

Quick scan subsidiebeleid gemeente Zwolle

Rekenkamercommissie Zwolle,
18 november 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Doel- en vraagstelling	5
1.3	Onderzoeksafbakening	5
1.4	Onderzoeksaanpak	6
1.5	Leeswijzer	6
2.	Subsidiebeleid in de gemeente Zwolle	7
2.1	Wet- en regelgeving	7
2.2	Soorten subsidies	7
2.3	Sturing en controle	7
3.	Zwolle en de zeven lessen	9
3.1	Inleiding	9
3.2	Bevindingen les 1: Doelen zijn niet concreet	9
3.3	Bevindingen les 2: Zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties	10
3.4	Bevindingen les 3: Er worden geen alternatieven afgewogen voor subsidieverlening als beleidsinstrument	11
3.5	Bevindingen les 4: Subsidies worden niet (goed) op effectiviteit geëvalueerd	12
3.6	Bevindingen les 5: Onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers	13
3.7	Bevindingen les 6: Sturings- en beheersingsinformatie is beperkt	13
3.8	Bevindingen les 7: Versnippering van de uitvoering van het subsidiebeleid	14
4.	Conclusies en aanbevelingen	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Conclusies	16
4.3	Aanbevelingen	17
	Bijlagen	20
	Bijlage I – Bestudeerde documentatie	20
	Bijlage II – Geïnterviewde personen	20

Voorwoord

Geachte raadsleden en burgerraadsleden,

Inzicht in de effectiviteit van subsidiebeleid is van groot belang voor gemeentebestuur en -organisatie. Naast het financiële en maatschappelijke belang, is het subsidiebeleid momenteel een nadrukkelijk aandachtspunt bij de voorbereiding op de decentralisaties in het sociale domein. Met de decentralisaties krijgt de gemeente nieuwe taken en verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg, participatie en (onderdelen van) de AWBZ. Daarmee ontstaan ook nieuwe (subsidie)relaties met nieuwe maatschappelijke partners, die direct bij aanvang op een efficiënte en effectieve manier ingericht moeten worden.

Tegen deze achtergrond wil de rekenkamercommissie van Zwolle de raad inzicht geven in de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente Zwolle.

In 2005 voerde de rekenkamercommissie Zwolle al een onderzoek uit naar het gemeentelijk subsidiebeleid en de wijze van subsidieverstrekking. De Zwolse gemeenteraadsfracties hebben het onderwerp subsidiebeleid bij de start van hun zittingsperiode (2010) weer genoemd als mogelijk onderzoeksonderwerp. De Rekenkamercommissie heeft besloten een quick scan uit te voeren naar de effectiviteit van het subsidiebeleid op basis van elders geleerde lessen over effectief subsidiebeleid. De quick scan van de Rekenkamercommissie Zwolle moet inzicht geven in de vraag of deze lessen ook in Zwolle onderkend worden en zo ja, op welke manier zij opgepakt zijn.

Dank aan alle leden en de secretaris van de rekenkamercommissie voor hun inzet bij deze quick scan. Dank aan alle geïnterviewde beleidsmedewerkers.

Namens de leden van de gemeentelijke rekenkamercommissie Zwolle.

Aly van der Vegte
Voorzitter

Zwolle, november 2013

Leden van de rekenkamercommissie Zwolle:

Aly van der Vegte (voorzitter)
Jan Brink
Michiel van Harten
Dirk Karst
Martijn Sikkens
Kees Jan Groen (extern lid)

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Inzicht in de effectiviteit van subsidiebeleid is van groot belang voor gemeentebestuur en -organisatie. Naast het financiële en maatschappelijke belang, is het subsidiebeleid momenteel een nadrukkelijk aandachtspunt bij de voorbereiding op de decentralisaties in het sociale domein. Met de decentralisaties krijgt de gemeente nieuwe taken en verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg, participatie en (onderdelen van) de AWBZ. Daarmee ontstaan ook nieuwe (subsidie)relaties met nieuwe maatschappelijke partners, die direct bij aanvang op een efficiënte en effectieve manier ingericht moeten worden.

Tegen deze achtergrond wil de Rekenkamercommissie van Zwolle de raad inzicht geven in de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente Zwolle. In 2005 voerde de Rekenkamercommissie Zwolle al een onderzoek uit naar het gemeentelijk subsidiebeleid en de wijze van subsidieverstrekking. De Zwolse gemeenteraadsfracties hebben het onderwerp subsidiebeleid bij de start van hun zittingsperiode (2010) weer genoemd als mogelijk onderzoeksonderwerp.

De Rekenkamercommissie heeft besloten een quick scan uit te voeren naar de effectiviteit van het subsidiebeleid op basis van zeven lessen over effectief subsidiebeleid (zie kader hieronder). Deze zeven lessen zijn opgesteld door de Rekenkamercommissie van Nijmegen¹. De Rekenkamercommissie van Nijmegen heeft een aantal andere rekenkameronderzoeken geanalyseerd en is daarmee tot zeven lessen over subsidiebeleid gekomen. De quick scan van de Rekenkamercommissie Zwolle moet inzicht geven in de vraag of deze lessen ook in Zwolle onderkend worden en zo ja, op welke manier zij opgepakt zijn.

