

GEMEENTELIJKE REKENKAMER ZWOLLE

**BIJLAGENBOEK BIJ DE RAPPORTAGE
EVALUATIEONDERZOEK
SUBSIDIEBELEID**

1 juni 2005

**BIJLAGEN BIJ HET RAPPORT EVALUATIEONDERZOEK SUBSIDIE-
BELEID GEMEENTELIJKE REKENKAMER ZWOLLE**

Bijlage 1: opdracht en onderzoeksvragen Gemeentelijke Rekenkamer

Bijlage 2: gebruikte hypothesen en verdere onderzoeksvragen

Bijlage 3: begrippenlijst

Bijlage 4: documentenlijst

Bijlage 5: geïnterviewden

Bijlage 6: ervaringen in andere gemeenten

Bijlage 7: financieel overzicht subsidies

BIJLAGE 1. OPDRACHT EN ONDERZOEKSVRAGEN GRK-ONDERZOEK SUBSIDIEBELEID

Opdracht

De GRK heeft de volgende onderzoeksopdracht vastgesteld: Vorm een oordeel over de werking van het subsidiebeleid en breng mogelijke verbeteringen in de effectiviteit en efficiency van het subsidiebeleid in kaart.

Onderzoeksdoelen

Voor het behalen van de onderzoeksopdracht zijn de volgende onderzoeksdoelen geformuleerd:

- inzicht verkrijgen in de (financiële) omvang en vormen van de subsidieverstrekking door de gemeente;
- inzicht verkrijgen in het doelbereik van de subsidieverstrekking;
- inzicht verkrijgen in de beheersbaarheid van de subsidieverstrekking;
- formuleren van aanbevelingen ten aanzien van het doelbereik en de beheersbaarheid van de subsidieverstrekking.

Afbakening

Het onderzoek naar de gang van zaken start op 1 oktober 1999 bij het uitbrengen van het rapport van Berenschot over "Doorlichting Stichting Stad en Welzijn" en loopt door tot eind september 2004. Het onderzoek wordt afgebakend tot de subsidierelaties van de gemeente met de instellingen (a) Travers, (b) Muzerie en (c) Bibliotheek. Het hele proces van formulering van doelstellingen tot en met uitvoering en verantwoording komt aan de orde.

Onderzoeksvragen

1. Aard en omvang van de subsidieverstrekking in algemene zin:
1a. Wat was de omvang van de subsidies die de gemeente in 2002, 2003 en 2004 heeft verstrekt?
1b. Wat waren de vormen van subsidies die de gemeente in 2002, 2003 en 2004 heeft verstrekt?
2. Verloop van het proces van subsidieverstrekking in de praktijk (3 voorbeeldinstellingen):
2a. Op politiek-bestuurlijk niveau:
2a-i. Hoe worden op politiek-bestuurlijk niveau de beleidskaders en de financiële kaders voor subsidieverstrekking vastgesteld?
2a-ii. Bieden deze beleids- en financiële kaders voldoende helderheid in de nagestreefde doelstellingen en de gereserveerde financiële middelen?
2a-iii. In hoeverre bestaat er op politiek bestuurlijk niveau inzicht in de mate waarin de

doelstellingen worden bereikt?
2a-iv. Hoe dynamisch is het beleid: hoe vaak kijken we naar nut en noodzaak van vastgelegd beleid? Wordt voldoende en tijdig rekening gehouden met veranderende omgevingsfactoren?
2b. Op beleidsniveau:
2b-i. Welke criteria / regels / indicatoren op beleidsniveau worden gehanteerd of vastgesteld voor het al dan niet toekennen van subsidie voor een bepaald beleidsproduct aan een instelling?
2b-ii. Zijn deze criteria voldoende richtinggevend en SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en transparant/tijdgebonden) voor de te subsidiëren activiteiten?
2b-iii. Is er sprake van interactief beleid: heeft de ambtelijke organisatie de vinger aan de pols, is er regelmatig overleg of vindt verantwoording pas aan het eind van een subsidieperiode vast ?
2b-iv. Zijn er sanctiemogelijkheden als afspraken niet worden nagekomen ?
2c. Op uitvoerend niveau:
2c-i. Op welke wijze vindt op uitvoerend niveau de subsidieverlening (vooraf) en de subsidievaststelling (achteraf) plaats?
2c-ii. Voldoen de besluiten tot verlening en vaststelling van subsidie zowel inhoudelijk als procedureel aan de eisen die de subsidieverordening daaraan stelt?
2c-iii. Is de verantwoordingsinformatie van de instelling toereikend voor de gemeente om de activiteiten of prestaties van de instelling te kunnen beoordelen en hierop het besluit tot subsidievaststelling te kunnen baseren?
2c-iv. Is de wijze van controleren ook rechtvaardig in de optiek van de subsidie ontvangers: worden ze afgerekend op hetgeen toetsbaar is afgesproken ?
2d. Wordt in het verloop van het subsidieproces in de praktijk voldaan aan de eisen die uit oogpunt van doelbereik en beheersbaarheid aan het subsidieproces kunnen worden gesteld ?
2e. Wordt daarbij voldaan aan het gestelde in de door de Raad vastgestelde notitie subsidiesystematiek van 2002 ?
2f. Komen de regierol van de gemeente en de kaderstellende en de controlerende rol van de Raad tot uitdrukking ?
3. Efficiency en effectiviteit bij de subsidie-ontvangers (in het bijzonder bij de drie voorbeeldinstellingen):
3a. Hoe staat het met de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering bij de subsidie-ontvangers?
3b. Hoe staat het met de bedrijfsvoering, de interne organisatie en de overhead?
3c. Wordt daarop vanuit de gemeente gestuurd?

BIJLAGE 2. GEBRUIKTE HYPOTHESEN EN VERDERE ONDERZOEKSVRAGEN

De aanleiding voor het onderzoek is gelegen in de opvattingen van de Raad ten aanzien van de resultaten van de grotere instellingen in relatie tot de verstrekte subsidies. De Raad heeft geen inzicht in de relatie tussen de inzet van middelen en de resultaten die hiermee geboekt worden. De ‘centrale’ hypothese voor het subsidieproces luidt:

“De gemeente Zwolle heeft in de afgelopen periode onvoldoende een vertaling gemaakt van beleidsdoelen en –effecten naar beoogde resultaten en programma’s. De gemeente handelde reactief in plaats van proactief, had het subsidieproces onvoldoende op orde en zette onvoldoende capaciteit in om tijdig en volledig de subsidieverordening na te kunnen leven. Van de uitgevoerde projecten en activiteiten zijn weinig tot geen aanwijsbare resultaten en effecten vast te stellen.”

Deze centrale hypothese werken we uit in deelhypothesen¹ voor het bestuderen van de effectiviteit en efficiency. Vanuit de deelhypothesen ontwikkelen we vragen voor de interviews met de betrokkenen in Zwolle. De deelhypothesen over de effectiviteit van de besteding van middelen zijn de volgende:

- Als het subsidieproces zodanig ingericht is dat het beleid op hoofdlijnen bekend is bij de instellingen, dan is de effectiviteit van de middelen hoger.
- Als het subsidieproces zodanig ingericht is dat het beleid op hoofdlijnen duidelijk gekoppeld wordt aan en vertaald in activiteiten van de instellingen die SMART geformuleerd zijn, dan is de effectiviteit van de middelen hoger.
- Als het subsidieproces zodanig ingericht is dat ook daadwerkelijk gecontroleerd wordt of afgesproken resultaten worden behaald, dan is de effectiviteit van de middelen hoger.

Onze deelhypothesen over de efficiëntie van de besteding van middelen zijn de volgende:

- Als het subsidieproces goed uitgewerkt is (iedereen kan weten wie wat wanneer moet doen) dan is de efficiëntie van besteding van middelen hoger.
- Als er (kwalitatief en kwantitatief) voldoende ondersteunende instrumenten zijn, kunnen medewerkers hun werk sneller (en dus efficiënter) verrichten.
- Als het werk geüniformeerd en gestandaardiseerd is, kunnen medewerkers hun werk sneller (en dus efficiënter) verrichten.

Het beantwoorden van deze deelhypothesen maakt duidelijk hoe het subsidiebeleid uitgevoerd wordt in de praktijk.

Een vraag vooraf (een uitvoeringsvoorwaarde) is in hoeverre de subsidiesystematiek bekend is en welke instrumenten voor een goede uitvoering ontwikkeld zijn.

1. Om de notitie subsidiesystematiek na te kunnen leven dienen de ambtenaren, het college en de Raad deze systematiek te kennen en ook kunnen toepassen.

¹ Deze hypothesen zijn afgeleid van de bestudeerde documenten uit de gemeente Zwolle.

