

# Rapportage Subsidieonderzoek Gemeente Achtkarspelen

In opdracht van Rekenkamercommissie Achtkarspelen

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
1.1.	Aanleiding & doelstelling .....	1
1.2.	Onderzoeksopzet en werkwijze .....	2
1.3.	Leeswijzer .....	4
2.	Bevindingen .....	5
2.1.	Kaderstelling.....	5
2.2.	Verlenen.....	7
2.3.	Uitvoeren.....	10
2.4.	Vaststellen.....	11
2.5.	Evalueren .....	12
3.	Conclusies .....	14
3.1	Algemene conclusie .....	14
3.2	Conclusie per deelvraag .....	15
4.	Aanbevelingen .....	19
5.	Bijlagen .....	22
Bijlage 1	Onderzoekscriteria .....	22
Bijlage 2	Beoordelingscriteria gerangschikt naar de deelvragen A t/m H.....	24
Bijlage 3	lijst van geïnterviewde personen .....	31
Bijlage 4	lijst van onderzochte documenten.....	32
Bijlage 5	Reactie van het college in het kader van hoor- en wederhoor.....	33

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding & doelstelling

De gemeenteraad van Achtkarspelen heeft de rekenkamercommissie een suggestie gedaan om onderzoek te doen naar de effectiviteit en efficiency van subsidies. De rekenkamercommissie onderschrijft dat subsidieverlening zowel in financieel als ook maatschappelijk opzicht een belangrijk onderwerp is. De rekenkamercommissie heeft daarop besloten om een onderzoek uit te voeren naar het subsidiebeleid en wil graag een algemene indruk krijgen van de kwaliteit van de subsidieverstrekking in de gemeente, waarbij rechtmatigheid geen onderwerp van onderzoek is.

De centrale vraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Is het subsidiebeleid doelmatig en doeltreffend en zijn de sturingsmogelijkheden van de raad voldoende geborgd?*

Deze centrale vraag is verder geconcretiseerd in de volgende acht deelvragen:

- A. *Zijn de kaders voor het verstrekken van subsidies, waaronder de gemeentelijke verordening werkbaar en voldoende helder?*
- B. *Zijn de inhoudelijke doelstellingen helder en worden hierover goede afspraken gemaakt met de subsidieontvangers?*
- C. *Vervullen de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat de rol die van hen kan worden verwacht gegeven de nieuwe duale verhoudingen?*
- D. *Is het proces van het afhandelen van subsidies efficiënt ingericht?*
- E. *Controleren wij als gemeente goed of afspraken worden nagekomen?*
- F. *Worden de gewenste maatschappelijke effecten en resultaten bereikt?*
- G. *Wordt er bijtijds ingegrepen indien dingen fout lopen?*
- H. *Wordt er goed verantwoord en gerapporteerd in de lijn van instellingen naar college naar raad?*

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden worden in eerste instantie de acht afzonderlijke deelvragen beantwoord. De resultaten van deze acht deelvragen vormen de basis voor het beantwoorden van de centrale vraag.

Hoe de acht afzonderlijke deelvragen zijn beantwoord, wordt vermeld in paragraaf 1.2 onderzoeksopzet en werkwijze

## 1.2. Onderzoeksopzet en werkwijze

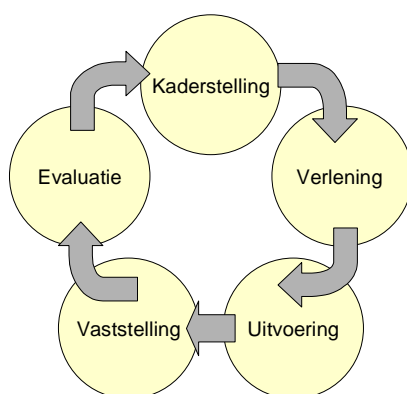
Het onderzoek richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid en of de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad voldoende zijn gewaarborgd. Dit betekent dat het gehele subsidieproces dient te worden meegenomen in dit onderzoek. Het gehele subsidieproces bestaat uit vijf verschillende cyclisch terugkerende fasen, zoals hieronder in het subsidiemodel is toegelicht (zie figuur 1). Er is gekozen voor dit model omdat hiermee het volledige subsidieproces wordt afgedekt en de verschillende fasen overzichtelijk en in samenhang gepresenteerd worden. Daarbij is dit model veelvuldig in de praktijk gebruikt, om inzicht te krijgen in het gehele subsidieproces.

### Kaderstelling

De cyclus begint vanzelfsprekend bij de raad die de beleidskaders vaststelt waarop de subsidieverstrekking is gebaseerd. Dit betreft zowel het inhoudelijke beleid, zoals neergelegd in een begroting en beleidsnotities, als het beleid ten aanzien van het instrument subsidies.

### Verlening

De tweede stap in het subsidieproces betreft de subsidieverlening door het college van B&W. Het college vertaalt de door de raad vastgestelde beleidskaders in afspraken met subsidie ontvangende instellingen. Gedurende deze stap dienen instellingen subsidieaanvragen in die worden beoordeeld door het college van B&W, waarna – na goedkeuring – verleningsbeschikkingen worden opgesteld.



Figuur 1 het subsidiemodel

### Uitvoering

De derde stap is de uitvoering van de in de verleningsbeschikking vastgelegde afspraken door de instelling. Gedurende deze stap zal de gemeente moeten worden geïnformeerd over de voortgang. De gemeente op haar beurt zal middels monitoring moeten vaststellen of alles volgens plan verloopt. Indien zaken niet goed lopen, zal er moeten worden ingegrepen. De uitvoering resulteert normaliter in het leveren van de afgesproken prestaties en het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten.

### Vaststelling

Nadat de prestatie is geleverd, zal de instelling zich, gedurende de stap van de vaststelling van de subsidie, volgens de daartoe gestelde regels verantwoorden over de besteding van de middelen. Het college van B&W controleert deze verantwoording en stelt de subsidie conform verleningsbeschikking vast of neemt op basis hiervan het besluit om de subsidie lager vast te stellen of geheel in te trekken.

### Evaluatie

De laatste stap in het model betreft de evaluatie. Het college van B&W zal in deze fase moeten beoordelen of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan het hiermee beoogde doel, en zich hierover verantwoorden naar de raad. De beleidskring is hiermee gesloten, aangezien de raad deze informatie, als het goed is, gebruikt om de kaders (bij) te stellen.

Omdat de gemeente Achtkarspelen zelf verantwoordelijk is om subsidies doeltreffend en doelmatig te verstrekken ligt de nadruk van dit onderzoek op de activiteiten van de gemeente Achtkarspelen zelf. De inhoudelijke uitvoering van activiteiten door de subsidie-instellingen is geen object van onderzoek geweest.

Dit onderzoek geeft dus inzicht in welke maatregelen de gemeente Achtkarspelen zelf moet nemen om zorg te dragen dat subsidies doelmatig en doeltreffend verstrekt worden. Wij kijken hier of het systeem om subsidies te verstrekken goed functioneert. Of de uitvoering door subsidie-instellingen zelf doeltreffend en doelmatig is, wordt in dit onderzoek niet onderzocht.

Per fase van het hierboven beschreven model zijn vervolgens beoordelingscriteria benoemd. Gezamenlijk geven al deze beoordelingscriteria de gewenste situatie weer van alle vijf de fasen in het subsidiemodel. Belangrijk hierbij is dat niet alle fasen en ook niet alle beoordelingscriteria relevant zijn voor het beantwoorden van de afzonderlijke deelvragen. Zo zijn bijvoorbeeld de beoordelingscriteria bij de evaluatiefase niet relevant voor het beantwoorden van deelvraag A: zijn de kaders voor het verstrekken van subsidies, waaronder de gemeentelijke verordening, werkbaar en voldoende helder?

In bijlage 1 treft u een gedetailleerd overzicht aan van de in het onderzoek gehanteerde beoordelingscriteria per fasen van het subsidiemodel. In bijlage 2 treft u de relevante beoordelingscriteria aan, die gebruikt zijn voor de beantwoording van de afzonderlijke deelvragen. Om inzicht te geven in hoeverre de werkelijkheid overeenkomt met deze gewenste situatie zijn er interviews afgenomen, documenten bestudeert en subsidiedossiers beoordeeld.

Aangezien het bij de gemeente Achtkarspelen gaat om vele subsidierelaties, is er een selecte steekproef van 5 subsidies getrokken. Hierbij is in eerste instantie geselecteerd op de volgende criteria:

- Omvang van het subsidiebedrag.
- Een zo groot mogelijke spreiding van de verschillende beleidsvelden en medewerkers.

Toepassing van bovenstaande criteria heeft geleid tot het selecteren van de volgende subsidies:

Tabel 1 geselecteerde subsidies

Nr.	Subsidie
1	St. Openbare Bibliotheek
2	(lokaal) Club en buurthuiswerk
3	St. Maatschappelijk werk
4	Peuterspeelzalen
5	Zwembad Surhuisterveen

Om het subsidieproces te beoordelen is de periode 2005 en 2006<sup>1</sup> als peilperiode gebruikt.

Nadat de steekproef was vastgesteld, zijn deze subsidierelaties onderzocht door middel van documentanalyse en het afnemen van 15 interviews. In bijlage 3 treft u een overzicht aan van de geïnterviewde personen. Bijlage 4 geeft een overzicht van de documenten die in het kader van dit onderzoek zijn onderzocht.

De confrontatie van de gewenste situatie en de werkelijke situatie heeft geleid tot bevindingen, conclusies en aanbevelingen die zijn weergegeven in deze conceptrapportage.