Zeven lessen over effectief subsidiebeleid

- | | |
|-------|--|
| Les 1 | Doelen zijn niet concreet
Het is onduidelijk wat de gemeente precies wil bereiken. Daarmee wordt het uiteindelijk moeilijk, zo niet onmogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid en de daarbij ingezette instrumenten. |
| Les 2 | Zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties
Niet of nauwelijks verbanden tussen de gevraagde prestaties in de subsidiebeschikkingen en de gemeentelijke doelen die daarmee gerealiseerd moeten worden. |
| Les 3 | Er worden geen alternatieven afgewogen voor subsidieverlening als beleidsinstrument
Subsidieverlening is geen doel op zich. Idealiter worden subsidies verstrekt omdat daarmee de gewenste doelen het beste bereikt kunnen worden. Er worden geen motieven gevonden voor de keuze van subsidie als het meest effectieve beleidsinstrument. |

¹ Gemeentelijke rekenkamer Nijmegen (2013). *Onderzoek ontsloten: Effectiviteit subsidies*.
[http://www2.nijmegen.nl/content/1448470/effectiviteit_subsidies]

Les 4	Subsidies worden niet (goed) op effectiviteit geëvalueerd Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 4.24) moet de gemeente elke vijf jaar de verstrekte subsidies evalueren op hun doeltreffendheid. Deze evaluaties – een enkele uitzondering daargelaten – ontbreken. Indien er al sprake is van een evaluatie, dan laat de inhoudelijke kwaliteit ervan te wensen over.
Les 5	Onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers Gemeenten en provincies sturen subsidieontvangers in de praktijk vooral op basis van vertrouwen. Er wordt verondersteld dat de subsidieontvanger zich wel aan de gemaakte afspraken zal houden. In de verordening of uitvoeringsvoorschriften is overigens wel altijd een systematiek opgenomen voor de (tussentijdse) controle op het nakomen van afspraken. Die wordt meestal niet (volledig) toegepast.
Les 6	Sturings- en beheersingsinformatie is beperkt Deze informatie is maar beperkt aanwezig. Dat komt doordat de gesubsidieerde instellingen onvoldoende voortgangs- of verantwoordingsinformatie aanleveren of omdat de gemeente onvoldoende doet met de informatie die de gesubsidieerde instellingen aanleveren.
Les 7	Versnippering van de uitvoering van het subsidiebeleid Subsidieverstrekking wordt in veel gemeenten gekenmerkt door een grote mate van versnippering. Vaak ontbreekt een overzicht van alle subsidies die zijn (of worden) verstrekt. Nog vaker ontbreekt een overzicht van de uitkomsten van controles op subsidies. Het ontbreekt de raad daardoor aan inzicht.

Tabel 1: Zeven lessen over subsidiebeleid (bron: Rekenkameronderzoek Nijmegen)

1.2 Doel- en vraagstelling

De Rekenkamercommissie Zwolle heeft de volgende vraag geformuleerd:

“In hoeverre zijn de lessen over de effectiviteit van subsidiebeleid in de gemeente Zwolle onderkend en opgepakt?”

Hierbij horen de volgende deelvragen:

1. In hoeverre zijn de lessen over de effectiviteit van subsidiebeleid door de gemeente onderkend?
 - a. Zo ja: Op welke manier is dit door wie onderkend?
 - b. Zo nee: Wat is de reden dat een (of meerdere) les(sen) niet zijn onderkend?
2. Op welke manier zijn de onderkende lessen opgepakt?

1.3 Onderzoeksafbakening

Het onderzoek is op een aantal manieren afgebakend. In de eerste plaats is het een quick scan. Een quick scan heeft als kenmerk dat het een onderzoek is met een relatief beperkte scope, diepgang en doorlooptijd. In de onderzoeksrapportage (paragraaf 1.4) geven wij aan hoe deze quick scan is opgezet.

De onderzoeksperiode start vanaf 2010: het jaar waarin de huidige Zwolse raad zitting heeft genomen. De onderzoeksperiode loopt tot het najaar van 2013.

1.4 Onderzoeksaanpak

De quick scan is uitgevoerd door middel van een documentstudie en het houden van interviews met de betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie. Eerst is het subsidiebeleid zoals dat 'op papier' is weergegeven onderzocht. Onder meer de Algemene subsidieverordening (Asv), programmabegrotingen, beleidstukken en interne memo's zijn bestudeerd. In bijlage I staat het volledige overzicht van bestudeerde documenten. Voor het verdiepen van de documentstudie zijn vervolgens enkele interviews binnen de gemeente gehouden. Vanwege het karakter van een quick scan en de verdeling van het onderzoeksonderwerp over meerdere portefeuilles is ervoor gekozen geen interview te houden met (een vertegenwoordiger van) het college. In bijlage II staat het overzicht van geïnterviewde personen. Vervolgens is het onderzoeksmateriaal geanalyseerd en is deze rapportage opgesteld.

1.5 Leeswijzer

De onderzoeksrapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat een algemene inleiding op het subsidiebeleid van de gemeente Zwolle. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven in hoeverre de zeven lessen van toepassing zijn op de gemeente Zwolle. Hoofdstuk 4 bevat het antwoord op de hoofdvraag en aanbevelingen voor het Zwolse subsidiebeleid, in het bijzonder met het oog op de decentralisaties.

2. Subsidiebeleid in de gemeente Zwolle

2.1 Wet- en regelgeving

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staan de landelijke wettelijke regels voor het verstrekken van subsidies. Binnen de gemeente Zwolle vormt de Algemene Subsidieverordening (Asv) de wettelijke grondslag voor subsidiëring (artikel 4:23 Awb). Hierin staan onder andere de regels voor de aanvraag tot subsidieverlening en de aanvraag tot subsidievaststelling. In de individuele subsidiebeschikkingen en eventuele uitvoeringsovereenkomsten (of ook wel prestatieafspraken) worden de specifieke afspraken en voorwaarden aan de individuele subsidieontvanger opgenomen. De maximale hoogte van de Zwolse subsidies worden opgenomen in de jaarlijks door de raad vast te stellen begroting. De huidige Asv, daterend van 2013, betreft een actualisering en uitbreiding van de Asv Zwolle 2010. De Asv bestaat uit een algemeen deel en uit deelverordeningen voor bepaalde beleidsterreinen, doelgroepen of activiteiten (Asv 2013).