- In hoeverre kennen de betrokken medewerkers, de Raad en het college de subsidiesystematiek? Wordt de systematiek getoetst bij de betrokken instellingen?
 - Werken de medewerkers conform de vastgelegde afspraken, checklists, procedures, ...?
 - Werken medewerkers conform de verordening juni 1999 en met de (niet formeel door de Raad vastgestelde) notitie subsidiesystematiek 2002? (zie hiervoor de vragenlijst subsidieproces)
 - Over welke instrumenten beschikt de gemeente om het subsidieproces effectief en efficiënt vorm te geven? Bijvoorbeeld:
 - Handboek subsidies waarin een AO-beschrijving is opgenomen van het subsidieproces en wie binnen de gemeente waarvoor verantwoordelijk is.
 - Checklists voor het subsidieproces, bijvoorbeeld bij verlening en/of controle
 - Standaarddocumenten voor het subsidieproces
 - Subsidiebeheer- en volgsysteem
 - Checklist dossiervorming
 - Tussentijdse rapportages
 - Indicatoren en kengetallen voor het welzijnswerk
 - Richtlijnen voor verantwoordingsinformatie
2. Formuleren gemeentelijk beleid (= opdrachtformulering) op basis van LSS, MOP, signaleringsrapportages etc
- Drie instrumenten zijn hiervoor van belang te weten de LSS, MOP, signaleringsrapportage. De vraag is op welke wijze worden deze opgesteld?
 - Zijn deze beleidsdocumenten op elkaar afgestemd?
 - De volgende vraag is of deze beleidsdocumenten verder uitgewerkt zijn in een nota?
 - Is het beleid voldoende actueel, concreet, helder en richtinggevend geformuleerd zodat de gemeente aan de instellingen duidelijk kan maken welke concrete bijdragen van het aan het beleid worden gevraagd?
 - Zijn de instellingen bekend met het beleid en de beleidsprioriteiten?
 - Zijn beleidsdoelen en effecten meetbaar geformuleerd?
 - Hoe verloopt de afstemming tussen verschillende beleidsafdelingen? Worden afspraken met instellingen op elkaar afgestemd?
 - Is er een aparte eenheid of functionaris die het subsidiebeleid en – proces bewaakt?
3. Indienen subsidieaanvraag/offerte
- Formuleren de instellingen een activiteitenaanbod dat aansluit bij (en concretisering is van) het door de gemeente geformuleerde beleid?

- Dienen instellingen een activiteitenplan/aan te bieden producten in als onderdeel van de subsidieaanvraag?
 - Heeft de gemeente een format voor het indienen van het activiteitenplan? Zo ja, kunt u dit ons overleggen?
 - Is het activiteitenplan gebaseerd op het door de gemeente geformuleerde beleid?
 - Dienen instellingen een uitgebreide begroting in inclusief prijs per product?
4. Onderhandelingen op basis van gelijkheid
- Vindt er een vergelijking van de opdrachtformulering en subsidieaanvraag/offerte plaats?
 - Is er formeel vastgelegd wie binnen de gemeente de subsidieaanvraag behandelt (financieel en inhoudelijk)?
 - Welke criteria worden daarbij gehanteerd?
 - Discussieren gemeente en instelling over de mate waarin de voorgestelde activiteit zal bijdragen aan het gewenste doel/ effect?
 - Op welke wijze vindt prioritering plaats?
 - Wordt tussen de gemeente en de instellingen onderhandeld over en afspraken gemaakt omtrent te leveren prestaties, registratie, bijzondere voorwaarden, kostprijzen? Zo ja, kunt u voorbeelden noemen?
5. Besluitvorming door de gemeente inclusief vaststellen beschikbare middelen
- Hoe vindt besluitvorming van de gemeente plaats? Welke rol vervult het college, de Raad en de ambtenaren? Zijn daarin wijzigingen opgetreden, bijv. als gevolg van de dualisering?
 - Heeft de Raad voldoende informatie om een besluit te nemen over de te verstrekken middelen?
6. Afsluiten subsidiecontract en afgeven subsidiebeschikking
- Heeft de gemeente een format voor het opstellen van beschikkingen?
 - Zijn de activiteiten SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd? Met andere woorden, zijn er in de beschikkingen meetbare afspraken gemaakt over resultaten?
 - Zijn de afspraken niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief geformuleerd?
 - Zijn er afspraken vastgelegd in de beschikking cq verordening over de wijze van verantwoording?
 - Is er een 'toetsers' of jurist o.i.d. die de kwaliteit van beschikkingen bewaakt?
7. Uitvoeren producten
- Voert de instelling een eigen, professionele bedrijfsvoeringsorganisatie?
 - In welke mate 'bemoeit' de gemeente zich met de bedrijfsvoering? Met andere woorden stuurt de gemeente (en waarop) op de bedrijfsvoering, de interne organisatie en de overhead?
 - Hoe wordt deze 'bemoeienis' door de instellingen ervaren?
8. Voortgangsarapportage/signalerings afwijkingen van het contract

- Vindt er periodiek overleg plaats tussen instellingen en de gemeente? Zo ja, wat is de frequentie en wie zitten er om de tafel? Is er (een vorm van) accountmanagement?
 - Wat is de mate van gestructureerdheid van overleg (vaste momenten in het jaar, vaste agenda, etc)?
 - Welke onderwerpen worden besproken (stand van zaken, over- cq onderproductie, signalering van maatschappelijke ontwikkelingen, financiële stabiliteit, etc)
 - In hoeverre is de gemeente/instelling tevreden over dit inhoudelijk overleg?
 - Voeden de instellingen de gemeente met opvattingen over behoeften binnen de lokale samenleving (signaleringen) ?
 - Worden afwijkingen van het contract/stand van zaken, acute problemen en/of ontwikkelingen op het beleidsterrein binnen de gemeente en tussen gemeente en instellingen besproken?
 - Leveren instellingen tussentijdse rapportages aan over de mate waarin zij 'op schema' liggen in de resultaten die zij dat jaar zouden moeten halen? Wat staat in de tussentijdse rapportage?
 - Leveren de instellingen tijdig de tussentijdse rapportages op? Indien dit niet gebeurt, hoe reageert de gemeente hierop? Zijn hier afspraken over gemaakt?
 - Zijn voor het periodiek overleg en/of de tussentijdsrapportages standaardafspraken (format) die gelden voor 'alle' instellingen?
 - Wie is binnen de gemeente verantwoordelijk voor het beoordelen van de tussentijdse rapportages en zijn hiervoor intern afspraken gemaakt?
 - Geeft de gemeente een inhoudelijk en financiële reactie op de tussentijdse rapportage? Zo ja, binnen welke termijn?
 - Leveren instellingen met regelmaat gegevens aan over hun financiële situatie (liquiditeit, solvabiliteit)?
9. Evaluatie, jaarverslag, jaarrekening
- Op welke wijze leggen instellingen verantwoording af over de door hen verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten? Behoort daartoe een rapportage over de mate van tevredenheid van de afnemers/klanten?
 - Wordt in de verantwoording een relatie gelegd met de beleidsprioriteiten?
 - Is hiervoor binnen de gemeente een format voor beschikbaar of zijn hiervoor voorafgaande aan de subsidieverstrekking afspraken over gemaakt?
 - Leveren instellingen tijdig en volledig de verantwoordingsinformatie?
 - Welke maatregelen kan de gemeente nemen indien verantwoordingsinformatie niet tijdig wordt aangeleverd - heeft de gemeente bijv. sanctiebeleid geformuleerd? Zo ja, heeft de gemeente ooit sancties toegepast?
 - Indien er meer dan één geldstroom van de gemeente naar een instelling gaat (bijv. GSB-gelden), hoe rapporteert de instelling dan? Houdt de gemeente rekening met (de samenhang tussen) meerdere geldstromen?

10. Afrekening

- Stelt de gemeente de subsidie binnen de vastgestelde termijn (verordening) vast?
- Heeft de gemeente zicht op de subsidies - ouder dan 2003- die niet zijn vastgesteld?
- Rekent de gemeente daadwerkelijk af indien de prestaties van de instellingen niet conform de afspraken zijn?
- Heeft de gemeente een checklist voor het uitvoeren van de controle (financieel en inhoudelijk)?
- Wie is verantwoordelijk voor de financiële en inhoudelijke controle en op welke wijze vindt hierover afstemming plaats?
- Geeft de gemeente een terugkoppeling (financieel en inhoudelijk) aan de instelling over de verantwoordingsinformatie? Zo ja, binnen welke termijn? Zijn hierover afspraken gemaakt?
- Meet de gemeente of doelen/effecten worden gehaald? Bijvoorbeeld in de sociale effectrapportage of door signalen van burgers op te vangen?
- Op welke wijze wordt de Raad geïnformeerd over de verrichte activiteiten en gerealiseerde resultaten, doelen en effecten in relatie tot de beleids- en financiële kaders?
- Gebruikt de gemeente de informatie uit de verantwoording van de subsidie als input voor nieuw kaders (beleidsmatige en financieel) en de te verstrekken subsidies? In het navolgende jaar?

