren dat subsidieontvangers zich conform de Uitvoeringsvoorschriften verantwoorden over de subsidie die zij ontvangen hebben. Dit betekent dat subsidieontvangers van subsidies boven de € 10.000 in een verslag aangeven welke activiteiten zijn uitgevoerd en hoe dit gegaan is. Ook wordt een financieel verslag bijgevoegd.

⁴² Gespreksverslag G, p5.

⁴³ Gespreksverslag H, p. 4

Beleidsadviseurs geven aan dat wanneer er naast het uitvoeren van activiteiten ook andere prestatie-afspraken zijn gemaakt, hierop ook wordt teruggekomen in de verantwoording.

Deelvraag 1e: Toetst en analyseert de gemeente de verantwoordingsinformatie en heeft zij inzicht in verklaring(en) voor geconstateerde afwijkingen?

criterium 4. De gemeente toetst en analyseert de verantwoordingsinformatie

criterium 5. De gemeente heeft inzicht in de verklaring(en) voor afwijkingen tussen afgesproken en uitgevoerde activiteiten/prestaties

Bevinding 5:

- Op basis van de verantwoordingsinformatie stelt de gemeente de betreffende subsidie vast. Hiertoe toetst de beleidsadviseur de verantwoordingsinformatie aan het werk- of activiteitenplan of de opgestelde uitvoeringsovereenkomst.
- Verantwoordingsinformatie wordt niet structureel geanalyseerd op het niveau van de regeling en/of het subsidieprogramma. Een enkele beleidsadviseur houdt een eigen overzicht bij van afgesproken en gerealiseerde activiteiten/prestaties.
- Op basis van de verantwoordingsinformatie of het mogelijke gesprek dat daarop volgt, is er bij de betreffende beleidsadviseur inzicht in de verklaringen voor eventuele afwijkingen tussen afgesproken en uitgevoerde activiteiten/prestaties.

Toelichting

Uit de gespreksronde komt naar voren dat het Subsidiebureau kijkt naar de volledigheid van de ingediende verantwoording, de beleidsadviseurs naar de inhoud ervan en de uitvoering van de uitvoeringsovereenkomst.

Om de subsidie te kunnen vaststellen wordt bij de categorie subsidies van € 2.500 en hoger nagegaan of het bij de aanvraag ingediende projectplan is uitgevoerd. In paragraaf 4.2 is uiteengezet wat de eisen zijn die aan de verantwoording worden gesteld.

In het verantwoordingsverslag wordt veelal aangegeven wat er is gebeurd, hoe het is gegaan en wat de redenen zijn als activiteiten niet of op een andere wijze zijn uitgevoerd. Als er onduidelijkheden zijn in het verslag wordt er door de beleidsadviseurs telefonisch contact over opgenomen met de subsidieontvanger of wordt er een gesprek ingepland.

De verantwoordingsinformatie wordt gebruikt voor het vaststellen van individuele subsidies. Op het niveau van de gehele subsidieregeling en/of het subsidieprogramma wordt de verantwoordingsinformatie niet geanalyseerd als het gaat om de afgesproken versus de gerealiseerde prestaties, en de verklaringen voor geconstateerde afwijkingen. Enkele beleidsadviseurs geven aan een eigen overzicht bij te houden.

Op de vraag of er schriftelijk wordt gerapporteerd naar het afdelingshoofd over de verhouding tussen de afgesproken activiteiten/prestaties en de gerealiseerde activiteiten/prestaties wordt door de beleidsadviseurs aangegeven dat dit niet het geval is. Wel komt het voor dat een subsidie lager wordt vastgesteld. Bijvoorbeeld wanneer niet alle activiteiten conform het project- of activiteitenplan zijn uitgevoerd en dit de subsidieontvanger verweten kan worden. In dat geval dient een dergelijk besluit goed beargumenteerd te worden en ligt het mandaat vaak bij een

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies

teamleider of afdelingshoofd. Deze wordt via deze weg dan op de hoogte gesteld van de negatieve verhouding tussen de afgesproken en gerealiseerde prestaties c.q. activiteiten. Bij ingewikkelde situaties (die bijvoorbeeld ook kunnen raken aan de positie van de portefeuillehouder) wordt er met de teamleider en zo nodig het afdelingshoofd overlegd.⁴⁴

Naast dat er bij de verantwoording gekeken wordt naar de uitgevoerde activiteiten en, indien aan de orde, andere gerealiseerde prestaties, is ook de rechtmatige besteding van subsidies een onderwerp dat aandacht verdient. De accountant merkt naar aanleiding van een tussentijdse controle het volgende op: 'Een van de taken van de gemeente betreft het verstrekken van incidentele en structurele subsidies aan diverse instellingen binnen uw gemeente. De registratie en monitoring van de productsubsidies is momenteel belegd bij diverse beleidsmedewerkers in uw organisatie. Wij merken op dat in het afgelopen jaar, naar aanleiding van de in 2012 geconstateerde bevindingen, reeds belangrijke (structurele) verbeteringen in de huidige procesgang zijn doorgevoerd. Vanuit onze tussentijdse controle hebben wij echter geconstateerd dat na afloop van de toegekende periode van de (structurele) subsidie vooralsnog niet eenduidig (zichtbaar) wordt vastgesteld of de gelden zijn besteed voor het doel waartoe deze zijn toegekend (rechtmatigheid).'⁴⁵ De gemeente heeft ambtelijk aangegeven dat 'er ten aanzien van het proces subsidieverstrekingen vanuit de ao/ic maatregelen worden getroffen om de rechtmatigheid te monitoren en te waarborgen. Deze maatregelen zijn in het proces verankerd.'⁴⁶

Sturing op subsidies

Deelvraag 1f: Stuurt de gemeente op basis van de verkregen verantwoordingsinformatie, en zo ja, hoe?

Criterion 6: de gemeente gebruikt de subsidieverantwoordingen om bij te sturen.

Bevinding 6:

- De verantwoording biedt informatie over de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten uit het werk- of activiteitenplan en gemaakte afspraken in de uitvoeringsovereenkomst, en de verklaringen voor het al dan niet succesvol uitvoeren ervan. Dit biedt, samen met gesprekken die plaatsvinden met ontvangers van grotere subsidies, beleidsadviseurs informatie om te kunnen sturen.
- Naast schriftelijke verantwoording voeren beleidsadviseurs bij grotere subsidies jaarlijkse en/of halfjaarlijkse en/of maandelijkse gesprekken met subsidieontvangers om na te gaan hoe het gaat met de uitvoering, welke knelpunten zij ervaren et cetera.
- Sturing vindt vooral plaats in gesprekken met subsidieontvangers aan de voorkant van het subsidieproces. Hierbij wordt zo mogelijk ook de verantwoordingsinformatie van een eerdere subsidie betrokken. Over de concept-subsidieaanvragen wordt veelal overleg gevoerd met de subsidieaanvrager.

Toelichting

⁴⁴ Gespreksverslag H, p5.

⁴⁵ EY, 2013, Managementletter interim-controle 2013, p.15

⁴⁶ Gemeente Stichtse Veicht, (2013), Totaaloverzicht voortgang aanbevelingen ML 2013 – december 2013

De verantwoordingsinformatie is een belangrijke bron voor de beleidsadviseurs. Zeker bij grotere subsidiebedragen worden er regelmatig gesprekken gevoerd met de organisaties, om na te gaan waar het goed gaat, waar men tegen aan loopt, waar en hoe het beter kan. Bij de echt grote subsidies, zoals bijvoorbeeld op het gebied van Welzijn en Zorg, worden de jaarverslagen ook op bestuurlijk niveau besproken.

De meeste sturing vindt plaats aan de voorkant van het proces, op het moment dat een organisatie een (nieuwe) aanvraag indient. Er vindt in veel gevallen overleg plaats over de concept-subsidieaanvraag en wordt ambtelijk aangegeven voor welke activiteiten subsidie beschikbaar is en waar de gemeentelijke prioriteiten liggen. Bij bestaande subsidiepartners wordt informatie uit de verantwoording ook betrokken bij het gesprek over de nieuwe aanvraag.⁴⁷

Kennis over de effectiviteit van de uitvoering van wettelijke taken (CJG, WMO) en interventies op die terreinen komt vooral naar voren uit landelijk onderzoek.⁴⁸

⁴⁷ Gespreksverslag G, p. 2

⁴⁸ Gespreksverslag E en H

4 Evaluatie van subsidies

Dit hoofdstuk gaat over het evalueren van subsidies en subsidieregelingen binnen de gemeente Stichtse Vecht. Eerst wordt nagegaan wat er in de regelgeving is bepaald over het evalueren van subsidies en subsidieregelingen. Vervolgens wordt ingegaan op de kwaliteit van de enige twee evaluaties die de afgelopen jaren zijn opgesteld, namelijk een tussenevaluatie naar culturele subsidies uit 2014 en een evaluatie van de combinatiefuncties uit 2013.