De bevindingen in hoofdstuk 2 zijn gerangschikt naar de vijf fasen uit het subsidiemodel en de conclusies zijn gerangschikt naar de acht deelvragen en de centrale vraag. Bij de beantwoording van een deelvraag zal er een korte toelichting gegeven worden. In deze toelichtingen zal aangegeven worden welke bevindingen voornamelijk hebben geleid tot de beantwoording van die deelvraag.

### 1.3. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zijn de bevindingen per fase van het subsidiemodel beschreven. In hoofdstuk 3 zijn de conclusies geformuleerd en hoofdstuk 4 bevat de aanbevelingen.

De bijlagen bevatten de volgende informatie:

- Bijlage 1      Onderzoekscriteria.
- Bijlage 2      Onderzoekscriteria per deelvraag.
- Bijlage 3      Lijst van geïnterviewde personen.
- Bijlage 4      Lijst van onderzochte documenten.
- Bijlage 5      Bestuurlijke reactie n.a.v. bestuurlijk hoor- en wederhoor.

---

<sup>1</sup> Periode 2005 & 2006 waren ten tijde van het onderzoek het meeste recent, aangezien voor 2007 de 5 stappen uit het subsidiemodel nog niet volledig doorlopen waren.

## 2. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek weergegeven. De beschrijving van de bevindingen volgt de indeling van het gehanteerde subsidiemodel en bestaat dus uit de vijf opeenvolgende fasen in het subsidieproces. Elke fase begint met een korte beschrijving van de betreffende fase. Vervolgens worden de bevindingen punt voor punt weergegeven.

### 2.1. Kaderstelling

Korte samenvatting van de gehanteerde norm:

De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidskaders waarop de subsidieverstrekking is gebaseerd. Bij de subsidieverstrekking zijn twee soorten kaders van belang.

Ten eerste dient de gemeenteraad beleid te formuleren ten aanzien van het subsidie-instrument. Hierin dienen de uitgangspunten voor de subsidiëring te worden beschreven. Het gaat dan om zaken als het doel van subsidie, de gewenste relatie met instellingen, verschillende soorten en grondslagen, etc. Uiteindelijk resulteert dit beleid ten aanzien van het subsidie-instrument in een door de gemeenteraad vastgestelde Algemene Subsidie Verordening (ASV).

Ten tweede dient de gemeenteraad inhoudelijk beleid te formuleren, waarin keuzes worden gemaakt met betrekking tot de beleidsterreinen waarop subsidies worden verstrekt. Vanzelfsprekend zijn deze keuzes richtinggevend voor het proces van subsidieverstrekking. Het inhoudelijke beleid wordt onder meer vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde begroting en separate beleidsnotities. In bijlage 1 vindt u een volledig overzicht van de criteria die aan de onderstaande bevindingen ten grondslag hebben gelegen.

De bevindingen ten aanzien van de kaderstelling luiden als volgt:

1. Uit interviews en documentstudie is gebleken dat de kaderstelling ten aanzien van het subsidie-instrument verschillend per beleidsveld is georganiseerd. Een voorbeeld waar de kaderstelling ten aanzien van het subsidie-instrument goed is georganiseerd, zijn de welzijnsactiviteiten zoals die in het 'Convenant budgetsubsidie Welzijnsactiviteiten 2005 t/m 2007 gemeente Achtkarspelen en Stichting Welzijn 't Achtkant' zijn opgenomen. In dit convenant regelt de gemeente de gewenste relatie met 't Achtkant met als doel een meer zakelijke verhouding. Deze gewenste relatie wordt momenteel (2007) ook inzichtelijk gemaakt door het opstellen van een convenant budgetsubsidie 2008 – 2011, Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Friesland en het raamovereenkomst Maatschappelijk Werk.

In de beoordelingscriteria is als gewenste situatie opgenomen dat de gemeenteraad beleid heeft vastgesteld ten aanzien van het instrument subsidies (zie inleiding deze paragraaf). Uit interviews en documentstudie is gebleken dat de gemeenteraad van Achtkarspelen geen algemeen beleid heeft vastgesteld waarin uitgangspunten van het instrument subsidies zijn vastgelegd. Wel zijn er – zoals hierboven vermeld – ten aanzien

van individuele beleidsvelden uitgangspunten vastgesteld met betrekking tot subsidierelaties.

In 2002 is de huidige Algemene Subsidieverordening (ASV) door de gemeenteraad vastgesteld. Deze verordening is op zichzelf helder en werkbaar, omdat basisbepalingen hierin zijn opgenomen om subsidies te kunnen verstrekken. Om de werkbaarheid van de ASV te vergroten is het noodzakelijk om – conform de gewenste situatie, zoals opgenomen in de beoordelingscriteria – algemeen beleid ten aanzien van het instrument subsidies vast te stellen, zodat de ASV meer sturend wordt.

2. Voor de jaren 2005 en 2006 (de peilperiode) ontbrak het nog aan een inhoudelijke doorvertaling van de ASV naar procesbeschrijvingen. In 2007 is de afdeling Samenleving hier mee aan de slag gegaan wat erin heeft geresulteerd dat voor de belangrijkste subsidierelaties procesbeschrijvingen zijn gemaakt, die gebaseerd zijn op de ASV en de deelverordeningen. Hiermee is er een flinke stap voorwaarts gemaakt. (Wij hebben niet kunnen onderzoeken of de subsidies die in 2007 verleend zijn, ook daadwerkelijk conform deze procesbeschrijvingen behandeld zijn. Dit hebben wij niet kunnen doen omdat de verantwoording pas in april 2008 ingediend hoeft te worden).
3. Subsidieverstrekking is een instrument om gemeentelijk beleid te realiseren. Om de subsidieverstrekking effectief te laten verlopen is de aanwezigheid van inhoudelijk beleid een belangrijke randvoorwaarde. Zonder inhoudelijk beleid is het namelijk erg lastig om afspraken te maken met subsidie-instellingen over welke bijdrage zij moeten leveren aan de gemeentelijke doelstellingen.  
Uit interviews en dossieronderzoek is naar voren gekomen dat 2 van de 5 onderzochte subsidierelaties in 2005 & 2006 beschikken over inhoudelijk beleid wat als basis heeft gediend voor het verlenen van subsidies. Dit betekent dat voor 3 van de 5 onderzochte subsidierelaties geen inhoudelijk beleid is opgesteld wat als basis heeft gediend voor de subsidieverstrekking in 2005 & 2006.  
Positief is de constatering dat in 2007 het formuleren van inhoudelijk beleid in 2007 een duidelijke kwaliteitsimpuls heeft gekregen en dat de gemeente Achtkarspelen op dit gebied duidelijke stappen voorwaarts heeft gezet. Zo is de gemeente momenteel bezig om voor 2 van de 3 subsidierelaties, waar in 2005 & 2006 nog geen inhoudelijk beleid was geformuleerd, inhoudelijk beleid te formuleren. (WMO beleidsplan 2008 – 2011, convenant bibliotheken, raamovereenkomst maatschappelijk werk en de cultuurnota)
4. Doordat het inhoudelijke beleid in 2005 & 2006 nog niet voor alle beleidsvelden (subsidierelaties) is geformuleerd, heeft dit ook zijn weerslag gehad op de kwaliteit van de begroting. Zoals het bestuur zelf ook aangaf in haar programmabegroting 2005, is de programmabegroting nog volop in ontwikkeling. Wij constateren ook dat er een kwaliteitsslag in 2006 is gemaakt ten opzichte van 2005. Echter bevat de programmabegroting / productbegrotingen (2006) nog te weinig sturende effecten en prestaties om als goede basis te kunnen dienen voor de subsidieverstrekking. Dit probleem wordt breed herkend en onderkend binnen de groep van respondenten.



5. Uit interviews is gebleken dat daar waar afspraken met instellingen worden gemaakt, dit voornamelijk gebeurt op basis van door de instelling geformuleerd beleid. Deze bevinding is ook consistent met wat de onderzoeker in de dossiers heeft aangetroffen. Bij de subsidieaanvraag wordt veelal een begroting en een activiteitenplan bijgevoegd. In de bestudeerde activiteitenplannen is geen expliciete relatie gelegd met de inhoudelijke doelstellingen van de gemeente Achtkarspelen.  
Uit interviews met de subsidie-instellingen is gebleken dat zij veelal het initiatief nemen om beleid te formuleren en om vervolgens hierover intensief te overleggen met de verantwoordelijke ambtenaar van de gemeente Achtkarspelen. Hierdoor is de kans groot dat het beleid veelal werd gemaakt op basis van het aanbod van de instellingen (in 2005 & 2006). Met andere woorden: *het aanbod stuurt de vraag in plaats van de vraag stuurt het aanbod*. Deze constatering is mede de oorzaak waarom de kaderstellende rol door de gemeenteraad onvoldoende waargemaakt kan worden.  
Doordat eerder in deze rapportage is geconstateerd dat het formuleren van inhoudelijk beleid in 2007 - door de gemeente Achtkarspelen zelf - een duidelijke kwaliteitsimpuls heeft gekregen, kan de vraag het aanbod gaan sturen.
6. Omdat inhoudelijk beleid en goed geoperationaliseerde effecten en prestaties niet voor alle beleidsvelden beschikbaar waren, gaat het bij de begrotingsbehandeling vooral over de verdeling van geld. Uit interviews met raadsleden en vertegenwoordigers van subsidie-instellingen is naar voren gekomen dat indien er bezuinigd moest worden (2005), dat de raad over onvoldoende inhoudelijke kaders beschikte om inhoudelijke beleidskeuzes te maken om deze bezuiniging te realiseren. Het gevolg hiervan was dat de kaasschaafmethode werd gehanteerd en instellingen werden gekort zonder dat hierbij de relatie naar het inhoudelijke beleid werd gelegd. Er kon ook niet aan de instellingen duidelijk worden gemaakt welke activiteiten en prestaties niet meer gewenst waren. De instellingen hebben dit ook als niet redelijk en werkbaar ervaren.

