

**RAPPORTAGE
GEMEENTELIJKE REKENKAMER ZWOLLE
EVALUATIEONDERZOEK
SUBSIDIEBELEID**

1 juni 2005

**RAPPORTAGE
GEMEENTELIJKE REKENKAMER ZWOLLE**

**EVALUATIEONDERZOEK
SUBSIDIEBELEID**

INHOUD

Blz.

VOORWOORD	3
SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	4
1. AANLEIDING EN OPDRACHT.....	6
2. OORDEEL EN AANBEVELINGEN	8
2.1 OORDEEL	8
2.2 BEVINDINGEN	9
2.3 AANBEVELINGEN.....	11
3. ONDERBOUWING.....	16
3.1 HET VERLENEN VAN SUBSIDIES IN DE GEMEENTE ZWOLLE.....	16
3.2 BETROKKEN PARTIJEN	16
3.3 HET BELEID	18
3.4 DE PROCESGANG	20
3.5 OVERZICHT CONSTATERINGEN.....	24

BIJLAGEN:

De bijlagen bij deze rapportage zijn opgenomen in een apart bijlagenboek.

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van de Zwolse rekenkamer over het onderwerp subsidiebeleid. Het is een rapportage over terugkijken. Dat terugkijken gebeurt met de kennis van nu. We zijn ons daarvan bewust. De conclusies en aanbevelingen zijn er niet minder om. Op dit moment is de ambtelijke organisatie druk doende met het ontwikkelen en vastleggen van nieuw subsidiebeleid. De Rekenkamer gaat er van uit dat de conclusies en aanbevelingen in die ontwikkeling worden meegenomen.

Subsidiebeleid is een weerbarstig dossier. De weerbarstigheid slaat dan op de inhoud en niet op de manier waarop alle betrokkenen de Rekenkamer tegemoet zijn getreden. Wij bedanken hen daar voor en voor hun bijdrage aan het tot stand komen van dit rapport. In het kader van hoor en wederhoor is het conceptrapport voorgelegd aan de directie. In hun reactie d.d. 25 mei 2005 laat de directie weten dat de feiten, die geleid hebben tot de conclusies, juist zijn. Tevens geeft de directie aan te kunnen instemmen met de conclusies in het rapport. De reactie geeft ons geen aanleiding het rapport aan te passen. De rekenkamer is blij met deze reactie. De Raad en het college kunnen zich nu concentreren op de aanbevelingen van het rapport. Na het aanbieden van het rapport aan de Raad heeft het college volgens de verordening acht weken de gelegenheid te reageren. Daarna zal het rapport in de raad worden behandeld. Ook voor dit rapport geldt dat de rekenkamer na een jaar zal onderzoeken of de aanbevelingen die zijn overgenomen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Een goede samenwerking tussen de leden van de rekenkamer, de ambtelijk secretaris en de ondersteuners van Berenschot heeft een deugdelijk rapport opgeleverd. Ook vanaf deze plaats bedank ik hen voor hun inzet en hun bijdrage.

John van Boven

Voorzitter Rekenkamer Zwolle

SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

CONCLUSIES

De bevindingen van het onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle (GRK) naar het subsidiebeleid zijn te schetsen in een aantal 'probleemgebieden'.

De overkoepelende bevinding is dat de gemeente Zwolle (alle geledingen tezamen) geen goed zicht gehad heeft op de werking van het subsidiebeleid. We concluderen dat er afgelopen jaren sprake was van de volgende problematiek:

1. Er was verwarring over gebruikte begrippen en uitgangspunten als 'regie', 'subsidiebeleid', 'beleidsdoelen' en 'subsidiesystematiek'.
2. De precieze invulling van de kaderstellende en de controlerende rollen van de raad was onduidelijk. Invoering van het dualisme heeft voor verschuiving van rollen gezorgd, wat niet direct goed opgepakt werd.
3. De gemeente Zwolle had een beperkte ambtelijke capaciteit door reorganisaties vanaf 1999. Mede hierdoor is de implementatie van de notitie Subsidiesystematiek niet voortvarend opgepakt.
4. De afgelopen jaren hebben de instellingen de leidende rol gekregen. De gemeente volgde en zette dus niet de eigen lijnen uit.
5. De focus van de instellingen was de afgelopen jaren meer gericht op de interne organisatie dan op de buitenwereld (de klant, de gemeente).
6. Er is onvoldoende aandacht geweest voor de wijze waarop en de mate waarin de met subsidiegeld verkregen resultaten hebben bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke effecten van de instellingen en de gemeente.
7. De totale omvang van alle door de raad ontvangen verantwoordingsinformatie leidt ertoe dat de raad haar controlerende taak zeer moeilijk kan uitvoeren.
8. De gemeente heeft zeer beperkte aandacht gehad voor de leereffecten en het afleggen van verantwoording en de gemeente heeft zeer beperkt aandacht gehad voor de rol van de klant/gebruiker en de burger in de beleidscyclus.

AANBEVELINGEN

De mogelijke verbeteringen in de effectiviteit en efficiency van het subsidiebeleid zijn hierna opgetekend. De aanbevelingen zijn gerubriceerd naar (a) het totaalbeeld, (b) financiën en bedrijfsvoering, (c) het beleid en (d) de procesgang. De GRK zal na een jaar, in 2006 bezien wat de uitkomsten zijn van de gedane aanbevelingen.

Inzake het totaalbeeld

- Verhelder en werk de taakverdeling uit tussen de raad, het college, de ambtelijke organisatie vanuit het totaalbeeld. Het uitgangspunt hierbij is de notitie subsidiesystematiek 2002.

- De raad krijgt ten minste eenmaal per jaar de gelegenheid om de resultaten van de subsidieverlening van het afgelopen jaar te evalueren en te controleren en om kaders te stellen dan wel aan te passen voor het lopende en komende jaar.
- De gemeente ontwikkelt alternatieven (bijvoorbeeld aanbesteding) voor het verstrekken van subsidie en draagt deze voor ter uitvoering.

Inzake beleid

- De gemeente is leidend in het formuleren van beleidsdoelen en gewenste resultaten en effecten. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten binnen de gemeente naar contactniveau en taak duidelijker uitgewerkt worden. De koppeling naar verantwoordingsaflegging en leerpunten moet geagendeerd zijn bij het formuleren van nieuwe beleidsdoelen.
- Formuleer en actualiseer het welzijnsbeleid.
- Stel indicatoren en normen op voor het welzijnsbeleid, en daar waar nog niet aangegeven voor het cultuurbeleid.

Inzake financiën en bedrijfsvoering

- Stel eisen aan de verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde instellingen opdat er transparantie komt in de bedrijfsvoering en dienstverlening van deze instellingen.
- Stel eisen aan de financiële verslaglegging van de gesubsidieerde instellingen en volg de financiële positie van de instelling.
- Stel kwaliteitseisen aan het bestuur van de gesubsidieerde instelling als waarborg voor een doelmatige en doeltreffende werkwijze.
- Onderzoek de mogelijkheid voor het aanbesteden van producten.

Inzake de procesgang

- Ontwikkel een goed instrumentarium ter ondersteuning van het subsidieproces.
- Formuleer de beschikkingen zo concreet mogelijk.
- Bied de klant/gebruiker de mogelijkheid om zich te laten horen en geef de burger een stem.

1. AANLEIDING EN OPDRACHT

Aanleiding

In oktober 2004 is gestart met het onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle (GRK) naar het subsidiebeleid. Aanleiding voor dit onderzoek waren de toenemende gevoelens van ontevredenheid en onzekerheid in de gemeenteraad over de resultaten en effecten die met de gemeentelijke subsidiegelden bereikt werden. In de Raad werden vragen gesteld over het functioneren van gesubsidieerde instellingen en de druk op de gemeentelijke financiën nam toe zodat een herijking noodzakelijk bleek te zijn. De onduidelijkheid over de behaalde resultaten en de daarmee gepaard gaande geldstromen waren voor de GRK de basis voor dit onderzoek.

Opdracht

De door de Rekenkamer geformuleerde onderzoeksopdracht luidt:

“Vorm een oordeel over de werking van het subsidiebeleid en breng mogelijke verbeteringen in de effectiviteit en efficiency van het subsidiebeleid in kaart”.