2.2 Soorten subsidies

In artikel 1.5 van de Asv worden de diverse soorten subsidies die de gemeente Zwolle hanteert onderscheiden. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele subsidies (zie artikel 1.5 Asv):

“De volgende incidentele subsidies worden onderscheiden:

- a. Incidentele activiteitensubsidie: een subsidie die bestemd is om activiteiten van eenmalige, incidentele aard uit te voeren. Deze subsidie kan voor maximaal twee keer, achtereenvolgend, worden verleend.*
- b. Investeringsubsidie: een subsidie als tegemoetkoming in de kosten van het doen van investeringen.*
- c. Projectsubsidie: een subsidie als tegemoetkoming in de kosten van het realiseren van een activiteit die door de gemeente wordt geduid als een project. De subsidie kan voor ten hoogste vijf jaar worden verstrekt.*

De volgende structurele subsidies worden onderscheiden:

- a. Structurele activiteitensubsidie: een subsidie om jaarlijks terugkerende activiteiten uit te voeren.*
- b. Budgetsubsidie: een subsidie waarbij aan de subsidieaanvrager een subsidiebedrag wordt verstrekt om van tevoren overeengekomen activiteiten uit te voeren. De activiteiten worden nader vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst.”*

2.3 Sturing en controle

Het verlenen van subsidie is een van de instrumenten die het gemeentebestuur van Zwolle kan inzetten om zijn ambities en beleidsdoelstellingen te bereiken. In de programmabegroting legt de raad jaarlijks vast welke doelstellingen zij binnen de onderscheiden programma's wil bereiken (zie artikel 1.2. Asv):

“Subsidie wordt slechts verleend voor de beleidsterreinen en/of instellingen die in de door de raad vastgestelde begroting en de bij de begroting behorende bijlagen worden genoemd. [...]”

Met de vaststelling van de Asv geeft de raad de regels aan waarbinnen de subsidieverstrekking plaats dient te vinden. Het college geeft uitvoering aan de Asv (artikel 1.4 lid 1 Asv). Dit betekent dat het college bevoegd is de subsidies te verlenen, te weigeren, in te trekken, te wijzigen, vast te stellen en voorschriften en voorwaarden te verbinden aan subsidiebesluiten. Na afloop van ieder kalenderjaar stelt de raad de jaarstukken van de gemeente Zwolle vast. In de jaarstukken legt het college verantwoording af over de voortgang van enerzijds het gemeentelijke beleid en anderzijds de financiële ontwikkelingen. Op basis van deze verantwoordingsinformatie kan de raad controleren in hoeverre de geformuleerde doelstellingen zijn behaald en wat de financiële consequenties daarvan zijn.

3. Zwolle en de zeven lessen

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de onderzoeksresultaten. In hoeverre zijn de zeven lessen van toepassing op de gemeente Zwolle en worden deze, indien onderkend, ook opgepakt? Elke paragraaf behandelt een les. De opbouw van de verschillende paragrafen is als volgt: in de tabel staat de les volgens het Nijmeegse onderzoek beschreven, vervolgens volgt een beschrijving van de bevindingen in Zwolle en tot slot wordt geconcludeerd of de gemeente de les heeft onderkend en opgepakt.

3.2 Bevindingen les 1: Doelen zijn niet concreet

Zeven lessen over effectief subsidiebeleid

Les 1

Doelen zijn niet concreet

Het is onduidelijk wat de gemeente precies wil bereiken. Daarmee wordt het uiteindelijk moeilijk, zo niet onmogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid en de daarbij ingezette instrumenten.

Bevindingen

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, is de raad verantwoordelijk voor het stellen van te bereiken doelen. In de programmabegroting legt zij deze vast. De kwaliteit van de programmabegroting en de daarin opgenomen doelstellingen heeft de aandacht van de gemeente Zwolle. De programmabegroting 2013 is ten opzichte van de begroting van 2010 op enkele aspecten uitgebreider over het specifieke doel van de subsidie en/of de normindicator waar de subsidie een bijdrage aan moet leveren. Toch ontbreekt in de programmabegroting 2013 nog steeds vaak informatie over het 'waarom' (met welk beoogd effect?) en zijn regelmatig normindicatoren nog niet bekend, omdat er bijvoorbeeld nog geen nulmeting is gedaan.

Geïnterviewde ambtelijk medewerkers geven verder aan dat de raad van Zwolle op dit moment nog erg gericht is op het sturen en controleren van de hoogte en de wijze van subsidieverstrekking, kortom: op rechtmatigheid. De rechtmatigheid van de subsidieverstrekking is in Zwolle, zo stelt de accountant in zijn jaarverklaring, echter op orde. De raad zou volgens onze respondenten veel meer moeten sturen op het maatschappelijk effect van subsidieverstrekking. De nieuwe taken en verantwoordelijkheden die vanuit de decentralisaties op de gemeente afkomen bieden daarvoor een geschikt moment. In aanloop naar een visiedocument over het sociaal domein in Zwolle heeft de raad uitgebreid gesproken over haar visie op en ambities met het sociaal domein. Deze uitgangspunten moeten ook gaan terugkomen in de doelstellingen van de programmabegroting.

Conclusie

De les 'doelen zijn niet concreet' wordt in Zwolle herkend en voorzichtig opgepakt. De eerste resultaten zijn zichtbaar. De gemeenteraad zou in nauwe samenwerking met het college, de ambtelijke organisatie én maatschappelijke organisaties de gemeentelijke doelen nog wel concreter kunnen formuleren en vastleggen. Dat is zowel inhoudelijk als procesmatig wellicht niet eenvoudig, maar alleen op die manier kunnen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van het beleid en de ingezette instrumenten.

3.3 Bevindingen les 2: Zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties

Zeven lessen over effectief subsidiebeleid

Les 2	Zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties Niet of nauwelijks verbanden tussen de gevraagde prestaties in de subsidiebeschikkingen en de gemeentelijke doelen die daarmee gerealiseerd moeten worden.
-------	---

Bevindingen

In de subsidiebeschikkingen en prestatieafspraken legt de gemeente de te leveren prestaties vast. Door diverse betrokkenen wordt aangegeven dat in Zwolle op dit moment nog een zwakke relatie bestaat tussen enerzijds maatschappelijke doelstellingen en anderzijds gevraagde prestaties. Zo heeft het management van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) eind 2012 vastgesteld dat er op dit punt nog zaken te winnen zijn. Ook dringt het college aan op meer inzicht in maatschappelijke effecten. Voorts is het thema sinds 2010 een jaarlijks aandachtspunt bij de controle van de interne controle en de accountant (bron: Interne gespreksnotitie prestatieafspraken, juni 2013).