### 2.2. Verlenen

Korte samenvatting van de gehanteerde norm:

De tweede fase in het gebruikte subsidiemodel betreft de subsidieverlening door het college van B&W. Het college vertaalt de door de raad vastgestelde beleidskaders in afspraken met subsidie ontvangende instellingen. Gedurende deze stap dienen instellingen aanvragen in die worden beoordeeld door het college, waarna verleningsbeschikkingen worden opgesteld. In bijlage 1 vindt u een volledig overzicht van de criteria die aan de onderstaande bevindingen ten grondslag hebben gelegen.

De bevindingen ten aanzien van de verlening luiden als volgt:

1. Uit documentanalyse is gebleken dat (aanwezige) inhoudelijke beleidskaders in 2005 & 2006 onvoldoende aansluiten op de doelstellingen uit de programmabegroting.  
Bijvoorbeeld: in het 'Convenant budgetsubsidie Welzijnsactiviteiten 2005 t/m 2007

gemeente Achtkarspelen en Stichting Welzijn 't Achtkant' is de volgende doelstelling opgenomen:

*De stichting verplicht gemeenschappelijk welzijnswerk uit te voeren, met als doelstelling dat (groepen) cliënten eigen mogelijkheden optimaal gebruiken teneinde volwaardig deel uit te maken van de lokale samenleving*

Uit dossieronderzoek is gebleken dat deze doelstelling geen raakvlakken heeft met de doelstellingen uit de programmabegroting 2006. Het zou beter zijn als dit beleid in de programmabegroting ook tot uitdrukking kwam.

2. Tijdens de interviews is er verschillend geantwoord op de vraag of de gemeentelijke doelstellingen vooraf aan de instellingen worden gecommuniceerd, zodat zij hun aanvraag hierop aangepast kunnen indienen. Het ambtelijk apparaat beantwoordt deze vraag positief terwijl de instellingen dit bijna unaniem tegenspreken. De verklaring van dit verschil ligt waarschijnlijk verscholen in het abstractieniveau. Het ambtelijk apparaat communiceert haar doelstellingen middels de programmabegroting, terwijl de instellingen individuele 'SMART' geformuleerde doelstellingen gecommuniceerd willen hebben. Uit analyse blijkt dat het inhoudelijke beleid, mede omdat ze grotendeels niet zijn vastgesteld, onvoldoende vooraf gecommuniceerd wordt naar de subsidie-instellingen. Instellingen zijn bij het opstellen van hun aanvragen dan ook niet goed op de hoogte van het gemeentelijke beleid. Wel ontvangen sommige instellingen een aankondiging van het te verwachten subsidiebedrag zoals berekend via indexering.
3. In de beoordelingscriteria is opgenomen dat in de gewenste situatie (SOLL) voor het opstellen van de beschikking een risicoanalyse plaatsvindt, die gevolgen kan hebben voor het al dan niet toekennen van de subsidie of de aanvullende verplichting ten aanzien van de verantwoording en control. Uit interviews en documentstudie is gebleken dat zo'n risicoanalyse niet structureel en gestructureerd plaatsvindt. Een risicoanalyse betekent dat aanvragen worden beoordeeld op vooraf benoemde potentiële risico's, zoals financiële risico's, politieke risico's en/of eerdere ervaringen met de instelling. De resultaten van een dergelijk analyse kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt bij het eventueel stellen van aanvullende voorwaarden met betrekking tot verantwoording en controle. Het voordeel hiervan is dat extra sturing kan worden gericht op die gevallen waar dat het meest nodig is.  
Ondanks dat er geen expliciete risicoanalyse plaatsvindt, worden er wel ad-hoc maatregelen genomen om - indien blijkt dat er e.e.a. niet goed loopt – in te grijpen. Een goed voorbeeld hiervan is de subsidie-instelling 't Achtkant. De gemeente was niet helemaal tevreden over de werking van deze subsidie-instelling en heeft daarom besloten een convenant op te stellen. Middels dit convenant is de subsidierelatie verduidelijkt en geeft het de gemeente meer mogelijkheden om te sturen.

4. Bij twee van de onderzochte subsidie-instellingen zijn geen beschikkingen aangetroffen over de subsidieperiode 2005 & 2006 (dit betekent 2 van 10 vereiste beschikkingen). De beschikking van 't Achtkant in het jaar 2006, voldoet aan het criteria 'SMART'. Daarbij is de beschikking consistent met de gemaakte afspraken zoals opgenomen in het 'Convenant budgetsubsidie Welzijnsactiviteiten 2005 t/m 2007 gemeente Achtkarspelen en Stichting Welzijn 't Achtkant'.  
Uit dossieronderzoek is gebleken dat voor de overige 7 beschikkingen (10 onderzocht, 2 worden gemist en 1 is goed) geldt dat de afspraken in de beschikkingen niet aan het criteria 'SMART' voldoen. In deze beschikkingen wordt voornamelijk het te verlenen subsidiebedrag genoemd en de afspraken die gemaakt worden zijn vooral kwantitatief van aard en gericht op de input (uren) terwijl het een outputsubsidie betreft.  
Concreet betekent dit dat het veelal niet helder is wat de gemeente Achtkarspelen vraagt voor het verstrekte subsidiebedrag.  
De bedoeling van budgetsubsidieering is dat er afspraken worden gemaakt over welke bijdrage de instellingen dient te leveren aan een doelstelling van de gemeente (voor een goed voorbeeld, zie de beschikking van 't Achtkant in het jaar 2006). Uit interviews en dossieronderzoek is gebleken dat dit bij de meeste budgetsubsidies niet het geval is. Wij realiseren ons terdege dat het maken van afspraken over producten en prestaties niet altijd zaligmakend is. Belangrijk is om afspraken te maken die binnen de context van de subsidierelatie vallen. Zo is het logisch dat er andere afspraken gemaakt worden met de Bibliotheek dan met de St. Maatschappelijk werk. Bij de bibliotheek zit een groot deel van het subsidiebedrag in stenen en personeel, terwijl je bij het Maatschappelijk werk wel meer beleidsmatige prestatieafspraken kan maken.
5. Om te beoordelen wat de relatie is tussen de omvang van het geld en de te leveren prestaties is inzicht nodig in het verleende subsidiebedrag en de te leveren prestaties (inhoudelijk beleid verwoord in de subsidiebeschikking). Het inzicht in het verleende subsidiebedrag is bekend en te ontleen uit de vaststellingsbeschikking. De te leveren prestaties zijn zoals hierboven geconstateerd – op de beschikking van 't Achtkant in 2006 na – niet eenduidig bekend. Hierdoor zijn de onderzoeker en de gemeente Achtkarspelen niet in staat om een representatieve uitspraak te doen of de relatie tussen de omvang van het geld in overeenstemming is met de te leveren prestaties.
6. De werkafspraken in het subsidieproces zijn inmiddels vastgelegd in procesbeschrijvingen (peilperiode 2007) waardoor het verleningproces in 2007 gestandaardiseerd en geüniformeerd is. Of deze procesbeschrijvingen in de praktijk goed functioneren hebben wij niet kunnen onderzoeken, omdat de subsidiecyclus van 2007 nog niet compleet is (april 2008 wordt de subsidieverlening van 2007 verantwoord). Hiernaast is er een heldere werkverdeling in de fasen van het subsidieproces met de betrokken beleidsmedewerkers afgesproken, waarbij elke medewerker weet waarvoor hij verantwoordelijk is. Alle geïnterviewde ambtenaren zijn bekend met het besluitvormingsproces.

### 2.3. Uitvoeren

Korte samenvatting van de gehanteerde norm:

De derde fase in het subsidiemodel is de uitvoering door de instelling van de in de verleningsbeschikking vastgelegde afspraken. Gedurende deze fase zal de gemeente moeten worden geïnformeerd over de voortgang. De gemeente op haar beurt zal middels voortgangsbewaking moeten vaststellen of alles volgens plan verloopt. Indien zaken niet goed lopen zal er moeten worden ingegrepen. De uitvoering resulteert normaliter in het uitvoeren van de activiteiten, het leveren van de afgesproken prestaties en het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten. In bijlage 1 vindt u een volledig overzicht van de criteria die aan de onderstaande bevindingen ten grondslag hebben gelegen.

De bevindingen ten aanzien van de uitvoering luiden als volgt:

1. Met alle geselecteerde instellingen vindt gedurende het jaar meerdere malen overleg plaats. In de meeste gevallen bestaat dit overleg uit een bestuurlijk en/of een ambtelijk overleg. Daarnaast wordt op informele wijze allerlei voortgangsinformatie over instellingen ontvangen. Door in het veld te opereren weten beleidsmedewerkers over het algemeen heel goed wat er speelt bij de gesubsidieerde instellingen. Afgezien van de Stichting Peuterspeelzalen en 't Achtkant liggen er aan deze overleggen geen voortgangsrapportages van de instelling ten grondslag waarin zij tussentijds rapporteren over de realisatie van de afgesproken prestaties (financieel en inhoudelijk). Deze tussentijdse rapportages zijn nodig om een inhoudelijke discussie tussen de gemeente en de subsidie-instelling te voeren. Daarbij geeft een tussentijdse rapportage de gemeente de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen, indien prestaties niet of wel gehaald worden en/of er een beleidswijziging is.
2. Uit interviews is gebleken dat op de subsidierelatie met 't Achtkant na, zich bij de geselecteerde instellingen de afgelopen jaren geen zaken hebben voorgedaan die aanleiding hebben gegeven om gedurende de looptijd van de subsidie in te grijpen en/of het beleid bij te stellen.
3. Of de prestaties van de subsidie-instellingen hebben geleid tot de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen is niet met zekerheid te beantwoorden. In 7 van de 10 onderzochte beschikkingen (5 instellingen onderzocht in 2005 & 2006, 2 verleningsbeschikkingen worden gemist en 1 is goed) zijn er geen concrete prestaties afgesproken in termen van de te leveren prestaties, geformuleerd in output indicatoren. Wij hebben echter tijdens de uitvoering van het onderzoek nergens de indruk gekregen dat de subsidie-instellingen, gezien de vaststellingsbeschikkingen, haar activiteiten niet naar behoren hebben uitgevoerd. Deze indruk baseren wij op de gesprekken met de vijf subsidie-instellingen en op documentstudie.