Evaluatie van subsidies

Deelvraag 1g: Wat is er in de gemeentelijke regelgeving bepaald over het evalueren van subsidies en subsidieregelingen?

Bevinding 7:

- In de Algemene Subsidieverordening is vastgelegd dat de gemeente *de mogelijkheid* heeft ten minste eens per vier jaar te toetsen of subsidies die op jaarbasis worden verleend rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed, en over zijn bevindingen aan de gemeenteraad te rapporteren.
- Met deze bepaling doet de gemeente volgens de Rekenkamercommissie geen recht aan de algemene evaluatiebepaling die de wetgever heeft opgenomen in artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht.

Toelichting

Om na te gaan wat er in de gemeentelijke regelgeving is bepaald over het evalueren van subsidies en subsidieregelingen zijn bepalingen in zowel de Algemene wet bestuursrecht (Awb) als de Algemene Subsidieverordening (ASV) relevant en in beschouwing genomen.

Bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht

In de Algemene wet bestuursrecht komt in artikel 4:24 het evalueren van subsidies aan de orde. In dit artikel staat: 'indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.'

In de Memorie van Toelichting (MvT)⁴⁹ wordt ingegaan op de achtergronden bij deze bepaling. Hierin staat het volgende beschreven: '(...) Ten slotte pleitte de Algemene Rekenkamer in haar reactie op het voorontwerp concreet voor het opnemen van een evaluatiebepaling in de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht. Wij menen dat zulks inderdaad gewenst is. Nog te vaak bestaat te weinig inzicht in de doeltreffendheid en de effecten van subsidieregelingen in de praktijk, ook bij de decentrale overheden. Daarom bepaalt het voorgestelde artikel 4.1.2.4 [lees: 4.2.1.4 [4:24], red.] dat een subsidieregeling periodiek geëvalueerd dient te worden, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Deze laatste clausule maakt het zowel mogelijk om in bijzondere gevallen van het publiceren van een evaluatieverslag af te zien, bijvoorbeeld omdat de kosten van evaluatie onevenredig zouden zijn

⁴⁹ Oorspronkelijke MvT bij 3^e tranche Awb. Kamerstukken II 23 700, nr. 3 (p.44 en 45)

in verhouding tot het budgettaire belang van de regeling.’

In de Awb zijn geen eisen gesteld aan de vorm of inhoud van de evaluatie. In de MvT wordt hierover het volgende aangegeven: ‘Omtrent de vorm van het evaluatieverslag zijn geen voorschriften gesteld. Het kan doelmatig zijn om een apart verslag te publiceren, maar evenzeer om de rapportage op te nemen in de toelichting bij de begroting, een meer omvattende beleidsnota of de toelichting bij een wijziging van de regeling. Evenmin zijn eisen gesteld aan de inhoud van de evaluatie. Vanzelfsprekend dient een evaluatie een adequaat inzicht te geven in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, maar wat dit in concreto betekent, hangt zozeer samen met de aard van de subsidie dat daarover geen algemene voorschriften gesteld kunnen worden. Met nadruk wijzen wij er echter op dat bij evaluatie niet in de eerste plaats gedacht moet worden aan uitvoerig en kostbaar wetenschappelijk onderzoek. Het is vaak zeer wel mogelijk, en verdient dan ook de voorkeur, om op basis van periodiek door uitvoeringsorganen aangeleverde gegevens, jaarverslagen van inspecties e.d. voldoende zicht te krijgen op de werkelijkheid achter de wet.’

In de oorspronkelijke MvT was ook nog geen termijn in het wetsvoorstel opgenomen. Deze is later toegevoegd.

Bepalingen in de Algemene Subsidieverordening van de gemeente Stichtse Vecht

De ASV 2012 van de gemeente Stichtse Vecht heeft de status van wettelijk voorschrift. Hierin is in artikel 19 de volgende bepaling opgenomen: ‘het college kan ten minste eens per vier jaar toetsen of subsidies die op jaarbasis worden verleend rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed, en rapporteren over zijn bevindingen aan de gemeenteraad.’

In de Toelichting bij de ASV ten aanzien van artikel 19 is de volgende tekst opgenomen: ‘Dit artikel is een uitwerking van artikel 4:24 Awb. Aan de inhoud van de evaluatie zijn geen eisen gesteld. Deze kunnen immers per subsidie anders zijn. Ook is geen termijn voorgeschreven. Dit omdat een termijn afhankelijk is van het effect dat in beeld moeten komen (soms op korte termijn, soms op langere termijn, soms periodiek).’

De overige twee leden van artikel 19 geven het volgende aan:

Lid 2. Het college kan nadere regels stellen voor de wijze waarop deze toetsing plaatsvindt.

Lid 3. De in het eerste lid bedoelde toetsing geldt niet voor subsidies die zijn vastgesteld zonder dat daaraan een verlening is vooraf gegaan.

Deze laatste bepaling geeft aan dat subsidies die direct worden vastgesteld, i.c. de subsidies tot en met € 2.500 uitgezonderd zijn van evaluatie.

Standpunt Rekenkamercommissie

De wetgever heeft een evaluatieplicht voor subsidies opgenomen in de Awb. Het is mogelijk van deze algemene lijn af te wijken door de opgenomen zinsnede ‘tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald’. Als voorbeeld voor een mogelijke reden om in *bijzondere* gevallen af te zien van evaluatie wordt in de MvT genoemd de onevenwichtige kosten van een evaluatie in verhouding tot de omvang van de subsidie. Om af te wijken is een wettelijk voorschrift – op gemeentelijk niveau een verordening – vereist.

De gemeente heeft in haar Algemene Subsidieverordening echter een *algemene* afwijking opgenomen door te stellen dat het college de mogelijkheid heeft ten minste eens per vier jaar te toetsen of subsidies die op jaarbasis worden verleend rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed, en over zijn bevindingen aan de gemeenteraad te rapporteren.

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies

De wetgever heeft duidelijk een evaluatieverplichting willen opleggen, waar in *bijzondere* gevallen bij verordening van kan worden afgeweken. Het kan dus niet de bedoeling zijn dat bij verordening in z'n *algemeenheid* van de evaluatieverplichting wordt afgeweken, zoals de gemeente in haar Algemene Subsidieverordening doet.

De Rekenkamercommissie heeft op dit punt juridisch advies ingewonnen bij zowel de Algemene als de Randstedelijke Rekenkamer en is van mening dat de gemeente Stichtse Vecht geen recht doet aan de evaluatiebepaling die is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht en stelt dat de gemeente de Awb op dit punt onjuist heeft geïnterpreteerd.

In de ambtelijke reactie op de Nota van Bevindingen geeft de gemeente hierover het volgende aan: 'In de ASV staan meerdere 'kan'-bepalingen opgenomen. Deze worden vervolgens verder uitgewerkt in de Uitvoeringsvoorschriften. Het is zeker niet de intentie geweest om met dit artikel in zijn algemeenheid af te wijken van de evaluatieplicht ex art. 4:24 Awb. Zoals in de artikelsgewijze uitleg van art 19 van de ASV vermeld staat is deze termijn afhankelijk van het effect dat in beeld moet komen. Door het opnemen van een 'kan'-bepaling in de ASV leggen we ons dus niet vast aan een bepaalde termijn maar kunnen we die laten verschillen per beleidsterrein. Bij het opstellen van het Subsidieprogramma 2016 – 2020 zullen we ervoor zorgen dat de evaluatiebepaling uit de ASV wordt uitgewerkt, zodat deze niet in strijd is met de bepaling uit de Awb.'

Deelvraag 1h: Zijn de vigerende subsidies geëvalueerd in relatie tot de beoogde prestaties en effecten? Zo nee, is een evaluatie gepland?

criterium 7. De gemeente evalueert subsidies die 5 jaar of langer bestaan (en eventueel aanvullende, gemeentelijke eisen).