De onderzoeksdoelen liggen in het inzicht verkrijgen in en formuleren van aanbevelingen voor het doelbereik en de beheersbaarheid van subsidieverstrekking door de gemeente. Het onderzoek beschouwt de periode vanaf 1 oktober 1999 (uitbrengen van het rapport van Berenschot over “Doorlichting Stichting Stad en Welzijn”) en loopt door tot eind september 2004. De onderliggende onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 1.

Voorafgaand onderzoek

Het rapport van Berenschot dat specifiek over Stad en Welzijn ging, concludeerde in 1999 onder meer dat de systematiek van budgetfinanciering zoals die in 1994 is afgesproken, niet uit de verf gekomen was. Er waren in 1999 wel subsidiecontracten opgesteld en de instelling rapporteerde over voortgang en resultaten, maar feitelijk was er sprake van een rituele dans. De gemeente gaf nauwelijks aan welke doelen zij nastreefde waardoor Stad & Welzijn (thans Travers) niet wist wat de politiek/de opdrachtgever van haar verwachtte. Tussen gemeente en instelling werd niet inhoudelijk gedebatteerd en zakelijk onderhandeld over offertes en rapportages over geleverde prestaties. Het subsidiecontract bevatte weinig kwantitatieve elementen over resultaten en effecten. Zowel Stad & Welzijn als de gemeente maakte gepast gebruik van het informele klimaat dat in de loop van de jaren ontstaan was. Pragmatisch handelen en routine voerden de boventoon. Deze manier van werken en met elkaar omgaan zou volgens de onderzoeker een zakelijke aansturing en scherpe rolverdeling in de weg te staan. Stad & Welzijn maakte een sterke groei van activiteiten en budget door. De instelling was uitgegroeid tot een conglomeraat dat in veel Zwolse ontwikkelingen een dominante positie innam. Dit was niet altijd voordelig voor de beeldvorming van Stad & Welzijn in de politiek. De kwaliteit van de dienstverlening van Stad & Welzijn zou echter niet ter discussie staan. De instelling werd gezien als een (financieel) gezonde, betrouwbare en degelijke partner.

Over de rol van de gemeente geeft het rapport aan dat zij zich onvoldoende als opdrachtgever/ financier van Stad & Welzijn opstelde. De gemeente stuurde de instelling te weinig op hoofdlijnen in termen van resultaten en effecten. Het ontbrak aan een actueel gemeentelijk welzijnsbeleid. De gemeente was volgend op en sterk afhankelijk van de instelling. Inhoudelijke debatten tussen gemeente en instelling over doelen, resultaten en leereffecten vonden nauwelijks plaats. De gemeente deed vanuit verschillende diensten zaken met Stad & Welzijn. Accountmanagement was niet geregeld. De gemeente (lees: de politiek) had de neiging in te breken in lopende afspraken in een contract. Van de instelling werd verwacht dat deze altijd klaar zou staan om de politieke winkelbel te beantwoorden. Ook ten aanzien van het functioneren van Stad en Welzijn doet het rapport een aantal bevindingen, onder meer over de vrij passieve houding van de stichting, maar die zijn in dit Rekenkameronderzoek van ondergeschikt belang.

Afbakening

Het Rekenkameronderzoek naar de werking van het subsidiebeleid aan de hand van de subsidierelaties van de gemeente met de instellingen (a) Travers, (b) Muzerie en (c) Bibliotheek wordt afgebakend tot de jaren 2002-2004. Deze drie instellingen ontvangen het leeuwendeel van de subsidiestroom van de gemeente en manifesteren zich op de belangrijkste gesubsidieerde beleidsterreinen welzijn en cultuur.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 treft u het oordeel, de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie aan. De onderbouwing voor de conclusies en het oordeel treft u aan in hoofdstuk 3.

De oorspronkelijke opdracht en de onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 1. Deze onderzoeksvragen worden grotendeels beantwoord in hoofdstuk 3. De GRK heeft gaandeweg het onderzoek ervoor gekozen om hypothesen te formuleren en deze als uitgangspunt te hanteren voor het onderzoek. Deze zijn opgenomen in bijlage 2.

In de bijlage treft u tevens een begrippenlijst aan (bijlage 3). De gebruikte begrippen in het onderzoeksrapport worden hier toegelicht. Bijlage 4 geeft een overzicht van de documenten die aan de rekenkamer ten behoeve van het onderzoek beschikbaar zijn gesteld. De lijst met geïnterviewden treft u in bijlage 5. Bijlage 6 bevat een overzicht van ervaringen in andere gemeenten en bijlage 7 een financieel overzicht van de financiële omvang van de subsidies.

2. OORDEEL EN AANBEVELINGEN

2.1 OORDEEL

De Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle is van oordeel dat de werking van het subsidiebeleid in de periode 1 oktober 1999 – 30 september 2004 onvoldoende is geweest. Het oordeel ‘onvoldoende’ is gegeven na bestudering van de efficiency en de effectiviteit van het gevoerde beleid.

Ten aanzien van de efficiency stelt de GRK vast dat het proces van subsidieverlening aan gemeentelijke zijde onduidelijk en niet altijd conform vastgestelde regelgeving verlopen is. De doelmatigheid van het beleid (dus de vraag of er met elke ingezette gulden/euro zuinig is omgesprongen in relatie tot de bereikte resultaten) is moeilijk te beoordelen. Dit omdat er nauwelijks concrete, te bereiken resultaten benoemd zijn. Bovendien is hiervoor een diepgaande studie van de bedrijfsprocessen en kostenstructuur van de subsidie-ontvangende instellingen nodig, wat valt buiten de grenzen van dit onderzoek. De GRK noteert dat doelmatigheid bij het besteden van de subsidiemiddelen nauwelijks een thema is geweest gedurende de onderzoeksperiode. Wel is er een initiatief¹ geweest doelmatig functioneren te betrekken bij de subsidieverlening, maar daar is in de praktijk weinig van terechtgekomen. Voor wat betreft de effectiviteit van het subsidiebeleid kan de GRK alleen uitspraak doen over de drie specifiek bestudeerde gevallen (Muzerie, Bibliotheek en Travers). Voor elk van deze drie instellingen is het niet eenvoudig na te gaan wat de precieze bereikte effecten zijn. Aangezien er nog niet echt in termen van ‘output’ – resultaten die leiden tot effecten – gedacht wordt, staat effectiviteit nauwelijks in de belangstelling. Volstaan wordt met het formuleren van beleidsdoelen waarvoor geld aan bepaalde instellingen overgemaakt wordt die vervolgens op basis van een subsidieaanvraag activiteiten verrichten. Afgezien van enkele klanttevredenheidsonderzoeken zijn instellingen nauwelijks bezig met het meten van hun effecten.

Het gehele subsidiebeleid beschouwend stelt de GRK vast dat elke betrokken partij² in het subsidiebeleid de werking daarvan op een eigen manier invult en beïnvloedt. Geen enkele partij voelt zich ‘eigenaar’ van het subsidiebeleid, geen enkele partij vindt het interessant genoeg om in te grijpen of aan de orde te stellen en elke partij probeert de voor zichzelf meest gunstige gang van zaken van het subsidiebeleid te bewerkstelligen. Ter illustratie van de manier waarop het subsidiebeleid in de onderzoeksperiode gevoerd is haalt de GRK de volgende parabel aan:

Een leermeester stelt zijn leerlingen de volgende vraag: 'Stel je een groep mensen voor die blind geboren zijn en voor het eerst in hun leven in contact komen met een olifant.

¹ Bij de herijkingsoperatie en de pilot subsidiesystematiek.

² De partijen die wij hier onderscheiden zijn: de gemeenteraad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie, waarbinnen de directie, de manager van de eenheid ontwikkeling het management van de afdeling Maatschappelijke ontwikkeling (MO), de beleidsambtenaren van de afdeling MO, de ambtenaren van de afdeling Planning & Control (PCO), alsmede het management van subsidie-ontvangende instelling en het bestuur van de subsidie-ontvangende instelling.