KADERSTELLING VOOR EN VERANTWOORDING VAN SUBSIDIEMIDDELEN

De rol van de Raad bestaat sinds de invoering van het dualisme uit drie elementen:

- kaderstelling
- controleren
- volksvertegenwoordiging

Het onderzoek is primair gericht op de kaderstellende rol van de Raad en de verantwoording aflegging aan de samenleving (volksvertegenwoordiging en controleren): zowel inhoudelijk als procesmatig. De centrale hypothese voor de kaderstelling en verantwoording luidt:

“De gemeenteraad van Zwolle heeft in de afgelopen periode doelen onvoldoende concreet geformuleerd en onvoldoende inzicht gekregen en gevraagd op het functioneren en presteren van de gesubsidieerde instellingen ondanks een heersende opvatting over een onbalans tussen inzet van geld en de door de instellingen geleverde prestaties.”

Deze hypothese is gevormd vanuit de oorspronkelijke onderzoeksvraag van de GRK en de opvattingen die in de Raad geuit worden bijvoorbeeld door vragen van raadsleden aan het college. Ook deze centrale hypothese werken we uit in deelhypothesen:

- De Raad in Zwolle is bekend met de problematiek rond subsidieverstrekking binnen de ambtelijke organisatie maar acht het niet direct noodzakelijk maatregelen te treffen.
- Hoe meer initiatieven er zijn en hoe meer overeenkomsten er zijn in de door de Raad aangedragen thema's, hoe meer de Raad kaderstellend is / kan zijn.
- Indien er een strategische agenda (college- en raadsprogramma, strategisch beleidsplan) aanwezig is, is de Raad meer kaderstellend.
- Indien de Raad goed kaderstellend heeft geopereerd, dan weet zij ook in welke documenten zij die kaders heeft vastgelegd.
- Indien de Raad geen zicht heeft op prestaties en resultaten, kan zij de door haar gestelde kaders niet controleren.
- Indien over het subsidiebeleid dan wel individuele subsidies geen raadsstandpunt is geformuleerd (im- of expliciet), dan is het moeilijk voor de Raad om zich te beperken tot kaders.
- Als de Raad initiatief heeft genomen om de stroom van raadsstukken te organiseren en structureren, is zij beter in staat kaders te stellen en te bewaken.

Methodie

De onderzoeksmethode is evenals bij de bestudering van het subsidieproces, het analyseren van de beschikbare documenten en het afnemen van interviews bij de direct betrokkenen. De vragenlijst is opgebouwd uit (a) een scorelijst, (b) een determinatievraag en (c) discussievragen. De scorelijst en determinatievraag worden gehanteerd omdat het onderzoek meer beeldvormend en minder feitelijk gericht is. De feiten zijn op dit vlak namelijk grotendeels al bekend uit het dossieronderzoek, en bijvoorbeeld duidelijk te lezen in de concernbegroting waarin de beleidsdoelen voor het komende jaar opgenomen zijn.

De volgende oorspronkelijke onderzoeksvragen (zie ook bijlage 1) worden in dit blok behandeld:

- 2a. Verloop van het proces van subsidieverstrekking in de praktijk (3 voorbeeldinstellingen) op politiek-bestuurlijk niveau:
 - i. Hoe worden op politiek-bestuurlijk niveau de beleidskaders en de financiële kaders voor subsidieverstrekking vastgesteld?
 - ii. Bieden deze beleids- en financiële kaders voldoende helderheid in de nagestreefde doelstellingen en de gereserveerde financiële middelen?
 - iii. In hoeverre bestaat er op politiek bestuurlijk niveau inzicht in de mate waarin de doelstellingen worden bereikt?
 - iv. Hoe dynamisch is het beleid: hoe vaak kijken we naar nut en noodzaak van vastgelegd beleid? Wordt voldoende en tijdig rekening gehouden met veranderende omgevingsfactoren?
- 2d. Wordt in de verloop van het subsidieproces in de praktijk voldaan aan de eisen die uit oogpunt van doelbereik en beheersbaarheid aan het subsidieproces kunnen worden gesteld?
- 2e. Wordt daarbij voldaan aan het gestelde in de door de Raad vastgestelde notitie subsidiesystematiek van 2002?

- 2f. Komen de regierol van de gemeente en de kaderstellende en de controlerende rol van de Raad tot uitdrukking? (N.B. En wat houdt de regierol precies in? Beheersingsgericht, uitvoeringsgericht, visionair of faciliterend?)

KADERSTELLELENDE ROL VAN DE RAAD: SCORELIJST

Meest in overeenstemming met:						
Vorbereiding						
In de oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken neemt de Raad het voortouw	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	In de oriëntatie op maatschappelijke vraagstukken neemt het college of het ambtelijk apparaat het voortouw
Maatschappelijke doelen voor welzijn worden vooral uitgewerkt en geformuleerd door de raad	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Maatschappelijke doelen worden uitgewerkt en geformuleerd door college / ambtelijk apparaat
De Raad heeft een korte strategische prioriteitenlijst opgesteld, die bepaalt gedurende het jaar haar agenda	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	De Raad heeft geen strategische agenda, volgt de aanbrengh van onderwerpen en stukken door de raad
Raad agendeert welzijnsthema's, college vult aan	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	College agendeert, Raad reageert
De Raad is initiatiefrijk, er zijn veel eigen initiatieven van de raad	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Raad is volgzaam, het initiatief ligt vooral bij het college
Debat						
Interactie tussen fracties onderling (uitwisseling van standpunten)	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Interactie hoofdzakelijk tussen fracties en college
Stukken zijn keuzegericht: de Raad worden alternatieven voorgelegd waaruit zij kan kiezen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Stukken zijn instemmingsgericht: het college komt met haar standpunt, waarop de Raad reageert
Stukken maken altijd direct duidelijk wat de keuzes zijn, in een oogopslag is duidelijk waar raadsleden 'ja' tegen zeggen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Stukken versluieren de keuzes, tussen de regels door moet gelezen worden waar de Raad 'ja' tegen zou moeten zeggen
Discussie over welzijnsbeleid beperkt zich tot hoofdlijnen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Discussie over welzijnsbeleid gaat over incidenten en details
Raad houdt voortdurende extern contact, bv middels hoorzittingen onderzoekscommissies	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Debat vindt voornamelijk intern plaats, Raad als geheel treedt niet naar buiten
Kader						
Een complete visie (omvat alle politiek relevante aspecten met betrekking tot welzijn)	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Deelterreinen van welzijnsbeleid zijn besproken, maar er is geen omvattend kader
Er is een toetsbaar/meetbaar kader; bevat cijfers die in de praktijk kunnen en worden gemeten	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Kader is niet meetbaar / toetsbaar
Consistent kader voor welzijn (in zichzelf en met andere kaders)	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Het kader is niet consistent of consistentie niet bekend
Het door de Raad gestelde kader heeft veel invloed, brengt inhoudelijk veel wezenlijke veranderingen tot stand	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Het door de Raad gesteld kader heeft weinig invloed, leidt vooral tot veranderingen op detailniveau
Raad heeft zich op kaderstellende rol gestort, iedereen wil kaders stellen.	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Raad heeft moeite met kaderstellende rol, weet eigenlijk niet wat het is en niet iedereen 'heeft er zin in'

Inzicht in realisatie doelstellingen						
De Raad heeft goed en tijdig inzicht in de gerealiseerde doelstellingen zoals geformuleerd in de beleidsdoelstellingen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	Raad heeft moeite met kaderstellende rol, weet eigenlijk niet wat het is en niet iedereen 'heeft er zin in'
De Raad leert van ervaringen en neemt initiatief om nieuwe doelstellingen te formuleren dan wel doelstellingen aan te passen	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	De Raad onthoudt zich van het aanpassen dan wel nieuw formuleren van doelstellingen

Taakverdeling Raad – college - ambtelijk apparaat (gemandateerd)

Om een uitspraak te kunnen of de verschillende actoren vervullen zoals deze is vastgelegd in de notitie subsidiesystematiek brengen we in kaart wie in de praktijk welke bevoegdheid heeft. Kunt u aangeven wie volgens u (of welke partijen) per activiteit in de linker kolom de bevoegdheid heeft?