Op dit moment vindt het formuleren van prestatieafspraken heel wisselend plaats. De ene accounthouder heeft meer gevoel bij het formuleren van prestatieafspraken dan de andere. Bovendien verschilt de noodzaak tot het formuleren van specifieke afspraken per gesubsidieerde instelling. Er zijn hiervoor geen eenduidige afspraken of werkwijzen. Uit de interviews en interne gespreksnotities ontstaat het beeld dat er in de formulering van de prestatieafspraken meestal geen verbinding wordt gelegd tussen de onderscheiden activiteiten en het daarvoor bedoelde doel van de subsidie. Ook zijn er vaak geen indicatoren aan de afgesproken prestaties gekoppeld en wordt meestal niet vastgelegd welke informatie de gemeente terug wil zien in de verantwoordingsrapportage (bron: Interne gespreksnotitie prestatieafspraken, juni 2013; Interne conceptrapportage werkgroepen subsidieproces, juni 2013).

De afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling is, tegen deze achtergrond en als vervolg op een LEAN-verbetertraject rondom subsidies², recent het project 'Verbeteringen Subsidieproces' gestart. Diverse werkgroepen zijn hierin aan de slag gegaan om het subsidieproces te verbeteren, waaronder een werkgroep prestatieafspraken. Een belangrijk aandachtspunt in deze werkgroep is 'de kunst van het maken en monitoren van prestatieafspraken'. Op dit moment zijn er nog geen resultaten of vorderingen van de werkgroep zichtbaar (bron: Interne gespreksnotitie prestatieafspraken, juni 2013; Interne conceptrapportage werkgroepen subsidieproces, juni 2013). Ook is onduidelijk welke concrete doelen de gemeentelijke organisatie voor ogen heeft en binnen welke termijn zij deze doelen gerealiseerd wil hebben.

Conclusie

De conclusie is dat de les 'zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties' in Zwolle wordt onderkend en opgepakt, maar dat resultaten nog niet zichtbaar zijn.

² In dit traject is gekeken hoe het proces van subsidieverstrekking LEAN gemaakt kan worden, dat wil zeggen efficiënter ingericht kan worden.

3.4 Bevindingen les 3: Er worden geen alternatieven afgewogen voor subsidieverlening als beleidsinstrument

Zeven lessen over effectief subsidiebeleid

Les 3 **Er worden geen alternatieven afgewogen voor subsidieverlening als beleidsinstrument**
Subsidieverlening is geen doel op zich. Idealiter worden subsidies verstrekt omdat daarmee de gewenste doelen het beste bereikt kunnen worden. Er worden geen motieven gevonden voor de keuze van subsidie als het meest effectieve beleidsinstrument.

Bevindingen

Er zijn diverse alternatieven voor subsidieverstrekking denkbaar: aanbesteden, het aan de markt overlaten, het zelf doen, burger en maatschappelijke organisaties faciliteren, samenwerkingsverbanden aangaan etc. De gemeente Zwolle heeft een aantal alternatieven verkend. Met name maatschappelijk aanbesteden heeft in de gemeente Zwolle de aandacht.

In 2008 heeft de gemeente gewerkt aan het ontwikkelen van een prétoets-instrumentarium, dat een antwoord moet geven op de vraag: aanbesteden of subsidiëren? Dit instrument is echter niet in gebruik genomen.

In 2012 heeft de gemeente Zwolle voor het eerst nadrukkelijk gekozen voor een maatschappelijk aanbestedingstraject voor de dagactivering van dak- en thuislozen in Zwolle. Op basis van een set aan doelstellingen en voorwaarden konden maatschappelijke instellingen zich inschrijven voor de aanbesteding. Dat heeft de instellingen, volgens onze respondenten, aangezet tot veel creativiteit en een aantal nieuwe samenwerkingsverbanden. Het resultaat van het aanbestedingstraject was een subsidiebeschikking aan de organisatie die er in de aanbesteding het beste uit is gekomen. De gemeente Zwolle heeft bewust gekozen voor een subsidiebeschikking en niet voor een inkoopcontract (hetgeen gebruikelijk is in deze trajecten). Volgens de respondenten biedt subsidieverstrekking meer mogelijkheden om langduriger een relatie op te bouwen met de uitvoerende instellingen. Het instrument maatschappelijk aanbesteden kan en wil de gemeente in het licht van de decentralisaties intensiever gaan toepassen (bron: Visienota Sociaal Domein, december 2012).

Hiernaast valt in de programmabegroting 2013 te lezen dat er, door de bezuinigingen, andere manieren van financieren ontstaan: *“Lokale fondsen zijn de afgelopen jaren meer zichtbaar geworden en crowdfunding platforms zoals Voordekunst en Crowdfundaboutnow zijn sterk in opkomst. Ook is er een Zwols Gemeenschapsfonds in oprichting.”* (Programmabegroting 2013, p. 28).

Conclusie

De gemeente Zwolle is zich bewust van andere mogelijkheden van financiering van activiteiten op het gebied van welzijn, zorg, cultuur en kunst en de eerste resultaten en ervaringen zijn zichtbaar. In het prétoets-instrumentarium worden twee alternatieven afgewogen: aanbesteden of subsidiëren. Dit instrument wordt in de praktijk echter niet gebruikt. Bovendien zouden hierin meerdere alternatieven in beschouwing kunnen worden genomen (zie hoofdstuk 4, Aanbevelingen).

3.5 Bevindingen les 4: Subsidies worden niet (goed) op effectiviteit geëvalueerd

Zeven lessen over effectief subsidiebeleid

Les 4 Subsidies worden niet (goed) op effectiviteit geëvalueerd
Volgens de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4.24) moet de gemeente elke vijf jaar de verstrekte subsidies evalueren op hun doeltreffendheid. Deze evaluaties – een enkele uitzondering daargelaten – ontbreken. Indien er al sprake is van een evaluatie, dan laat de inhoudelijke kwaliteit ervan te wensen over.