Een van deze blinden raakt de staart aan. Hoe zal hij de olifant omschrijven?' De leerlingen antwoorden dat hij zich de olifant zal voorstellen als een ruw stuk touw. 'De tweede blinde raakt de slurf aan. Hoe zal hij zich de olifant voorstellen?' 'Als een slang', antwoorden de leerlingen. 'De derde blinde komt in contact met een olifantenpoot. Wat zal hij denken?' 'Hij zal denken dat een olifant een soort bewegende boom is.' Zo gaat de leermeester door met het stellen van vragen en trekt dan de volgende conclusie: we formuleren vaak conclusies die gebaseerd zijn op een onvolledig, beperkt beeld dat we van de werkelijkheid hebben.

Zoals de blinden de olifant (de werkelijkheid) ieder op een andere manier beschrijven doordat ieder slechts een deel heeft ervaren, zo ziet en ervaart ook iedere groep of belanghebbende het subsidiebeleid door zijn eigen 'verkokerde' bril, met zijn eigen culturele waarden en zijn eigen middelen die alle leiden tot en effect hebben op zijn gedrag en zijn handelen. Er is echter niemand die het gehele subsidieproces overziet en kan ingrijpen als er onvolkomenheden ontstaan. Elke partij bekijkt en bestrijkt zijn 'deeltje' van het subsidiebeleid en –proces, maar kijkt nauwelijks over de schutting. Het College van B&W zou de regie moeten voeren maar neemt die systeemverantwoordelijkheid niet serieus.

De GRK is van mening dat er sinds het in 1999 uitgevoerde 'onderzoek Berenschot' (zie hoofdstuk 1 onder 'voorafgaand onderzoek') weinig is veranderd in de feitelijke situatie. Hier doet zich de volgende les voor: "wie zijn geschiedenis niet kent, is geneigd deze te herhalen".

Ten opzichte van het voorafgaande onderzoek blijkt het volgende gedurende de onderzoeksperiode nog steeds aan de orde te zijn. Het opstellen van subsidiecontracten en het rapporteren daarover lijkt in de onderzoeksperiode nog steeds een rituele dans te zijn. De gemeente geeft nauwelijks aan welke doelen zij concreet nastreeft. De subsidieverlening bevat weinig kwantitatieve elementen over resultaten en effecten. Pragmatisch handelen en routine zijn kenmerkend aanwezig, hoewel in 2004 zeker op het cultuurbeleid en in het ambtelijke afhandelingsproces vooruitgang³ geboekt lijkt te zijn. Grote instellingen lijden nog onder beeldvorming in de politiek. De gemeente is volgend op en sterk afhankelijk van de instelling en doet vanuit verschillende organisatie-eenheden en geledingen zaken met instellingen.

2.2 BEVINDINGEN

De bevindingen van ons onderzoek naar het subsidiebeleid zijn te schetsen in een aantal 'probleemgebieden'.

De overkoepelende bevinding is dat de gemeente Zwolle (alle geledingen tezamen) geen goed zicht gehad heeft op de werking van het subsidiebeleid. Het ontbreken van concrete doelen betekent dat het doen van uitspraken over doelmatigheid en doeltreffendheid moeilijk is, maar gezien de problematiek in de procesgang is eenvoudig vast te stellen dat de doelmatigheid hoe dan ook beter gekund had. We concluderen dat er afgelopen jaren sprake was van de volgende problematiek:

³ Vaststelling van de nota cultuurbeleid, meerjarenplan Bibliotheek, voornemens voor verbetering van de ambtelijke processen met subsidieloket en accountmanagement.

1. Verwarring over gebruikte begrippen en uitgangspunten als 'regie'⁴, 'subsidiebeleid' (het beleid om subsidies te verlenen of het inhoudelijke cultuur- en welzijnsbeleid), 'beleidsdoelen' (werden de pijlers uit de LSS gehandhaafd of niet?), en 'subsidiesystematiek' (was deze systematiek vigerend beleid of niet?).
2. Onduidelijkheid over de rol van de raad. Die heeft betrekking op de kaderstellen- de en controlerende rol van de raad. De raad heeft zich reactief opgesteld, terwijl voor beide rollen een pro-actieve houding vereist is. Invoering van het dualisme heeft voor verschuiving van rollen gezorgd, wat niet direct goed opgepakt werd.
3. De gemeente Zwolle had een beperkte ambtelijke capaciteit door reorganisaties vanaf 1999. Hierdoor was er sprake van onrust binnen de organisatie. Kennis over het (subsidie)beleid, de uitvoering en gesubsidieerde instellingen vloeide weg. Mede hierdoor is de implementatie van de notitie Subsidiesystematiek niet voortvarend opgepakt.
4. Door de historisch gegroeide relatie tussen de gemeente en de instelling(en) en de beperkte capaciteit van de gemeente hebben de afgelopen jaren de instellingen de leidende rol gekregen. De gemeente volgde en zette dus niet actief eigen lijnen uit.
5. De focus van de gemeente en de instellingen lag op de activiteiten en niet op resultaten en effecten. Hierdoor is wel voortgang geboekt in het definiëren van afspraken op activiteitsniveau, maar is er onvoldoende aandacht geweest voor de wijze waarop de activiteiten en resultaten bij hebben gedragen aan de beoogde maatschappelijke effecten van de instellingen en de gemeente.
6. Organisatorische problemen bij instellingen (fusie, managementwisselingen, financiële uitdagingen) hebben ertoe geleid dat de focus van instellingen afgelopen jaren meer op de interne organisatie was gericht dan op de buitenwereld (de klant, de gemeente).
7. De omvang van de verantwoordingsinformatie, zowel die van de gesubsidieerde instellingen naar de gemeente, als wel die van het college richting raad, leidt ertoe dat de raad haar controlerende taak zeer moeilijk kan uitvoeren. Het brede spectrum aan beleidsthema's en het bedrijfsvoeringsaspect van de verantwoordingen maken het vrijwel onmogelijk om altijd goed, inhoudelijk te kunnen controleren.
8. De gemeente heeft zeer beperkte aandacht gehad voor de leereffecten en het afleggen van verantwoording. Evaluaties van uitgevoerd beleid werden niet of nauwelijks gehouden en er werd niet aantoonbaar geleerd van evaluaties. Het afleggen van de 'verplichte' verantwoording door de instellingen – waarbij streefdata niet altijd door de gemeente bewaakt werden – kreeg vorm in het jaarverslag. Ook heeft de gemeente zeer beperkt aandacht gehad voor de rol van de klant/gebruiker en de burger in de beleidscyclus. Hij is zowel klant of gebruiker

⁴ Er zijn 'soorten' regie te onderscheiden: is regie bijvoorbeeld het inhuren van beleidsmakers én uitvoerders? of is regie alles uit handen geven en éénmaal per jaar controleren? Een uitwerking van dit begrip is opgenomen in het eindrapport 'Lokale regie uit macht of onmacht', uitgebracht aan het ministerie van BZK, 23 april 2004, bron: www.minbzk.nl.

van gesubsidieerde diensten, als de bron van signalen uit de samenleving die de aandacht en/of zorg van de gemeentelijke overheid vergen. De gemeente en de gesubsidieerde instellingen hebben de burgers niet of nauwelijks als partij in het subsidieproces gezien.

2.3 AANBEVELINGEN

De mogelijke verbeteringen in de effectiviteit en efficiency van het subsidiebeleid zijn de volgende, gerubriceerd naar totaalbeeld, financiën en bedrijfsvoering, beleid en procesgang. De GRK doet de volgende aanbevelingen. Na een jaar, in 2006 zullen wij onderzoeken wat de uitkomsten zijn van de gedane aanbevelingen.

Inzake het totaalbeeld

- Verhelder en werk de taakverdeling uit tussen de raad, het college, de ambtelijke organisatie vanuit het totaalbeeld. De taakverdeling tussen deze partijen is beschreven in de notitie subsidiesystematiek 2002. Die taakverdeling is een goede basis maar is verder uit te werken. Een heldere taakverdeling is het begin van effectief werken. Indien niet duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, is de kans groot dat iedereen zich met alles bemoeit of juist dat taken worden 'vergeten'. Dat leidt ertoe dat er geen beslissingen worden genomen, dat het lang duurt voordat besluiten vastgesteld kunnen worden, dat beslissingen steeds weer teruggedraaid (moeten) worden of dat niet duidelijk is in hoeverre genomen beslissingen ook gehandhaafd zullen worden. In het geval van de raad bestaat er een risico dat de raad zich met zaken gaat bemoeien waar zij zich niet mee hoeft of zou moeten bemoeien, en omgekeerd dat zij zaken laat liggen waar zij zich juist wel mee bezig zou moeten houden. Het gevaar dat een taakverdeling in stappen (zoals in de notitie subsidiesystematiek) meebrengt is dat de 'estafette-gedachte' opgeld doet. Wanneer een actor het stokje doorgegeven heeft lijkt het alsof hij vrijgesteld is van verplichtingen. Dat is niet zo. In het subsidieproces blijven de actoren (gemeenteraad, instelling en college van B&W; en in de lijn van het college van B&W: de directie en de ambtelijke organisatie onderscheiden naar financieel en beleidsmatig) verantwoordelijk in hun respectievelijke rollen.