### 2.4. Vaststellen

Korte samenvatting van de gehanteerde norm:

De vierde fase van het subsidiemodel is het vaststellen van subsidies. Nadat de prestatie is geleverd, zal de instelling zich gedurende deze fase volgens de daartoe gestelde regels verantwoorden over de besteding van de middelen en de geleverde prestaties. Het college van B&W controleert deze verantwoording en stelt de subsidie vervolgens al dan niet definitief vast conform verleningsbeschikking. In bijlage 1 vindt u een volledig overzicht van de criteria die aan de onderstaande bevindingen ten grondslag hebben gelegen.

De bevindingen ten aanzien van de vaststelling luiden als volgt:

1. Bij outputsubsidies dient in de verantwoording een vergelijking te worden gemaakt tussen de nagestreefde en gerealiseerde inhoudelijke doelstellingen. Aangezien de te realiseren inhoudelijke doelen onvoldoende helder en bekend zijn, wordt er voornamelijk gerapporteerd over inputgegevens en financiën. Er zou 100 uur besteedt moeten worden aan jongerenwerk en wij hebben dit wel of niet gedaan. Deze inputgegevens zeggen inhoudelijk niets over wat de gemeente Achtkarspelen wil bereiken voor deze jongeren. In de praktijk komt het erop neer dat er veelal alleen een jaarrekening wordt opgestuurd waarin voornamelijk de financiële situatie wordt beschreven. Het feit dat niet wordt gerapporteerd over prestaties is ook niet verwonderlijk aangezien eerder is vastgesteld dat niet overal inhoudelijk beleid is vastgesteld.  
Over het algemeen geldt dan ook, naarmate er in het begin van het subsidieproces afspraken onvoldoende helder geformuleerd worden, dat het steeds moeilijker wordt, om aan het einde van het proces de gewenste kwaliteit te realiseren.

De ASV stelt dat subsidieaanvragen voor 1 juni voorafgaande aan het kalenderjaar waarin de activiteiten worden uitgevoerd, worden ingediend. De aanvraag voor subsidievaststelling dient voor 1 april van het volgend jaar waarvoor de subsidie is verleend te worden ingediend.

Uit dossieronderzoek is gebleken dat van de onderzochte instellingen er geen één instelling is die voldoet aan de termijnen zoals hierboven genoemd. Bij de Stichting Maatschappelijk Werk en de Peuterspeelzalen zijn dit overigens kleine afwijkingen, zij voldoen over het algemeen wel aan de gestelde termijnen.

2. Ten tijde van het onderzoek is uit dossierstudie gebleken dat de helft<sup>2</sup> van de vereiste vaststellingsbeschikkingen is opgenomen in het dossier. Dit betekent dat 5 vaststellingsbeschikkingen niet zijn opgenomen in de dossiers. Uit ambtelijk hoor en wederhoor is naar voren gekomen dat momenteel alle vereiste vaststellingsbeschikkingen zijn verleend.

---

<sup>2</sup> Wij hebben 5 subsidierelaties onderzocht voor de jaren 2005 en 2006. Dit betekent dat er 10 vaststellingsbeschikkingen aanwezig dienen te zijn in de dossiers. Er zijn er 5 aangetroffen.

3. De gemeente is verantwoordelijk om de ingediende verantwoordingsgegevens van de subsidie-instellingen te beoordelen. Deze beoordeling bestaat vooral uit een toets of de instellingen de inhoudelijke doelstellingen gerealiseerd hebben. Uit de onderzochte vaststellingsbeschikkingen is gebleken dat maar bij 1 van de 5 vaststellingsbeschikkingen een inhoudelijke beoordeling heeft plaatsgevonden. Bij de overige vaststellingsbeschikkingen werd vermeld dat het jaarverslag en jaarrekening ter kennisgeving was aangenomen en dat op basis daarvan het subsidiebedrag werd vastgesteld. Deze constatering is ook consistent met de constatering dat er nog onvoldoende inhoudelijke beleid is vastgesteld. Zonder inhoudelijk beleid aan de voorkant is het immers ook niet mogelijk om aan de achterkant te beoordelen of dit inhoudelijke beleid door de subsidie-instellingen is gerealiseerd.
4. Het is bij de onderzochte instellingen niet voorgekomen dat het niet realiseren van prestaties aanleiding is geweest om het subsidiebedrag lager vast te stellen of het bedrag in het geheel terug te vorderen. Ook dit is gegeven de bevindingen hierboven niet verwonderlijk. Er is ook onvoldoende inhoudelijk beleid opgesteld dat aangeeft hoe gehandeld dient te worden indien een instelling de gemaakte afspraken niet realiseert. Daarbij hebben wij tijdens de uitvoering van het onderzoek nergens de indruk gekregen dat subsidie-instellingen, gezien de vaststellingsbeschikkingen, haar activiteiten niet naar behoren hebben uitgevoerd en dat prestaties niet geleverd zijn.
5. Er is inmiddels sprake van een heldere werkverdeling bij het verlenen van subsidies. Iedere medewerker is verantwoordelijk voor het gehele subsidieproces, zodat duidelijk is waar de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen. Doordat er in 2007 procesbeschrijvingen zijn gemaakt, zijn ook de inhoudelijke processen helder en duidelijk geformuleerd.

### 2.5. Evalueren

Korte samenvatting van de gehanteerde norm:

De laatste fase van het subsidiemodel betreft de evaluatie. Het college van B&W zal in deze fase moeten beoordelen of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan het hiermee beoogde doel, en zich hierover verantwoorden naar de raad. De beleidskring is hiermee gesloten aangezien de raad deze informatie gebruikt om de kaders (bij) te stellen. In bijlage 1 vindt u een volledig overzicht van de criteria die aan de onderstaande bevindingen ten grondslag hebben gelegen.

De bevindingen ten aanzien van de uitvoering luiden als volgt:

1. Zoals eerder gezegd, wordt het steeds moeilijker om aan het eind van het subsidieproces dingen goed te doen, naarmate het proces in het begin niet goed worden ingezet. Dit geldt in het bijzonder voor de evaluatie van subsidies.  
Zonder heldere beleidsdoelstellingen vooraf, waarbij een duidelijke relatie wordt gelegd tussen WAT wil de gemeente Achtkarspelen bereiken en WELKE bijdrage dienen de subsidie-instellingen hiervoor te leveren, is ook onmogelijk om het inhoudelijke beleid te evalueren.

## Rapportage

Zonder deze evaluatie kan het college dus niet mogelijk de gemeenteraad informeren, zodat zij de inhoudelijke kaders eventueel kunnen bijstellen.

2. Uit interviews is gebleken dat er geen structurele meting van effecten plaatsvindt door het college. Vanwege de eerder beschreven problemen met het opstellen van de effecten en beleid is het vanzelfsprekend ook lastig om deze te meten.
3. Doordat de prestaties onvoldoende tot niet geëvalueerd worden, heeft de raad geen inzicht in de prestaties en kunnen inhoudelijke kaders niet adequaat bijgesteld worden. Deze bevinding is gebaseerd op interviews.

## 3. Conclusies

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van het rapport. Eerst zal hieronder de centrale vraag van het onderzoek worden beantwoord. Vervolgens zullen de afzonderlijke deelvragen worden beantwoord inclusief een onderbouwing. Voordat deze hieronder puntsgewijs zullen worden behandeld, zijn echter eerst enkele inleidende (nuancerende) opmerkingen op zijn plaats.

Ten eerste omdat de gemeente Achtkarspelen zelf verantwoordelijk is om subsidies doeltreffend en doelmatig te verstrekken heeft de nadruk van dit onderzoek gelegen op de activiteiten van de gemeente Achtkarspelen zelf. De inhoudelijke uitvoering van activiteiten door de subsidie-instellingen is geen object van onderzoek geweest. Dit onderzoek geeft dus inzicht in welke maatregelen de gemeente Achtkarspelen zelf moet nemen om zorg te dragen dat subsidies doelmatig en doeltreffend verstrekt worden. Wij kijken hier of het systeem om subsidies te verstrekken goed functioneert. Of het inhoudelijke beleid zelf en de uitvoering door subsidie-instellingen doeltreffend en doelmatig is, is in dit onderzoek niet onderzocht.

Ten tweede heeft dit onderzoek zich gericht op de kwaliteit van de subsidieverstrekking in 2005 en 2006. Geconstateerd is dat de gemeente Achtkarspelen in 2007 een aantal stappen vooruit heeft gezet met betrekking tot de kwaliteit van de subsidieverstrekking. Deze stappen komen vooral tot uitdrukking in de inhoudelijke beleidsdoelstellingen, procesbeschrijvingen en afspraken met subsidie-instellingen. Dit betekent overigens niet dat de gemeente er nu is. Om te komen tot een kwalitatief goed subsidiebeleid zullen nog de nodige inspanningen geleverd moeten worden. Deze inspanningen zullen worden behandeld in de aanbevelingen.

### 3.1 Algemene conclusie

*Het subsidiebeleid wordt binnen de gemeente Achtkarspelen in de periode 2005 & 2006 doelmatig maar niet doeltreffend uitgevoerd. Daarbij zijn de sturingsmogelijkheden van de raad onvoldoende geborgd.*

Deze algemene conclusie is het resultaat van de beantwoording van de onderstaande conclusies per deelvraag.