Bevoegdheid	Notitie subsidie-systematiek ²	Gemeenteraad (raadscommissie)	Burgemeester & wethouders	Ambtelijk apparaat (gemandateerd)	Niet duidelijk / niet vastgesteld
Formuleren gemeentelijk beleid (= opdrachtformulering) op basis van LSS, MOP, signaleringsrapportages etc	Gemeenteraad				
Indienen subsidieaanvraag/offerte	Instelling				
Onderhandelingen op basis van gelijkheid	College van B&W en instelling				
Besluitvorming door de gemeente inclusief vaststellen beschikbare middelen	Gemeenteraad				
Afsluiten subsidiecontract en afgeven subsidiebeschikking	College van B&W				
Uitvoeren producten	Instelling				
Voortgangrapportage/signaleringsafwijkingen van het contract	College van B&W en instelling				
Evaluatie, jaarverslag, jaarrekening	Instelling				
Afrekening	College van B&W				

² Rollen zoals vastgesteld in de notitie subsidiesystematiek, hier als kader opgenomen.

Discussievragen

1. Mate waarin er een financieel en beleidskader is, waarin Raad er in is geslaagd kaders te stellen
 - a. Wat zijn volgens de Raad de drie meest belangrijke thema's van het welzijnsbeleid? Eventueel ieder voor zich laten opschrijven en daarna inventariseren.
 - b. Is er een strategische agenda? Zo ja, hoe ziet die er uit?
 - c. Kan de Raad aangeven wat haar insziens de belangrijkste kaderstellende stukken zijn voor het welzijnsbeleid en subsidies?
 - d. Kan de Raad de belangrijkste kaders voor welzijnsbeleid / subsidiebeleid benoemen?
 - e. Kan de Raad een voorbeeld geven van een onderwerp in het welzijnsbeleid waarvoor zij vindt dat zij duidelijke kaders heeft gesteld? En een voorbeeld van waar dat niet het geval is? Toelichting op waarom het in het ene geval wel goed is gelukt en in het andere niet?
 - f. Heeft de Raad zicht op de mate waarin het college de kaders volgt? Zicht in de mate waarin doelstellingen worden behaald? Oorzaken die ten grondslag liggen achter wel of niet halen van doelstellingen?
 - g. Is de Raad zelf tevreden over de mate waarin zij kaders voor welzijnsbeleid heeft gesteld? Is de Raad zelf tevreden over de SMART-heid van haar kaders voor welzijnsbeleid?
2. Wijze waarop Raad kaderstellende rol procesmatig invult
 - a. Wordt er gebruik gemaakt van opdrachten aan het bestuur, bijvoorbeeld in de vorm van startnotities? In een startnotitie geeft de Raad voor een specifiek onderwerp aan wat zij daarover wil ontvangen van het college (bijvoorbeeld een beleidsnota, of een visiedocument, of een projectplan), waarom (bv de aanleiding, bijvoorbeeld een specifiek maatschappelijke ontwikkeling), het proces (bv wanneer klaar), aanwijzingen voor de inhoud, het aantal keuze mogelijkheden dat ze wil, etc. Het is een instrument dat de Raad in staat stelt makkelijker het initiatief te nemen, en om opvolging te geven aan haar strategische agenda.
 - b. In welke mate wordt de agenda van de commissie welzijn beheerst door raadsstukken? Welk percentage van de agenda wordt ingevuld met stukken/vragen/initiatieven van het college, welke agendapunten zijn op initiatief van de Raad op de agenda gezet?
 - c. Vindt de Raad dat zij over de individuele subsidies van individuele instellingen moet beslissen? Zo ja in welke gevallen (altijd / bij grote bedragen / bij nieuwe subsidies) en waarom? Zo nee: nooit? Is hierover een raadsbrede discussie gevoerd?
 - d. Vindt de Raad dat zij zich moet bezighouden met de wijze waarop de gemeente haar subsidies verstrekt (subsidieproces)? Waarom / wanneer wel / niet?
 - e. Heeft de Raad eisen gesteld aan de wijze waarop het college haar actieve informatieplicht moet invullen? Zo ja, welke zijn dit? Zo nee, waarom niet?

- f. Heeft de Raad haar werk zodanig ingericht dat het makkelijker wordt, overzichtelijker? Organiseert zij bijvoorbeeld ondersteuning door ambtenaren / laat zij informatie op een specifieke manier aanleveren / vraagt zij om samenvattende oplegnotities / wijst zij stukken af bij voorbaat omdat ze niet voldoende voldragen zijn (bijvoorbeeld na een toets door de griffie)? Of wordt zij (wat welzijnsbeleid betreft) 'overspoeld' met stukken?
- g. Heeft de Raad hoorzittingen gehouden over specifieke onderwerpen op het welzijnsterrein? Zo ja, over welke onderwerpen en waarom deze? Zo nee, waarom niet?
- h. Is de Raad tevreden over de wijze waarop het college haar informeert over voortgang en resultaten? Zo ja, wat zijn pluspunten, zo nee, wat ontbreekt en wat heeft de Raad gedaan om hier verbetering in te brengen?
- i. Wat vindt de klant van de prestaties van de subsidie-ontvangende instellingen? En hoe krijgt de Raad daar zicht op? (N.B.: Aan de instellingen zijn ter verdieping van deze vraag de volgende subvragen te stellen: Voert de instelling klanttevredenheidsonderzoeken uit en is er een klachtenreglement of een kwaliteitssysteem dat de klant centraal stelt (uit de dossieranalyse is al bekend dat de Bibliotheek klanttevredenheid al onderzoekt, dat De Muzerie dit nu organiseert en dat de situatie bij Travers nog onduidelijk is)? Wordt de klant op enige wijze betrokken bij het vaststellen van de activiteiten (prestaties) van de instelling? Hebben de klanten contacten met de beleidsmakers of de volksvertegenwoordigers en beïnvloedt dat contact het werk van de instellingen dan wel de gemeente?)

BIJLAGE 3. BEGRIPPENLIJST

De begripsomschrijving en afbakening van begrippen zijn overgenomen uit de notitie van André Kamstra, 17-11-2004.

Doelmatigheid (efficiëntie, efficiency)

Doelmatigheid en efficiëntie zijn termen die equivalenten van elkaar zijn en regelmatig met elkaar verwisseld worden. Efficiency is de engelse vertaling, die onder invloed van de managementliteratuur in de dagelijkse praktijk veelvuldig gebruikt wordt. Deze termen staan voor de vraag in welke mate een doel bereikt wordt. Daarbij wordt verwacht dat de relatie tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde uitkomsten of prestaties optimaal is. Doelmatigheid is een relatief begrip en veronderstelt dan ook altijd een vergelijking, op basis waarvan inzicht wordt verkregen in de mate van doelmatigheid. De bedoeling van doelmatigheidsonderzoek is antwoord te krijgen op de vraag of de beleidsuitkomsten of prestaties van de uitvoering tegen de laagste kosten zijn geleverd en/of tegen de geringste kosten in bestaande behoeften hebben voorzien.

Doeltreffendheid (effectiviteit)

Doeltreffendheid met als equivalent de term effectiviteit behelst in essentie de vraag of de doelen van beleid en instellingen/voorzieningen worden gerealiseerd en wat de relatie is met de daarvoor gebruikte middelen. Het heeft te maken met de mate waarin iets resultaat heeft, tot effecten leidt en nuttig is, met andere woorden of in bestaande behoeften wordt voorzien en of de beoogde maatschappelijke (collectief of individueel) effecten worden bereikt.

Onderzoek naar doeltreffendheid van beleid en uitvoering omvat het gehele proces van input tot en met outcome, van beleidsontwikkeling tot en met beleidsuitvoering. Doeltreffendheid heeft betrekking op inhoud en proces, kwaliteit en acceptatie van beleid en resultaat van de uitvoering. Om de doeltreffendheid vast te stellen zijn naast middelenindicatoren en prestatie-indicatoren ook effectindicatoren nodig.

Doelbereik

Een doelstelling die bereikt kan worden is de letterlijke omschrijving van het begrip doelbereik. In de vraagstelling van dit onderzoek gaat het vooral om doelstellingen van het subsidiebeleid en –verstrekking als het startpunt van het doelmatigheidsonderzoek. Deze doelstellingen, wanneer SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) opgesteld, benoemen de prestaties en de effecten van het beleid die met behulp van de subsidie nagestreefd worden. Doelstellingen die onvolledig zijn geformuleerd maken een goed doelmatigheidsonderzoek onmogelijk.

Prestatie

Prestatie met als Engelstalige equivalent output, is het resultaat van werkprocessen die binnen een organisatie wordt doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren.

Resultaat

In het welzijnswerk wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen effect en resultaat. Resultaat is in het welzijnswerk datgene wat eenduidig bereikt wordt met een agogische interventie volgens indicatoren die vooraf zijn afgesproken.

Effect

Een effect is het gevolg van het beleid en/of uitvoering dat merkbaar is in de samenleving. Als equivalent worden ook wel de termen outcome of resultaat gebruikt. In het welzijnswerk krijgt de term effect nog de betekenis mee als het gevolg van een resultaat, dat wat het resultaat mede tot gevolg heeft, bijvoorbeeld op langere termijn of bij een andere groep. Effecten worden mede behaald met behulp van andere instellingen, bijvoorbeeld in een keten.