Onderstaand schema laat de taakverdeling zien van de verschillende partijen in het subsidieproces. Als continue verantwoordelijkheid, systeemverantwoordelijkheid, is aangegeven dat voor het gehele subsidieproces de verschillende actoren hun rollen moeten blijven uitoefenen. Wij bevelen aan deze taakverdeling zodanig uit te werken dat de verschillende partijen deze taken goed kunnen vervullen.

Systeemverantwoordelijkheid	Processtap	Actor
<p>1. Kaderstelling: raad</p> <p>2. Uitvoering beleid: college, directie, resultaatverantwoordelijke eenheid</p> <p>3. Uitvoering afspraken, afleggen verantwoording: instelling</p> <p>4. Controle en bijsturing (evt. via kaderstelling): raad</p>	1. Formuleren en vaststellen gemeentelijk beleid (=opdrachtformulering) op basis van signalen van burgers en klanten, monitoronderzoeken, perspectiefnota, etc.	gemeenteraad
	2. Indienen subsidieaanvraag/offerte bestaande uit: * uitgebreid activiteitenplan/aan te bieden producten * uitgebreide begroting inclusief prijs per eenheid product	instelling
	3. Onderhandelingen op basis van gelijkheid: * vergelijking opdrachtformulering en subsidieaanvraag/offerte * prioritering * maken afspraken omtrent te leveren prestaties, registratie, bijzondere voorwaarden, kostprijzen	college van b&w en instelling
	4. Besluitvorming door gemeente inclusief vaststellen beschikbare middelen	gemeenteraad
	5. Afsluiten subsidiecontract en afgeven subsidiebeschikking	college van b&w
	6. Uitvoering producten	instelling
	7. Voortgangsrapportage/signalerings Afwijkingen van het contract	college van b&w en instelling
	8. Evaluatie, jaarverslag, jaarrekening	instelling
	9. Afrekening en opstellen interne evaluatie met leerpunten	college van b&w

- De raad krijgt ten minste eenmaal per jaar de resultaten van de subsidieverlening van het afgelopen jaar te evalueren en te controleren en kaders te stellen dan wel aan te passen voor het lopende en komende jaar. Dit is mogelijk door in het beleidsverslag als onderdeel van de programmarekening een totaaloverzicht van verstrekte subsidies te presenteren, waarbij de ontvangende instelling, de onderwerpen waarop subsidie verstrekt is, de relevante data (aanvraagdatum, datum verlening subsidie, datum jaarverslag, datum beschikking, ...), de omvang van de subsidie, de bereikte/te bereiken resultaten en de beoogde effecten zijn aangegeven. Kortom: een speciale 'woensdag, gehaktdag' (de term die in politiek Den Haag gebruikt wordt voor het jaarlijks verantwoording afleggen over het ge-

voerde beleid) voor subsidiegever en subsidieontvangers. De raad dient op deze dag een oordeel te vormen over de wijze waarop de instellingen bijgedragen hebben aan het realiseren van het gemeentelijk beleid. Dit dient als input voor mogelijk nieuwe kaderstelling en wijzigingen in subsidies. De instellingen leggen op deze dag verantwoording af over hun geboekte resultaten. Hierbij wordt nadrukkelijk de relatie gelegd tussen de geboekte resultaten en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Met andere woorden: op welke wijze hebben de resultaten bijgedragen aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

- De gemeente ontwikkelt alternatieven (bijvoorbeeld het doen van aanbestedingen, samenwerking met andere gemeenten, contractmanagement, ...) voor het verstrekken van subsidie en draagt deze voor ter uitvoering. Subsidie wordt vaak als enige middel beschouwd dat 'automatisch' ingezet wordt om bepaalde gemeentelijke doelen te bereiken. Ook wordt vaak slechts naar één instelling gekeken om die subsidie te verlenen. De gemeente streeft er niet naar om (grotendeels) met publiek geld opgebouwde organisaties buitenspel te zetten en daarmee in financiële problemen te brengen. Echter, marktwerking en benchmarking kan een prikkel zijn om instellingen doelmatig te laten werken.

Inzake beleid

- De gemeente is leidend in het formuleren van beleidsdoelen en gewenste resultaten en effecten. Het is de verantwoordelijkheid van het college om de verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen de gemeente naar contactniveau en taak duidelijker uit te werken (wie heeft welke taak en heeft daarvoor contact met wie bij de instelling). De koppeling naar verantwoordingsaflegging en leerpunten moet geagendeerd zijn bij het formuleren van nieuwe beleidsdoelen.
- Geef het college opdracht om welzijnsbeleid te formuleren en te actualiseren. Als er geen of onvoldoende richtinggevend beleid is baseert de gemeente én de instellingen zich op beleidsprioriteiten die wellicht minder belangrijk zijn geworden. De subsidies worden dan niet op de meest effectieve manier ingezet, terwijl subsidies een belangrijk instrument zijn om de gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.
- Geef het college opdracht om een voorstel te doen voor indicatoren en normen voor het welzijnsbeleid, en daar waar nog niet aangegeven voor het cultuurbeleid. Anders gezegd: geef het college opdracht het welzijnsbeleid en het cultuurbeleid meetbaar te maken. Maak het welzijnsbeleid (en het cultuurbeleid daar waar niet voorzien in de cultuurnota) niet alleen in evaluerende zin meetbaar, maar concreetiseer het lopende beleid zodanig, dat het mogelijk is om tussentijds te sturen en te monitoren. Voeg daarbij de voorwaarde, dat prestaties en kosten in een beknopt en helder overzicht ter beschikking worden gesteld, en dat deze in relatie worden gebracht met beleidsdoelen en beoogde effecten (zie subsidieproces). Opmerking: Nuancering gelet op de volgende conclusie uit bijlage 6: Een causale relatie tussen de inzet van een subsidie aan een welzijnsinstelling en de oplossing van een maatschappelijk probleem, via effectmeting, is nagenoeg niet mogelijk. Conclusies over de effectiviteit van in te zetten subsidies zijn daarom nauwelijks vast te stellen. Een combinatie van kwantitatieve informatie (is de subsidie rechtmatig besteed?) en kwalitatieve informatie (in welke mate denkt de instel-

ling dat de subsidie bijdraagt aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen?) is noodzakelijk.