Bevinding 8:

- De gemeente heeft haar subsidies tot op heden in zeer beperkte mate geëvalueerd. Er zijn weinig evaluaties beschikbaar.

Toelichting

Navraag van het Subsidiebureau bij de betrokken beleidsadviseurs leert dat er sinds het ontstaan van de gemeente in 2011 twee evaluaties hebben plaatsgevonden van subsidieregelingen. In 2014 is een tussenevaluatie van de culturele subsidies uitgevoerd, in 2013 een evaluatie van de combinatiefuncties. Beide documenten worden in paragraaf 5.3 beoordeeld aan de hand van de deelvragen en beoordelingscriteria.

Naast de twee bovenstaande evaluaties zijn er geen evaluaties van subsidies of subsidieregelingen uitgevoerd. Wel heeft het college van B&W in haar vergadering op 18 maart 2014 besloten dat 'aan het einde van het Subsidieprogramma een algemene evaluatie van het Subsidieprogramma zal plaatsvinden'.⁵⁰ Het subsidieprogramma is vastgesteld voor de periode 2012-2015. In het Hoofdlijnenakkoord 2014-2018 staat onder de kop Cultuur, sport en recreatie:

⁵⁰ Gemeente Stichtse Vecht, (2014), B&W Voorstel collegevergadering 18 maart 2014, p.1.

'de subsidiesystematiek wordt versneld geëvalueerd, waarbij wij overwegen om de structurele subsidies voor een aantal culturele organisaties opnieuw in te voeren.'⁵¹

Daarnaast zal er vanuit de Vroeg en Voorschoolse Educatie in het kader van het peuterwerk geëvalueerd gaan worden wat er precies bereikt is met doelgroepkinderen tussen de 2 en 6 jaar. Dit proces wordt samen met de scholen opgezet.

Kwaliteit van evaluatie

Evaluatie is een breed begrip. De Rekenkamercommissie wil zich niet in detail buigen over alle methodologische eisen die aan een goede evaluatie gesteld kunnen worden, en gaat uit van een aantal minimale kwaliteitseisen. Een minimale eis is dat in de evaluatie naar de doeltreffendheid aangegeven dient te zijn of de doelen en prestaties van de subsidie zijn behaald. Een andere eis is dat aannemelijk is gemaakt dat de doelen en prestaties zijn behaald door het verstrekken van de subsidie. Aan de hand van deze minimale eisen beoordelen wij de evaluaties naar doeltreffendheid van de subsidies. Omwille van de leesbaarheid komen de deelvragen 2a en 2b gezamenlijk aan de orde voor respectievelijk de tussenevaluatie culturele subsidies en de evaluatie combinatiefuncties.

Deelvraag 2a: Wordt in de evaluatie aangegeven of de beoogde doelen en prestaties van de subsidie zijn bereikt?

Deelvraag 2b: Wordt in de evaluatie aannemelijk gemaakt dat de doelen en prestaties zijn bereikt door uitvoering van de subsidie?

criterium 8. In de evaluatie wordt gerapporteerd over het behalen van de prestaties van de subsidie.

criterium 9. In de evaluatie wordt gerapporteerd over het behalen van de doelen van de subsidie.

criterium 10. In de evaluatie is aannemelijk gemaakt dat doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidie.

Ten aanzien van de tussenevaluatie culturele subsidies en de evaluatie combinatiefuncties komt de Rekenkamercommissie tot de volgende bevindingen.

Bevinding 9 (tussenevaluatie culturele subsidies):

- De tussenevaluatie Culturele Subsidies betreft een evaluatie van het nieuwe subsidiebeleid, en is geen evaluatie van de subsidies en/of de subsidieregeling.
- Er wordt in de tussenevaluatie niet gerapporteerd over het behalen van beoogde prestaties en/of de beleidsdoelen van de verstrekte subsidies. Wel gaat de tussenevaluatie over het effect van de bezuinigingen, de wijze waarop organisaties omgaan met en aankijken tegen de nieuwe subsidiecriteria en de kansen en bedreigingen van het nieuwe subsidiestelsel.
- In de tussenevaluatie wordt niet aannemelijk gemaakt dat de doelen zijn bereikt en prestaties zijn behaald door de subsidies. Dit kan ook niet, aangezien niet bekend is of de beoogde prestaties en doelstellingen zijn behaald.

⁵¹ Gemeente Stichtse Vecht, (2014), Hoofdlijnenakkoord coalitie Stichtse Vecht 2014-2018, p. 7.

Bevinding 10 (evaluatie combinatiefuncties):

- De evaluatie combinatiefuncties gaat in op de prestatie, die is verwoord in het aantal fte's aan combinatiefuncties en het feit dat er met de organisatie van activiteiten door de combinatiefunctionarissen 15.000 kindeelnames zijn gerealiseerd in 2012.
- In de evaluatie worden de doelstellingen van zowel rijk als gemeente uiteengezet, maar hier wordt niet op teruggekomen; er wordt niet aangegeven of deze doelstellingen zijn behaald of welke ontwikkelingen zich ten aanzien van de doelstellingen hebben voorgedaan.
- Er wordt in de evaluatie een aannemelijk verband gelegd tussen de subsidie en de behaalde prestaties in termen van het aantal fte's en kindeelnames. Een verband met de bereikte rijks- en gemeentelijke doelstellingen kan – door het ontbreken van inzicht in het doelbereik - niet worden gelegd.

Toelichting

Tussenevaluatie Culturele Subsidies

De tussenevaluatie culturele subsidies is op 18 maart 2014 vastgesteld door het college van B&W en beslaat 5 pagina's. De aanleiding voor deze tussenevaluatie is gelegen in het feit dat 'het college voornemens is de verstrekking van subsidies onder te brengen bij een Cultuurfonds Stichtse Vecht beheerd door het Prins Bernard Cultuurfonds. In de aanloop naar de inrichting van dit fonds wordt de vraag gesteld of de systematiek die het College voor ogen had voldoende overeenkomt met het nieuwe beleid in de praktijk. Bovendien kunnen de resultaten van de tussenevaluatie tot nieuwe inzichten leiden binnen de context van de coalitiebesprekingen van het nieuwe gemeentebestuur.'⁵²

De tussenevaluatie is uitgevoerd door de ambtelijke organisatie aan de hand van een digitale enquête, gesprekken binnen de ambtelijke organisatie en een reactie van de koepelorganisaties cultuur en erfgoed. Daarnaast heeft vergelijkend onderzoek plaatsgevonden met de gemeente Weesp en Wijdmeren ten aanzien van het subsidiebeleid in die gemeenten. Er hebben telefonische interviews plaatsgevonden met vertegenwoordigers van deze twee gemeenten. Dit heeft geleid tot een tabel met kengetallen en knelpunten die in deze gemeenten spelen als het gaat om cultuursubsidies.

Met de inwerkingtreding van het Subsidieprogramma 2013-2015 is het subsidiebeleid ten aanzien van cultuur op een aantal punten gewijzigd. Aanleiding voor het nieuwe beleid was de gemeentelijke herindeling: behoefte aan uniforme regelgeving, nieuwe ambities en de veranderende rol van de overheid. Kernthema's van het nieuwe subsidiebeleid zijn in het algemeen het bevorderen van zelfredzaamheid en transparantie en meer specifiek voor cultuur: actief meedoen, cultureel ondernemerschap en kwaliteit. De structurele subsidies worden afgebouwd. Instandhoudingssubsidies hebben plaatsgemaakt voor projectsubsidies. Deze worden verstrekt op basis van een drietal regelingen. In het Subsidieprogramma 2013-2015 zijn de doelstellingen van deze drie regelingen opgenomen.

In de tussenevaluatie wordt ingegaan op de criteria en de voorwaarden die aan de subsidies worden gesteld, de bekendheid ervan en de ontwikkelingen die zich bij organisaties ten aanzien van de criteria hebben voortgedaan. Ook wordt ingegaan op kansen, bedreigingen en verbeterpunten. De evaluatie laat zich daarmee vooral kenmerken als een tussenevaluatie van het nieuwe subsidiebeleid, in plaats van een evaluatie van de subsidieregelingen.