### 3.2 Conclusie per deelvraag

A. Zijn de kaders voor het verstrekken van subsidies, waaronder de gemeentelijke verordening, werkbaar en voldoende helder?

De kaders bestaan hoofdzakelijk uit: de Algemene Subsidie Verordening, de inhoudelijke doelstellingen en het inhoudelijke beleid ten aanzien van het instrument subsidies

*Geconcludeerd wordt dat:*

- *De ASV voldoende werkbaar en helder is (zie punt 1 paragraaf 2.1)*
- *De inhoudelijke doelstellingen in 2005 & 2006 nog niet optimaal geformuleerd waren voor alle onderzochte beleidsvelden. Het convenant budgetsubsidie Achtkant 2005 t/m 2007 is een goed voorbeeld waar de inhoudelijke doelstellingen wel goed geformuleerd waren. Opgemerkt wordt dat in 2007 een duidelijke verbetering is opgetreden, omdat inmiddels voor de meeste beleidsvelden inhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd. (zie punt 3 paragraaf 2.1)*
- *De gemeenteraad nog geen inhoudelijk beleid heeft vastgesteld ten aanzien van het instrument subsidies (punt 1 van paragraaf 2.1)*

B. Zijn de inhoudelijke doelstellingen helder en worden hierover goede afspraken gemaakt met de subsidieontvangers?

*Conclusie:*

*De inhoudelijke doelstellingen waren in 2005 & 2006 nog niet voor alle onderzochte subsidie-instellingen (beleidsvelden) helder. Geconcludeerd wordt dat in 2007 een duidelijke verbetering is opgetreden, doordat voor de meeste beleidsvelden inhoudelijke doelstellingen zijn geformuleerd.*

*De afspraken met de subsidieontvangers is voor verbetering vatbaar, door vooraf de inhoudelijke doelstellingen aan de subsidie-instellingen te communiceren.*

C. Vervullen de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat de rol die van hen kan worden verwacht gegeven de nieuwe duale verhoudingen?

*Conclusie:*

*De gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat vervullen nog onvoldoende de rol die van hen kan worden verwacht gegeven de nieuwe duale verhoudingen. De kaderstellende rol (wat willen we bereiken) wordt nog onvoldoende ingevuld door de gemeenteraad waardoor ook de controlerende en sturende rol onvoldoende ingevuld kunnen worden.*

*Het college en het ambtelijk apparaat zijn verantwoordelijk voor een concrete doorvertaling van, wat willen we bereiken, naar welke activiteiten gaan we daarvoor uitvoeren. Deze doorvertaling vindt nog onvoldoende plaats waardoor de kans groot is dat het aanbod de vraag bepaalt in plaats van de vraag het aanbod.*

*Doordat bij deelvraag A en B geconcludeerd is dat inhoudelijke doelstellingen voor de meeste beleidsvelden in 2007 zijn geformuleerd, is hiermee tevens de basis gelegd voor de verschillende actoren om hun rol beter op te pakken zodat de vraag het aanbod kan gaan sturen.*

### Toelichting:

Deze conclusie is voornamelijk gebaseerd op de volgende bevindingen:

- De gemeenteraad heeft geen inhoudelijk beleid vastgesteld ten aanzien van het instrument subsidies (punt 1 van paragraaf 2.1)
- De inhoudelijke doelstellingen waren in 2005 & 2006 nog onvoldoende geformuleerd om als basis te kunnen dienen voor het verlenen van subsidies (punt 3 paragraaf 2.1)
- Aanbod stuurt de vraag in plaats van de vraag stuurt het aanbod (punt 5 paragraaf 2.1)
- De inhoudelijke doelstellingen sluiten nog onvoldoende aan op de doelstellingen uit de programmabegroting. (punt 1 paragraaf 2.2)
- Het inhoudelijke beleid wordt onvoldoende geëvalueerd (punt 1 paragraaf 2.5)
- Er vindt geen structurele meting van effecten plaats door het college (punt 2 paragraaf 2.5)
- De gemeenteraad kan de inhoudelijke kaders niet adequaat bijstellen (punt 3 paragraaf 2.5)

### D. Is het proces van het afhandelen van subsidies efficiënt ingericht?

#### *Conclusie:*

*Het proces van afhandelen van subsidies is efficiënt ingericht.*

### Toelichting:

Deze conclusie is voornamelijk gebaseerd op de volgende bevindingen:

- Procesbeschrijvingen zijn opgesteld en gebaseerd op de ASV (punt 2 paragraaf 2.1)
- Het verleningsproces is gestandaardiseerd (punt 6 paragraaf 2.2)
- Er is een heldere werkverdeling in de fasen van het subsidieproces en alle geïnterviewde beleidsmedewerkers zijn bekend met het besluitvormingsproces (punt 6 paragraaf 2.2)

### E. Controleren wij als gemeente goed of afspraken worden nagekomen?

#### *Conclusie:*

*De gemeente Achtkarspelen heeft gecontroleerd of de gemaakte afspraken met de Stichting Peuterspeelzalen in 2006 zijn nagekomen.*

*Voor de overige onderzochte subsidierelatie wordt geconcludeerd dat de gemeente in 2005 & 2006 nog onvoldoende controleerde of de gemaakte afspraken werden nagekomen.*

### Toelichting:

Deze conclusie is ook logisch aangezien geconcludeerd is dat voor de meerderheid van de beleidsvelden de inhoudelijke doelstellingen in 2005 & 2006 nog onvoldoende helder waren. De conclusie is voornamelijk gebaseerd op de volgende bevinding:

- Uit dossieronderzoek is gebleken dat de inhoudelijke beoordeling onvoldoende is opgenomen in de vaststellingsbeschikking (punt 3 paragraaf 2.4).

F. Worden de gewenste maatschappelijke effecten en resultaten bereikt?

*Conclusie:*

*Deze deelvraag is moeilijk te beantwoorden omdat de gewenste maatschappelijke effecten en resultaten onvoldoende helder en concreet benoemd zijn. Daarbij worden deze effecten niet gemeten door de gemeente Achtkarspelen zelf. Hierdoor is deze deelvraag niet op waarde te beantwoorden.*

G. Wordt er bijtijds ingegrepen indien dingen fout lopen?

*Conclusie:*

*De gemeente Achtkarspelen heeft geen formeel beheersinstrumentarium waardoor er geen waarborgen zijn dat, indien dingen fout lopen, er tijdig ingegrepen wordt. Echter zijn er vele formele en informele overlegmomenten tussen de subsidie-instellingen en de gemeente waardoor de kans groot is dat eventuele misstanden snel gesignaleerd worden. In de praktijk wordt er tijdig ingegrepen, maar dit is niet gewaarborgd.*

*Toelichting:*

Deze conclusie is voornamelijk gebaseerd op de volgende bevindingen:

- Er vindt geen expliciete risicoanalyse plaats maar er worden wel maatregelen getroffen indien de gemeente van mening is dat e.e.a. niet goed loopt. (punt 3 paragraaf 2.2)
- Er vindt gedurende het jaar meerdere malen overleg plaats (bestuurlijk en ambtelijk) met de subsidie-instelling en beleidsmedewerkers weten goed wat er speelt bij de subsidie-instellingen. (punt 1 paragraaf 2.3)

H. Wordt er goed verantwoord en gerapporteerd in de lijn van instellingen naar college naar raad?

*Conclusie:*

*Doordat het inhoudelijke beleid ten aanzien van het instrument subsidies en de inhoudelijke doelstellingen door de gemeente Achtkarspelen in 2005 & 2006 nog onvoldoende waren geformuleerd, is het ook niet mogelijk voor de instellingen hierover te rapporteren. De (voortgangs)rapportages zijn dan ook veelal financieel van aard en op de input gericht. Hierdoor kan er dus niet goed verantwoord en gerapporteerd worden in lijn van instelling naar college naar raad.*

*Doordat de inhoudelijke doelstellingen in 2007 duidelijke verbetering zijn, biedt dit perspectief om de verantwoordingsstructuur in de lijn van instelling naar college naar raad op te pakken en te verbeteren.*

## Rapportage

### Toelichting:

Deze conclusie is voornamelijk gebaseerd op de volgende bevindingen:

- Uit dossieronderzoek is gebleken dat de inhoudelijke beoordeling onvoldoende is opgenomen in de vaststellingsbeschikking en dat in de vaststellingsbeschikkingen vermeld staat dat het jaarverslag en jaarrekening voor kennisgeving is aangenomen. (punt 3 paragraaf 2.4)
- Het inhoudelijke beleid wordt onvoldoende geëvalueerd (punt 1 paragraaf 2.5)
- Er vindt geen structurele meting van effecten plaats door het college (punt 2 paragraaf 2.5)
- De gemeenteraad kan de inhoudelijke kaders niet bijstellen (punt 3 paragraaf 2.5)

#### 4. Aanbevelingen

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

- Ten eerste dient gerealiseerd te worden dat dit onderzoek zich heeft gericht op de vraag of het subsidiebeleid doelmatig en doeltreffend is en of de sturingsmogelijkheden van de raad voldoende geborgd zijn. Hiertoe is onderzocht in welke mate de huidige situatie overeenkomt met een vooraf gedefinieerde norm. De afwijkingen van deze norm zijn hiervoor, in bevindingen en conclusies, gerapporteerd. De aanbevelingen die hieronder volgen, geven voornamelijk aan hoe de normsituatie kan worden gerealiseerd. Indien de gemeente Achtkarspelen een verdere kwaliteitslag wil maken met het verstrekken van subsidies, zullen er middelen beschikbaar moeten worden gesteld om dit te realiseren. Hoeveel, en of dit structurele en/of incidentele middelen betreft, is niet onderzocht.
- Ten tweede dient te worden beseft dat het verbeteren van de kwaliteit van subsidieverstrekking geen eenvoudige opgave is. Het is niet voor niets dat veel gemeenten moeite hebben om de subsidieverstrekking goed te organiseren.
- Ten derde gaat het realiseren van veranderingen in de subsidieverstrekking langzaam. Veranderingen in het subsidieproces die nu worden bedacht, zullen bijvoorbeeld pas van toepassing worden op de aanvragen voor het jaar 2009. De aanvragen voor het jaar 2009 moeten immers voor 1 juni 2008 worden ingediend. De verwachtingen wat betreft het gemak en de snelheid waarmee onderstaande aanbevelingen kunnen worden uitgevoerd, moeten dus realistisch zijn.
- Tenslotte dient opgemerkt te worden dat er al verbeteringen in gang zijn gezet, met name op het gebied van het formuleren van inhoudelijk doelstellingen, procesbeschrijvingen en afspraken met subsidie-instellingen.