Inzake financiën en bedrijfsvoering

- Stel eisen aan de verantwoordingsinformatie van de gesubsidieerde instellingen opdat er transparantie komt in de bedrijfsvoering en dienstverlening van deze instellingen. Dit betekent dat zij hun producten concreet beschrijven en de integrale kostprijzen ervan te berekenen. Dit maakt het enerzijds mogelijk, als gemeente de prijsafweging voor een product te maken en scherper af te rekenen. Anderzijds maakt het mogelijk, (prijzen van) producten te vergelijken met die van andere instellingen. Welzijnsproducten beprijzen geeft transparantie, maar de waarde ervan moet niet worden overschat. Bij afwezigheid van echte marktwerking en concurrentie is er geen enkele impuls voor de instelling tot 'marktprijzen' voor de welzijnsproducten te komen. Tegelijkertijd vormt de aanwezigheid van kostprijzen een extra drempel voor de gemeente om zich met de (efficiency van de) bedrijfsvoering van de instelling te kunnen bemoeien en moet de gemeente het met de berekende prijzen doen. De reden die door gemeenten vaak aangegrepen wordt om zich met de bedrijfsvoering te bemoeien is het gebrek aan inzicht in de kosten. Inzicht in deze kostprijs kan deze onzekerheid deels verminderen, maar zekerheid over of de instelling daadwerkelijk werkt met marktprijzen wordt hierdoor niet gegeven zonder een gedegen benchmarkonderzoek. Dit is de 'illusie' van kostprijzen.
- Stel eisen aan de financiële verslaglegging van de gesubsidieerde instellingen en volg de financiële positie van de instelling. Ook in de toekomstige financiële positie. Zaken doen met een financieel ongezonde organisatie brengt risico's voor de subsidiegever mee. De gemeente Zwolle heeft dit afgelopen jaren meermaals ervaren.
- Stel kwaliteitseisen aan het bestuur van de gesubsidieerde instellingen als waarborg voor doelmatigheid en doeltreffende werkwijze van de instelling. De besturen van welzijnsorganisaties zijn vrijwilligers die opereren in een bijzonder dynamische omgeving, waarin vaak grote financiële en immateriële verantwoordelijkheden aan de orde zijn. Dit brengt risico's voor de subsidiegever met zich mee.
- Geef het college opdracht om onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het 'aanbesteden' van producten. In Nederland werken diverse gemeenten al met dit principe. Hieruit blijkt dat de traditionele verhoudingen steeds minder doorslaggevend zijn voor het verstrekken van subsidies. Het proces van aanbesteden zelf heeft al meerwaarde, doordat de aanbesteding de gemeente dwingt om doelstellingen, zowel in termen van prestaties en effecten, te expliciteren. Daarnaast dwingt het de gemeente om steeds opnieuw te kijken welke organisatie het meest geschikt is voor welke activiteiten. Ook kunnen prijsvergelijkingen met andere aanbieders leiden tot vergroting van het inzicht in de doelmatigheid.

Inzake de procesgang

- Ontwikkel een goed instrumentarium ter ondersteuning van het subsidieproces. Wij zijn van mening dat de ontwikkeling hiervan het subsidieproces van de ge-

meente zowel doeltreffender als doelmatiger zal maken. Dit betreft zowel de Algemene Subsidieverordening, een beschrijving van taken en bevoegdheden van betrokkenen bij het subsidieproces, checklists voor dossieropbouw en een subsidiebeheersysteem: een digitaal systeem waarin wordt ingevoerd welke instelling welke subsidie toegekend heeft gekregen, hoeveel er wanneer is uitgekeerd (voorgesloten), of de subsidie ook is vastgesteld, e.d.

- Formuleer de beschikkingen zo concreet mogelijk. Afspraken behoren niet alleen kwantitatief te zijn, maar ook kwalitatief. In beschikking kunnen de volgende elementen worden vastgelegd: de activiteiten die een instelling moet leveren, tot welke *directe resultaten* (in termen van bijvoorbeeld aantal deelnemers, aantal personen dat een traject succesvol heeft doorlopen of de mate van tevredenheid van de doelgroep) moet dat leiden, Welke *doelen* moet dat dienen (bijvoorbeeld ouderen hebben meer contacten, jongeren hebben minder gespijeld). En welke *maatschappelijke effecten* dient dat (voorbeeld: ouderen wonen langer zelfstandig, minder overlast door probleemjongeren). Ook kunnen afspraken gemaakt worden over de kwaliteit, zoals klanttevredenheidsonderzoek en afspraken met betrekking over- en onderproductie. Oftewel: wat is de procedure indien de instelling de afspraken over het aantal te leveren producten of activiteiten niet waar maakt.
- Biedt de klant/gebruiker de mogelijkheid om zich te laten horen en geef de burger een stem. Stel het gebruik van instrumenten verplicht in de beschikkingen aan de gesubsidieerde instellingen. Mogelijke instrumenten zijn: klanttevredenheidsonderzoeken, klantenpanels, wijk- en buurtpanels, buurtkamergesprekken, 'buurt-signalelementen' opgesteld door betrokken deskundigen zoals de wijkagent, buurtwerker, leerkracht, etc.

3. ONDERBOUWING

3.1 HET VERLENEN VAN SUBSIDIES IN DE GEMEENTE ZWOLLE

Voor het vormen van een oordeel over de werking van het subsidiebeleid is het noodzakelijk goed inzicht te hebben in hoe subsidies door de gemeente Zwolle feitelijk verleend worden. Om de effectiviteit en efficiëntie van besteding van subsidiemiddelen in Zwolle te kunnen onderzoeken moeten we weten hoe de besteding van middelen is georganiseerd. We onderscheiden daarbij het subsidiebeleid en de procesgang. Het subsidiebeleid beslaat de kaders die gelden voor subsidieverlening. Het gaat dan over het inhoudelijke beleid, i.c. het welzijns- en het cultuurbeleid en het subsidiebeleid als zodanig. Het subsidiebeleid als zodanig omvat de keuze die gemaakt wordt voor het 'instrument' subsidies en de criteria die bepalen wie (welke partij) voor welke activiteiten (beoogde effecten) een te bepalen bedrag ontvangt. De procesgang geeft aan hoe subsidieverlening in de praktijk verloopt, van het aanvragen van een subsidie door een instelling tot het afleggen van verantwoording daarover. Er is geen inzicht mogelijk in het beleid en de procesgang zonder identificatie van de bij het subsidiebeleid betrokken partijen.

3.2 BETROKKEN PARTIJEN

Bij het subsidiebeleid in Zwolle zijn de volgende partijen met bijbehorende 'rollen' betrokken:

- De gemeenteraad: kaderstelling, controle, volksvertegenwoordiging.
- Het college van Burgemeester & Wethouders: uitvoering van de subsidieverordening, het subsidiebeleid en 'scharnierfunctie' naar de ambtelijke organisatie. Binnen het college van B&W zijn als actoren te verbijzonderen:
 - Wethouder subsidiebeleid
 - Wethouders cultuurbeleid, welzijnsbeleid.
- De ambtelijke organisatie (te verbijzonderen naar directie, eenheidsmanager en de afdelingen die belast zijn met het opstellen en uitvoeren van het subsidiebeleid (verantwoordelijk voor de procesgang binnen de gemeente met betrekking tot subsidieverlening), het welzijnsbeleid en het cultuurbeleid.
- De subsidie-ontvangende instelling: vraagt subsidie aan en voert daarvoor activiteiten uit. Binnen de ontvangende instelling zijn te onderscheiden:
 - Het bestuur van de instelling: onderhoudt de bestuurlijke contacten met de portefeuillehoudende wethouder en is eindverantwoordelijk voor het functioneren
 - Het management van de instelling: is belast met de uitvoering van de activiteiten en onderhoudt contacten met beleidsambtenaren.

De GRK constateert dat elke betrokkene, ook op het te verbijzonderen niveau, problemen heeft ervaren gedurende de onderzoeksperiode met zijn functioneren in het

subsidiebeleid. De gemeenteraad kreeg te maken met de invoering van het dualisme en was daarna zoekende naar haar precieze rol. De kaderstellende en controlerende rol werden niet ten volle uitgevoerd. Kaderstelling was gebrekkig omdat de algemene kaders te vaag en abstract waren om de te subsidiëren instelling mee aan te spreken. Controleren was moeilijk omdat de vooraf gestelde doelen onduidelijk waren en de 'verantwoordingsdichtheid' in de vorm van stapels documenten volgens de raadsleden toegenomen is. De raad liet zich bovendien leiden door beeldvorming in de media en gevoelens dan wel opvattingen over het functioneren van vooral de grote gesubsidieerde instellingen. Het gevoel 'te veel' te betalen zonder invloed te kunnen uitoefenen aan instellingen die activiteiten uitvoeren die al jaren niet veranderen leidde tot politieke twijfels.

Het college van B&W was belast met de uitvoering van het beleid. Behalve een collegewisseling gedurende de onderzoeksperiode waren ook door portefeuilleverdeling meerdere wethouders betrokken bij de werking van het subsidiebeleid. Het subsidiebeleid en de procesgang stonden niet hoog op de agenda bij de wethouders. Bovendien waren er wel stappen gezet om beleid en uitvoering te verbeteren, maar de verbeteringen kwamen slechts langzaam tot stand. Het college hield een min of meer afwachtende houding aan.