⁵² Gemeente Stichtse Vecht, (2014), B&W Voorstel collegevergadering 18 maart 2014, p.2

De tussenevaluatie gaat niet in op de prestaties die zijn gerealiseerd met de subsidies, noch wordt ingegaan op de inhoudelijke culturele doelstellingen van de drie regelingen en de mate waarin deze behaald zijn. De volgende stap, het aannemelijk maken van de relatie tussen de subsidie en de bereikte doelen en prestaties, kan daardoor niet worden gezet en ontbreekt derhalve in de evaluatie.

Evaluatie Combinatiefuncties

Op 2 juli 2013 is de evaluatie Combinatiefuncties in het college van B&W aan de orde geweest. Tot deze evaluatie is besloten in het rapport 'Strategische Heroverwegingen', dat eind 2011 door de gemeenteraad is vastgesteld. De belangrijkste vragen van de evaluatie zijn: wat is het resultaat aan het einde van 2012, en, vraagt dit om herbezinning?

De evaluatie is uitgevoerd door de ambtelijke organisatie aan de hand van gesprekken met de sportraad en met een deel van de werkgevers van de combinatiefunctionarissen. De evaluatie beslaat 6 pagina's.

De gemeente neemt deel aan de rijksregeling Impuls brede scholen, sport en cultuur, ofwel de regeling Combinatiefuncties. Een combinatiefunctie is een functie waarbij een werknemer in dienst is bij een werkgever, maar gelijkkelijk – of in ieder geval voor een substantieel deel – te werk wordt gesteld in of ten behoeve van twee werkvelden. In dit geval gaat het dan om combinaties binnen de sectoren onderwijs, sport en cultuur. Op basis van het aantal jeugdigen is het aantal fte's voor Stichtse Vecht vastgesteld op 9,4 fte.

De rijksoverheid streeft met de invoering van combinatiefuncties de volgende doelstellingen na:

- de uitbreiding van het aantal brede scholen met een sport- en cultuuraanbod in zowel het primair als het voortgezet onderwijs;
- de versterking van sportverenigingen met het oog op hun maatschappelijke functie en de inzet van sportverenigingen voor het onderwijs, de naschoolse opvang en de wijk;
- het stimuleren van een dagelijks sport- en beweegaanbod op en rond scholen voor alle leerlingen;
- het bevorderen dat de jeugd tot 18 jaar vertrouwd raakt met een of meer kunst- en cultuurvormen en het onder jongeren stimuleren van actieve kunstbeoefening.

In het subsidieprogramma zijn de landelijke doelstellingen door de gemeente aangevuld met een lokale doelstelling, namelijk:

- de gemeente wil de inzet van de combinatiefunctionarissen zo organiseren, dat een doorgaande lijn in participatie ontstaat.

De gedachte hierachter is dat kinderen de mogelijkheid wordt geboden kennis te maken met een bepaalde activiteit, door deze activiteit te organiseren binnen het reguliere aanbod van met name het onderwijs. Vervolgens wordt na schooltijd en/of in de buurt een vervolg op deze activiteit gepland dat aansluit op dit eerste aanbod. Met als uiteindelijk doel dat kinderen structureel gaan deelnemen aan sport of cultuur (bijvoorbeeld met een lidmaatschap).

De tussenevaluatie biedt inzicht in de financiën en geeft aan wat de betrokkenen waarderen in de (uitvoering van de) regeling en waar de knelpunten zitten. Er wordt gemeld dat met de activiteiten 15.000 kinddeelnames zijn gerealiseerd, 15.000 keer dat een kind meedeed. Dit aantal wordt niet verder toegelicht. Hierdoor is het bijvoorbeeld niet duidelijk hoe een kinddeelnaming berekend/geregistreerd wordt, of 15.000 veel of weinig is, hoeveel er beoogd waren, waar deze kinddeelnames hebben plaatsgevonden en welk percentage kinderen van Stichtse Vecht hiermee bereikt is. Ook wordt niet helder hoe de kinddeelnames zich verhouden tot de doelen van de regelingen.

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies

In de evaluatie wordt niet teruggekomen op de doelstellingen die het Rijk en de gemeente met de subsidieregeling hebben. Hierdoor is het niet duidelijk wat het effect is van de inzet van de combinatiecoaches op deze doelstellingen of in hoeverre deze doelstellingen al dan niet zijn behaald. Het valt op dat in de evaluatie in het geheel niet ingegaan wordt op activiteiten die door de ingezette combinatiefuncties zijn georganiseerd.

In de evaluatie combinatiefuncties wordt een direct verband gelegd tussen de subsidie, de gerealiseerde 8,6 fte combinatiefunctie die daarmee zijn ingezet en de 15.000 kinddeelnames. De relatie tussen subsidie en prestatie lijkt aannemelijk: als de subsidie niet was verstrekt zouden er geen combinatiefunctionarissen zijn die activiteiten organiseren. De 15.000 kinddeelnames zouden dan niet zijn gerealiseerd. De relatie tussen de subsidie en de behaalde doelen wordt niet gelegd. Dit kan ook niet, aangezien niet bekend is in hoeverre de rijks- en gemeentelijke doelstellingen zijn bereikt.

Sturing op basis van evaluatie

Deelvraag 2c: Heeft de evaluatie geleid tot aanpassingen in de subsidie of subsidieregeling?

Criterion 11. De resultaten van een evaluatie worden -indien daar aanleiding voor is- gebruikt om aanpassingen door te voeren in de subsidieregeling, de uitvoering ervan of de selectie van een alternatief instrument.

Bevinding 11:

- De evaluaties hebben geleid tot enkele aanpassingen in de werkwijze van de gemeente en het subsidieprogramma voor 2015.

Toelichting

In de tussenevaluatie culturele subsidies wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Deze gaan bijvoorbeeld over het aanpassen van definities en het aanpassen van het online aanvraagformulier. De tussenevaluatie van de Culturele Subsidies heeft geleid tot enkele aanpassingen in het Subsidieprogramma voor 2015. Deze aanpassingen zitten vooral in het aanbrengen van een helder onderscheid tussen doelstellingen, uitgangspunten en (verplichte) criteria. In inhoudelijk opzicht is de doelstelling van deskundigheidsbevordering en kwaliteitsverbetering van de organisatiekracht binnen de cultuur- en erfgoedsector vervallen.

De evaluatie Combinatiefuncties bevat geen concrete aanbevelingen, met uitzondering van de overweging de regiepositie van de gemeente te versterken door de subsidieregeling te vervangen door contractuele afspraken met een te zijner tijd mogelijk op te richten sportbedrijf. De betreffende beleidsadviseur geeft aan dat de evaluatie er toe heeft geleid dat de gemeente is gaan werken met werkplannen voor de combinatiefuncties. In de werkplannen is opgenomen dat de gemeente verwacht dat organisaties voor een x-aantal uur per jaar deelnemen in de organisatie van wijkoverstijgende projecten zoals de Nationale Sportweek. Beleidsmatig zijn ook enkele aanpassingen gedaan binnen het subsidieprogramma, bijvoorbeeld de wijkgerichte aanpak.

5 Handvatten voor doeltreffend subsidiebeleid

Om na te gaan of met de inzet van subsidies de beoogde beleidsdoelen gerealiseerd worden, is het nodig de subsidieregelingen te evalueren en de doeltreffendheid ervan te bepalen. De Rekenkamercommissie constateert dat de beleidsdoelen en prestaties van de gemeente niet concreet en meetbaar zijn geformuleerd. Hierdoor is het niet goed mogelijk om vast te stellen of, en zo ja, welke beleidsdoelen er door de inzet van subsidies zijn gerealiseerd. Met als gevolg dat er besluiten over subsidieplafonds en instelling, voorzetting of stopzetting van een subsidie worden genomen zonder dat bekend is of deze wel effectief is.

In het hoofdlijnenakkoord kondigt de nieuwe coalitie een versnelde evaluatie van de subsidiesystematiek aan. Met het oog hierop wil de Rekenkamercommissie de gemeente - op basis van bestaande inzichten en onderzoeken op het gebied van doeltreffendheid en subsidiebeleid - in dit hoofdstuk vast een aantal concrete handvatten meegeven voor doeltreffend subsidiebeleid en in het bijzonder voor het evalueren van subsidies op doeltreffendheid.

De afgelopen jaren is er door verschillende Rekenkamers en Rekenkamercommissies onderzoek verricht naar de doeltreffendheid (effectiviteit) van subsidies. De Rekenkamer van de gemeente Nijmegen heeft de resultaten hiervan in kaart gebracht en de lessen hieruit gedestilleerd⁵³. Daarnaast is er in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van handreikingen voor het bepalen van de doeltreffendheid van subsidies die zijn opgesteld door de Algemene Rekenkamer⁵⁴ en de Randstedelijke Rekenkamer⁵⁵.