Bevindingen

In Zwolle worden op dit moment geen evaluaties op de doeltreffendheid van subsidies uitgevoerd. Verder wordt aangegeven dat op dit moment de mogelijkheden ontbreken om subsidies te kunnen evalueren en beoordelen op effectiviteit. Zoals gezegd zijn er veelal geen indicatoren aan de afgesproken prestaties gekoppeld en wordt meestal niet vastgelegd welke informatie de gemeente terug wil zien in de verantwoordingsrapportage.

In het project 'Verbeteringen Subsidieproces' heeft het concretiseren van de prestatieafspraken met gesubsidieerde instellingen de aandacht. In het project kiest de gemeente voor een stapsgewijze aanpak:

- Inventariseren van de huidige prestatieafspraken;
- Analyseren in hoeverre de huidige prestatieafspraken voldoende concreet zijn geformuleerd;
- Analyseren in hoeverre de huidige afspraken voldoende mogelijkheden voor sturing en controle bieden;
- Analyseren wat de effecten van de prestatieafspraken en gesubsidieerde producten en diensten zijn.

In de laatste stap van het verbetertraject worden dus ook de maatschappelijke effecten van de gesubsidieerde producten en diensten onder de loep genomen. Het concretiseren en meer effectgericht beschrijven van de beoogde doelen vindt de gemeente, volgens onze gesprekspartners, geen eenvoudig proces. Zij stellen dat het voor hen een forse uitdaging is om parameters te formuleren op basis waarvan vast te stellen is of die doelen zijn bereikt. Bovendien bestaat volgens onze respondenten het risico dat er dusdanig strikte en uitgewerkte afspraken worden opgesteld, waardoor de subsidieontvanger geen enkele ruimte meer heeft voor eigen invulling. Die ruimte is volgens de gemeente echter wel nodig en gewenst. Het zijn de maatschappelijke partners die de expertise en kennis van de doelgroep hebben om te bepalen wat er nodig is. Volgens de respondenten verschilt het per subsidieontvanger tot op welk detailniveau er afspraken nodig zijn over effecten, doelen en activiteiten. Het is aan met name de gemeentelijke accounthouder(s) van de subsidieontvangers om hiervan een goede inschatting te maken. De accounthouders hebben veel informeel contact met de subsidieontvangende instellingen: volgens onze respondenten kunnen de accounthouders op basis daarvan goed inschatten welk soort en welk detailniveau van afspraken er nodig is. Binnen de gemeente bestaan echter geen eenduidige afspraken of richtlijnen voor het maken van die inschatting.

Conclusie

De les 'subsidies worden niet (goed) op effectiviteit geëvalueerd' wordt in de gemeente Zwolle herkend. Er zijn geen evaluaties op de doeltreffendheid en de prestatie-indicatoren bieden geen mogelijkheid tot het evalueren

van de effectiviteit. Deze les wordt door de gemeente in het project 'Verbeteringen Subsidieproces' opgepakt, maar resultaten zijn nog niet zichtbaar.

3.6 Bevindingen les 5: Onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers

Zeven lessen over effectief subsidiebeleid

Les 5 Onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers
Gemeenten en provincies sturen subsidieontvangers in de praktijk vooral op basis van vertrouwen. Er wordt verondersteld dat de subsidieontvanger zich wel aan de gemaakte afspraken zal houden. In de verordening of uitvoeringsvoorschriften is overigens wel altijd een systematiek opgenomen voor de (tussentijdse) controle op het nakomen van afspraken. Die wordt meestal niet (volledig) toegepast.

Bevindingen

In de gemeente Zwolle wordt de controle op de prestaties van de subsidieontvangers met kritisch oog bekeken. De accountant is, volgens de respondenten, kritisch op de mate waarin de gemeente de doelstellingen en prestatieafspraken met instellingen omschrijft. De afspraken zijn volgens de accountant niet concreet genoeg en ook is niet duidelijk in hoeverre de instellingen aan deze doelstellingen en afspraken hebben voldaan. Bovendien is niet altijd transparant hoe de beoordeling van de behaalde resultaten plaatsvindt en op basis van welke criteria dat wordt gedaan. De accountant baseert dit oordeel mede op basis van de rapportages van de interne controle. Uit deze rapportages valt op te maken dat sinds 2010 al aandacht gevraagd wordt voor de controle op prestaties (bron: IC-rapportages, 2012). De gemeente is, zoals eerder vermeld, recent gestart met het concretiseren en monitoren van de prestatieafspraken met gesubsidieerde instellingen.

Conclusie

De les 'onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers' wordt in de gemeente Zwolle onderkend. Controle kan slecht plaatsvinden doordat afspraken met gesubsidieerde instellingen niet concreet genoeg zijn en onduidelijk is hoe de beoordeling hiervan plaatsvindt. De les wordt door de gemeente op dit moment opgepakt, maar resultaten zijn nog niet zichtbaar.

3.7 Bevindingen les 6: Sturings- en beheersingsinformatie is beperkt

Zeven lessen over effectief subsidiebeleid

Les 6 Sturings- en beheersingsinformatie is beperkt
Deze informatie is maar beperkt aanwezig. Dat komt doordat de gesubsidieerde instellingen onvoldoende voortgangs- of verantwoordingsinformatie aanleveren of omdat de gemeente onvoldoende doet met de informatie die de gesubsidieerde instellingen aanleveren.

Bevindingen

In de gemeente Zwolle staat het verbeteren van sturings- en beheersingsinformatie sinds 2008 op de agenda.

In 2008 is, naar aanleiding van de bevindingen uit het Rekenkameronderzoek naar subsidiebeleid uit 2005, het controle-instrumentarium op het gebied van subsidieverstrekking aangescherpt. In de subsidiebeschikking met budgetgesubsidieerde instellingen is als verplichting opgenomen dat zij tussentijds een inhoudelijke en financiële rapportage in moeten dienen. Het Subsidieloket van de gemeente Zwolle bewaakt de afgesproken termijnen en toetst de tussenrapportages op hoofdlijnen. De vakafdeling geeft een inhoudelijk advies over de bevindingen in de tussenrapportages.