De vijf belangrijkste aanbevelingen van dit onderzoek luiden als volgt:

1. *Formuleer beleid ten aanzien van het instrument subsidie en pas vervolgens de ASV hierop aan.*

In een op te stellen beleidsstuk zal in ieder geval moeten worden ingegaan op de volgende punten:

- a. Per subsidiesoort aangeven:
  - wat elke afzonderlijke subsidiesoort inhoudt;
  - wat de gemeente Achtkarspelen wil bereiken met een bepaalde subsidiesoort;

- wat de relatie met de subsidie-instellingen is, in het kader van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
  - b. Stel een systematiek van risicoanalyse op; welke factoren bepalen het risico (politiek, juridisch, financieel inhoudelijk, etc) en waar leidt een hoog risico toe in termen van besluitvorming, verantwoording en controle;
  - c. De gewenste (tussentijdse en eind)rapportages;
  - d. De gewenste controle;
  - e. Het sanctiebeleid, oftewel wat te doen bij het niet realiseren van afspraken;
  - f. De evaluatie, oftewel hoe wordt bepaald of de subsidie heeft bijgedragen aan het gewenste effect.
2. *Formuleer (integrale) inhoudelijke doelstellingen voor alle beleidsvelden waarop subsidie wordt verstrekt. Deze inhoudelijke doelstellingen dienen consistent met de programmadoelstellingen te zijn.*
- Waar het bij deze aanbeveling om draait, is dat het volstrekt helder en duidelijk moet zijn voor de gemeente en de subsidie-instelling welke bijdrage de subsidie-instelling moet leveren om één of meerdere programmadoelstellingen te realiseren. Deze bijdrage zijn de inhoudelijke doelstellingen. Subsidieontvangende instellingen dienen zoveel mogelijk te worden betrokken bij het formuleren van deze inhoudelijke doelstellingen, maar de gemeente dient wel altijd 'leidend' te zijn. Dit wil zeggen dat de gemeente Achtkarspelen het initiatief heeft bij het formuleren van de inhoudelijke doelstellingen, waarbij de subsidie-instellingen input leveren. Kies als uitgangspunt voor een meer vraaggestuurde werkwijze.
3. *Zodra de inhoudelijke doelstellingen zijn vastgesteld door de gemeenteraad, dienen subsidie-instellingen hierover geïnformeerd te worden zodat zij de subsidieaanvraag hierop kunnen baseren.*
4. *De inhoudelijke doelstellingen dienen als rode draad in het gehele subsidieproces. Dit betekent o.a. dat de inhoudelijke doelstellingen expliciet benoemd dienen te worden in de verleningsbeschikking en in de vaststellingsbeschikking. Ook bij de evaluatie dient expliciet aandacht besteed te worden aan de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen.*
5. *Definieer heldere afspraken tussen raad, college en subsidie-instellingen en zorg dat deze consistent zijn met het dualisme en de gekozen subsidiesoort.*
- De gemeenteraad stelt kaders in de zin van wat willen wij bereiken (effecten), waarbij het college bepaalt wat we daarvoor gaan doen (de inhoudelijke doelstellingen). Deze inhoudelijke doelstellingen dienen zo geoperationaliseerd te zijn dat de subsidie-instellingen weten wat van hun verwacht wordt (zie aanbeveling 2).
- De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een subsidie-instelling dienen daarbij ook consistent te zijn met de subsidiesoort. Bijvoorbeeld bij een budgetsubsidie zou het logisch zijn dat de subsidie-instelling de opdracht krijgt om bepaalde inhoudelijke doelstellingen (concreet en SMART geformuleerd) uit te voeren, wat een bijdrage dient te

leveren aan één of meerdere programmadoelstellingen. Welke activiteiten de subsidie-instellingen vervolgens uitvoeren om dit beleid te realiseren, is de verantwoordelijkheid van de subsidie-instellingen zelf. Zij zijn immers expert op hun vakgebied en weten vaak goed wat er speelt en leeft in hun speelveld.

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

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

## 5. Bijlagen

### Bijlage 1 Onderzoekscriteria

Het feitelijke onderzoeksmodel is de norm waaraan de werkelijkheid is getoetst en bestaat uit een groot aantal beoordelingscriteria. De beoordelingscriteria sluiten vanzelfsprekend aan op de scope van het onderzoek.

Hieronder worden deze criteria per stap van het subsidiemodel opgesomd. Het onderzoek beoogt antwoord te geven op alle punten die hieronder worden genoemd. De beoordelingscriteria zijn in die zin te beschouwen als gedetailleerde onderzoeksvragen.

#### Fase 1 Kaderstelling

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

#### Fase 2 Verlenen

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



## Rapportage

- De besluitvorming rond subsidies is in overeenstemming met de hiervoor vastgestelde regels.

### Fase 3 Uitvoering

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

### Fase 4 Vaststellen

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

### Fase 5 Evalueren

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

## **Bijlage 2      Beoordelingscriteria gerangschikt naar de deelvragen A t/m H**

*A. Zijn de kaders voor het verstrekken van subsidies, waaronder de gemeentelijke verordening werkbaar en voldoende helder?*

### **Fase 1 Kaderstelling**

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

### **Fase 2 Verlenen**

- De doelstellingen van de subsidies sluiten aan op het kader (programmabegroting) en zijn goed geoperationaliseerd.
- De afspraken die in de beschikking worden opgenomen zijn SMART en sluiten aan op de door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke kaders.
- Er is goed aan te geven wat de relatie is tussen de omvang van het geld en de te leveren prestaties ( "waar voor je geld").
- De besluitvorming rond subsidies is in overeenstemming met de hiervoor vastgestelde regels.

*B. Zijn de inhoudelijke doelstellingen helder en worden hierover goede afspraken gemaakt met de subsidieontvangers?*

### **Fase 1 Kaderstelling**

- De gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn goed geïmplementeerd. Dit wil zeggen dat de gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn vertaald naar procesbeschrijvingen en procedures en dat het personeel hierin is getraind.
- Elke subsidie wordt verstrekt o.b.v. door de gemeenteraad vastgesteld inhoudelijk beleid.
- Voor elke subsidie zijn er door de gemeenteraad doelstellingen vastgesteld in termen van effecten en prestaties die voldoen aan het SMART criterium.

- Het ankerpunt voor het vastleggen van deze doelstellingen is de begroting, ASV en beleidsplannen.
- Het is helder hoe activiteiten en prestaties zich verhouden tot het geld.
- Instellingen worden betrokken in het proces van beleidsvorming.

### **Fase 2 Verlenen**

- De doelstellingen van de subsidies sluiten aan op het kader (programmabegroting) en zijn goed geoperationaliseerd.
- Doelstellingen worden vooraf formeel aan instellingen kenbaar gemaakt zodat instellingen hun aanvraag hierop kunnen baseren.
- De afspraken die in de beschikking worden opgenomen zijn SMART en sluiten aan op de door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke kaders.
- Er is goed aan te geven wat de relatie is tussen de omvang van het geld en de te leveren prestaties ("waar voor je geld").

*C. Vervullen de gemeenteraad, het college en het ambtelijk apparaat de rol die van hen kan worden verwacht gegeven de nieuwe duale verhoudingen?*

### **Fase 1 Kaderstelling**

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

### **Fase 2 Verlenen**

- De doelstellingen van de subsidies sluiten aan op het kader (programmabegroting) en zijn goed geoperationaliseerd.
- De besluitvorming rond subsidies is in overeenstemming met de hiervoor vastgestelde regels.

### **Fase 3 Uitvoering**

- Gedurende de looptijd van de subsidie vindt er afhankelijk van het risico overleg plaats.
- Indien hiertoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat de afgesproken resultaten niet worden behaald, grijpt de gemeente gedurende de looptijd van de subsidie in en stelt de afspraken bij.

#### **Fase 4 Vaststellen**

- De gegevens die door de instelling worden gerapporteerd worden op de juiste wijze beoordeeld en gecontroleerd.
- Indien gemaakte afspraken niet worden gerealiseerd vindt altijd overleg plaats met de betrokken instelling.

#### **Fase 5 Evalueren**

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

*D. Is het proces van het afhandelen van subsidies efficiënt ingericht?*

#### **Fase 1 Kaderstelling**

- De gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn goed geïmplementeerd. Dit wil zeggen dat de gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn vertaald naar procesbeschrijvingen en procedures en dat het personeel hierin is getraind.
- Het ankerpunt voor het vastleggen van deze doelstellingen is de begroting, ASV en beleidsplannen.