Indicatoren

Om de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid of van de bedrijfsvoering vast te stellen dienen we te beschikken over indicatoren voor de input, output en outcome, met andere woorden meetpunten voor middelen, prestaties en effecten.

Middelenindicatoren

Aan de inputzijde van het productieproces gaat het om middelenindicatoren. Als indicator wordt dan meestal formatie, budget, accommodaties en faciliteiten, kortom de kosten en uitgaven, gebruikt.

Prestatie-indicatoren

Aan de outputkant worden prestatie-indicatoren vastgesteld, zoals aantallen cliëntcontacten, deelnemers, afgeronde dossiers, etcetera.

Effectindicatoren

De doeltreffendheid van beleid en bedrijfsvoering is een stuk moeilijker te bepalen. Het gaat om zaken als toename van individueel welzijn of individuele gezondheid, afname van individuele problemen als verslavingsgedrag of sociaal isolement, of om collectieve (statistische) effecten als minder verslavingsgerelateerde criminaliteit of afname van de sociale cohesie in een wijk. Nog afgezien van de lastige vraag welke indicatoren bij de nagestreefde effecten horen, zijn er zeker op individueel niveau grote methodologische problemen bij de meting en de kwantificering ervan. Zorgvuldige overweging bij de keuze van de indicatoren en regelmatige evaluatie van de motieven voor de keuze zijn noodzakelijk.

Kwaliteit

Bij het spreken over doelmatigheid en doeltreffendheid duikt onvermijdelijk het begrip kwaliteit op. Hier begeben we ons in het domein van de filosofen (zie de Phaedrus van Plato). Kwaliteit is een belangrijke factor bij het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid of bedrijfsvoering. Kwaliteitsverschillen tussen effecten en prestaties zijn altijd mogelijk omdat er nu eenmaal verschillen bestaan tussen organisaties, de omgeving waarin ze opereren en het tijdstip van uitvoering. Kwaliteitsvergelijking is daarom niet gemakkelijk vanwege de heterogeniteit van de effecten, prestaties en resultaten. Dat betekent dat over doelmatigheid en doeltreffendheid nooit een absolute uitspraak gedaan kan worden.

Een conceptuele standaardisatie is niet voor de hand liggend in een heterogene en ambigue omgeving. In de managementtheorieën zijn desondanks tal van pogingen ondernomen. De kwaliteit van een product of dienst wordt volgens de functionele managementtheorieën beoordeeld op het vermogen om de functies naar behoren te

vervullen. De kwaliteit van het productieproces is daarentegen in actuelere theorieën weer belangrijker. Daarnaast is het kwaliteitsbegrip in de groeiende aandacht voor kwaliteitszorg uitgegroeid tot een koepelbegrip, waaronder bijna alle aspecten van het functioneren van een organisatie worden ondergebracht: organisatie, personeel, primair proces, materiële voorzieningen, prestaties en resultaten. In een dergelijke brede optiek kan doelmatigheid en doeltreffendheid niet meer onderscheiden worden van het kwaliteitsbegrip, het vormt er een onderdeel van.

Subsidiebeleid

Het beleid dat omschrijft aan welke eisen en voorwaarden subsidieverlening(en) door de gemeente aan te subsidiëren instellingen moeten voldoen.

BIJLAGE 4. OVERZICHT ONTVANGEN DOCUMENTEN IN RELATIE TOT INSTELLINGEN EN EISEN SUBSIDIEVERORDENING EN DOCUMENTENLIJST

Instelling+ jaar	<i>Aanvraag subsidie door instelling bij gemeente</i>	<i>Ingediende begroting instelling</i>	<i>Beschikking verlening subsidie door gemeente</i>	<i>Melding informatie / voortgang door instelling aan gemeente</i>	<i>Check op verzekeringen door gemeente bij instelling</i>	<i>Aanvraag subsidie vaststelling door instelling bij gemeente</i>	<i>Ingediend verslag (jaarrekening, rapport activiteiten) instelling</i>	<i>Vaststelling subsidie aan instelling door gemeente</i>
2002								
Bibliotheek	Ja, 29-6-2001	Ja, 29-6-2001	Ja, brief 18-7-2002 (besluit Raad (dus niet B&W) 23-11-2001)	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Ja, (hoewel niet expliciet vermeld) 27-4-2003	Ja, 27-4-2003 jaarrekening; juni 2003 jaarverslag	Ja, 27-6-2003
Muzerie	Ja, 31-5-2001	Ja, 31-5-2001	Ja, brief 22-7-2002 (besluit Raad (dus niet B&W) 23-11-2001)	Ja, brief 25-4-2003 inzake vertraging jaarrekening 2002	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Ja, 5-12-2003 (datering jaarrekening 24-4-03)	Ja, datering onduidelijk
Travers	Niet aanwezig	Ja, Stad & Welzijn 17-7-2002, Stad & Werk mei 2001	Ja, brief 9-1- 2003 (besluit Raad (dus niet B&W) 23-11-2001)	Ja, brief inz. subsidiëring S&W 14-6-02; akte statutenwijz.20-12-02; wijz. bestuur en wijz. reglement niet aanw.; brief 9-9-03 over late toezending jaarrek.S&W 2001, 2002	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Ja, Stad & Welzijn 29-8-2003; Stad & Werk 1-7-2003.	Ja, 30-10-2003
2003								
Bibliotheek	Ja, 31-7-2002; 28-10-02 voor aanv. subsidie; 15-5-03 inz. raadsvoorstel incid. subsidie 2003	Ja, 31-7-2002	Ja, brief 19-9-2003 (raadsbesl. 29-11-02; aanvullende subsidie brief 23-10-2003, raadsbesluit vlgs brief gemeente aan bibliotheek op 21-8-2003; werkelijk besluit op 6-10-2003)	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig, wel subsidie-overeenkomst 2003, 17-11-03	Niet aanwezig	Ja, 12-10-2004
Muzerie	Niet aanwezig, ook	Niet aanwezig	Ja, incidentele subsidie 2003, brief	Ja, brief 14-5-2004 inzake	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Ja, datering

Instelling+ jaar	<i>Aanvraag subsidie door instelling bij gemeente</i>	<i>Ingediende begroting instelling</i>	<i>Beschikking verlening subsidie door gemeente</i>	<i>Melding informatie / voortgang door instelling aan gemeente</i>	<i>Check op verzekeringen door gemeente bij instelling</i>	<i>Aanvraag subsidie vaststelling door instelling bij gemeente</i>	<i>Ingediend verslag (jaarrekening, rapport activiteiten) instelling</i>	<i>Vaststelling subsidie aan instelling door gemeente</i>
	niet voor incidentele subsidie		12-12-2002 en subsidiebudget 2003, brief 22-9-2003 (voor beide raadsbesluit 29-11-02); correctie 6-10-03	vertraging jaarrekening 2003				onduidelijk
Travers	Ja, bij brief begroting 28-5-2003 (vervangt brief 30-1-03)	Ja, 28-5-2003	Ja, brief 16-9-2003 (raadsbesluit 29-11-02; aanvullende subsidie brief 3-12-2003, raadsbesluit 10-12-2001)	Ja, brief 27-5-2003 inzake Herijking	Niet aanwezig	Ja, 19-8-2004	Ja, 19-8-2004	Niet aanwezig
2004								
Bibliotheek	Ja, 31-7-2003	Ja, 31-7-2003	Ja, 19-1-2004 (brief, raadsbesluit 28-11-2003)	Niet aanwezig	Niet aanwezig	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Muzerie	Niet aanwezig	Niet aanwezig	Ja, 20-1-2004 (brief, raadsbesluit 28-11-2003)	Ja, e-mail aan accountant 10-6-04 inzake vorming egalisereserve 2003	Niet aanwezig	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Travers	Ja, 8-8-2003, herzien 5-4-04	Ja, 8-8-2003, herzien 5-4-04	Ja, 2-4-2004 (brief, raadsbesluit 28-11-2003)	Niet aanwezig	Niet aanwezig	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.