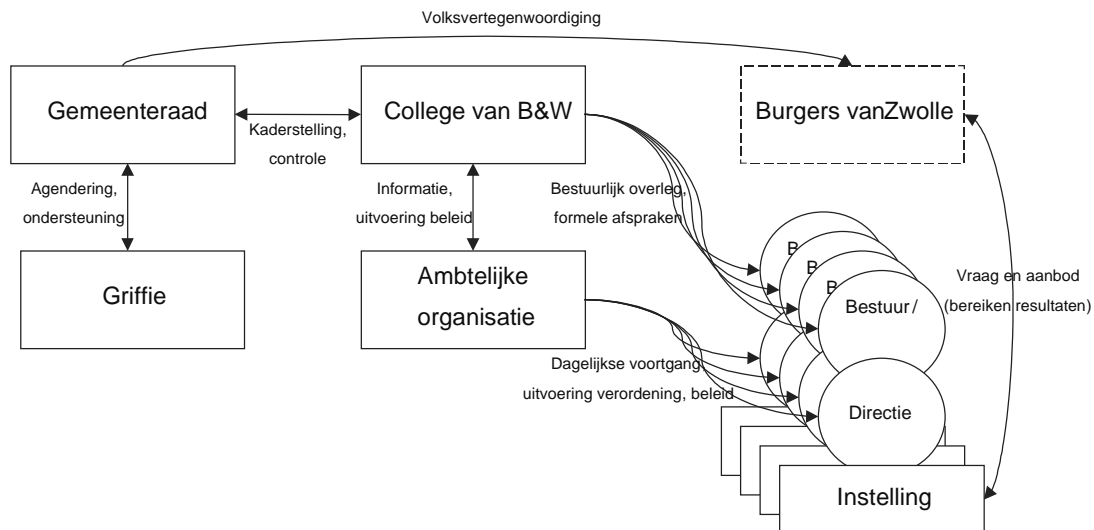
De ambtelijke organisatie zag zich geconfronteerd met reorganisaties vanaf 1999. Gedurende de onderzoeksperiode is het management van de meest betrokken afdeling (de afdeling MO) meerdere malen gewisseld en ook medewerkers vertrokken naar andere plaatsen binnen de gemeentelijke organisatie of extern. Dit betekende dat de capaciteit beperkt was en dat de kennis over beleid, uitvoering en de te subsidiëren organisaties verdween. Er bestond geen goed subsidieverleningsproces zodat fragmentatie toesloeg.

De subsidie-ontvangers wisten niet goed waar ze aan toe waren. Enerzijds hadden ze geen problemen met de status-quo in het subsidiebeleid en konden zij de al reguliere bedrijfsvoering die georiënteerd was op het uitvoeren van 'bekende' activiteiten gaande houden met een minimum aan inspanning voor het verkrijgen van subsidie. Nieuwe initiatieven voor activiteiten konden zij aandragen bij de gemeente. Anderzijds kregen de instellingen (met name de bibliotheek en de Muzerie) te maken met managementwisselingen en financiële uitdagingen. Voor de financiële problemen moesten zij een extra subsidieaanvraag doen bij de gemeente. Stad en Welzijn maakte een fusie door (en zo ontstond Travers) waardoor de interne organisatie bij die organisatie hoge prioriteit kreeg.

De burger is in het subsidiebeleid niet als partij genoemd, maar zijn rol in de beleids-cyclus is er niet minder om. Hij is zowel klant of gebruiker van gesubsidieerde diensten, als de bron van signalen uit de samenleving die de aandacht en/of zorg van de gemeentelijke overheid vergen. Beide posities vereisen instrumenten die de stem van de burger laten weerklinken⁵.

⁵ De klant/gebruiker kan zich laten horen via klanttevredenheidsonderzoeken en klantenpanels, terwijl er een reeks van methoden ingezet kan worden om de burger een stem te geven. Al naargelang de omvang en de aard van de problemen in wijken en buurten valt te denken aan wijk- en buurtpanels, buurt-

In schema ziet het geheel aan partijen en relaties er als volgt uit:



De afbeelding toont het complex aan relaties en partijen. De afstand die bestaat tussen instelling en gemeenteraad wordt helderder. In dit complexe geheel moet beleid geformuleerd worden en moeten resultaten en effecten tot stand gebracht worden.

3.3 HET BELEID

Het subsidiebeleid omvat, zoals aangegeven, het inhoudelijke beleid en het subsidiebeleid als zodanig. Zwolle kent de Perspectiefnota, een nota waarin het gemeentelijk beleid in de pijlers Sociaal, Veiligheid, Werk en Inkomen, Fysiek en Kwaliteit bestuur & organisatie uitgesplitst wordt voor de komende drie jaren. Het inhoudelijke beleid kan voorts worden vastgelegd in beleidsplannen. In Zwolle gold gedurende de onderzoeksperiode een culturele profielschets en eind 2004 (buiten de onderzoeksperiode) is een Cultuurnota behandeld in de raadscommissie. Op welzijnsgebied (in de begroting behorend tot het deelprogramma maatschappelijke dienstverlening) was er geen overkoepelend welzijnsbeleid. Wel zijn er op onderdelen nota's⁶, hoewel die merendeels op de toekomst, niet op de onderzoeksperiode gericht zijn: Ouderenbeleid (2002-2005), Speerruimte voor Jeugd in Zwolle (2005), Brede scholen (2005), Keten-aanpak zorg vóór overlast (2005), Nulmeting vrijwilligersbeleid Zwolle (2005) en Jong in Zwolle, vet, mazzel, Zwols jeugdbeleid (2005-2009).

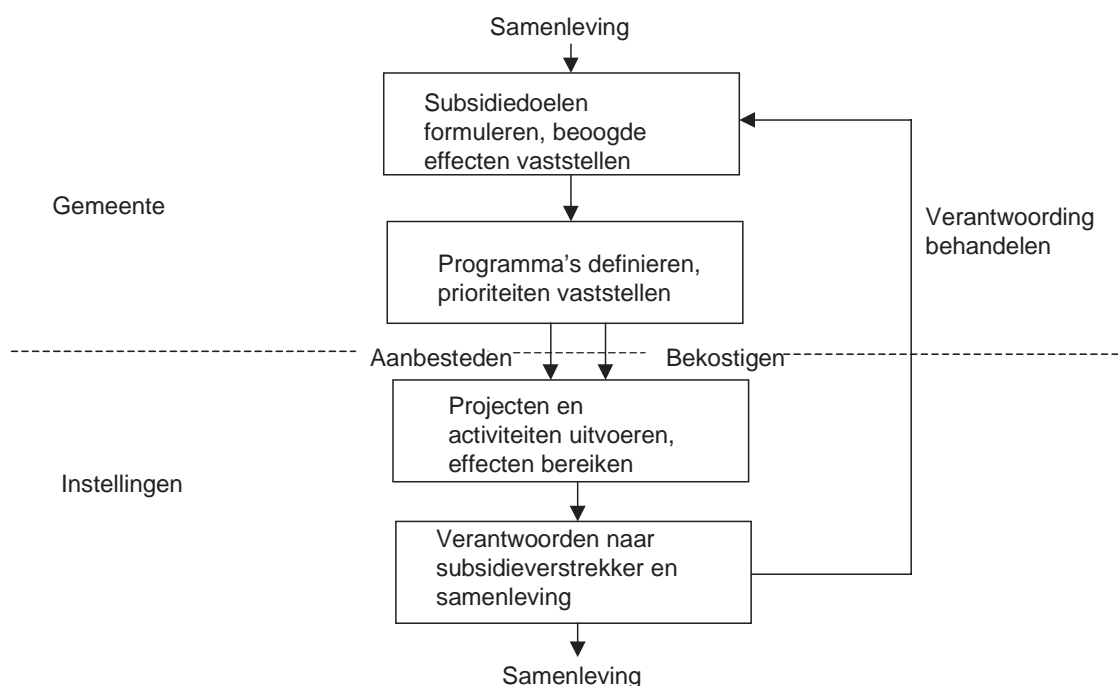
kamergesprekken en buurtsignalementen, opgesteld door betrokken deskundigen (wijkagent, buurtwerker, leerkracht, etc.).

⁶ Zie o.a. de concernbegroting 2004.