Om de sturings- en beheersingsinformatie nog verder te verbeteren wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een vaste opbouw van de verantwoordingsrapportages van de instellingen, zodat deze verantwoordingsdocumenten één-op-één aansluiten op de gemaakte prestatieafspraken en te bereiken doelstellingen. Op die manier worden de controle en verantwoording eenvoudiger, aldus onze respondenten. Hiernaast wordt in het project 'Verbeteringen Subsidieproces' ook gekeken naar de ICT-ondersteuning van de controle en verantwoording. Op dit moment is de managementinformatie namelijk nog moeilijk te raadplegen: via een Excel-bestand is voortgangsinformatie te raadplegen en via het financiële systeem de financiële informatie. Het management heeft besloten niet met het huidige systeem te willen doorgaan. Op dit moment wordt gekeken naar een DMS-systeem met workflow als oplossing (bron: Interne conceptrapportage werkgroepen subsidieproces, juni 2013). Daarmee wordt het eenvoudiger om de benodigde controles uit te kunnen voeren.

Hiernaast is in 2012 het risicomanagementproces voor de financiële bedrijfsvoering van de gesubsidieerde instellingen nog verder aangescherpt. Op basis van de tussenrapportages worden budgetgesubsidieerde instellingen gecategoriseerd als groene (financieel gezonde), gele (financieel potentieel risicovolle) en rode (financieel ongezonde) instellingen. Afhankelijk van de categorie neemt de gemeente al dan niet de benodigde maatregelen om de financiële situatie weer op orde te krijgen (bron: Nota risicomanagement gesubsidieerde instellingen, 2012). Dit overzicht gaat conform besluitvorming van het college naar de betreffende afdelingshoofden en de portefeuillehouders. De raad ontvangt dit overzicht niet, aangezien het hier om de uitvoerende en toetsende rol van het college gaat (zoals vastgelegd in de Asv).

Conclusie

Concluderend kan er gesteld worden dat de les 'sturings- en beheersingsinformatie is beperkt' in Zwolle wordt opgepakt en de eerste resultaten daarvan ook zichtbaar zijn.

3.8 Bevindingen les 7: Versnippering van de uitvoering van het subsidiebeleid

Zeven lessen over effectief subsidiebeleid

Les 7	Versnippering van de uitvoering van het subsidiebeleid Subsidieverstrekking wordt in veel gemeenten gekenmerkt door een grote mate van versnippering. Vaak ontbreekt een overzicht van alle subsidies die zijn (of worden) verstrekt. Nog vaker ontbreekt een overzicht van de uitkomsten van controles op subsidies. Het ontbreekt de raad daardoor aan inzicht.
-------	---

Bevindingen

Sinds 2007 wordt er in Zwolle gewerkt aan een meer eenduidige uitvoering van de subsidieverstrekking. In 2007 heeft Zwolle gekozen voor het inrichten van een Subsidieloket, dat de subsidieafhandeling procesmatig ondersteunt (denk aan: sturen op termijnen, controleren op indieningvereisten) en meer eenduidigheid heeft aangebracht in de wijze van afhandeling (denk aan: eenduidigheid in de subsidiebeschikkingen, uniformering in de opbouw van de verordeningen etc.).

Voorts beschikt de gemeente over managementinformatie van het subsidieproces: van voorlopige verstrekking tot verlening van subsidies. De raad krijgt door middel van overzichten in de jaarlijkse programmabegrotingen en jaarrekeningen inzicht in de hoogte van de subsidieverstrekking. Verdere informatie, zoals de uitkomsten van de controles op de subsidieverstrekkingen, ontvangt de raad niet.

Conclusie

De les 'versnippering van de uitvoering van het subsidiebeleid' is van toepassing op de gemeente Zwolle. Door het inrichten van het Subsidieloket wordt deze les door de gemeente Zwolle opgepakt. De raad heeft inzicht in de hoogte van de (verstekte) subsidies, maar aanvullende informatie ontvangt de raad niet. Daardoor heeft de raad relatief beperkte mogelijkheden om te controleren en bij te sturen op de verstrekking van subsidies.

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen. Deze conclusies en aanbevelingen zijn tevens bedoeld om gebruikt te worden bij de voorbereiding op de decentralisaties.

4.2 Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek is:

“In hoeverre zijn de lessen over de effectiviteit van subsidiebeleid in de gemeente Zwolle onderkend en opgepakt?”

Hieronder zijn de lessen en de daaruit getrokken conclusies voor de gemeente Zwolle in tabelvorm samengevat:

Les	Conclusie gemeente Zwolle
1. Doelen zijn niet concreet	De les wordt opgepakt en de eerste resultaten zijn zichtbaar.
2. Zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties	De les wordt onderkend en opgepakt, maar resultaten zijn nog niet zichtbaar.
3. Er worden geen alternatieven afgewogen voor subsidieverlening als beleidsinstrument	De les wordt opgepakt en de eerste resultaten zijn zichtbaar.
4. Subsidies worden niet (goed) op effectiviteit geëvalueerd	De les wordt onderkend en opgepakt, maar resultaten zijn nog niet zichtbaar.
5. Onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers	De les wordt onderkend en opgepakt, maar resultaten zijn nog niet zichtbaar.
6. Sturings- en beheersingsinformatie is beperkt	De les wordt opgepakt en de eerste resultaten zijn zichtbaar.
7. Versnippering van de uitvoering van het subsidiebeleid	De les wordt opgepakt en de eerste resultaten zijn zichtbaar.