	Onderwerp / aanduiding	auteur	organisatie	tbv	datum/kenmerk
	Algemeen/beleid				
1	Algemene subsidieverordening Zwolle van af 1 juni 1999/nr. 11.1	Gem. Zwolle			10-6-1999
2	Rapport 'Doorlichting Subsidiesystematiek Stad en Welzijn'	J.W. van Giessen	Berenschot	Gem. Zwolle	1-10-1999, C8328
3	Voorstel B&W, aanbieding rapportage Doorlichting subs.syst. Stad&Welzijn	H. de Vries/ K. Boerrigter	Welzijn	B&W	29-2-2000 / WOC00-295
4	Voorstel Raad, Notitie subsidiesystematiek (incl. verslag raadscie. 23/1)	K. Boerrigter	Welzijn/Welzijn Onderwijs en Cultuur	Raad/Cie. Werk en Welzijn 23-1-2002	18-12-2002 / gb1-2002
5	Voorstel B&W, Pilots invoering subsidiesystematiek	K. Boerrigter	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	B&W	25-11-2002 / OWS02-608
6	Voorstel B&W, Voortgangsrapportage pilots invoering subsidiesyst. maart 2003	K. Boerrigter	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	B&W	26-3-2003 / OWS2003-231
6a	Overzicht stand van zaken subsidiecontracten 2003	K. Boerrigter	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Wethouder	15-9-2003
7	Amendement bij begroting 2004 (oorspronkelijk, behandeling en gewijzigde versie) inzake inzet bureau alleen voor uitvoering/uitwerking subsidiebeleid (niet voor beleidsontwikkeling), verlaging budget van €100.000 naar €50.000.	PvdA		Raad	28-11-2003 / nr. 24
8	Voorstel B&W, Subsidiecontracten Welzijn, Cultuur en Sport	K. Boerrigter	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	B&W	2-2-2004 / OWS04-267
9	Optimalisering subsidiesystematiek (brief van college van B&W aan raad)	M. Kool	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Raad	20-2-2004
10	Beleid subsidiesystematiek (brief van college van B&W aan raad)	M. Kool	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Raad	30-3-2004 / OWS04-603
11	Kopieën van relevante passages over subsidiebeleid uit verslagen cie. Werk en Welzijn, Controle concernjaarrekening 2001, managementletter accountant 2002, reactie directie op managementletter 2002	Divers	Gem. Zwolle	Divers	periode 2001-2003
12	Stand van Zaken PvA Subsidiesystematiek	K. Boerrigter	Concernstaf/ Bedrijfsvoering	Raad	8-9-2004/ CBO04-193
13	Overzicht AO subsidiesystematiek	MO	Gem. Zwolle	intern	2003
14	Overzicht inkomensoverdrachten rekening 2002, 2003; begroting 2004		Gem. Zwolle	intern	2002-2004
	Begroting en Rekening gemeente				
21	Concernbegroting 2002/ Programma Educatie en participatie, deelprogramma Maatschappelijke dienstverlening en deelprogramma Cultuur	Concern	Gem. Zwolle	Publiek	
22	Rekening 2002/ Programma Educatie en	Concern	Gem. Zwolle	Publiek	

	Onderwerp / aanduiding	auteur	organisatie	tbv	datum/kenmerk
	participatie, deelprogramma Maatschappelijke dienstverlening en deelprogramma Cultuur				
23	Concernbegroting 2003/ deelprogramma Maatschappelijke dienstverlening en deelprogramma Cultuur	Concern	Gem. Zwolle	Publiek	
24	Rekening 2003/ deelprogramma Maatschappelijke dienstverlening en deelprogramma Cultuur	Concern	Gem. Zwolle	Publiek	
25	Concernbegroting 2004/ deelprogramma Maatschappelijke dienstverlening en deelprogr. Cultuurbeleid (bibliotheek)	Concern	Gem. Zwolle	Publiek	
	Dossiers Bibliotheek				
30	Offerte 2002: Begroting 2002 en concept-subsidieovereenkomst 2002 Bibliotheek	Bestuur Bibliotheek/ Sandmann	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	29-6-2001 / JK/2001/14/0754
30a	Ondertekening provinciaal convenant "Maatwerk in samenwerking" herstructurering openbaar bibliotheekwerk: Voorstel B&W en brief aan provincie (digitaal)	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	B&W Zwolle	3-5-2002 / OWS02-028
30b	Subsidiecontract 2002 Bibliotheek (digitaal)	Bestuur Bibliotheek/ Sandmann	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	juni 2002
31	Verlening subsidiebudget /subsidieovereenkomst 2002 Bibliotheek	C. Handstede / J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Bestuur Stg. Bibliotheek Zwolle	18/22-7-02 / OWS02-304 / WFC02-295
32	Offerte (begroting en concept subsidieovereenkomst) 2003 Bibliotheek	H.H. Vos	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	31-7-2002 / JK/2002/14/0764
32a	Memo Centrale bibliotheek in relatie tot vestiging De Bijenkorf (digitaal)	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	F. Colsen	25-9-2002
32b	Subsidieverhoging t.b.v. uitbreiding biblio-bus-uren Stadshagen Bibliotheek	Bestuur Bibliotheek/ Sandmann	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	28-10-2002 / GO/ NV/2002/14/0975
32c	Vragen CDA m.b.t. open brief bibliotheek (memo) + bestuurlijk verslag wethouder met bestuur/directie Bibliotheek (digitaal)	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Wethouder J. Berends	27-1-2003 (bestuurlijk overleg 24-1-2003)
33	Jaarrekening 2002 en overzicht bedrijfsresultaten 2002 Bibliotheek	H.H. Vos	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	27-4-2003 / JK/2003/14/0585
33a	B&W voorstel en concept subsidieovereenkomst 2003	D. Aelberts-van de Ven	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	15-5-2003 / JK/2003/14/0646
33b	Mededeling aan het College terugkoppeling gesprek bibliotheek inz. herijking (digitaal)	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	B&W Zwolle	16-5-2003
33c	Jaarverslag 2002	D. Aelberts-van de Ven	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	juni 2003 / DA/2003/44/0735
34	Vaststelling subsidiebudget 2002 Bibliotheek	M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. Bibliotheek Zwolle	27-6-2003 / OWB03-368

	Onderwerp / aanduiding	auteur	organisatie	tbv	datum/kenmerk
35	Offerte (begroting en concept subsidie-overeenkomst) 2004 Bibliotheek	H.H. Vos	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	31-7-2003 / JK/2003/ 14/0870
36	Verlening subsidiebudget 2003 Bibliotheek	M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. Bibliotheek Zwolle	19-9-2003 / OWB03-555
36a	Bezwaarschrift bibliotheek Zwolle (digitaal)	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Adviescommissie bezwaarschriften	2-10-2003 / OWS03-868
36b	Besluit Raad incidentele subsidie bibliotheekwerk Stadshagen en tekort 2003 (incl. voorstel B&W en voorstel raad)	Griffie	Gemeenteraad Zwolle		6-10-2003 / gb1-2003.120
37	Verlening aanvullende subsidie 2003 Bibliotheek	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Bestuur Stg. Bibliotheek Zwolle	23-10-2003 / OWS03-927
37a	Voorstel aan de Raad inz. bibliotheekbeleid (digitaal)	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Raad en cie. Welzijn	10-11-2003 / OWS03-985
37b	Subsidieovereenkomst 2003	C. Sandmann / H. Peeters-Quint	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	17-11-2003
37c	Notitie evaluatie ontwikkeling bibliotheekwerk 2000-2002 (digitaal)	Bibliotheek (??)			november 2003
38	Verlening subsidiebudget 2004	C.T. van Dalen / M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Bestuur Stg. Bibliotheek Zwolle	19-1-2004 / OWS 04-48
38a	Meerjarenplan 2005-2008 (digitaal)	W. Evertse	Bibliotheek Zwolle	B&W Zwolle	29-4-2004 / WE/ GO/2004/14/0311
39	Voorstel Raad, Uitwerking toekomst bibliotheek	C.T. van Dalen	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Raad/Cie. Welzijn 20-9-2004	20-9-2004 / gb1-2004.133
40	Vaststelling subsidiebudget 2003	M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. Bibliotheek Zwolle	12-10-2004 / OWB04-669
41	Dossier Klanttevredenheid Bibliotheek	G. van der Wal	Bibliotheek Zwolle	GRK	1-11-2004
42	Verslag Raad 27-1-2003, cie. Welzijn 22-9-2003, cie. Welzijn 8-3-2004, cie. Welzijn 22-9-2004, speech nieuwe directeur bibliotheek Zwolle 20-9-2004		Gem. Zwolle		Divers
43	Toekomst bibliotheekbeleid, diverse discussiestukken in digitale vorm over 2004		Divers		2004
	Dossiers Muzerie/Kunstzinnige vorming				
50	Begroting 2001 en 2002 Muzerie incl. getekende en voorstel subsidieovereenkomst 2001 resp. 2002	P. Grooten	Muzerie, centrum voor Kunstzinnige vorming	Gem. Zwolle, sector Welzijn	31-5-2001
51	Verlening subsidiebudget 2002 De Muzerie	C. Handstede	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Bestuur Stg. De Muzerie	22-7-2002 / WFC02-296
52	Voorstel B&W, Herijking en gezondmaking De Muzerie	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	B&W	12-9-2002 / OWS02-151
53	Voorstel B&W, Onderzoeksopdracht kunstzinnige vorming Zwolle	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	B&W	29-10-2002 / OWS02-575