Handvatten voor doeltreffend subsidiebeleid

1. Formuleer concrete beleidsdoelen en subsidiedoelen

Een subsidie is ingesteld om problemen op te lossen of ontwikkelingen te stimuleren. Beschrijf vooraf de na afloop van de subsidie bereikte situatie, niet de weg erheen. Onderbouw een probleemanalyse met onderzoeksresultaten en meetgegevens.

2. Stel een beleidstheorie op: een onderbouwde redenerlijn tussen beleidsdoelen en prestaties

De beleidstheorie bevat de beleidsmatige argumenten voor een subsidie. Beargumenteer zo precies mogelijk hoe u veronderstelt dat de subsidie zal bijdragen aan het verminderen van welke problematiek, of het bereiken van welke gewenste situatie.

De doelen van een subsidie moeten glashelder zijn. Duidelijk moet zijn welke prestaties tot het doel zullen leiden. De subsidieontvangers moeten activiteiten uitvoeren, die leiden tot de gewenste prestaties.

Zorg dat alle doelen en prestaties voldoen aan de SMART-criteria, te weten:

Specifiek	Het doel is eenduidig en positief geformuleerd
Meetbaar	De prestatie is objectief meetbaar met een nulmeting en indicatoren
Afgesproken	Het doel is onderbouwd met een wettelijke taak, staand beleid of besluiten
Realistisch	De prestatie is haalbaar voor de gemeente
Tijdgebonden	De prestatie heeft een doorlooptijd of opleverdatum

⁵³ Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, (2013), Onderzoek ontsloten: effectiviteit subsidies, brief aan de gemeenteraad d.d. 3 mei 2013

⁵⁴ Algemene Rekenkamer, (2010), Handreiking effectevaluaties van subsidies; randvoorwaarden, uitvoering en benutting.

⁵⁵ Randstedelijke Rekenkamer, (2012), Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies.

De indicatoren moeten de prestaties meetbaar maken. Let erop dat de gekozen indicator voldoende zegt over het doel of de prestatie.

Controleer of de subsidiabele activiteiten helder zijn en of ze gerelateerd zijn aan de prestaties. Een risico bij te brede omschrijving van subsidiabele activiteiten is, dat activiteiten niet bijdragen aan de beoogde prestatie. Let erop dat er over de selectie- en toekenningscriteria voor subsidies geen interpretatieverschillen kunnen ontstaan.

Beoordeel de logische relaties tussen beleidsdoelen, subsidiedoelen, prestaties en activiteiten. Prestaties en activiteiten zijn altijd een middel voor het bereiken van de hogere, algemenere subsidie- en beleidsdoelen. Een goed hulpmiddel om de samenhang in beeld te brengen is een doelenboom.

3. Kies voor een juiste strategie: weeg alternatieven voor subsidiebeleid

Wanneer de doelen en prestaties helder zijn is het verstandig na te gaan met welk beleidsinstrument deze het beste gerealiseerd kunnen worden. Dit vergt een bewuste afweging, die blijkens het onderzoek van de Rekenkamer van Nijmegen vrijwel nooit gemaakt wordt. Bovendien is het belangrijk hierbij rekening te houden met juridische kaders, zoals bijvoorbeeld de afweging tussen subsidies en inkoop.

4. Controleer en stuur op prestaties: zorg voor sturings- en beheersingsinformatie

In een beschikking duidelijk opnemen welke activiteiten/prestaties er met de subsidie uitgevoerd dienen te worden, biedt onvoldoende garantie op succes. Afhankelijk van de hoogte van de subsidie is het mogelijk regelmatig om informatie over de voortgang en eventuele knelpunten te vragen. Door als beleidsadviseur een netwerk op te bouwen in het veld en regelmatig contact te hebben met de subsidieontvanger of zelfs de eindgebruiker van de subsidie (bijvoorbeeld de cliënten van het gesubsidieerde Algemeen Maatschappelijk Werk of de leerlingen van de muziekschool) is het goed mogelijk de vinger aan de pols te houden. En aan het eind van de periode is het van belang te zorgen dat de subsidieontvanger verantwoording aflegt, en hierbij die informatie overlegt die nodig is om te bepalen of de beoogde prestaties zijn behaald en wat de verklaringen zijn voor het succes danwel het uitblijven daarvan.

5. Voorkom versnippering in de uitvoering van het subsidiebeleid

In de onderzoeken die de Rekenkamer van Nijmegen heeft geanalyseerd, kwam naar voren dat subsidieverstrekking in veel gemeenten wordt gekenmerkt door een grote mate van versnippering. In de gemeente Stichtse Vecht is er door de introductie van een Subsidiebureau al veel aan gedaan om versnippering te voorkomen. Dit zou nog verder doorontwikkeld kunnen worden, waarbij informatie over (de mate van) behaalde prestaties centraal gebundeld worden. Hiermee kunnen college en raad geïnformeerd worden over de prestaties die met subsidies werden beoogd en zijn bereikt. En waarbij inzicht gegeven wordt in de achterliggende verklaringen voor het al dan niet behaalde succes.

6. Evalueer subsidies op doeltreffendheid

Als er meer en betere evaluaties beschikbaar zijn kan het College beter bijsturen en kan de raad haar kaderstellende en controlerende taken beter vervullen. In de volgende paragraaf geven we een aantal handvatten voor het evalueren van subsidies op doeltreffendheid.

Handvatten voor het verkrijgen van inzicht in doeltreffendheid

In handreikingen van de Algemene Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer is overzichtelijk en gedetailleerd beschreven wat de stappen zijn die gevolgd kunnen worden om te

Inzicht in prestaties en doeltreffendheid subsidies

komen tot een goed doeltreffendheidsonderzoek. In het kort zijn de stappen hieronder weergegeven. Voor meer informatie zij verwezen naar beide handreikingen.

1. Reconstrueer het beleidskader

Reconstructie van het beleidskader geeft inzicht in de verwachtingen die men bij aanvang van een subsidie had. Deze zijn nodig om na afloop te kunnen evalueren. Een goede reconstructie laat nut & noodzaak, beleidstheorie, doelen, prestaties, activiteiten en middelen zien.

Als een subsidie onderdeel is van een pakket aan maatregelen, is het van belang het beleidskader af te bakenen van het bredere beleidskader van het pakket. Inzichtelijk maken van de vooraf veronderstelde werking van een subsidie maakt het mogelijk die te vergelijken met de achteraf geconstateerde werking. Een veronderstelde werking kan beargumenteerd worden met wettelijke taken, wetenschappelijk onderzoek of beleidsaannames.

2. Onderzoek de beschikte middelen

Deze stap geeft inzicht in de mate waarin beschikbaar gestelde middelen zijn beschikt, of subsidieplafonds daadwerkelijk zijn bereikt, en in welke mate de beschikte subsidies zijn vastgesteld. Ook de uitvoeringskosten van de subsidie voor de provincie én de administratieve lasten voor de betrokken organisaties worden hier in beeld gebracht.

3. Onderzoek de uitgevoerde activiteiten

Deze stap geeft inzicht in de mate waarin beoogde activiteiten daadwerkelijk door subsidieontvangers zijn uitgevoerd.

4. Onderzoek de behaalde prestaties

De inzet van middelen en de uitvoering van activiteiten resulteert in te analyseren prestaties. Deze prestaties zijn de optelsom van alle gesubsidieerde en gerealiseerde activiteiten. Soms is het lastig om het gezamenlijke resultaat van de activiteiten in eenduidige prestaties samen te vatten.

5. Onderzoek de mate van doelbereik

Deze stap geeft inzicht in de mate waarin doelen zijn bereikt. Informatie over doelen wordt hier geanalyseerd op de mate waarin doelen zijn bereikt. De vraag welke invloed de verstrekte subsidies hebben gehad op de doelbereiking kan vervolgens bij de volgende stap beantwoord worden.

6. Beoordeel de mate van doeltreffendheid

Deze laatste stap geeft inzicht in de mate van doeltreffendheid van een subsidie. Duidelijk moet worden, of de subsidie noodzakelijk is voor de activiteiten, en in hoeverre de behaalde prestaties een bijdrage hebben geleverd aan de doelbereiking.