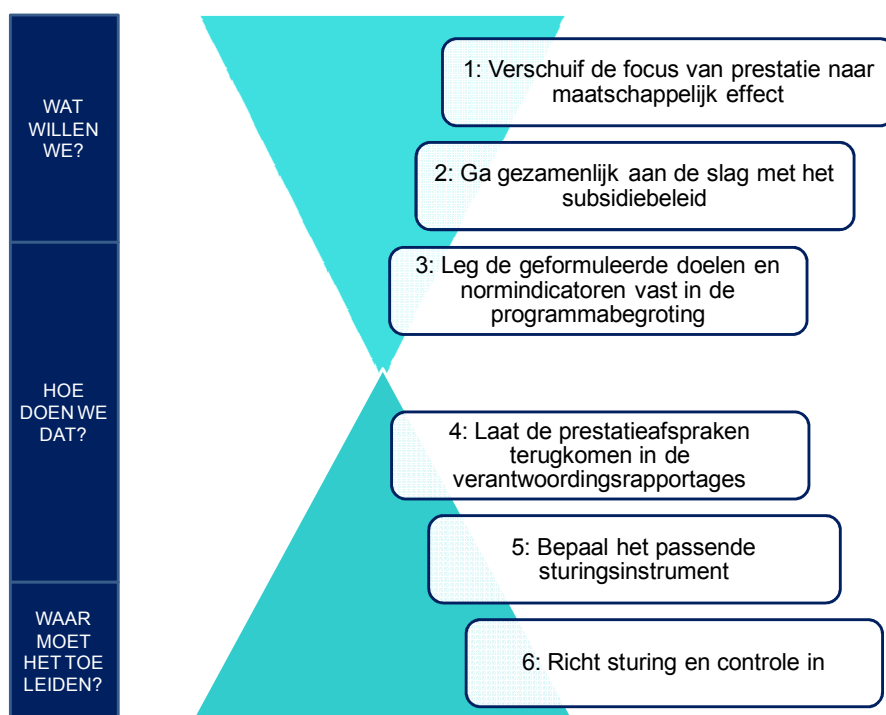
De algemene conclusie is dat de zeven lessen over subsidiebeleid in de gemeente Zwolle allemaal worden onderkend en (voorzichtig) opgepakt. Dat is zonder meer als positief te benoemen. Sinds het onderzoeksrapport over subsidiebeleid van de Rekenkamercommissie in 2005 zijn diverse verbeteringen in gang gezet, bijv. inrichting Subsidieloket, aanscherping controle instrumentarium, ontwikkeling pretoets instrumentarium, aanscherping risicomanagementproces en uitvoering lean-traject. Tegelijkertijd zijn van het merendeel van de in 2005 benoemde aspecten directe resultaten of veranderingen nog nauwelijks zichtbaar. Zo bestaat er bijvoorbeeld nog steeds een zwakke relatie tussen doelen en prestaties en vindt er nog geen goede evaluatie op effectiviteit van de verleende subsidies plaats.

De uitdaging voor de gemeente Zwolle ligt in het daadwerkelijk verbeteren van het subsidieproces, inclusief een aantal duidelijke SMART-geformuleerde uitgangspunten over het hoe en wat van het verbeterproces. In die optiek worden vragen relevant als: met welke eindresultaten is de gemeente tevreden en binnen welke termijn wil de gemeente het verbeterproces gerealiseerd hebben. Zeker in de voorbereiding op de decentralisaties is het verbeteren van het subsidieproces van belang. Het formuleren van de gewenste maatschappelijke effecten is daarbij een belangrijk onderdeel. De gemeente zal dan haar (maatschappelijke) doelen kunnen vertalen naar concrete prestatieafspraken met maatschappelijke instellingen en stuurt dan ook op het behalen van die prestatieafspraken.

4.3 Aanbevelingen

De bevindingen en conclusies over de subsidieverstrekking in Zwolle leiden tot zes aanbevelingen aan zowel raad, college als ambtelijke organisatie. De aanbevelingen kennen een opbouw die te kenmerken is als een ‘zandloper’:

- *van breed*: oriënteer je op het beoogde maatschappelijke effect;
- *naar smal*: het uitwerken, vastleggen, monitoren en sturen op de gewenste maatschappelijke doelen (en afspraken);
- *terug naar breed*: het gericht en structureel verbeteren van het proces van subsidieverstrekking.



Figuur 2: aanbevelingen verbeteren subsidiebeleid

Hieronder lichten wij de verschillende aanbevelingen toe.

1. *Verschuif de focus van prestatie naar maatschappelijk effect (opdracht aan raad en college)*

Volgens de respondenten in het onderzoek ligt de focus in de subsidieverstrekking nu nog sterk op het sturen en controleren op rechtmatigheid. Voor beleid dat bijdraagt aan beoogde maatschappelijke effecten, is het te overwegen om de focus te verschuiven van 'prestatie' naar 'maatschappelijk effect'.

Dit is geen gemakkelijke opgave. Want hoe stel je de gewenste maatschappelijke effecten vast en hoe meet je die? In het onderstaande kader is een voorbeeld aangegeven van hoe het omleggen van het denken over prestaties en effecten zich eerder binnen de Wmo heeft voorgedaan. Deze 'omlegging' in het denken kan gebruikt worden wanneer er bij de decentralisaties nieuwe afspraken met uitvoerders gemaakt worden. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verzamelt goede voorbeelden van andere gemeenten (ofwel 'best practices'), zie: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/decentralisaties-sociaal-domein>.

Ontwikkelingen binnen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

Bij de invoering van de Wmo in 2006 is er door veel gemeenten in eerste instantie voor gekozen om alle huishoudelijke hulp opnieuw aan te besteden. Daarmee werden de bestaande relaties met zorgaanbieders als het ware verlengd en het zorgaanbod in stand gehouden. Pas in de jaren na de invoering van de Wmo is een verschuiving van aanbodsturing naar vraagsturing gemaakt. De Wmo is 'gekanteld', waarmee werd bedoeld dat niet denken in termen van voorzieningen richtinggevend was, maar de beoogde maatschappelijke effecten en dat tegen een betaalbare prijs. Wat is de vraag achter de vraag van de zorgvrager en met welke ondersteuning is hij dan geholpen? Op die manier zijn er andere 'zorgarrangementen' ontstaan.

2. *Ga gezamenlijk aan de slag met het subsidiebeleid (opdracht aan ambtelijke organisatie, college en raad)*

Het formuleren van (en controleren op) maatschappelijke doelen en bijbehorende effecten is een samenspel tussen de gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie én maatschappelijke organisaties. Ieder heeft daarin zijn eigen rol. Raad, college en ambtelijke organisatie kunnen samen aan de slag met vragen als: Wat zijn ieders ideeën over de te bereiken maatschappelijke doelen? Hoe bepaal je wanneer de doelen bereikt zijn? En op welke manier wil eenieder tussentijds en/of achteraf op de hoogte gebracht worden van de voortgang van deze doelen en effecten?