#### **Fase 2 Verlenen**

- Doelstellingen worden vooraf formeel aan instellingen kenbaar gemaakt zodat instellingen hun aanvraag hierop kunnen baseren.
- Voor het opstellen van de beschikking vindt er een risicoanalyse plaats die gevolgen kan hebben voor het al dan niet toekennen van de subsidie of de verplichtingen die in de beschikking worden opgenomen ten aanzien van verantwoording en controle.
- Documenten in het verleningsproces zijn gestandaardiseerd.
- Er is sprake van een heldere werkverdeling in deze fase van het subsidieproces.
- De besluitvorming rond subsidies is in overeenstemming met de hiervoor vastgestelde regels.

#### **Fase 4 Vaststellen**

- Er is sprake van een heldere werkverdeling tussen de verschillende medewerkers in deze fase van het subsidieproces.

*E. Controleren wij als gemeente goed of afspraken worden nagekomen?*

#### **Fase 1 Kaderstelling**

- Het is helder hoe activiteiten en prestaties zich verhouden tot het geld.

#### **Fase 2 Verlenen**

- Voor het opstellen van de beschikking vindt er een risicoanalyse plaats die gevolgen kan hebben voor het al dan niet toekennen van de subsidie of de verplichtingen die in de beschikking worden opgenomen ten aanzien van verantwoording en controle.

- Er is goed aan te geven wat de relatie is tussen de omvang van het geld en de te leveren prestaties ( “waar voor je geld”).

### **Fase 3 Uitvoering**

- De gemeente is goed op de hoogte van het reilen en zeilen in een gesubsidieerde instelling.
- Indien hiertoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat de afgesproken resultaten niet worden behaald, grijpt de gemeente gedurende de looptijd van de subsidie in en stelt de afspraken bij.
- De instellingen realiseren de gemaakte afspraken over effecten en prestaties.

### **Fase 4 Vaststellen**

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

### **Fase 5 Evalueren**

- Periodiek beoordeelt het college de prestaties die door de gesubsidieerde instellingen zijn geleverd en informeert hierover de gemeenteraad.
- Periodiek beoordeelt het college de mate waarin de door de gesubsidieerde instellingen geleverde prestaties hebben bijgedragen aan het realiseren van de gewenste effecten en informeert hierover de gemeenteraad.

F. Worden de gewenste maatschappelijke effecten en resultaten bereikt?

### **Fase 1 Kaderstelling**

- De gemeentelijke subsidieverordening en bijzondere subsidieverordeningen zijn een adequate invulling van de beleidsuitgangspunten zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld.
- De gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn goed geïmplementeerd. Dit wil zeggen dat de gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn vertaald naar procesbeschrijvingen en procedures en dat het personeel hierin is getraind.
- Elke subsidie wordt verstrekt o.b.v. door de gemeenteraad vastgesteld inhoudelijk beleid.
- Voor elke subsidie zijn er door de gemeenteraad doelstellingen vastgesteld in termen van effecten en prestaties die voldoen aan het SMART criterium.
- Het ankerpunt voor het vastleggen van deze doelstellingen is de begroting, ASV en beleidsplannen.

### **Fase 2 Verlenen**

- De afspraken die in de beschikking worden opgenomen zijn SMART en sluiten aan op de door de gemeenteraad vastgestelde inhoudelijke kaders.

- Er is goed aan te geven wat de relatie is tussen de omvang van het geld en de te leveren prestaties ( “waar voor je geld”).

### **Fase 3 Uitvoering**

- De gemeente is goed op de hoogte van het reilen en zeilen in een gesubsidieerde instelling.
- Indien hiertoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat de afgesproken resultaten niet worden behaald, grijpt de gemeente gedurende de looptijd van de subsidie in en stelt de afspraken bij.
- De instellingen realiseren de gemaakte afspraken over effecten en prestaties.

### **Fase 4 Vaststellen**

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

### **Fase 5 Evalueren**

- Periodiek beoordeelt het college de prestaties die door de gesubsidieerde instellingen zijn geleverd en informeert hierover de gemeenteraad.
- Periodiek beoordeelt het college de mate waarin de door de gesubsidieerde instellingen geleverde prestaties hebben bijgedragen aan het realiseren van de gewenste effecten en informeert hierover de gemeenteraad.

*G. Wordt er bijtijds ingegrepen indien dingen fout lopen?*

### **Fase 1 Kaderstelling**

- De gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn goed geïmplementeerd. Dit wil zeggen dat de gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn vertaald naar procesbeschrijvingen en procedures en dat het personeel hierin is getraind.

### **Fase 2 Verlenen**

- Voor het opstellen van de beschikking vindt er een risicoanalyse plaats die gevolgen kan hebben voor het al dan niet toekennen van de subsidie of de verplichtingen die in de beschikking worden opgenomen ten aanzien van verantwoording en controle.

### **Fase 3 Uitvoering**

- Gedurende de looptijd van de subsidie vindt er afhankelijk van het risico overleg plaats.
- Aan dit overleg ligt een rapportage ten grondslag waarin de instelling aangeeft in hoeverre de afgesproken resultaten bereikt zullen worden.
- Indien hiertoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat de afgesproken resultaten niet worden behaald, grijpt de gemeente gedurende de looptijd van de subsidie in en stelt de afspraken bij.

#### **Fase 4 Vaststellen**

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

#### **Fase 5 Evalueren**

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

*H. Wordt er goed verantwoord en gerapporteerd in de lijn van instellingen naar college naar raad?*

#### **Fase 1 Kaderstelling**

- De gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn goed geïmplementeerd. Dit wil zeggen dat de gemeentelijke subsidieverordening en de bijzondere subsidieverordeningen zijn vertaald naar procesbeschrijvingen en procedures en dat het personeel hierin is getraind.
- De gemeenteraad speelt een actieve rol in het bijstellen van de doelstellingen.

#### **Fase 2 Verlenen**

- De doelstellingen van de subsidies sluiten aan op het kader (programmabegroting) en zijn goed geoperationaliseerd.
- Voor het opstellen van de beschikking vindt er een risicoanalyse plaats die gevolgen kan hebben voor het al dan niet toekennen van de subsidie of de verplichtingen die in de beschikking worden opgenomen ten aanzien van verantwoording en controle.

#### **Fase 3 Uitvoering**

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

### **Fase 4 Vaststellen**

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

### **Fase 5 Evalueren**

- Periodiek beoordeelt het college de prestaties die door de gesubsidieerde instellingen zijn geleverd en informeert hierover de gemeenteraad.
- Periodiek beoordeelt het college de mate waarin de door de gesubsidieerde instellingen geleverde prestaties hebben bijgedragen aan het realiseren van de gewenste effecten en informeert hierover de gemeenteraad.



### **Bijlage 3    lijst van geïnterviewde personen**

#### Raadsleden

- Mevr. Jongejan
- Mevr. Krol
- Dhr. Antuma
- Mevr. Sietzema

#### College van B&W

- Dhr. Stellinga

#### Instellingen

- Dhr. Van de Velde
- Mevr. Schenkel
- Dhr. Bethlehem
- Dhr. Bruining
- Dhr. Posthumus

#### Juridische Zaken

- Dhr. Van de Heide

#### Afdeling Samenleving

- Dhr. Waijer
- Mevr. Voolstra
- Dhr. Serier
- Mevr. Verbeek
- Dhr. Alberda
- Dhr. Roelfsema

## **Bijlage 4    lijst van onderzochte documenten**

Ten behoeve van het onderzoek is gebruik gemaakt van een groot aantal documenten. Hieronder treft u een overzicht aan van de belangrijkste documenten.

### Documenten die betrekking hebben op het instrument subsidie:

- Algemene subsidieverordening
- Deelverordening Samenlevingszaken
- Deelverordening Sport
- Verordening kinderopvang
- Beleidsregels deelverordening Evenementensubsidie
- 26 werkprocessen
- Subsidiedossier van de volgende instellingen:
  - Het Achtkant
  - Peuterspeelzalen
  - St. Maatschappelijk Werk
  - Openbare Bibliotheek
  - Zwembad S'veen

### Separate beleidsnotities

- Nota Jeugd in het Dorp
- Nota Onderwijsachterstandenbeleid
- Beleidsplan 2008-2011 Wet maatschappelijke ondersteuning
- Concept beleidsplan bibliotheekwerk cluster noordoost.

### Begrotingen

- Programmabegroting 2005 en 2006
- Productenboek Duale begroting 2005

### Marap en Berap

- Marap 1<sup>ste</sup> 2<sup>de</sup> 3<sup>de</sup> kwartaal 2006
- Berap 1<sup>ste</sup> 2<sup>de</sup> 3<sup>de</sup> kwartaal 2006

### Jaarrekeningen

- Jaarrekening 2005 en 2006

## **Bijlage 5    Ambtelijke en bestuurlijke reactie in het kader van hoor- en wederhoor**

### **MEMO**

Van               :       Ko Serier

Aan               :       College Burgemeester en Wethouders Achtkarspelen

Datum           :       6 maart 2008

Betreft          :       Reactie Rapport Subsidieonderzoek van de Rekenkamer dd. 18-2-2008

---

#### **Inleiding**

Onderstaand geven wij als College een reactie op de onderdelen Conclusies (hoofdstuk 3) en Aanbevelingen (hoofdstuk 4).

Over de **conclusies** kunnen we kort zijn. Wij onderschrijven de algemene en de conclusies per deelvraag zoals die in het rapport zijn getrokken. We onderstrepen daarbij dat meerdere malen in het rapport wordt opgemerkt dat er op een fors aantal trajecten verbeteringen zijn aangebracht en dat deze verbeteringen ook voortdurend worden toegepast in relatie tot de ontwikkelingen die aan de orde zijn.

#### **De aanbevelingen**

Er worden zes belangrijkste aanbevelingen gedaan. We geven op elke aanbeveling een korte reactie.