Bijlage 1 Gebruikte bronnen

Overzicht geïnterviewde en geraadpleegde personen

Naam	Functie
B. Albus	Juridisch consulent gemeente Stichtse Vecht
K. Bakker	Beleidsadviseur Subsidiebureau gemeente Stichtse Vecht
D. Boekhout*	Manager Ontwikkeling
I. Bosdriesz	Beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Stichtse Vecht
S. Cocx	Beleidsadviseur Onderwijs en Jeugd gemeente Stichtse Vecht
M. van Gelder	Beleidsadviseur Cultuur gemeente Stichtse Vecht
A. Henneman	Beleidsadviseur Cultuur gemeente Stichtse Vecht
O. Horsman	Beleidsadviseur Sport gemeente Stichtse Vecht
D. Lansberg	Beleidsadviseur Onderwijs gemeente Stichtse Vecht
S. Mellegers	Beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Stichtse Vecht
M. te Rietmole	Beleidsadviseur Jeugd a.i. gemeente Stichtse Vecht
G. Schreven*	Concerncontroller
H. Slaats	Beleidsadviseur Maatschappelijke Ontwikkeling gemeente Stichtse Vecht

*) Deze gesprekken zijn telefonisch gevoerd.

Overzicht gebruikte literatuur

Algemene Rekenkamer, (2011), Handreiking effectevaluaties van subsidies; randvoorwaarden, uitvoering en benutting.

EY, 2013, Managementletter interim-controle 2013.

Gemeente Stichtse Vecht, Meerjarenvisie op subsidies in Stichtse Vecht 2012 – 2015.

Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Algemene Subsidieverordening Stichtse Vecht.

Gemeente Stichtse Vecht, (2014), B&W Voorstel collegevergadering 18 maart 2014.

Gemeente Stichtse Vecht, (2014), Hoofdlijnenakkoord coalitie Stichtse Vecht 2014-2018.

Gemeente Stichtse Vecht, (2013), Totaaloverzicht voortgang aanbevelingen ML 2013 – december 2013.

Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Subsidieprogramma Stichtse Vecht 2013-2015.

Gemeente Stichtse Vecht, (2014), Subsidieregister, Totaaloverzicht 2013.

Gemeente Stichtse Vecht, (2012), Uitvoeringsvoorschriften subsidies.

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, (2013), Onderzoek ontsloten: effectiviteit subsidies, brief aan de gemeenteraad d.d. 3 mei 2013.

Randstedelijke Rekenkamer, (2012), Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies.

Randstedelijke Rekenkamer, (2012), Inzicht in doeltreffendheid van subsidies.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, Algemene Wet Bestuursrecht, kamerstuknummer 23528.

VNG, (2009 en 2013), Toelichting bij Model Algemene Subsidieverordening.

Bijlage 2 Doelstellingen subsidies 2013

Onderwijs, kinderopvang en jeugd

De algemene missie voor het programma onderwijs, kinderopvang en jeugd, programma 4 in de begroting, is dat de jeugd in Stichtse Vecht zich kan ontwikkelen tot zelfstandige, betrokken en participerende inwoners.

Onderwijs

Om bij te dragen aan de ontwikkeling van de jeugd tot zelfstandige, betrokken en participerende inwoners, wil de gemeente Stichtse Vecht samen met de partners in de Lokale Educatieve Agenda vernieuwende activiteiten binnen de thema's van LEA stimuleren en ondersteunen.

Peuterspeelzaalwerk / peuteropvang

De gemeente wil bereiken dat:

- de voorschoolse ontwikkeling van peuters in Stichtse Vecht op het vlak van taal, cognitieve vermogens, sociale, motorische en creatieve vaardigheden wordt ondersteund;
- achterstanden in de ontwikkeling zo vroeg mogelijk worden voorkomen dan wel gesignaleerd;
- peuters in Stichtse Vecht de mogelijkheid hebben om een bepaald aantal uren per week gebruik te maken van een voor hen toegankelijke voorschoolse voorziening.

Jeugd

De doelstellingen van het jeugdbeleid 2012-2020 zijn dat:

- jongeren in Stichtse Vecht kunnen deelnemen aan een divers palet van activiteiten die aansluiten bij hun leeftijd, wensen en behoeften.
- Jongeren in Stichtse Vecht zelf kunnen bijdragen aan de voorbereiding en uitvoering van die activiteiten.
- Jongeren in Stichtse Vecht ruimte hebben om hun talenten te ontplooien en zich verbonden te voelen met de samenleving.

Jeugdgezondheidszorg / Centrum voor Jeugd en Gezin

Samen met de betrokken partners ontwikkelen we een aanvullend aanbod van preventieve voorzieningen voor de jeugd, voor vroegtijdige signalering en aanpak van problemen om daarmee zoveel mogelijk een beroep op jeugdzorg te voorkomen.

De beschikbare middelen worden ingezet ten behoeve van het uitvoeren van de wettelijke taken voor het Centrum Jeugd en Gezin (CJG): jeugdgezondheidszorg (JGZ), de 5 WMO-functies (informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht pedagogische hulpverlening en coördinatie van zorg), een schakel met bureau jeugdzorg, een schakel in zorg- en adviesteams.

Programma 5 van de begroting gaat over cultuur, sport en recreatie.

Cultuur

Met de regeling Cultuur- en erfgoedparticipatie bereiken:

- cultuur- en erfgoedparticipatie onder de inwoners;
- bevorderen van cultureel ondernemerschap;
- deskundigheidsbevordering en kwaliteitsverbetering van de organisatiekracht binnen de cultuur- en erfgoedsector;
- inbedden van cultuur in een kern waarbij wordt aangesloten bij de specifieke kenmerken, onderscheidende cultuurhistorische waarde en/of voorzieningen van die kern;
- versterken van het culturele productieklimaat in Stichtse Vecht;
- stimuleren van samenwerkingsverbanden.

Met de regeling cultuur- en erfgoedparticipatie jeugd t/m 23 jaar wil de gemeente bereiken: Idem, maar dan toegespitst op cultuur- en erfgoedparticipatie onder de inwoners t/m 23 jaar.

Met de regeling Cultuureducatie primair onderwijs wil de gemeente bereiken: Dat leerlingen van het primair onderwijs in aanraking komen met de lokale culturele- en erfgoedomgeving.

Sport

Met de regeling Aangepast sporten wordt beoogd:

- stimuleren van de sociale samenhang;
- bijdrage leveren aan de sportieve ontwikkeling van de doelgroep
- vergroten van sportparticipatie
- structureel sportaanbod verhogen

Met de Activiteitsubsidie voor sport wil de gemeente:

- de sportdeelname van de jeugd t/m 23 jaar bevorderen.
- scholen en sportverenigingen verleiden tot meer creativiteit en ondernemerschap, om vitaal te worden en te blijven.
- inwoners stimuleren kennis te maken met sport c.q. andere sporten en daarmee structurele sportbeoefening te stimuleren.

Met de regeling voor Buitenzwembaden wil hiermee de functie van buitenzwembaden als openbare sport- en beweegvoorziening, buurtvoorziening en ontmoetingsplaats voor jong en oud ondersteunen.

Doelstelling van de combinatiefuncties is bijdragen aan uitbreiding van brede scholen, het versteken van de sportverenigingen, het stimuleren van een dagelijks sport- en beweegaanbod op en rond de scholen en/of het vertrouwd raken met en beoefenen van kunst en cultuur door jeugd. Vanaf 201 is de regeling uitgebreid met Buurtsportcoaches met als doel meer sportdeelname en een gezonde en actieve leefstijl.

Evenementen, volksfeesten en herdenkingen

De doelstellingen voor het onderdeel evenementen, volksfeesten en herdenkingen zijn:

- De sociale cohesie binnen en identiteit van de lokale leefgemeenschappen in de verschillende kernen van Stichtse Vecht versterken.
- Het stimuleren van lokaal initiatief en zelfredzaamheid.

Cultureel erfgoed: monumenten, archeologie en cultuurhistorie

De doelstelling is: het behouden en versterken van het cultureel erfgoed. De subsidie is bedoeld voor de restauratie van gemeentelijke monumenten.