Aan een beleidsplan ligt 'historisch' beleid, het collegeprogramma, raadsinitiatieven en andere factoren zoals beleidsonderzoek, statistisch onderzoek en monitoronderzoek ten grondslag. In de concernbegroting van Zwolle wordt sinds de invoering van de programmabegroting⁷ per jaar aangegeven wat het realiseren van dit beleid gaat kosten: het beleidskader wordt aangegeven, het 'globale' doel, de te bereiken punten in het komende jaar en de kosten (incl. eventuele herijking).

Van oudsher wordt het instrument subsidies ingezet op de beleidsterreinen cultuur en welzijn. Een belangrijke afweging die hieraan voorafgaat is of een gemeente haar beleid zoveel mogelijk zelfstandig (in eigen beheer) wil uitvoeren dan wel of een gemeente haar beleid zoveel mogelijk door externe partijen (in regie) wil uitvoeren. In het algemeen geldt: hoe meer een gemeente in regie werkt, hoe meer een gemeente subsidies of andersoortige geldelijke bijdragen verstrekt. Subsidies worden door gemeenten uitgegeven op grond van één of meerdere gemeentelijke verordening(en).

Op de beleidsterreinen cultuur en welzijn maakt de gemeente Zwolle gebruik van subsidies. Het beleid dat de gemeente vaststelt om te bepalen welke partij hoeveel subsidie moet krijgen voor welke activiteit(en) is ideaaltypisch af te beelden in een beleidscyclus. In de volgende afbeelding is de beleidscyclus weergegeven.



De beleidscyclus gaat ervan uit dat er vanuit de samenleving signalen komen om de gemeente ertoe aan te zetten bepaalde activiteiten, resultaten of effecten, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur en welzijn te realiseren of te steunen. De gemeente stelt daarvoor programma's en prioriteiten vast en wijst budgetten toe voor de gemaakte keuzes. Vervolgens moet een subsidie-ontvangende instelling de activiteiten die in de subsidiebeschikking zijn aangegeven, uitvoeren om zo het (door gemeente

⁷ De begrotingssystematiek die gebaseerd is op de voorschriften, neergelegd in het Koninklijk Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

en samenleving gewenste) resultaat en het daaruit voortvloeiende effect te behalen. De instelling moet zich verantwoorden over het van de gemeente ontvangen budget en de daarvoor verrichte inspanningen. Op basis van die verantwoording kan de gemeente, al dan niet na raadpleging van groepen in de samenleving, besluiten het beleid voort te zetten, te stoppen of te wijzigen.

3.4 DE PROCESGANG

Als we kijken naar de voorwaarden die gelden voor het aanvragen en verlenen van subsidies in Zwolle dan blijkt dat daarover onduidelijkheid bestaat. De verschillende betrokken partijen blijken daarover verschillende ideeën te hebben zodat er sprake is van verwarring over begrippen en werkwijzen. Wel zijn alle partijen het erover eens dat de basisregels voor subsidieverlening in een verordening zijn vastgelegd. Die verordening, de Algemene Subsidieverordening Zwolle (nr. 11.1; hierna: de verordening), in werking getreden op 1-6-1999, bepaalt onder meer het volgende:

- Uitvoering van de verordening is opgedragen aan het College van B&W
- Aanvraag subsidieverlening door subsidieontvanger: voorafgaand aan te subsidiëren activiteit. Indien met begroting en activiteitenplan. Indien sprake is van budgetsubsidie⁸ dient de aanvraag uiterlijk 9 maanden voor aanvang boekjaar ingediend te zijn
- Verlening subsidie door B&W binnen 8 weken na vaststelling gemeentebegroting door de Raad (medio november van enig jaar; verlening dient dus in den regel te geschieden voor 15 februari, tenzij B&W schriftelijk de termijn met 6 weken verlengd hebben)
- Beschikking tot subsidieverlening bevat: bedrag subsidie of het hoogst mogelijke te subsidiëren bedrag; aanwijzing van de activiteiten (concreet) waarvoor subsidie verleend wordt; betaling in termijnen of geheel en verlening van eventuele voorschotten; aanwijzing over de reikwijdte en intensiteit van de accountantscontrole. Bij budgetsubsidie is in de beschikking vastgelegd dat de ontvanger en B&W periodiek overleg hebben over de voortgang van de activiteiten/prestaties
- Toestemming van B&W aan de subsidieontvanger is onder meer (art. 1:11) nodig voor oprichten van/deelnemen in een rechtspersoon, wijzigen van statuten, vormen van voorzieningen en reserves en het anders beschikken over voorzieningen en reserves

⁸ Budgetsubsidie is een subsidie waarbij de gemeente de hoogte van de subsidie direct in verband brengt met de kwantiteit en kwaliteit van de resultaten die door de subsidieontvanger worden gehaald. De subsidieontvanger zegt toe een bepaalde hoeveelheid resultaten te behalen (bijvoorbeeld: een bepaald aantal cursussen te geven, aantal kaartjes te verkopen, aantal peuters in de peuterspeelzaal te krijgen), en krijgt daarvoor een bepaalde subsidie. Bij budgetsubsidieering hoort ook dat de gemeente zich in principe niet bemoeit met de wijze waarop een organisatie haar resultaten haalt: dat is de vrijheid die de instelling krijgt. Ook bemoeit de gemeente zich in principe niet met de bedrijfsvoering van een instelling (personeelsbeleid, financieel beleid, etc).

- Informatieplicht voor de subsidieontvanger geldt onder meer indien feiten en ontwikkelingen zich voordoen die ertoe (kunnen) leiden dat de activiteiten niet kunnen worden verwezenlijkt en indien wijziging in statuten, huishoudelijk reglement of bestuur noodzakelijk zijn.
- Verplichte verzekeringen voor de subsidieontvanger zijn: wettelijke aansprakelijkheid en brand
- De subsidieontvanger dient een aanvraag voor subsidievaststelling in binnen 4 maanden na afloop activiteiten of tijdvak (tenzij subsidie ambtshalve vastgesteld wordt, vaststelling subsidie bij overeenkomst anders geregeld is). N.B. Dit is geregeld in art. 1.19; er wordt echter geen subsidievaststellingstermijn voor de gemeente bepaald.

Wij stellen vast op basis van de beschikbare documenten dat vooral de in de verordening genoemde termijnen gedurende de onderzoeksperiode niet opgevolgd worden en dat er op andere onderdelen tekortkomingen in de uitvoering zijn. De verordening wordt dus niet geheel nageleefd door de gemeente en (vooral daardoor) ook niet door de instellingen. In bijlage 4 is ter illustratie een overzicht opgenomen van enkele eisen die in de verordening vastgelegd zijn in relatie tot de aanwezige documenten en de opgevolgde tijdsbepalingen. De oorzaken voor de beperkte naleving lijken te liggen in historische problematiek bij de instellingen, onderbezetting bij de gemeente, vertrekkende medewerkers aan beide zijden en te strakke tijdslijnen in de verordening.

Naar aanleiding van het 'onderzoek Berenschot' is destijds voorgesteld de subsidieverordening aan te passen en meer op resultaatsturing in te zetten. Daarnaast was de gemeente bij het opstellen van deze verordening van plan om per beleidsveld een specifieke verordening op te stellen die toegesneden kon worden op de karakteristieken van het betreffende beleidsveld en de eisen die de gemeente wilde stellen aan de te subsidiëren instellingen. Daarvan is het niet gekomen. Wel is in 2002 de notitie Subsidiesystematiek opgesteld om aan de tekortkomingen tegemoet te komen. De notitie gaat er vanuit dat de subsidiesystematiek niet op zichzelf staat. Het beschikbaar stellen van subsidies beoogt de uitvoering van lokaal sociaal beleid mogelijk te maken zodat er maatschappelijk gewenste (welzijns)effecten bereikt worden. Het koppelt op deze manier dus inhoudelijk beleid, subsidiebeleid als zodanig en de procesgang aan elkaar. Ook geeft het aan welke actoren betrokken met welke verantwoordelijkheid. Het subsidieproces (productsubsidies) ziet er conform de notitie in Zwolle als volgt uit:

<i>Stap</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Actor</i>
1	Formuleren gemeentelijk beleid (= opdrachtformulering) op basis van LSS, MOP, signaleringsrapportages etc	Gemeenteraad
2	Indienen subsidieaanvraag/offerte bestaande uit: <ul style="list-style-type: none"> • Uitgebreid activiteitenplan/ aan te bieden producten • Uitgebreide begroting inclusief prijs per product 	Instelling
3	Onderhandelingen op basis van gelijkheid <ul style="list-style-type: none"> • Vergelijking opdrachtformulering en subsidieaanvraag/offerte • Prioritering • Maken afspraken omtrent te leveren prestaties, registratie, bijzondere voorwaarden, kostprijzen 	College van B&W en instelling
4	Besluitvorming door de gemeente inclusief vaststellen beschikbare middelen	Gemeenteraad

Stap	Omschrijving	Actor
5	Afsluiten subsidiecontract en afgeven subsidiebeschikking	College van B&W
6	Uitvoeren producten	Instelling
7	Voortgangsrapportage/signalerings afwijkingen van het contract	College van B&W en instelling
8	Evaluatie, jaarverslag, jaarrekening	Instelling
9	Afrekening	College van B&W

De GRK is van mening dat de notitie Subsidiesystematiek een betere basis zou vormen voor de procesgang én het subsidiebeleid ware het niet dat wij constateren dat de status van deze notitie volstrekt onduidelijk is voor de betrokken partijen. Feit is dat de notitie nooit door de gemeenteraad aangenomen is. Op 23 januari 2002 is de notitie in de commissie Werk & Welzijn besproken. De commissie heeft daarbij een aantal opmerkingen gemaakt die verwerkt zouden worden in de notitie en vervolgens zou de notitie als 'A-onderwerp' in de raad behandeld worden. Dat is niet gebeurd. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de wisseling van wethouders door ziekte. In ons onderzoek, tijdens de interviews met de betrokken partijen, bleek dat sommige partijen dachten dat de gemeente conform de notitie moest handelen; anderen bleken daarentegen ervan op de hoogte dat het enig geldende kader de verordening was. Sommige vertegenwoordigers van de instellingen kenden het bestaan van de notitie subsidiesystematiek niet.

De belangrijkste actor in de procesgang, de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), lijkt er vanuit te gaan dat de notitie wél is aangenomen. MO gaat namelijk aan de slag met het uitwerken van pilots, en heeft in 2003 voor Travers (v/h Stad en Welzijn) deze pilot uitgewerkt en gekoppeld aan de herijking. MO werkt de systematiek vervolgens verder uit. In een interne notitie van MO aan de wethouder met een overzicht van de stand van zaken subsidiecontracten 2003 (15-9-2003) wordt onder meer het volgende aangegeven:

“Het college heeft in 2002 besloten tot een gefaseerde invoering van de verbeterde subsidiesystematiek. Daar is in beperkte zin een start mee gemaakt. Vanwege de situatie bij de afdeling Maatschappelijke ontwikkeling is hier nog onvoldoende vorm aan gegeven.” ... “Het subsidiecontract met de Bibliotheek is nog niet afgerond. Dit omdat eerst een raadsbesluit over de bibliotheek in Stadshagen moet worden genomen. Dit zal hopelijk dit najaar plaatsvinden. Besloten is echter (ambtelijk) om het subsidiecontract, onder voorwaarde van het raadsbesluit, zo spoedig mogelijk af te ronden. Met de Muzerie wordt in 2003 geen contract afgesloten. Dit in verband met de problematiek en het onderzoek dat heeft plaats gevonden. Er is wel een beschikking verzonden.” ... “Voor Stichting Travers wordt in 2003, conform 2002, volstaan met een uitgebreide beschikking. Deze is in concept gereed. Hiermee worden de laatste financiële onduidelijkheden opgesloten, zodat dit een goede basis vormt voor 2004. Voor 2004 is een offerte met productomschrijvingen, conform de format van de verbeterde subsidiesystematiek, opgesteld.”

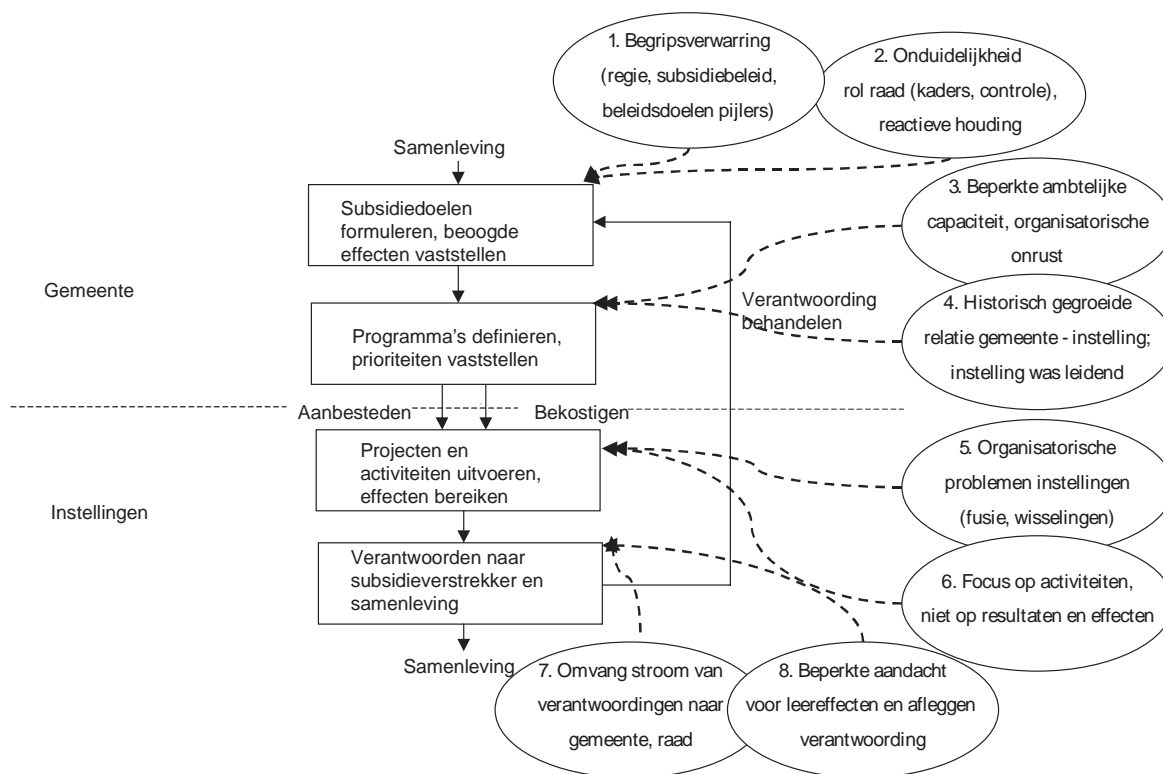
Op 20 februari 2004 stuurt het college een brief naar de raad over 'Optimalisering subsidiesystematiek'. Ook in die brief geeft het college aan dat de raad in februari 2002 de notitie subsidiesystematiek vastgesteld zou hebben. Bij de begrotingsbehandeling in november 2003 heeft de raad wel ingestemd met het aanpakken van de 'optimalisering subsidiesystematiek'. De raad gaf goedkeuring aan een amendement

waarin daarvoor 50.000 beschikbaar werd gesteld. De afdeling MO is vervolgens met een extern bureau aan de slag gegaan om de procesgang verder uit te werken en te implementeren.

Evaluatie neemt in de procesgang een zeer bescheiden plaats in. In toenemende mate wordt wel aan de instellingen gevraagd verantwoording af te leggen, maar dit is meer 'omdat het moet' dan 'om van te leren'. Een continu proces van waarnemen, leren en aanpassen van het subsidiebeleid heeft de GRK niet kunnen ontdekken.

3.5 OVERZICHT CONSTATERINGEN

Alle gedane constateringingen zijn af te beelden in de reeds geschetste beleidscyclus. Dat leidt tot het volgende overzicht:



Hoewel ook deze afbeelding stappen in het subsidieproces suggereert, moet het subsidieproces niet gezien worden als een estafette waarin na het uitvoeren van een activiteit/taak, de actor 'verlost' is van zijn verantwoordelijkheid in het algehele subsidieproces. Elke actor houdt een eigen systeemverantwoordelijkheid, waarbij het college van B&W de regie dient te voeren.