	Onderwerp / aanduiding	auteur	organisatie	tbv	datum/kenmerk
54	Verlening incidentele subsidie 2003 De Muzerie	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Bestuur Stg. De Muzerie	12-12-2002 / OWS02-716
54a	Verrekening kosten 2002	C. Handstede	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. De Muzerie	31-1-2003 / OWB03-38
54b	Indienen jaarrekening 2002	P. Grooten	Muzerie, centrum voor Kunstzinnige vorming	Gem. Zwolle, eenheid Maatsch. Ontw.	25-4-2003 / fin/dir/250403
55a	De toekomst van de kunsteducatie in Zwolle (incl. 1 bijlage)		Andersson Elffers Felix	Gem. Zwolle	14-5-2003
56	Verlening/vaststelling (??) subsidiebudget 2002 De Muzerie	M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. De Muzerie	??? / OWB04-001 (???)
57	Verlening subsidiebudget 2003 De Muzerie	M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. De Muzerie	22-9-2003 / OWB03-554
58	Correctie verlening subsidiebudget 2003 De Muzerie	M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. De Muzerie	6-10-2003 / OWB03-578
59	Voorstel Raad, Toekomstige voorziening kunstzinnige vorming Zwolle	J.W. Dollekamp	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Raad/Cie. Welzijn 19-11-2003	4-11-2003 / gb1-2003.174
55	Jaarrekening 2002; Rapport Jaarbericht 2002 De Muzerie	P. Grooten	Muzerie, centrum voor Kunstzinnige vorming	Gem. Zwolle, eenheid Maatsch. Ontw.	5-12-2003 (datum op jaarrapport: 24-4-2003) / fin/dir/051203
60	Verlening subsidiebudget 2004 De Muzerie	C. van Dalen en M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	Bestuur Stg. De Muzerie	20-1-2004 / OWS04-57
61	Vertraging indiening jaarrekening 2003 De Muzerie	P. Grooten	De Muzerie	Gem. Zwolle (M. Pазie/eenheid MO)	14-5-2004 / fin/dir/140504
62	Voorstel B&W, Voortgangsrapportage Muzerie	C.T. van Dalen	Ontwikkeling/ Maatschappelijke ontwikkeling	B&W	25-5-2004 / OWS04-923
62a	Vorming egaliseringsreserve De Muzerie over 2003 (e-mail bericht)	M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	H. Visschers, Deloitte Accountants	10-6-2004
63	Vaststelling subsidiebudget 2003	M.P. Pазie	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. De Muzerie	sept. 2004 (??) / OWB04-658
64	Memo Beleid Klanttevredenheid Muzerie	Th. van Dalen	Burgemeester/ MO	GRK Zwolle	8-11-2004
65	Verslag cie. Werk en welzijn 8-11-2001, Cie. Werk en welzijn 6-2-2002, Cie. Welzijn 14-11-2002, Cie. Welzijn 9-10-2003,		Gem. Zwolle		Divers
66	Diverse documenten in digitale vorm inzake herijking en gezondmaking De Muzerie		Divers		periode 2002-2004
	Dossiers Stad & Welzijn/Travers				
80	Begroting 2002 Stad en Welzijn	?	Stg. Stad en Welzijn		17-7-2001
81	Begroting 2002 Stad en Werk	?	Stg. Stad en Werk		Mei 2001
82	Subsidiëring 2002 Stad en Welzijn (problemen, opsomming feiten, afspraken en toezeggingen)	R. van den Berg	Stg. Stad en Welzijn	B&W gem. Zwolle	14-6-2002 / RvdB/ek/02-1045

	Onderwerp / aanduiding	auteur	organisatie	tbv	datum/kenmerk
82a	Akte van statutenwijziging stg. Travers	H.J. Trip, notaris	Klein & Trip notarissen	Stg. Travers	20-12-2002
83	Verlening subsidiebudget 2002	C. Handstede	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Bestuur Stg. Stad en Welzijn	9-1-2003 / OWB03-1
83a	Herijking (incl. persbericht Bezuinigingen Zwolle a 5 mln. euro)	I.A. Schulting	Concernstaf/ Bestuursadvi- sering	Travers	8-5-2003 / CSA
83b	Herijking 2004	R. van den Berg	Travers	B&W gem. Zwolle	27-5-2003 / RvdB/ek/03-1055
83c	Begroting 2003 + toelichting	R. van den Berg	Travers	B&W gem. Zwolle	28-5-2003 / RvdB/ek/03-1057
84	Jaarrekening 2002 Stad en Welzijn Groep (Stad & Welzijn, Stad & Werk, Stad & Cul- tuur)		Stg. Stad en Welzijn (na 19-12-2002 Travers gehe- ten)		Goedkeurende verklaring D&T 29-8-2003
85	Jaarrekening 2002 Stad & Werk		Stg. Stad en Werk (vanaf 2003 verder in Travers)		Goedkeurende verklaring D&T 1-7-2003
85a	Voorstel B&W, beantwoording vragen art. 42 Swollwacht inzake Travers	K. Boerrigter	Ontwikkeling/ Maatschap- pelijke ontwikkeling	B&W	13-8-2003 / OWS03-749
86	Subsidiebegroting 2004 Travers + offer- te/concept-subsidiecontract 2004	R. van den Berg	Travers	B&W gem. Zwolle	15-8-2003 / RvdB/ek/03-1069
86a	Jaarrekeningen Stad & Welzijn 2001 en 2002	R. van den Berg	Travers	B&W gem. Zwolle	9-9-2003 / RvdB/ek/03-1052
86b	Verlening subsidiebudget 2003	C. Handstede	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Travers	16-9-2003 / OWB03-551
86c	Jaarrapportage Stad & Welzijn Groep 2002	R. van den Berg	Travers	B&W gem. Zwolle	21-10-2003 / RvdB/ek/03-1082
87	Vaststelling subsidiebudget 2002	C. Handstede	Ontwikkeling/ Planning Control en Ondersteuning	Travers (Stg. Stad en Welzijn)	30-10-2003 / OWB03-601
87a	Aanvulling subsidiebudget 2003	J.J. Pos	Ontwikkeling/ Maatschap- pelijke ontwikkeling	Travers	10-12-2003 / OWS03-1073
87b	Reactie op offerte/concept-subsidiecontract Travers 2004	??	intern document afd. Ont- wikkeling	intern	ongedateerd, verm. 10-12-2003
88	Reactie op offerte subsidiecontract 2004 (N.B.: Opmerkingen die aan Travers ge- stuurd zijn NIET aanwezig)	F. Hofstede	Ontwikkeling/ Maatschap- pelijke ontwikkeling	Travers	10-12-2003 / OWS03-1140
89	Verslag cie. Welzijn en Tussenrapportage herijking Travers	Y. Mieremet en F. Hofstede		Raad	13-4-2004 en 17- 2-2004
90	Voorstel B&W, Subsidiecontract 2004 Tra- vers incl. beschikking (brief) aan bestuur Stg. Travers	F. Hofstede	Ontwikkeling/ Maatschap- pelijke ontwikkeling	B&W	2-4-2004 / OWS04-540
91	Offerte/concept-subsidiecontract 2004 Tra- vers		Travers	Gem. Zwolle	8-8-2003, herzien 5-4-2004
92	Subsidiecontract Travers-Gem. Zwolle	F. Hofstede	Ontwikkeling/ Maatschap-	Bestuur stg. Travers	7-6-2004

	Onderwerp / aanduiding	auteur	organisatie	tbv	datum/kenmerk
	2005		pelijke ontwikkeling		
92a	Jaarrekening 2003 Travers	R. van den Berg	Travers	B&W gem. Zwolle	19-8-2004 / RvdB/ek/04-1036
93	Brief Raad, Eindrapportage herijking Travers 2004-2005	F. Hofstede	College B&W	Raad	13-9-2004
93a	Rapportage Buurtnetwerken Jeugdhulpverlening 2003-2004	Travers	Travers	Gem. Zwolle	Oktober 2004
94	Verslag cie. Welzijn 13-4-2004; verslag Raad 17-5-2004, mondelinge vragen raadsleden inz. Stad en Werk/Travers		Gem. Zwolle		Divers
95	Verslagen periodiek overleg Stad & Welzijn/Travers – Gemeente/Afdeling MO in de periode 2002-2004	R. van den Berg (overleg met K. Boerrigter, F. Hofstede, J. Nijkamp, M. Huibers)	Stad & Welzijn/Travers, afdeling MO		Divers

BIJLAGE 5. GEÏNTERVIEWDEN.