Welzijn en Zorg

Hoofdstuk 7 van de begroting gaat over welzijn en Zorg. De doelstelling van het beleid zijn: een zelfredzame samenleving, waarin individuen, groepen en organisaties zelf hun weg weten te vinden en waar nodig elkaar stimuleren en ondersteunen. Alle inwoners van Stichtse Vecht, met of zonder een beperking, moeten kunnen meedoen in de maatschappij.

van de 'samenredzaamheid' focust het subsidieprogramma op ondersteunende activiteiten ten behoeve van de meest kwetsbare inwoners: mensen met een beperking, mensen met een chronisch psychisch probleem, en mensen waarbij sprake is van een opeenstapeling van uiteenlopende problemen. Speerpunten zijn onder meer de aanpak van huiselijk geweld en de bestrijding van eenzaamheid. Bijzondere aandacht is er voor kwetsbare ouderen.

Naast een verster

Wijk- en dorpshuizen

Het is van belang om helder te krijgen hoe gemeente en dorpshuizen zich in de toekomst tot elkaar gaan verhouden. Op basis van het door het college vastgesteld procesvoorstel zijn er in 2013 vanuit de gemeente gesprekken met de inwoners en de gebruikers van de wijk- en dorpshuizen. Resultaten van dit traject zijn niet eerder dan eind 2013 te verwachten. Doel is om per wijk/kern gezamenlijk vast te stellen wat het voorzieningenniveau moet zijn, welke plek het dorpshuis daarin heeft en wat de (maximale) bijdrage van de gemeente dan kan of moet zijn.

Gezondheidsbeleid: sub-onderdeel preventie alcohol en drugs

Wij willen voorkomen dat jonge inwoners onverantwoord met drank en drugs omgaan. Dit willen we bereiken door voorlichting en informatie te geven aan alle jongeren in Stichtse Vecht.

Ontwikkelingssamenwerking

Het jaarlijkse budget wordt verdeeld over organisaties die op het terrein van ontwikkelingssamenwerking een bijdrage leveren aan het behalen van de millenniumdoelstellingen.



Rekenkamercommissie
t.a.v. Dhr. G. Molenaar
Endelhovenlaan 1
3601 GR MAARSSSEN

Afdeling
Ontwikkeling
Behandeld door
Subsidiebureau/K.Bakker
Direct nummer
0346254276
E-mail
info@stichtsevecht.nl

Datum

8 oktober 2014

Onderwerp

Bestuurlijke reactie op nota van bevindingen van
rekenkamercommissie onderzoek subsidies

Bijlage(n)

1. overzicht bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen

Ons kenmerk

Z/14/37389 - UIT/14/37024

Uw kenmerk

*Bij beantwoording graag ons
kenmerk en datum vermelden.*

Geachte heer Molenaar,

Op 12 september jl. ontvingen wij uw uitnodiging te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit uw nota van bevindingen, die u heeft opgesteld naar aanleiding van het door u uitgevoerde onderzoek naar het inzicht in prestaties en doeltreffendheid van subsidies. Graag maken wij van deze uitnodiging gebruik.

In onze vergadering van 7 oktober jl. hebben wij uw conclusies en aanbevelingen besproken en willen u hierbij onze reactie hierop aanbieden. Wij hebben onze reactie puntsgewijs verwoord in bijgevoegd overzicht.

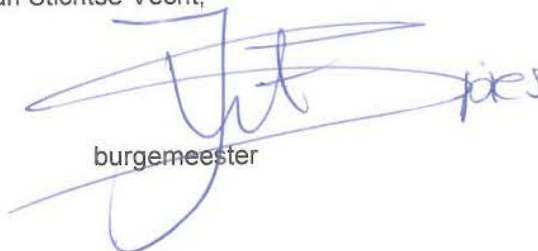
Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht,

gemeentesecretaris



burgemeester



Bestuurlijke reactie op de Nota van bevindingen van het rekenkamercommissie onderzoek subsidies

Conclusie 1		De gemeente heeft (nog) geen inzicht in de doeltreffendheid van de door haar verleende subsidies.
		<p><u>Conclusie wordt gedeeld:</u> Er is nog geen inzicht in de doeltreffendheid om de volgende redenen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2013 is het eerste jaar waarin op basis van de huidige subsidieprogramma subsidie is verleend. Nog niet alle subsidies die voor 2013 zijn verleend zijn vastgesteld. 2. Na vaststelling van alle subsidies over 2013 zal het inzicht beperkt zijn, omdat 2013 het eerste jaar waarin op basis van het subsidiebeleid van Stichtse Vecht is verleend én bovendien nog een fors aantal subsidies in het afbouwregime zit.
Deelconclusie	1	<p>De gemeente heeft een redelijk compleet, maar geen volledig overzicht van de huidige subsidies.</p> <p><u>Deelconclusie wordt gedeeld:</u> Niet alle door de gemeente verleende subsidies staan in het subsidieregister opgenomen. Er zal een inhaalslag gemaakt worden om ook alle subsidies hierop te registreren.</p>
	2	<p>De gemeente heeft niet scherp geformuleerd wat zij met haar subsidies beoogt, een cruciale voorwaarde om subsidies doeltreffend te kunnen inzetten.</p> <p><u>Deelconclusie wordt gedeeld:</u> Bij het opstellen van het nieuwe subsidieprogramma zullen wij extra aandacht aan "specifiek en meetbaar" formuleren van doelstellingen schenken.</p>
	3	<p>De gemeente Stichtse Vecht heeft sinds haar ontstaan in 2011 geen van haar subsidieregelingen geëvalueerd in relatie tot de beoogde effecten , i.c. de beoogde beleidsdoelen.</p> <p><u>Deelconclusie wordt gedeeld:</u> Omdat de subsidieregeling van Stichtse Vecht niet in 2011 maar op 1-1-2013 in werking is getreden. Evaluatie kan dus niet vanaf 2011 al plaatsvinden. De insteek van de evaluaties die zijn uitgevoerd- cultuur en combinatiefuncties- was niet om de doeltreffendheid te meten.</p>
	4	<p>a. Periodieke evaluatie van subsidieregelingen naar de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk is op basis van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht.</p> <p>b. Deze zal vaker door de gemeente uitgevoerd dienen te worden.</p> <p>c. Ook dient de Algemene Subsidieverordening op dit punt te worden aangepast.</p> <p><u>Deelconclusies b en c wordt niet gedeeld:</u></p> <p>De Awb kent een evaluatieplicht van één keer in de vijf jaar. Aan deze plicht zullen wij ons uiteraard houden.</p> <p>Niet gemotiveerd is waarom deze vaker door de gemeente uitgevoerd zou moeten worden dan op grond van de verplichting uit de Awb.</p> <p>Wij zullen de "kan"-bepaling uit de ASV uitwerken in de uitvoeringsvoorschriften, zodat duidelijk wordt dat deze niet strijdig is met de verplichting uit de Awb.</p>
Conclusie 2		<p>De gemeente heeft op basis van de verantwoordingsinformatie inzicht in de prestaties die zijn geleverd en gebruikt deze informatie om te sturen op de grotere individuele subsidies.</p> <p><u>Conclusie wordt gedeeld.</u></p>
Deelconclusie	1	<p>De prestaties hebben vooral betrekking op de uitvoering van activiteiten. De gemeente werkt slechts in beperkte mate met aanvullende prestatieafspraken.</p> <p><u>Deelconclusie wordt gedeeld:</u> Stichtse Vecht heeft er bewust voor gekozen om alleen bij grotere subsidie bedragen afspraken over prestaties te maken. Het betreft hier veelal professionele organisaties die personeel in dienst hebben terwijl het gros van de kleinere subsidies wordt verleend aan organisaties die draaien op vrijwilligers.</p>
	2	<p>Verantwoordingsinformatie wordt niet geanalyseerd op het niveau van de subsidieregeling en derhalve ook niet gedeeld binnen de gemeente. Er is geen totaaloverzicht van de prestaties die met de met de verleende subsidies zijn gerealiseerd.</p> <p><u>Deelconclusie wordt gedeeld :</u></p> <p>De verantwoordingsinformatie over 2013 is nog in zijn geheel verwerkt, nog niet alle subsidies zijn vastgesteld. Analyse en delen hiervan is derhalve nog niet</p>