*1. Formuleer beleid ten aanzien van het instrument subsidie en pas vervolgens de ASV hierop aan.*

**Reactie.** Subsidie wordt verstrekt met het doel om een bepaald beleid te realiseren door aan een uitvoeringsinstantie financiële middelen te verstrekken waarmee de beoogde beleidseffecten c.q. –doelen worden bereikt.

Het is goed dat de wijze van subsidieverstrekking an-sich zich ook voltrekt krachtens een eigen, vastgestelde systematiek en methodiek dat we “subsidie-beleid” kunnen noemen. Zo ontstaat een éénheid in de aanpak hiervan. Een beleidsstuk dat dit vastlegt en waarin de suggesties uit het rapport worden meegenomen, kan organisatiebreed worden opgesteld, bediscussieerd en tenslotte door de gemeenteraad worden geaccordeerd.

Op basis hiervan kan dan vervolgens de ASV (opnieuw) worden vastgesteld.

**We stellen u dus voor deze aanbeveling over te nemen.**

*2. Formuleer (integrale) inhoudelijke doelstellingen voor alle beleidsvelden waarop subsidie wordt verstrekt. Deze inhoudelijke doelstellingen dienen consistent met de programmadoelstellingen te zijn.*

**Reactie.** De toelichting op deze aanbeveling is duidelijk en wordt door ons graag onderschreven. Daarbij dient de volgorde ook duidelijk te zijn: eerst de beleidsdoelstellingen, vervolgens de programmadoelstellingen en voortvloeiend daaruit de met de instellingen vastgelegde subsidiedoelstellingen. Op die wijze liggen de onderscheiden doelstellingen in elkaars verlengde en zijn ze consistent met elkaar. Zo kan ook weer goed “teruggedeneerd” worden van uitvoering naar aanvankelijke bedoeling en kan op een meer adequate wijze geëvalueerd worden. Uiteraard voert de gemeente hierbij de regie en worden de instellingen betrokken bij de wijze waarop men uitvoering gaat geven aan de beleidsdoelen van de gemeente. Uitgangspunt daarbij is dan ook de vraagsturing vanuit de gemeente.

**Wij stellen u voor deze aanbeveling over te nemen.**

*3. Zodra de inhoudelijke doelstellingen zijn vastgesteld door de gemeenteraad, dienen subsidie-instellingen hierover geïnformeerd te worden zodat zij de subsidieaanvraag hierop kunnen baseren.*

**Reactie.** In beginsel zijn we het met deze aanbeveling eens. Echter gelet op onze reactie op aanbeveling 2 moeten we er rekening mee houden dat er veelal nog een vertaling moet plaatsvinden van inhoudelijke doelstelling naar programmadoelstelling alvorens de slag naar subsidiedoelstelling gemaakt kan worden. Immers wanneer in een bepaald beleidsstuk door de gemeenteraad gemeentelijke doelen worden vastgelegd, moeten die nog wel worden vertaald naar een uitvoeringsplan resp. een uitvoeringsprogramma (in het kader van m.n. programmastructuur en –regie). Deze operationalisering (SMART-geformuleerd) hebben we nodig alvorens we in overleg gaan met betrokken instellingen die de uitvoering voor hun rekening gaan nemen. Pas dan kunnen we concrete afspraken maken en de daartoe bestemde subsidie adequaat vaststellen (uiteraard in overleg met die instellingen).

**Wij stellen u voor deze aanbeveling zo te nuanceren dat de subsidieinstellingen worden geïnformeerd zodra de programmadoelstellingen zijn vastgelegd.**

*4. De inhoudelijke doelstellingen dienen als rode draad in het gehele subsidieproces. Dit betekent o.a. dat de inhoudelijke doelstellingen expliciet benoemd dienen te worden in de verleningsbeschikking en in de vaststellingsbeschikking. Ook bij de evaluatie dient expliciet aandacht besteed te worden aan de realisatie van de inhoudelijke doelstellingen.*

**Reactie.** Als met “rode draad” wordt bedoeld dat de inhoudelijke doelstellingen leidend zijn in het gehele realisatie- en subsidieproces, dan zijn we het graag eens met deze aanbeveling. De bedoelde beschikkingen dienen dan vervolgens wel op de goede manier geredigeerd te worden. Immers de subsidie wordt verstrekt voor uitvoeringsactiviteiten die ingezet worden voor de (gehele of gedeeltelijke) realisatie van de inhoudelijke doelstellingen. We verstrekken geen subsidie voor doelstellingen, maar voor activiteiten en werkzaamheden die daaraan dienstbaar zijn. Het is dus goed om in de beschikkingen de uitvoeringsactiviteiten te relateren aan de inhoudelijke doelstellingen, maar tegelijk dienen we duidelijk te maken dat de subsidie verstrekt wordt voor de uitvoering van de werkzaamheden en dat de instellingen daarop worden “afgerekend”. Dan ook

kan de evaluatie zuiver verlopen. Overigens verdient het op de juiste wijze operationeel maken van inhoudelijke doelstellingen ook nog wel de nodige aandacht.

**We stellen u voor om in te stemmen met deze aanbeveling met inachtneming van onze gegeven reactie op dit punt.**

*5. Definieer heldere afspraken tussen raad, college en subsidie-instellingen en zorg dat deze consistent zijn met het dualisme en de gekozen subsidiesoort.*

**Reactie.** De toelichting op deze aanbeveling beoogt o.i. de onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden scherp te stellen. Daarin kunnen wij ons vinden. De verhouding tussen raad en college is gegeven met het dualisme. Echter het kan het college niet onverschillig zijn welke activiteiten door instellingen worden uitgevoerd ter realisatie van de inhoudelijke doelstellingen. Een goede regievoering impliceert hierbij ook dat het college samen met de instelling bepaalt welke activiteiten worden ingezet. Ofwel: ook het college dient een beslissing te kunnen nemen over de aard van de activiteiten en daartoe de instellingen te subsidiëren. Daarbij blijven de instellingen beroepsverantwoordelijkheid en –deskundigheid behouden.

**Wij stellen voor om deze aanbeveling als zodanig over te nemen met dien verstande dat ook het college (mede)beslist over welke activiteiten de instellingen uitvoeren om vastgesteld inhoudelijk beleid te realiseren.**

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

**Reactie.** Met deze aanbeveling zijn we het eens. Nog scherper dan voorheen zullen we moeten aangeven om welke soort subsidie het gaat en wat we daarmee willen bereiken.

**We stellen u voor in te stemmen met deze aanbeveling.**



Rekenkamercommissie Achtkarspelen, Dantumadeel  
en Dongeradeel  
p/a gemeente Achtkarspelen  
Postbus 2  
9285 ZV Buitenpost

afdeling : SLM  
behandeld door : J. Waijer  
doorkiesnummer : (0511) 548162  
e-mail : gemeente@achtkarspelen.nl

---

uw kenmerk	uw brief van	ons kenmerk	bijlage(n)
------------	--------------	-------------	------------

---

onderwerp

Conceptrapport subsidieonderzoek

Buitenpost,

Geachte Commissie,

De geïnterviewden van de afdeling samenleving hebben het conceptrapport subsidieonderzoek met plezier gelezen. In zijn algemeenheid zijn de feiten en daarop gebaseerde conclusies op een juiste en heldere wijze weergegeven. En het sterkt de ontwikkelingsrichting in de richting van productafspraken, die is ingezet.

Wel zijn er enkele kanttekeningen. Hopelijk kan het rapport hierop nog worden aangepast.

Praktisch

- De heer Roelfsema maakt deel uit van de afdeling samenleving, niet van de afdeling middelen.
- In een enkel geval wordt gesproken over de afdeling welzijn. De correcte benaming is afdeling samenleving.

Meer inhoudelijk

- Op pagina 7 staat cursief gedrukt, de zin: het aanbod stuurt de vraag in plaats van het aanbod!. In de rest van het rapport wordt deze stelling dusdanig genuanceerd, dat de cursivering een verkeerd beeld oproept. Dit wordt nog versterkt doordat dezelfde zin op pagina 14 bij de conclusies vetgedrukt wordt herhaald. Uiteraard onderschrijven we het belang van goede afspraken aan het begin van de subsidiecyclus. Daarom wordt deze werkwijze ook nagestreefd. Maar de indruk wordt nu gewekt dat de instellingen in 2005 en 2006 volledig het aanbod bepalen. Hiervan is volstrekt geen sprake. Er is intensief contact tussen de betrokken ambtenaren en instellingen. De gemeente is daardoor voldoende bepalend voor de inhoud van de producten die

## Rapportage

instellingen leveren. Dat hierin een verbeter slag mogelijk is onderschrijven we volledig. Maar ook hier dient verder te worden genuanceerd. Voor het zwembad in Surhuisterveen is het een stuk minder noodzakelijk stevige kaders te stellen. Er is sprake van een duidelijke politieke keus om hier een voorziening in stand te houden.

- Ook de voetnoot op pagina 11 wekt een foute indruk. Conform de subsidieverordening dient de subsidievaststelling voor 1 oktober plaats te vinden. Het dossieronderzoek heeft rond 1 oktober plaatsgevonden. Uit onze controle blijkt dat er op dat moment daadwerkelijk 8 subsidies waren vastgesteld. Twee subsidies waren nog niet vastgesteld; niet vanwege een trage afhandeling, maar vanwege een inmiddels opgelost verschil van inzicht met een instelling over de hoogte van de subsidie. In dezen wordt dus conform de subsidieverordening gewerkt.

In de conclusies kunnen we ons verder vinden. Het bovenstaande zou onzes inziens wel moeten leiden tot een aanpassing van conclusie C. Uiteraard zijn we altijd bereid deze brief nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,  
Namens de geïnterviewden van de afdeling,

J. Waijer  
Hoofd Afdeling Samenleving