Ambtenaren MO: Kees Handstede, Martin Pазie, Thomas van Dalen, Ferdi Hofstede, Jan W. Dollekamp, Marijke Kool, Katja Boerrigter

(Oud-) Wethouders: Peter Pot, John Berends, Eric den Bult

Raadsleden: Louis van Dalen, Fieke van het Riet, Henny Willems, William Dogger

Travers: Ronald van den Berg

Bibliotheek: Tineke van Ham, Jelle Kooistra, Clemens Sandmann , Dule Aalbers

Muzerie: Peter Grooten, Ton Arendsen.

BIJLAGE 6. ERVARINGEN IN ANDERE GEMEENTEN

Het subsidiebeleid van gemeenten is een actueel thema dat recent door diverse Rekenkamers dan wel Rekenkamercommissies in Nederland opgepakt wordt. In een recente inventarisatie bleek dat ca. dertig gemeenten (Rekenkamers) een dergelijk onderzoek verrichtten, verricht hadden of in voorbereiding hadden. De resultaten van deze onderzoeken bieden al vele interessante aanknopingspunten voor het onderhavige onderzoek. De in de gemeenten Arnhem, Haarlem, Utrecht en Emmen uitgevoerde onderzoeken zijn nader bestudeerd.

Inzake de verordening noteren wij de volgende inzichten:

- Stel de gemeenteverordening op in lijn met het sturen op outputcriteria. Het sturen op outputcriteria kan een belangrijke impuls krijgen door al in de verordening te bepalen dat vaststelling van de subsidie uitsluitend kan plaatsvinden op basis van de volgende drie grondslagen: (1) gekwantificeerde prestatie-eenheden die in de beschikking worden gedefinieerd, (2) een activiteitenplan en (3) de kosten.
- Neem als eis voor het ontvangen van subsidie in de verordening op, dat uitvoeringsorganisaties jaarlijks een bedrijfsvoeringverklaring (bijvoorbeeld door de accountant op te nemen in de jaarcontrole of managementletter) overleggen aan de gemeente, waarin de kwaliteit van bedrijfsvoering op elementaire onderdelen wordt gegarandeerd en verbeterpunten worden genoemd en in proces gezet. Let echter wel op de hieraan verbonden kosten; deze komen (al dan niet deels) voor rekening van de subsidiegever.

Inzake subsidiebeleid en subsidiepraktijk geven de onderzoeken het volgende aan:

- Hanteer een eenduidig begrippenkader in de te hanteren subsidiemethode en voer een omgevings- en/of probleemanalyse uit; dit is essentieel bij de vertaling van de strategische doelstellingen naar concrete projectmatige activiteiten. Communicatie met de vraagzijde van de gesubsidieerde instellingen draagt bijvoorbeeld bij aan concrete resultaatdefinities.
- Implementatie van subsidiemethoden gericht op output, resultaat- en effectmeting vereist een duidelijk aangestuurde en bestuurlijk gesteunde aanpak en regelmatige evaluatie. Interactie met en commitment van alle betrokken instellingen is belangrijk.
- Hoe concreter de te verwachten resultaten van gemeentelijke doelstellingen zijn omschreven, inclusief concrete tijdsplanningen, des te beter is een kwalitatief en kwantitatief inzicht te geven in de gerealiseerde resultaten van de instellingen.
- Een causale relatie tussen de inzet van een subsidie aan een welzijnsinstelling en de oplossing van een maatschappelijk probleem, via effectmeting, is nageenog niet mogelijk. Conclusies over de effectiviteit van in te zetten subsidies zijn daarom nauwelijks vast te stellen.
- Kwaliteitsborging van zowel het gemeentelijk subsidieproces als het uitvoeringsproces van de instellingen is belangrijk. Zorg daarom voor voldoende pro-

professionaliteit van de ambtelijke organisatie. Zo kunnen op basis van betrouwbare gegevens eenduidige en realistische doelen kunnen worden geformuleerd. De kwaliteit van het proces van subsidieverstrekking en controle op de uitvoering zijn zo beter geborgd. Om effectief te kunnen zijn, behoort het toezicht op de subsidieverlening ten minste te bestaan uit drie activiteiten:

- Meten van de uitvoering
- Vergelijken van de gemeten waarde met een norm
- Selecteren van de gewenste ingreep indien er sprake is van een afwijking - relevant is dus te weten wat er gebeurt wanneer de afspraken wel of juist niet nagekomen worden; is er een bonusmaatregel mogelijk of zijn er sancties mogelijk?

Samenvattend leren wij uit de door andere gemeenten uitgevoerde onderzoeken het volgende:

1. Goed subsidiebeleid komt tot stand als aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:
 - Een helder beleidskader.
 - Professionele beleidsorganisatie (gemeente) en uitvoeringsorganisaties (gesubsidieerde instelling).
 - Transparantie en eenduidigheid in de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling bij gemeente en subsidie-ontvanger.
 - Een helder proces van subsidieverstrekking (zie punt 2 hierna).

2. Het proces van subsidieverstrekking dient te zijn vervat in een set van kwaliteitscriteria. Deze hebben betrekking op:
 - Opdrachtformulering (meetbare beleidsdoelstellingen, inclusief kaders vanuit de ontwikkelingsprogramma's)
 - Subsidieaanvraag
 - Toekenning (beschikking, bezwaar en beroep)
 - Uitvoering
 - Verantwoording
 - Toetsen en vaststellen (en zo nodig bijsturen)
 - Evaluatie.

BIJLAGE 7. FINANCIËEL OVERZICHT SUBSIDIES (BEGROTING 2004)

Per pijler (minimaal) :	Omvang subsidies
Sociaal	23,9 mln.
Werk + economie	0,2 mln.
Fysiek	0,8 mln.
Veiligheid	0,2 mln.
Totaal	25,0 mln.

Detailtering Sociale pijler:	
participatie	16,3 mln.
educatie	2,2 mln.
volksgezondheid + zorg	5,4 mln.

Detailtering participatie:	
Maatschappelijke dienstverlening	4,90 miljoen
Vrijwilligersbeleid	85.000 = vrijwilligerscentrale
jeugd en jongeren	66.000 = x kleintjes
Accommodatiebeleid	655.000 = x wijkcentra
opvoeding	99.000 = bibel 23 + OAC 32 + travers 43
peuterwerkbeleid	516.000 = travers
sociaal cultureel werk	2.095.000 = travers
alg. maatsch. Werk	1.076.000 = st. de Kern
wijkorganisaties	107.000 = x kleintjes
welzijnsbeleid	35.000 = slachtofferhulp 27
zelforganisatie minderheden	226.000 = st. vluchtelingenwerk 183 + yar nain 42

Cultuur	9,90 miljoen
Bibliotheekbeleid	2.407.000 = bibel
Podiumkunsten	1.964.000 = odeon 1.557 + stad en cultuur 377 + x
Festivals	134.000 = papenstraattheater 116 + oranje cie 17
Cultuureducatie	1.330.000 = muzerie
Amateurkunst	199.000 = LOZ 53 + x kleintjes
Musea	2.503.000 = stedelijk 986 + ecodrome 917 + budgets. 528
lokale geschiedenis	1.245.000 = hist. Centrum overijssel
beeldende kunst	112.00 = ateliers 78 + x

Sport	1,40 miljoen
Zwembaden	1.325.000 = sezz

Sporthallen	105.000 = wrzv 53 + zuid 33 + stilo 18
--------------------	---

Detaillering educatie:	
Onderwijsbeleid	13.000
Educatiebeleid	1.313.000 = deltion college 1.303
Onderw Ijsbegeleiding	869.000 = OAC 781

Detaillering volksgezondheid en zorg:	
Ouderenbeleid	687.000 = st. welzijn ouderen 683
Beleid indicatiestelling	857.000 = regio yssel vecht
Gehandicaptenbeleid	87.000 = travers 69
Maatschappelijke opvang	2.243.000 = vrouwenopvang 1.152 + leger des heils 1.064
Verslavingsbeleid	1.506.000 = CAD 1.487

Andere drie pijlers:

Pijler werk en economie : toer- isme	219.000 = VVV
Pijler fysiek =	minimaal 839.000 :
stedelijke tuinen	450.000 = wijkboerderij Travers 330 + regio YV 68
buitengebieden	150.000 = wythmenerplas regio 144
afval	225.000 = garantieregeling oud papier 222
Pijler veiligheid =	minimaal 248.000 :
dierenasiel	223.000 = asyl
veiligheid	25.000 = jaarwisseling

Detaillering grote subsidieontvangers (> 1 miljoen):

<i>Instelling</i>	<i>Subsidiebudget</i>
Travers	4,1 miljoen
Bibliotheek	3,3 miljoen
Muzerie	3,2 miljoen
Leger des heils	2,3 miljoen
CAD	1,8 miljoen
Odeon	1,6 miljoen
Vrouwenopvang	1,5 miljoen
Deltion	1,3 miljoen
Sezz	1,3 miljoen
AMW de kern	1,2 miljoen
Hco	1,2 miljoen

Zwos	1,1 miljoen
------	-------------