		mogelijk.
	3	Sturing vindt niet alleen plaats op basis van verantwoordingsinformatie. Zeker bij de grotere subsidies onderhoudt de gemeente intensief contact met de subsidieontvangers. <u>Deelconclusie wordt gedeeld.</u>
Aanbevelingen van de Rekenkamercommissie:		Aan het eind van de subsidieperiode 2012-2015 zal een evaluatie plaatsvinden die zich richt op systematiek en inhoud/doeltreffendheid zodat uitkomsten hiervan meekunnen wegen bij opstellen van het nieuwe subsidieprogramma. Aanbevelingen van de rekenkamercommissie aan de raad om het college op te roepen tot de volgende acties:
Aan de raad	1	Formuleer concrete en meetbare beleidsdoelen en prestaties Bij het opstellen van het nieuwe subsidieprogramma zullen wij extra aandacht aan “specifiek en meetbaar” formuleren van doelstellingen schenken.
	2	Voer periodiek evaluaties uit naar de doeltreffendheid van subsidies en de effecten ervan in de praktijk. Deze zullen wij een keer in de vier jaar uitvoeren. Deze frequentie is gekoppeld aan het vierjarig subsidieprogramma. Voor het opstellen van een nieuw programma evalueren wij het oude programma.
	3	Laat de beoogde en gerealiseerde beleidsdoelen en prestaties terugkomen in de P&C cyclus De beleidsdoelen die per beleidsterrein zijn benoemd, worden ook nu reeds in de P&C-cyclus meegenomen.
Aanbevelingen van de Rekenkamercommissie:		
Aan het college	4	Zet in de beschikkingen de beoogde prestaties concreet op een rij <u>We nemen deze aanbeveling ter harte</u> bij beschikkingen zonder uitvoeringsovereenkomst. Bij grote subsidiebedragen sluit de gemeente met de subsidieontvanger een uitvoeringsovereenkomst af. Deze wordt met de beschikking meegezonden. In de beschikking wordt verwezen naar deze uitvoeringsovereenkomst en staat vermeld dat deze deel uitmaakt van de beschikking. Voordeel hiervan is dat de uitvoeringsovereenkomst door beide partijen wordt ondertekend dit i.t.t. de beschikking die alleen door de gemeente wordt ondertekend.
	5	Hou de vinger aan de pols bij de subsidies die direct worden vastgesteld <u>We nemen de aanbeveling ter harte.</u> Bij het opstellen van het nieuwe subsidieprogramma zullen we in overweging nemen een steekproef aan te kondigen. NB Hierbij moeten wij wel oog houden voor de keuze die is gemaakt om regel druk te verminderen, de verantwoordingsplicht zo beperkt mogelijk te houden en vertrouwen te hebben in de organisaties.
	6	Verbeter de informatiefunctie van het subsidieregister <u>Wij nemen de aanbeveling ter harte</u> doch worden in onze mogelijkheden wel beperkt door de verplichting te voldoen aan de webrichtlijnen uit het Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid (NUP). Het uitgebreidere overzicht van het subsidieregister, dat ter publicatie op de website subsidiebureau had aangeleverd, kon niet in die vorm worden gepubliceerd. De beperkte informatie die nu in het subsidieregister is opgenomen, voldoet wel aan de verplichting die gemeenten hebben om met hun website aan webrichtlijnen te voldoen. In het register staat wel vermeld dat meer informatie bij het subsidiebureau opgevraagd kan worden. Van deze mogelijkheid is echter tot nog toe geen gebruik gemaakt. Gemeenten zijn verplicht om met hun website te voldoen aan webrichtlijnen. Dit is vastgelegd in het bestuursakkoord Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-overheid (NUP) . Eind 2008 werd dit akkoord ondertekend door het ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), VNG (Vereniging van Nederlandse gemeenten), IPO (Interprovinciaal Overleg) en Unie van Waterschappen. De webrichtlijnen maken

		<p>deel uit van het NUP en de opvolger daarvan, i-NUP, uit maart 2011. De maatregelen moeten er toe leiden dat alle websites van gemeenten, waterschappen en provincies eind 2012 voldoen aan de minimale toegankelijkheidseisen en vanaf 2012 aan alle webrichtlijnen. Of een gemeentelijke website voldoet, wordt jaarlijks, verplicht, getoetst.</p> <p>De webrichtlijnen gaan niet over de inhoud, wel over de manier waarop we dingen aanbieden op de website, het hoe. Qua taalgebruik, qua rekening houden met menselijke- en systeembependingen, etc.. Een blinde moet met z'n braileregel de website kunnen lezen, iemand met een draadloze muis waar net de batterij van op is wil toch nog graag het subsidieformulier kunnen afronden en moet dus kunnen terugvallen op z'n toetsenbord voor besturing, een laaggeletterde wil tekst kunnen begrijpen etc. Het zijn de webrichtlijnen die zorgen dat we dingen toegankelijk aanbieden voor de bezoekers van de website. En daarmee ook regelen dat we voor de 'grote blinde' -> Google, alles vindbaar aanbieden.</p>
	7	<p>Laat de gerealiseerde prestaties opnemen in de verantwoordingsverklaring die door de subsidieontvanger wordt ingediend.</p> <p>We zijn van mening dat de gerealiseerde prestaties al vermeld staan in de inhoudelijke rapportage, die de subsidieontvangers (verplicht) mee moeten sturen met de verantwoordingsverklaring.</p> <p><u>Wij nemen gezien het bovenstaande deze aanbeveling niet over..</u></p>
	8	<p>Gebruik bestaande kennis bij het evalueren van subsidies</p> <p><u>We nemen de aanbeveling ter harte.</u></p>

Nawoord

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van B&W, waarin zij op systematische wijze een reactie geven op zowel de conclusies als de aanbevelingen. Wij stellen het op prijs dat B&W veelal de conclusies en deelconclusies delen en de aanbevelingen ter harte zullen nemen. Dat neemt niet weg dat wij bij enkele onderdelen van de bestuurlijke reactie een kanttekening willen plaatsen. Wij hopen hiermee te bevorderen dat de uitwerking en uitvoering van de aanbevelingen, naast het versterken van de verantwoording over subsidies, zullen bijdragen aan het verbeteren van het inzicht in de doeltreffendheid van subsidies en daarmee ook aan een doeltreffender inzet van het subsidie-instrument.

Conclusies

Conclusie 4 gaat over de periodieke evaluatie krachtens bepalingen in de Awb. B&W geven aan de deelconclusies b en c hierover niet te delen, hetgeen ons, gelet op de argumentatie hiervoor, enigszins verrast. Op deze plaats hechten wij er aan op te merken dat onze kritiek vooral is gericht op de indruk dat een 'kan'-bepaling in Algemene Subsidieverordening (ASV) zou worden uitgelegd als dat de bepaling in de Awb om te evalueren op doeltreffendheid vrijblijvend zou zijn. B&W geven zelf aan zich aan de Awb te zullen houden. Het zou al een goede zaak zijn wanneer subsidieregelingen conform deze bepaling periodiek geëvalueerd zullen worden. Wij pleiten er in dit verband niet voor om vaker dan eens per vijf jaar te evalueren. Voorts melden B&W dat de 'kan'-bepaling zal worden uitgewerkt in de uitvoeringsvoorschriften, opdat deze niet strijdig zal zijn met de Awb. De Rekenkamercommissie vindt dat het beter zou zijn om deze onduidelijkheid in de ASV zelf weg te nemen door deze op dit punt aan te passen.

Aanbevelingen

In reactie op aanbeveling 2 geven B&W aan de evaluatie te zullen koppelen aan het vierjarig subsidieprogramma. Van dit voornemen neemt de Rekenkamercommissie met waardering kennis, maar hecht er aan op te merken dat naast een programma-evaluatie ook periodieke evaluatie van afzonderlijke subsidieregelingen en subsidies in de rede kan liggen. Dit juist om op een goede wijze subsidieregelingen op doeltreffendheid te evalueren, zodat de uitkomsten hiervan aan een beter inzicht zullen kunnen bijdragen.

Aanbeveling 7 betreffende de verantwoording over gerealiseerde prestaties nemen B&W niet over met als argument dat over de prestaties al wordt gerapporteerd in de inhoudelijke rapportage. Wij wijzen erop dat dit het geval is voor subsidies van meer dan €10.000. Voor subsidies in de categorie € 2.500 – €10.000 is alleen een verantwoordingsverklaring nodig. Deze verklaring bevat thans geen inhoudelijke informatie. Onze aanbeveling is erop gericht dat in deze verklaring informatie over de gerealiseerde prestaties op beknopte wijze wordt opgenomen.

De Rekenkamercommissie ziet de behandeling van het rapport door de raad met belangstelling tegemoet.