3. *Leg de geformuleerde doelen, effecten en indicatoren vast in de programmabegroting (opdracht aan raad en college)*

In de vorige aanbeveling wordt de nadruk gelegd op de doelen die in gezamenlijkheid geformuleerd worden. Vervolgens zijn daaruit indicatoren af te leiden voor de decentralisaties : zo mogelijk maatschappelijke effecten (aanbeveling 1) en als dat niet lukt normen en prestaties. Voorbeelden van normen die de gemeente belangrijk kan vinden zijn dat de dienstverlener werkt conform een duurzaamheidsprotocol, met een kwaliteitssysteem of zich houdt aan 'social return on investment' Deze indicatoren kunnen op een duidelijke plek in de programmabegroting terugkomen. Op die manier houdt de raad zicht op de gestelde doelen en kan de raad na

afliep van elk kalenderjaar via de verantwoording in de jaarrekening controleren in hoeverre de doelen zijn behaald.

4. Laat de effecten dan wel normen en prestaties terugkomen in de verantwoordingsrapportages (opdracht aan college en ambtelijke organisatie)

Het college en de ambtelijke organisatie zijn verantwoordelijk voor het formuleren en controleren van de afspraken met maatschappelijke instellingen, passend bij de gemeentelijke doelstellingen. Aandachtspunt hierbij is dat de instellingen in hun verantwoordingsrapportages aandacht besteden aan de bijdrage die de door hen bereikte resultaten leveren aan de gemeentelijke doelstellingen en aan de mate waarin zij aan gestelde normen voldoen. Dan kan er geëvalueerd worden of het subsidiebeleid effectief is en de maatschappelijke doelen worden bereikt. Dit verdient en krijgt al de nodige aandacht in het ingezette verbetertraject 'Verbeteringen Subsidieproces'.

5. Bepaal het passende sturingsinstrument (opdracht aan raad en college)

De vertaling van maatschappelijke doelen en afspraken naar een concrete samenwerkingsvorm (het 'hoe') met maatschappelijke instellingen is een volgende stap. Het college maakt, bij elke samenwerking die zij aangaat met een maatschappelijke instelling, een afweging voor een sturingsinstrument. Aan de raad wordt vervolgens duidelijk gemaakt waarom zij voor de ene of de andere vorm kiezen. Mogelijke sturingsinstrumenten zijn subsidiëren, het aan de markt overlaten, het zelf doen, burger en maatschappelijke organisaties faciliteren, samenwerkingsverbanden zoals PPS'en of gemeenschappelijke regelingen aangaan etc.. De manier waarop aanbesteed wordt kan ook variëren van (meer) privaatrechtelijk en horizontaal van aard tot (meer) bestuursrechtelijk en verticaal. Voorbeelden daarvan zijn (1) een overeenkomst, (2) beleidsgestuurde contractfinanciering en (3) een subsidiebeschikking. Bij een overeenkomst is er sprake van een levering van diensten waarvoor betaald wordt. Bij beleidsgestuurde contractfinanciering gaat het om de financiering van bepaalde activiteiten die zijn overeengekomen. Bij een subsidiebeschikking gaat het om de financiering van activiteiten die een partij al ontplooit.

6. Richt sturing en controle in (opdracht aan college en ambtelijke organisatie)

Een deel van de hier gedane aanbevelingen komt overeen met de ingang gezette verbeteringen in het project 'Verbeteringen Subsidieproces'. Dit project is op dit moment echter nog niet alomvattend. Zo zijn doelstellingen en verantwoordelijkheden nu niet concreet belegd. Om daadwerkelijk tot vernieuwingen te komen en deze te realiseren, is het raadzaam om de sturing en controle op het traject beter in te richten. Wanneer wil de gemeente welke mijlpaal bereikt hebben en wie is eindverantwoordelijk? Het moet duidelijk zijn wanneer de gemeentelijke organisatie welke verbeteringen daadwerkelijk gerealiseerd wil hebben.

Bijlagen

Bijlage I – Bestudeerde documentatie

#	Document	Datum
1.	B&W-voorstel Rapportage n.a.v. Evaluatieonderzoek Subsidiebeleid door Rekenkamer	28 november 2006
2.	B&W-voorstel Rapportage Stand van zaken Subsidiesystematiek	23 februari 2007
3.	Bijlage bij B&W-voorstel Rapportage Stand van zaken Subsidiesystematiek	23 februari 2007
4.	Raadsbrief Stand van zaken Subsidiesystematiek 2008	13 mei 2008
5.	Bijlage bij Raadsbrief Stand van zaken	13 mei 2008
6.	Subsidiesystematiek 2008: Verbeterslagen	13 mei 2008
7.	Globale beschrijving subsidieverstrekking	23 januari 2012
8.	Procesbeschrijving Subsidieloket	3 april 2012
9.	Raads- en B&W-voorstel Risicomanagement	16 april 2012
10.	Programmabegroting 2013	
11.	Nota Jeugdbeleid	Oktober 2012
12.	Nota Wmo 2010-2013	Januari 2010
13.	Visienota Sociaal domein	December 2012
14.	Cultuurnota 2011-2014	
15.	Sportnota	Juni 2006
16.	Eindrapport leantraject subsidies	Maart 2012
17.	(Interne) gespreksnotitie prestatieafspraken	25 juni 2013
18.	(Interne) rapportage werkgroepen subsidieproces juni 2013	Juni 2013
19.	IC-rapportages	Juli en november 2012
20.	Algemene subsidieverordening 2013	

Bijlage II – Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Functie
1.	19-07-2013	Kees Handstede	Coördinator subsidiebeleid
2.	19-07-2013	Pauline Verheule	Programmaleider Decentralisaties Sociaal Domein
3.	19-07-2013	Henk Procé	Afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling