



Effectiviteit en efficiency van de subsidiesystematiek

Eindrapport

Rekenkameronderzoek naar de subsidiesystematiek professionele instellingen
gemeente Weert

Rekenkamer gemeente Weert

juni 2007

Voorwoord

Voor u ligt het tweede rekenkameronderzoek in de gemeente Weert. De rekenkamer heeft de effectiviteit en efficiency van de subsidiesystematiek in de gemeente onderzocht. De keuze van dit onderwerp is tot stand gekomen na gesprekken met gemeenteraadsfracties eind 2006. Verschillende fracties gaven aan behoefte te hebben aan onderzoek naar de wijze van subsidiering van professionele instellingen.

Het onderzoek is in opdracht van de rekenkamer uitgevoerd door Jan-Willem van Giessen, PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

Het algemene doel van rekenkameronderzoek is om een effectievere, efficiëntere en rechtmatigere overheid te krijgen. We denken dat opvolging van de onderzoeksaanbevelingen hieraan een bijdrage zal leveren.

De rekenkamer wil iedereen bedanken die heeft meegewerkt aan dit onderzoek.

Anne-Marie Rooskens

Voorzitter rekenkamer Weert

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
INHOUDSOPGAVE	3
1 INLEIDING	4
1.1 WAAROM ONDERZOEK NAAR SUBSIDIEBELEID?	4
1.2 STATUS VAN DEZE RAPPORTAGE	4
1.3 LEESWIJZER.....	4
2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK	5
2.1 ONDERZOEKSVRAGEN	5
2.2 REIKWIJDE	5
2.3 ONDERZOEKSMETHODE.....	6
2.4 BRONNEN	6
3 NORMENKADER	7
4 RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK	17
4.1 DE SUBSIDIEVERORDENING	17
4.2 HET SUBSIDIEBELEID VAN DE GEMEENTE WEERT	17
4.3 DE SUBSIDIECONTRACTEN.....	18
4.4 DE DRIE INSTELLINGEN IN HET KORT	18
4.5 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN IN RELATIE TOT HET NORMENKADER	20
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	24
5.1 ALGEMENE CONCLUSIES	24
5.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	25
SAMENVATTING	30

1 Inleiding

1.1 Waarom onderzoek naar subsidiebeleid?

Rekenkameronderzoek heeft over het algemeen een terugblikkend karakter. Onderzocht wordt hoe zaken zijn verlopen, op welke wijze keuzen tot stand zijn gekomen en welke lessen voor de toekomst hieruit te trekken zijn. Een rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Weert is geen onlogische keuze. Subsidies zijn ten eerste een belangrijke uitgavenpost van de gemeente. Ten tweede heeft het subsidiebeleid een hoge maatschappelijke relevantie, omdat ze veel burgers uit Weert – direct, dan wel indirect – raakt. Immers, subsidies worden verstrekt aan professionele instellingen met een relatief groot publieksbereik in de gemeente Weert.

Ten derde, steeds meer gemeenten profileren zich nadrukkelijk als opdrachtgever en verwachten van de instellingen dat zij zich manifesteren als maatschappelijk ondernemers. Om dit mogelijk te maken zorgen de gemeenten vaak voor een aantal voorwaarden zoals scholing in kostprijsberekening, investeringen in systemen en de mogelijkheid voor de instelling om een risicobuffer op te bouwen. De gemeente Weert is sinds 1998 ook deze richting ingeslagen (zie paragraaf 4.2).

Ten slotte schetsen de resultaten van rekenkameronderzoeken naar lokaal subsidiebeleid in andere gemeenten geen rooskleurig beeld. Kort samengevat zeggen deze onderzoeken dat er te weinig doelen worden gesteld bij de subsidieverstrekking, het onduidelijk is of de gestelde doelen worden gehaald en het proces en de criteria voor de toekenning lang niet altijd duidelijk zijn.

Met deze ontwikkelingen op de achtergrond en vanwege het financiële en maatschappelijke belang van het onderwerp heeft de rekenkamer van de gemeente Weert gekozen voor een onderzoek naar de systematiek van subsidiëring van professionele instellingen.

1.2 Status van deze rapportage

De feitelijke onderzoeksresultaten zijn vastgelegd in de Nota van bevindingen. Deze is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie met het verzoek aan te geven of het opgenomen feitenrelaas juist en volledig is. Het ontvangen commentaar is, voor zover relevant in de ogen van de rekenkamer, verwerkt in dit concept eindrapport dat voor bestuurlijk wederhoor wordt aangeboden aan het college. De reactie van het college zal als bijlage bij het definitieve eindrapport worden opgenomen.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak van het onderzoek. Daarbij wordt ingegaan op de onderzoeksvragen en de uitvoering van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt het normenkader toegelicht. Hoofdstuk 4 bevat, naast een beschrijving van het subsidiebeleid van de gemeente Weert, de feitelijke bevindingen van het onderzoek. Deze zijn gerubriceerd aan de hand van het normenkader. Het rapport sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

2 Aanpak van het onderzoek

2.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamer heeft het doel van het onderzoek als volgt geformuleerd:

Onderzoeken of de wijze van subsidiëring van professionele instellingen door de gemeente Weert doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. Daarnaast moet het onderzoek inzicht opleveren in de toegevoegde waarde van deze subsidiesystematiek voor de klanten van deze instellingen.

Deze doelstelling is vertaald in de volgende onderzoeksvragen:

- Wat wilde de gemeente bereiken door te gaan werken met prestatieafspraken in de subsidierelatie met de professionele instellingen?
- Zijn deze doelen behaald in de periode vanaf 2001 tot en met 2006?
- Heeft de gemeente maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden c.q. voordelen die het instrument van prestatieafspraken conform de theorie zou kunnen bieden?
- Welke mogelijkheden zijn niet benut en tot welk voordeel had dit kunnen leiden voor de gemeente?
- Wat is het oordeel van de instellingen zelf en de klanten van die instellingen over de wijze van subsidiëring door de gemeente?
- Is er een causale relatie te leggen tussen de wijze van subsidiëren en het kwaliteit van het aanbod?

Het onderzoek spitst zich toe op drie instellingen die de rekenkamer wat betreft maatschappelijke relevantie en mate van afhankelijkheid van gemeentelijke subsidie representatief acht om in algemene zin tot een oordeel te komen over de wijze van subsidiëring van professionele instellingen door de gemeente Weert. Het betreft:

- De stichting kinderopvang Humanitas;
- De stichting PUNT welzijn;
- Het Munttheater.

2.2 Reikwijdte

De reikwijdte van het onderzoek is op de volgende manier ingeperkt:

- De onderzoeksperiode betreft de periode 2001-2006. Het onderzoek zal zich concentreren op de jaren 2005 en 2006. De bevindingen zullen in perspectief worden geplaatst van de jaren daarvoor vanaf 2001. De rekenkamer is van mening dat de recente ervaringen voor het onderzoek belangrijker zullen zijn dan een historische reconstructie van de gang van zaken in de periode 2001-2004.
- Het onderzoek richt zich niet op de efficiency en doeltreffendheid van de professionele

instellingen zelf.

2.3 Onderzoeksmethode

Het feitelijke onderzoek is in opdracht van de rekenkamer Weert uitgevoerd door PricewaterhouseCoopers. Het onderzoek bestond in grote lijnen uit de volgende stappen:

1. Voorbereiden onderzoek.
2. Opstellen normenkader.
3. Analyseren documenten en dossiers.
4. Interviewen vertegenwoordigers gemeente en instellingen.
5. Maken Nota van bevindingen.
6. Verwerken reactie ambtelijke organisatie op Nota van bevindingen.
7. Maken concept eindrapport.
8. Verwerken reactie college van B&W op concept eindrapport.
9. Maken eindrapport.

2.4 Bronnen

In het kader van het onderzoek is gesproken met de volgende personen:

Ambtenaren gemeente Weert:

- Marion Heuvelmans (Munttheater)
- Riek Klaessen (Humanitas)
- Esther Giesberts (Punt Welzijn)
- Vertegenwoordigers van de drie instellingen:
- Hans Kraaijeveld (directeur a.i. Munttheater)
- Paul Horsmans en Ria Egelmeers (directeur en controller Punt Welzijn)
- Teddy Arts (regiomanager Humanitas).

Naast de gesprekken is gebruik gemaakt van diverse van de gemeente Weert verkregen documenten, zoals subsidieovereenkomsten met instellingen, begrotingen en jaarverslagen instellingen, beleidsnota's cultuur en welzijn en nota's over subsidiesystematiek.

3 Normenkader

Dit hoofdstuk bevat het normenkader voor het rekenkameronderzoek naar de subsidiesystematiek van de gemeente Weert. Het normenkader is richtinggevend bij het inventariseren en analyseren van het onderzoeksmateriaal. De feitelijke situatie in Weert zal worden afgezet tegen de geformuleerde normen. Deze toetsing vormt de basis voor de door de rekenkamer te trekken conclusies.

De onderzoeksvragen krijgen aan de hand van de algemeen gangbare cyclus van subsidieverlening een vertaling in een aantal normen.

Overzicht normen

In onderstaand schema zijn de hierna uit te werken normen op een rij gezet.

Stap in subsidieproces			Norm	Subnorm
A	Subsidiebeleid algemeen	1	De doelen van de gemeente Weert van prestatiegerichte subsidiëring zijn gehaald (2001-2006)	
		2	Subsidieverordeningen zijn geïmplementeerd en werkbaar	2a Er zijn proces- en of functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden
				2b Dergelijke beschrijvingen worden in praktijk toegepast en als werkbaar ervaren
				2c Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten
				2d De procedures van subsidieverstrekking worden systematisch bewaakt
		3	Periodiek vindt evaluatie van de subsidiëring plaats	
		4	De gemeenteraad wordt door het college adequaat geïnformeerd over de subsidiëring van de instellingen en de resultaten	

B	Subsidieaanvraag	5	Er is sprake van een heldere opdrachtformulering door de gemeente	
		6	Subsidieaanvragen voldoen aan de gestelde eisen	
		7	Instellingen hebben hun klanten/cliënten betrokken bij de totstandkoming van de aanvraag	
C	Subsidieverlening	8	Beschikkingen tot subsidieverlening bestaan uit ten minste 5 vaste onderdelen (of uitvoeringsovereenkomst / subsidiecontract)	8a Doorvertaling beleidsdoelen in afspraken over te leveren dienst/producten
				8b Het subsidiebedrag
				8c Heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling
				8d Bevoorschottingstermijnen
				8e Verwijzing naar van toepassing zijnde subsidieverordening
		9	Afspraken in uitvoeringsovereenkomst (subsidiecontract) zijn voldoende expliciet en eenduidig (SMART) en gericht op output	
		10	Gemeente beoordeelt i.k.v. subsidieverlening de financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling	
		11	Subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid	
D	Toezicht/monitoring	12	Gemeente houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling	

E	Subsidievaststelling	13	Prestaties en financiële verantwoording worden beoordeeld bij de vaststelling	
		14	Passende maatregelen worden getroffen bij het niet of gedeeltelijk niet nakomen van de afspraken	
		15	Gemeente hanteert een adequaat systeem van functiescheiding bij de vaststelling	
		16	Subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid	

A Subsidiebeleid algemeen

Waar het gaat om subsidieverstrekking in zijn algemeenheid vindt de rekenkamer dat het proces van subsidieverstrekking aan de volgende normen moet voldoen:

1. Doelen van prestatiegerichte subsidiëring zijn gehaald (2001-2006).
2. Subsidieverordeningen zijn geïmplementeerd en werkbaar.
3. Periodiek vindt evaluatie van de subsidiëring plaats.
4. (Meerjaren)afspraken zijn voldoende expliciet en eenduidig.
5. De gemeenteraad wordt door het college adequaat geïnformeerd over de subsidiëring van de instellingen en de resultaten.

Norm 1: De doelen van prestatiegerichte subsidiëring zijn gehaald

De gemeente Weert heeft bij de introductie van de prestatiegerichte subsidiëring een aantal doelen voor ogen gehad (zie hoofdstuk 4). De vraag is nu of en in welke mate deze doelstellingen in de periode 2001-2006 zijn gerealiseerd.

Norm 2: Geïmplementeerde en werkbare subsidieverordeningen

Het feit dat er wet- en regelgeving is, is nog geen garantie voor toepassing daarvan. De rekenkamer hanteert daarom als norm dat de bepalingen uit de subsidieverordening zijn verankerd in de dagelijkse werkprocessen van de organisatie. Hierbij gaat het om minimaal het volgende:

2a. Er zijn proces- en/of functiebeschrijvingen die duidelijkheid geven in taken en verantwoordelijkheden:

Het beschrijven van werkprocessen en functies is van belang om duidelijkheid te scheppen in taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke organisatie. Het is één van de elementen om te komen tot een efficiënte en effectieve uitvoering van werkzaamheden. Dergelijke beschrijvingen zijn tevens een waarborg voor de continuïteit van organisaties. Het voorkomt dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat van één persoon die impliciet op de hoogte is van de te

volgen werkprocessen. In het kader van subsidiëring van professionele instellingen zijn duidelijke richtlijnen extra belangrijk, omdat bij de subsidiëring van deze instellingen vaak meerdere beleidsmedewerkers betrokken zijn.

2b. Dergelijke beschrijvingen worden in de praktijk toegepast en als werkbaar ervaren:

Het beeld van een handboek met proces- en functiebeschrijvingen dat nooit van de plank wordt gehaald is bijna spreekwoordelijk. Beschrijvingen van processen en functies hebben echter pas waarde als deze bij medewerkers bekend zijn, als werkbaar worden ervaren en in de praktijk worden toegepast.

2c. Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten:

Een ander element voor de waarborging van kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie in een organisatie is het gebruik van gestandaardiseerde documenten. De rekenkamer acht het van belang dat de gemeente Weert bij subsidiëring van professionele instellingen zowel intern als extern gebruik maken van vaste formats. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om aanvraagformulieren, door de gemeente verplichte indelingen voor begrotingen en verantwoordingsrapportages van instellingen, standaardbeschikkingen en interne checklists voor de beoordeling van aanvragen.

2d. De procedures van subsidieverstrekking worden systematisch bewaakt:

Subsidiëring van professionele instellingen is een proces dat zich uitstrekt over de tijd. De subsidie voor een enkel jaar bestrijkt qua werkzaamheden niet zelden een periode van jaren (van aanvraag tot vaststelling). Om grip te houden op dit traject vindt de rekenkamer dat de gemeente een voorziening dient te hebben waarmee ze de voortgang kan bewaken. De kern van deze voorziening moet zijn dat er zicht is op correspondentie tussen gemeente en instelling, te zetten processtappen en de daarbij te hanteren termijnen.

Norm 3: Periodieke evaluatie van subsidiëring

Evaluatie van wet- en regelgeving en beleid wordt algemeen beschouwd als een vast element in de beleidscyclus van overheden. Bij subsidiëring van professionele instellingen dient de evaluatie naar de mening van de rekenkamer tweeledig te zijn. Enerzijds dient er periodieke evaluatie van het welzijns- en cultuurbeleid, en de consequenties hiervan voor het subsidiebeleid, plaats te vinden, anderzijds dient het subsidieproces zelf periodiek tegen het licht gehouden te worden. Dit laatste kan eventueel leiden tot aanpassingen in de subsidieverordening en/of de werkprocessen.

Norm 4: Adequate informatievoorziening van college richting gemeenteraad

Over de volle breedte van het proces van subsidieverstrekking acht de rekenkamer het van belang dat de gemeenteraad op adequate wijze door het college geïnformeerd wordt en zo in de gelegenheid wordt gesteld invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. De rekenkamer maakt hierbij onderscheid naar structurele en incidentele informatievoorziening. Structurele informatievoorziening bestaat uit:

- het in de gemeentebegroting bieden van inzicht in de omvang van subsidies aan

professionele instellingen en de bijdragen die de producten/diensten van de instellingen leveren aan realisatie van de maatschappelijke doelen (doelstelling);

- het in de gemeentearrekening bieden van inzicht in de omvang van subsidies aan professionele instellingen en door de instellingen geleverde prestaties (realisatie).
- het in managementrapportages (MARAPS) bieden van tussentijdse inzichten in door de instellingen geleverde prestaties afgezet tegen de gemaakte afspraken.

Daarnaast dient de gemeenteraad actief door het college geïnformeerd te worden als zich substantiële ontwikkelingen en risico's voordoen in de subsidierelatie met de instelling (bijvoorbeeld in geval van een zorgwekkende financiële positie van een instelling).

B Subsidieaanvraag

Het proces van subsidieverstrekking begint met het indienen van een aanvraag door de organisatie die subsidie wenst te ontvangen. Voor het beoordelen van de rol van de gemeente hierbij past de rekenkamer de volgende norm toe:

Norm 5: Heldere opdrachtformulering

Hoewel wettelijk niet verplicht vindt de rekenkamer dat de gemeente de jaarlijkse of vierjaarlijkse aanvraag van subsidie door de instelling vooraf dient te laten gaan door een *schriftelijke* uitnodiging hiertoe van de kant van de gemeente. Door dit te doen kan de gemeente op voorhand richting geven aan de aanvraag van de instelling. De volgende elementen dienen terug te komen in een dergelijke opdrachtformulering:

- een typering van het aanbod dat de gemeente wenst waarbij expliciet de relatie wordt gelegd met het realiseren van (een deel van) een bepaalde beleidsdoelstelling;
- de voorwaarden waaronder de gemeente subsidie wil verstrekken (t.a.v. prijs/kosten, kwaliteit, tijdsfasering);
- op welke wijze subsidieaanvragen kunnen worden ingediend, waar en wanneer.

Norm 6: Aanvraag van instelling voldoet aan de gestelde eisen

In de regel kan subsidie alleen worden verleend als de instelling een aanvraag heeft ingediend die voldoet aan de door de gemeente geformuleerde inhoudelijke en procedurele eisen.

Norm 7: Klanten/cliënten zijn door de instelling betrokken bij de aanvraag

De aanvraag van een instelling dient niet alleen te voldoen aan de formele eisen maar het aanbod van diensten/producten moet ook inspelen op de vraag/behoefte van de klanten/cliënten. De instellingen kunnen dit op verschillende manieren organiseren. Te denken valt aan een vraaganalyse, klantenpanels, programmaraad, raadplegen cliëntenplatform, etc.

C Subsidieverlening

Het verlenen van subsidie is een formeel juridisch moment in het traject van subsidieverstrekking en vindt plaats door middel van het afgeven van een beschikking; het kent zijn grondslag in afdeling 4.2.3 van de Awb. Voor het beoordelen van de subsidieverlening door de gemeente hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- 8 Beschikkingen tot subsidieverlening bevatten:
 - de doorvertaling van beleidsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten;
 - het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt
 - heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling;
 - bevoorschottingstermijnen;
 - een verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening.
- 9 Expliciete en eenduidige afspraken
- 10 De gemeente beoordeelt in het kader van de subsidieverlening de financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling
- 11 De subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid.

Norm 8: Vaste onderdelen van de subsidiebeschikking

Naast de van toepassing zijnde subsidieverordening vormt de beschikking tot subsidieverlening en de daar onder liggende uitvoeringsovereenkomsten of subsidiecontracten een belangrijke (juridische) verankering van de relatie tussen gemeente en instelling. In de beschikking tot subsidieverlening kan de gemeente op basis van de verordening op maat afspraken maken met de instelling. De rekenkamer vindt het in dit kader van belang dat de beschikking tenminste de volgende vijf onderdelen kent, dan wel dat in de beschikking verwezen wordt naar documenten waarin bepalingen op deze onderdelen vastliggen:

8a. De doorvertaling van beleidsdoelstellingen in afspraken over te leveren producten:

Om aansluiting van de activiteiten van de instelling op het beleid van de gemeente te waarborgen dient in de beschikking tot subsidieverleningen de relatie tussen te realiseren producten/diensten en de beleidsdoelstelling(en) van de gemeente tot uitdrukking te komen. Hieraan gerelateerde basisvoorwaarde uit de Awb is dat beschikkingen een beschrijving moeten geven van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend (artikel 4:30 Awb). In aanvulling hierop vindt de rekenkamer dat sprake moet zijn van voldoende concreetheid zodat sturing op resultaten mogelijk is. Deze concreetheid hoeft niet doorgevoerd te worden tot op het laagste detailniveau, maar wel op een zodanig niveau dat afspraken voldoende specifiek en meetbaar zijn.

8b. Het subsidiebedrag, dan wel de wijze waarop dit bepaald wordt:

In de Awb is bepaald dat beschikkingen tot subsidieverlening de hoogte van het subsidiebedrag dienen te vermelden, dan wel dat is aangegeven op welke wijze de hoogte van het subsidiebedrag

wordt berekend. In dit laatste geval dient wel te worden aangegeven wat het maximaal vast te stellen subsidiebedrag is (artikel 4:31 Awb). De rekenkamer acht strikte toepassing hiervan van belang omdat het situaties met een open-einde karakter voorkomt.

8c. Heldere voorwaarden t.a.v. inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling:

Om tijdens de uitvoering en na afloop van het subsidiejaar zicht te krijgen op de prestaties van de gesubsidieerde instelling en om beleidsinformatie te verkrijgen voor evaluatieve doeleinden is het belangrijk dat de gemeente in de beschikking aangeeft wat zij wenst qua inhoud, vorm en frequentie van verantwoordingsrapportage door de instelling. Op deze manier bewerkstelligt de gemeente dat ze informatie krijgt die aansluit bij de behoefte.

8d. Bevoorschottingstermijnen:

Gelet op de hoogte van subsidies aan professionele instellingen acht de rekenkamer bevoorschotting noodzakelijk. Voor de financiële planning bij de instelling is het van belang dat duidelijk is op welk moment ze welke bedragen kunnen verwachten. Op grond van artikel 4:54 van de Awb dient dit in de beschikking tot subsidieverlening vermeld te worden.

9e. Verwijzing naar de van toepassing zijnde subsidieverordening:

Subsidieverordeningen bevatten gemiddeld genomen een diversiteit aan rechten en plichten voor gesubsidieerde en verstrekker. De rekenkamer vindt het van belang dat de beschikking verwijst naar de van toepassing zijnde verordening. Op deze manier kan er achteraf geen discussie ontstaan over welke verordening van toepassing is.

Norm 9: Expliciete en eenduidige afspraken

De rekenkamer is van mening dat de afspraken tussen gemeente en instelling zoals vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst of subsidiecontract zowel in financiële als in inhoudelijke zin voldoende expliciet en eenduidig moeten zijn. De interpretatieruimte moet minimaal zijn. Op deze manier weten zowel gemeente als instelling waar ze aan toe zijn en is op een objectieve manier vast te stellen of de instelling heeft "geleverd" volgens contract en conform de gestelde voorwaarden. Bij budgetsubsiëring hoort dat de afspraken vooral gaan over door de instelling te leveren output (prestaties). Doelstellingen dienen zoveel mogelijk SMART geformuleerd te zijn.

Norm 10: Beoordeling financiële positie en elementen van het interne beheer van de instelling

De problemen in de gesubsidieerde welzijn- en cultuursector maken dat de rekenkamer van mening is dat een gemeente bij het verlenen van subsidie moet stilstaan bij de financiële positie en het interne beheer van de instelling. De gemeente heeft, gelet op de noodzaak van continuïteit in de uitvoering van met name het welzijnswerk, belang bij een financieel gezonde instellingen. Expliciet dient de gemeente stil te staan bij de financiële positie van de instelling, de beheersing van financiële risico's door de instelling en de bestuurlijke en financiële relaties met derden. Dit vloeit ook voort uit de eigen subsidieverordeningen van veel gemeenten waarin een bepaling is

opgenomen dat de gemeente subsidie kan weigeren als de instelling beschikt over voldoende middelen. Om te kunnen beoordelen of de subsidieverlening geweigerd dient te worden, moet een gemeente expliciet vooraf de financiële situatie van de subsidieaanvrager beoordelen. Het in een vroegtijdig stadium op het spoor komen van onvolkomenheden biedt de mogelijkheid bij te sturen en verkleint de kans op ernstige problemen op een later moment.

Norm 11: Tijdigheid van de subsidieverlening

Voor een professionele instelling is het van belang dat zij tijdig formeel op de hoogte wordt gesteld van de hoogte van de financiële middelen die de gemeente toekent en de randvoorwaarden die daarbij van toepassing zijn. Op die manier kan de instelling zorgdragen voor een goede organisatorische en financiële planning. Dit veronderstelt overigens wel dat de instelling zelf de subsidieaanvraag tijdig heeft ingediend. Normen voor tijdigheid van subsidieverlening zijn in het algemeen door de gemeente zelf geformuleerd in de subsidieverordening.

D Toezicht/monitoring

Na verlening van de subsidie is het aan de gesubsidieerde instelling uitvoering te geven aan de overeengekomen activiteiten. De gemeente dient hier in de optiek van de rekenkamer toezicht op te houden. Dit om te voorkomen dat eventuele problemen zich pas na afloop van het subsidiejaar openbaren. Voor de beoordeling hiervan hanteert de rekenkamer de volgende norm:

Norm 12: De gemeente houdt systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling

De rekenkamer vindt het van belang dat de gemeente gedurende het uitvoeringsjaar op systematische wijze toezicht houdt op de instelling en tussentijdse verantwoording controleert en beoordeelt. De kern van dit toezicht dient te bestaan uit:

- a. minimaal één tussentijds gesprek met de instelling (bestuurlijk dan wel ambtelijk, instellingsbreed);
- b. verplichte tussentijdse verantwoording door de instelling waar expliciet door de gemeente naar gekeken wordt;
- c. het aanwezig zijn en in voorkomende gevallen gebruik maken van de bevoegdheid om onderzoek uit te voeren bij de instelling.

E Subsidievaststelling

Subsidievaststelling vormt het slotstuk van het traject van subsidieverstrekking. Het is het moment dat de gemeente beziet of voldaan is aan de voorwaarden verbonden aan de verleende subsidie en de hoogte van het subsidiebedrag definitief vastgesteld wordt. Bij de beoordeling hiervan onderscheidt de rekenkamer de volgende normen:

- 13 Prestaties en financiële verantwoording worden beoordeeld bij de vaststelling.
- 14 Passende maatregelen worden getroffen bij het niet of gedeeltelijk niet

nakomen van de afspraken.

- 15 De gemeente hanteert een adequaat systeem van functiescheiding bij de vaststelling.
- 16 De subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid.

Norm 13: Beoordeling van prestaties en financiële verantwoording

Subsidiëring is geen geldverstrekking “om niet”. Aan subsidieverlening worden door de gemeente afspraken over te leveren prestaties verbonden. Aan het eind van het tijdvak waarover subsidie is verstrekt, dient de gemeente in de optiek van de rekenkamer expliciet stil te staan bij de vraag of de gesubsidieerde instelling de afspraken is nagekomen. De door de instelling ingediende inhoudelijke en financiële verantwoording vormt hiervoor de basis. De rekenkamer vindt het van belang dat de beoordeling op schrift wordt gesteld.

Norm 14: Passende maatregelen bij (gedeeltelijk) niet nakomen van afspraken

Wanneer uit bovengenoemde beoordeling blijkt dat afspraken geheel of gedeeltelijk niet zijn nagekomen, zal de gemeente hier naar oordeel van de rekenkamer op een passende manier gevolg aan moeten geven. Het meest geëigende instrument hiervoor is het lager vaststellen van de subsidie dan verleend. Eventueel vooruitbetaalde middelen zullen in dat geval terug moeten worden gevorderd. Ook kan het niet nakomen van afspraken consequenties hebben voor het toekomstige beleid en de met de instelling te maken afspraken; bijvoorbeeld tot uitdrukking komend in de afbouw van activiteiten of het onderbrengen van activiteiten bij een andere instelling. Het afbouwen van subsidie dient overigens gezien te worden in het licht van de randvoorwaarden uit artikel 4:51 van de Awb. In dit artikel is bepaald dat een subsidie die verstrekt is voor drie of meer opeenvolgende jaren alleen stopgezet kan worden op grond van gewijzigde omstandigheden en/of inzichten die zich tegen (ongewijzigde) voortzetting verzetten. De subsidieverstrekker dient hierbij een redelijke termijn in acht te nemen.

Norm 15: Adequaat systeem van functiescheiding bij subsidievaststelling

Analoog aan de veel voorkomende functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving zou er in de beleving van de rekenkamer idealiter ook sprake moeten zijn van een ambtelijke functiescheiding tussen het maken van de afspraken in het kader van subsidieverlening en het controleren van de realisatie daarvan bij de subsidievaststelling. Omdat dit gelet op de schaalgrootte van de gemeente Weert wellicht moeilijk te realiseren is, hanteert de rekenkamer het uitgangspunt dat er bij het vaststellen van subsidie minimaal sprake moet zijn van een suboptimale situatie waarbij er:

- a. een controle plaatsvindt door een andere beleidsmedewerker en/of het bureauhoofd;
- b. een “onafhankelijke” financiële toets wordt verzorgd door de financiële afdeling van de gemeente.

Norm 16: Tijdigheid van subsidievaststelling

Het traject van subsidieaanvraag tot subsidievaststelling kan een periode van meer dan twee jaar bestrijken. Om te voorkomen dat deze doorlooptijd nog verder wordt opgerekt, vindt de rekenkamer het van belang dat de vaststelling van subsidie wordt gekenmerkt door tijdigheid. Ook voor de instelling is het van belang tijdig zekerheid te hebben over het bedrag dat uiteindelijk wordt toegekend. Ook hier geldt dat de meeste gemeenten zichzelf in hun verordeningen normen opleggen. Mocht dat niet het geval zijn, dan hanteert de rekenkamer een termijn van 8 weken na aanvraag om subsidievaststelling zoals gebruikelijk is voor het verlenen van beschikkingen (ar4:13 Abw).

4 Resultaten van het onderzoek

4.1 De subsidieverordening

De subsidieverordening voor de professionele instellingen in de gemeente Weert dateert van 1993. Deze verordening is mede als gevolg van de invoering van de budgetsubsiëring in 2000 aangepast. Een aantal artikelen is toen niet van toepassing verklaard doordat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een bepaalde activiteit bij de instelling zelf is komen te liggen, de Algemene wet bestuursrecht bepalingen heeft opgenomen en bepaalde bepalingen in de subsidieverordening geregeld zijn in de subsidiecontracten met de instellingen. In de toelichting op het raadsvoorstel (30 maart 2000) staat dat de aanpassing van de subsidieverordening wordt doorgevoerd vooruitlopend op een geheel nieuwe verordening. Deze is medio 2007 nog niet beschikbaar. De subsidieverordening uit 1993 met de aanpassingen van 2000 is daarom anno 2007 nog steeds van kracht.

4.2 Het subsidiebeleid van de gemeente Weert

In 1997 heeft de gemeente Weert de basis gelegd voor de subsidiesystematiek zoals die op dit moment voor de professionele instellingen wordt toegepast¹. Doel is een meer op output gerichte vorm van subsidiëring voor de professionele instellingen. Essentieel kenmerk van budgetsubsiëring is de scheiding van verantwoordelijkheden tussen gemeente en instellingen. De gemeente is verantwoordelijk voor het formuleren van de hoofdoelen van beleid dat zij door middel van subsidiëring van professionele instellingen wil sturen c.q. beïnvloeden. De instelling is verantwoordelijk voor de uitvoering. De gemeente is de opdrachtgever die betaalt voor een activiteit, product of een prestatie van een van tevoren bepaalde omvang, aard en kwaliteit. De subsidiesystematiek dient stimulerend te werken bij het leveren van activiteiten, producten en prestaties. Stimulerend in de zin dat ze een bijdrage leveren aan de realisatie van de door de gemeente geformuleerde maatschappelijke doelen en stimulerend voor de instelling om als maatschappelijk ondernemer met de nodige vrijheden te opereren.

De gemeente maakt met de instellingen zo concreet mogelijke afspraken over de te realiseren doelen en de te ondernemen activiteiten. Doelen die door de instellingen zelf te realiseren, te beïnvloeden en te toetsen zijn. De instelling dient daarvoor voldoende geëquipeerd te zijn.

De volgende uitgangspunten voor budgetsubsiëring zijn vastgesteld:

- Subsiëring is geen doel op zichzelf. Het subsidiesysteem moet gericht zijn op de te leveren prestaties.
- Subsiëring is niet gericht op instandhouding van instellingen, maar op het leveren van prestaties.
- Particuliere organisaties zijn volwaardige partners van de overheid met een eigen verantwoordelijkheid.
- Subsiëring moet stimulerend werken, met andere woorden zelffinanciering mag niet

¹ Uitgangspuntennota Budgetsubsiëring, geen Columbusmanagement (1997)
eindrapport juni 2007

worden afgestraft.

- Een subsidiesysteem moet zekerheid verschaffen aan beide partijen.
- Een subsidiesysteem moet zodanig flexibel zijn dat het ook toepasbaar is als de financiële omstandigheden zich wijzigen.
- De uitvoering van het subsidiesysteem moet gepaard gaan met zo weinig mogelijk bureaucratie.

In de Tussenrapportage invoering budgetsubsiëring (1998) wordt nog een aantal randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing van de systematiek toegevoegd. Voorwaarden die in subsidiecontracten een plek dienen te krijgen.

- Instellingen moeten kunnen beschikken over voldoende budget voor huurderonderhoud en vervangingsinvesteringen.
- Instellingen moeten kunnen beschikken over een financiële buffer (bezittingen, reserves of voorzieningen) voor het opvangen van tegenvallers en risico's en het aantrekken van vreemd vermogen. Dit is gekoppeld aan een heldere verdeling van genoemde risico's over gemeente en instellingen. Consequentie van de keuze om instellingen "winsten" te laten behouden en naar eigen inzicht te laten inzetten is dat "verliezen" voor rekening van de instelling komen.
- Met name de instellingen maar ook de gemeente zijn voorzien van een goede (administratieve) organisatie die is toegerust voor de meer zakelijke manier van opereren.
- In een ambtelijk vooroverleg vinden onderhandelingen plaats over de producten, prestaties en activiteiten en de daarbij behorende kostprijzen en gewenst subsidieniveau. De onderhandelingen dienen plaats te vinden op basis van vooraf bepaalde beleidskeuzes en financiële kaders.

4.3 De subsidiecontracten

De gemeente Weert sluit met de drie instellingen subsidiecontracten af die in principe een looptijd hebben van vier jaar. De contracten kunnen voor een jaar worden verlengd. De contracten worden ondertekend door de voorzitter van het bestuur van de instelling en de burgemeester namens de gemeente Weert. In het contract worden te leveren producten/activiteiten/resultaten/prestaties vastgelegd. Daarnaast worden in het contract afspraken gemaakt over door de instelling te registreren gegevens, de opbouw van het subsidiebedrag, de rapportageverplichtingen voor de instellingen, de opbouw van reserves door een positief exploitatieresultaat en het overleg tussen gemeente en instelling.

4.4 De drie instellingen in het kort

Het onderzoek spitst zich zoals gezegd toe op drie professionele instellingen in Weert. In de

context van het onderzoek kunnen deze in het kort als volgt worden getypeerd.

Munttheater

- De gemeentelijke subsidie bedroeg in 2006 € 967.000.
- Het subsidiecontract loopt van 1/1/2003 tot en met 31/12/2006.
- Voor 2007 is het subsidiecontract met 1 jaar verlengd.
- De jaarrekening 2005 is pas sinds kort gereed maar nog niet goedgekeurd door de gemeente.
- Uit onderzoek van E&Y bleek een tekort van € 150.000 (belangrijkste oorzaken: andere waarderingsgrondslagen, geen pensioenpremies afgedragen en reserves opgenomen zonder bestemming).
- De jaarrekening 2006 laat wederom geen sluitende exploitatie zien.
- De belangrijkste prestaties in het subsidiecontract zijn:
 - minimaal 30 voorstellingen per jaar door het amateurveld
 - 65 professionele voorstellingen per jaar
 - 15.000 bezoekers per jaar
 - breed programma dat aansluit op Weerter belangstelling.

Stichting Punt Welzijn

- De gemeentelijke subsidie in 2006 bedroeg € 1,6 mln. Daarnaast heeft de instelling nog circa € 800.000 aan projectsubsidies van diverse overheden (waaronder gemeente Weert) ontvangen.
- Het subsidiecontract loopt van 1/1/2003 tot en met 31/12/2006. Voor 2007 is het subsidiecontract met één jaar verlengd.
- In het subsidiecontract worden alleen te verrichten activiteiten en te leveren aantal uren genoemd (input). Aantallen activiteiten, deelnemers en effecten zijn niet opgenomen.
- De stichting is in 2003 ontstaan uit een fusie van drie instellingen. De instelling levert ouderenwerk, jongerenwerk en zorgt voor uitvoering van het gehandicaptenbeleid.
- In de periode 2004-2006 is de stichting, net als andere gesubsidieerde instellingen, getroffen door een bezuinigingsoperatie van de gemeente. De gemeente heeft toen bepaald "wat minder kan".
- De gemeente brengt jaarlijks in overleg met de instelling beleidsaccenten aan op nota Weert op koers. Deze aanpak wijzigt vanaf 2008 in een 2-jaarlijkse cyclus.

Kinderopvang Humanitas

- De gemeentelijke subsidie bedroeg in 2006 € 270.000.

- Er wordt gewerkt met een jaarlijks subsidiecontract.
- In het contract worden het aantal peuterspeelzalen, het aantal kinderen en de bezettingsgraad als te leveren prestaties genoemd.
- De gemeente geeft subsidie per kindplaats.
- Voor het eerst is sprake van terugloop van de vraag naar peuterspeelzaalwerk. In het contract is niets geregeld over afbouw van de capaciteit.

4.5 Belangrijkste bevindingen in relatie tot het normenkader

Aan de hand van het normenkader kunnen op basis van de gevoerde gesprekken en de beschikbaar gestelde documenten de volgende bevindingen worden gerapporteerd:

1 De doelen van de gemeente Weert van prestatiegerichte subsidiëring zijn gehaald.

- De doelen van de gemeente Weert bij prestatiegerichte subsidiëring zijn niet expliciet geformuleerd. In de nota waarin de basis wordt gelegd voor budgetsubsiëring (1997) wordt wel uitgelegd waarom een andere wijze van subsidiëring gewenst is wat de uitgangspunten zijn bij de systematiek, echter de harde / meetbare doelen van de nieuwe systematiek zijn niet verwoord (bijvoorbeeld verhoging kwaliteit dienstverlening, meer prestaties voor hetzelfde budget, beter management instellingen, etc.).

2a Er zijn proces- en of functiebeschrijvingen.

- De rekenkamer heeft geen beschrijvingen aangetroffen van werkprocessen en taken en verantwoordelijkheden van functies toegespitst op uitvoering van subsidiebeleid. Het risico is hierdoor aanwezig dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat van één persoon die impliciet op de hoogte is van de te volgen werkprocessen.

2b Dergelijke beschrijvingen worden in de praktijk toegepast.

- Het subsidieproces kent door het ontbreken van de beschrijvingen een hoge mate van persoonlijke invulling door de behandelend ambtenaar. Aansturing van de instelling en het verkrijgen van input voor beleid is sterk afhankelijk van de informele contacten en goed functionerende beleidsambtenaren.

2c Er wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde documenten.

- De door de instellingen aan te leveren documenten (begroting, jaarrekening, voortgangsrapportages) en door de gemeente te hanteren documenten (gespreksverslagen, checklists bij beoordelingen, etc.) zijn niet gestandaardiseerd. Het subsidiecontract is wat betreft opbouw wel gestandaardiseerd. De verschillende rapportagevormen maken duidelijk dat er door de instellingen verschillende manieren worden gehanteerd voor het verantwoorden van de ontvangen subsidie en de bijdrage die is geleverd aan het realiseren van de maatschappelijke doelen.

- 2d *De procedures van subsidieverstrekking worden systematisch bewaakt.*
- De gemeente Weert heeft geen voorziening waarmee op systematische wijze de voortgang van het subsidieproces wordt bewaakt (processtappen, termijnen, etc.).
- 3 *Periodiek vindt evaluatie van subsidiëring plaats.*
- De wijze van subsidiëring is de laatste vijf jaar niet geëvalueerd. Hetzelfde geldt voor de integrale evaluatie van de beleidsterreinen cultuur en welzijn.
- 4 *De gemeenteraad wordt door het college adequaat geïnformeerd over de subsidiëring van instellingen.*
- De raad wordt door het college geïnformeerd over de subsidiëring en de resultaten via jaarverslagen, voorzien van ambtelijke toelichting. De gemeenteraad stelt de subsidiecontracten vast. Naast structurele informatievoorziening wordt de raad door het college geïnformeerd over ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de subsidierelatie met professionele instellingen. Deze informatievoorziening heeft meestal te maken met incidenten die zich bij instellingen voordoen.
- 5 *Er is sprake van een heldere opdrachtformulering door de gemeente.*
- De instellingen worden door de gemeente niet uitgenodigd om basis van een opdrachtformulering een subsidieaanvraag in te dienen. De subsidieaanvragen zijn daardoor geen concretisering van het gemeentelijke welzijns- en cultuurbeleid. In de aanvragen wordt in beperkte mate verwezen naar gemeentelijke speerpunten, nota's en collegeprogramma.
 - Voor Humanitas is sprake van een heldere opdrachtformulering door de gemeente (aantal te realiseren plaatsten). Voor de stichting Punt Welzijn is dit veel minder het geval. In de beleidsnota Weert op koers (2001) zijn beleidsuitgangspunten en de taken en verantwoordelijkheden van Punt Welzijn geformuleerd. Aantallen prestaties en te realiseren maatschappelijke effecten ontbreken. Voor het Munttheater is de opdracht in termen van te bereiken maatschappelijke effecten erg globaal geformuleerd. Een actueel cultuurbeleid ontbreekt.
- 6 *Subsidieaanvragen voldoen aan de gestelde eisen.*
- Instellingen dienen geen aparte subsidieaanvraag bij de gemeente in. Zij doen dit via een jaarlijkse begroting. Deze voldoen aan de in de subsidieverordening van 1993 (aangepast in 2000) gestelde eisen.
- 7 *Instellingen hebben hun klanten betrokken bij de aanvraag.*
- Instellingen betrekken niet of maar zeer beperkt (Humanitas) hun cliënten bij de totstandkoming van de subsidieaanvraag. De instellingen zijn van mening dat de analyse van de behoeften van cliënten onderdeel is van het professioneel handelen en het vakmanschap van de instellingen. Stichting Punt Welzijn heeft in 2004 een

klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren. De resultaten van dit onderzoek hebben geen directe rol gespeeld bij de omvang en samenstelling van het aanbod van activiteiten.

8 *Beschikkingen (of uitvoeringsovereenkomsten / subsidiecontracten) bestaan uit een aantal vaste onderdelen (o.a. doorvertaling beleidsdoelen in te leveren producten/diensten, subsidiebedrag, voorwaarden voor verantwoording).*

- De gemeente beoordeelt de ingediende begroting op inhoudelijke en formele aspecten. De beoordeling vindt weinig gestructureerd plaats. Relatief veel aandacht gaat uit naar formele aspecten, veel minder naar inhoudelijke. Contracten komen in overleg tot stand. Er is in beperkte mate sprake van onderhandelingen.
- De rekenkamer heeft geen subsidiebeschikkingen aangetroffen. Er zijn alleen subsidiecontracten. Dit is in strijd met de Awb. In de standaard uitvoeringspraktijk werken gemeenten met beschikking op hoofdlijnen met daaronder uitvoeringsovereenkomsten of subsidiecontracten waarin concrete afspraken over te leveren producten en diensten en de voorwaarden waaronder dat dient te gebeuren. De subsidiecontracten missen kwalitatieve eisen waarmee de gemeente invloed kan uitoefenen.
- De subsidiecontracten bevatten het subsidiebedrag, de voorwaarden voor verantwoording door de instelling en de bevoorschottingstermijnen. De contracten verwijzen naar de subsidieverordening.

9 *Afspraken in uitvoeringsovereenkomst zijn expliciet, eenduidig en outputgericht.*

- Afspraken zoals vastgelegd in het subsidiecontract hebben geen betrekking op de kwaliteit en effecten van dienstverlening. In het contract met de stichting Welzijn worden afspraken gemaakt over te verrichten activiteiten en aantal te leveren uren. Dit betreft inputfactoren. Het contract bevat geen afspraken over output (prestaties) en outcome (effecten) in termen van aantallen activiteiten, deelnemers, waardering, effecten, etc. Het subsidiecontract met het Munttheater noemt aantallen voorstellingen en bezoekers en stelt als kwalitatieve voorwaarde dat het programma moet aansluiten op de Weerter belangstelling. Het contract met Kinderopvang Humanitas is het meest concreet. Aantal peuterspeelzalen, aantal kinderen en de bezettingsgraad zijn als prestaties geformuleerd.

10 *Gemeente beoordeelt de financiële positie van de instelling.*

- De gemeente kijkt niet voorafgaand aan subsidieverlening naar de financiële positie en het interne beheer van de instellingen. De gemeente volstaat met het inzien van de accountantsverklaring en eventueel uitgevoerde audits.

11 *Subsidieverlening wordt gekenmerkt door tijdigheid.*

- De termijnen zoals opgenomen in de subsidieverordening worden gehaald, een enkele uitzondering daargelaten. De subsidies worden volgens de instellingen op tijd verleend.

12 *Gemeente houdt systematisch toezicht op uitvoering door de instelling.*

- De gemeente houdt geen systematisch toezicht op de uitvoering door de instelling. Gemiddeld eenmaal per jaar vindt formeel overleg plaats tussen gemeente (wethouder en ambtenaar) en instelling. Operationele onderwerpen voeren daarbij de boventoon. Daarnaast zijn er diverse contacten tussen ambtenaar en instelling. De frequentie is mede afhankelijk van eventuele incidenten. Het college van B&W wordt op gezette tijden door middel van jaarverslagen, tussentijdse rapportages, enzovoort geïnformeerd. Daarnaast wordt het college op de hoogte gebracht van eventuele fluctuaties of ontwikkelingen die van invloed zijn op de subsidierelatie tussen de gemeente en de desbetreffende instelling. De instellingen geven aan de betrokken ambtenaar en portefeuillehouder goed te kunnen vinden.
- De planning- en controlcyclus voor het college en de raad bevat geen sturingsinformatie over subsidies en prestaties van gesubsidieerde instellingen. Evaluatie maakt geen structureel onderdeel uit van het subsidieproces. Gevolg is dat de prestaties vervolgens ook geen rol spelen bij de vaststelling van de doelen, prestaties en subsidies voor het daaropvolgende jaar. De afgelopen jaren zijn wel enkele incidentele audits uitgevoerd.

13 *Prestaties en financiële verantwoording worden beoordeeld bij vaststelling subsidie.*

- Subsidies worden achteraf vastgesteld op basis van het subsidiecontract. Controle concentreert zich op de financiële aspecten.

14 *Maatregelen worden getroffen bij het niet nakomen van de afspraken.*

- De rekenkamer heeft in de periode 2001-2006 niet vastgesteld dat de gemeente het definitieve subsidiebedrag heeft gekort als gevolg van het niet nakomen door de instelling van gemaakte afspraken over te leveren prestaties. De rekenkamer heeft niet onderzocht of de afspraken door de instellingen zijn nagekomen.

15 *Gemeente hanteert een systeem van functiescheiding bij de subsidievaststelling.*

- Er is binnen de gemeente Weert geen sprake van ambtelijke functiescheiding tussen het maken van de afspraken in het kader van de subsidieverlening en het controleren van de realisatie daarvan bij de subsidievaststelling. Wel bestaat er interne controle via de lijnorganisatie en control.

16 *Subsidievaststelling wordt gekenmerkt door tijdigheid.*

- De definitieve vaststelling van de subsidie dient plaats te vinden voor 1 september volgend op het subsidiejaar. De vaststelling in de gemeente Weert vindt plaats rondom deze datum.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Algemene conclusies

De gemeente Weert en de professionele instellingen zijn in zekere zin tot elkaar veroordeeld. Instellingen zijn voor hun inkomsten afhankelijk van subsidies van de gemeente. De gemeente is of voelt zich door traditie, gebrek aan alternatieven en subsidierecht gebonden aan specifieke instellingen. Deze gebondenheid stelt bijzondere eisen aan de relatie tussen gemeente en instelling. Vele gemeenten worstelen, ondanks alle beschikbare handboeken en richtlijnen, met de invulling van deze relatie. De gemeente Weert vormt hierop geen uitzondering.

De technisch financiële afhandeling van de subsidiërelaties is in Weert redelijk op orde. De inhoudelijke invulling echter is een probleem, gezien het gebrek aan grip op activiteiten, dynamiek en een systematische afweging van kosten en baten. Ook de relatie tussen de producten/diensten van de professionele instellingen en de door de gemeente geformuleerde maatschappelijke doelen is niet duidelijk. De gemeente (zowel college als raad) worstelt met haar controlerende functie (onduidelijke voorwaarden, geringe controle, weinig aandacht voor evaluatie).

De rekenkamer stelt vast dat zowel de gemeente als de instellingen nog onvoldoende aandacht hebben besteed aan het invullen van de randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing van resultaatgerichte subsidiëring (of budgetsubsiëring). Het betreft hier:

- Bewustzijn van het nut en de mogelijkheden van de subsidiesystematiek;
- Het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid;
- De onderhandelingen tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (instelling);
- De vertaling van gemeentelijke beleidsprioriteiten in activiteiten te verrichten door instellingen;
- Het concretiseren en meetbaar maken van afspraken;
- Het invullen van de relatie tussen gemeente en instelling als een relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgever. Hierbij hoort dat de omgang tussen gemeente en instelling is geformaliseerd, afspraken op papier worden gezet, overleg wordt genotuleerd.

De door de rekenkamer geconstateerde onvolkomenheden en tekortkomingen in de bedrijfsvoering bij de gemeente en de instellingen leiden op zichzelf niet direct tot het stopzetten van welzijns- en culturele activiteiten of het omvallen van de instellingen, maar de combinatie ervan maakt het stelsel van subsidieverstrekking op het terrein van welzijn en cultuur wel kwetsbaar. Deze kwetsbaarheid wordt versterkt door het ontbreken van gegevens over de effecten van activiteiten met betrekking tot het oplossen of voorkomen van maatschappelijke vraagstukken. Dit mede tegen de achtergrond dat gebruikers niet of nauwelijks hoeven te betalen voor de voorziening waarvan ze gebruikmaken. Het beter sturen op prestaties en het zicht hebben op de effecten kan behulpzaam zijn bij de discussie over nut en noodzaak van de subsidiëring van welzijns- en

cultuurvoorzieningen.

5.2 Conclusies en aanbevelingen

Integrale beleidsnota's cultuur en welzijn ontbreken

Het beleid op de terreinen welzijn en cultuur is versnipperd vastgelegd in diverse losse en vaak gedateerde beleidsnotities waarin doelstellingen op onderdelen zijn geformuleerd. De nota Weert op koers is geen integrale welzijnsnota. Voor cultuur is er helemaal geen actuele beleidsnota. Op die manier is er voor de instellingen en de gemeente zelf geen samenhangend overzicht is van de belangrijkste doelstellingen op het gebied van welzijn en cultuur. Ook is niet duidelijk hoe de gemeente denkt te anticiperen op allerlei toekomstige ontwikkelingen (veranderingen wet- en regelgeving, behoeften doelgroepen, etc.). Het is voor instellingen moeilijk te beoordelen wat voor de gemeente prioriteit heeft en vooral wat niet. Dit geeft instellingen vrijheid. Daar tegenover staat dat activiteiten/programma's kwetsbaar zijn als deze niet zijn te koppelen aan vastgesteld beleid. Een integrale welzijns- en cultuurnota kunnen helpen om prioriteiten te stellen en richting te geven aan de subsidiëring en uitvoering van het welzijns- en cultuurbeleid. Het is de basis voor opdrachtverstrekking in de vorm van subsidiëring dan wel aanbesteding van bepaalde diensten/activiteiten.

Tekortschietende kwaliteit geformuleerde doelstellingen

Het verstrekken van subsidies is geen doel op zich. Gemeentelijke subsidies dienen als sturingsinstrument om door de gemeente gewenste doelen te realiseren. Daarvoor moet de gemeente allereerst haar beleidsdoelen helder en meetbaar als gewenste effecten in de samenleving formuleren. Dat is tot nu toe, voor wat betreft de beleidsvelden welzijn en cultuur, onvoldoende het geval. Een duidelijke visie over de rol van de diverse partners bij de realisering van de gestelde doelen, over de inzet van subsidies en het aandeel van prestatiegerichte subsidies daarbij, ontbreekt. Er is vaak geen goede en heldere relatie tussen het te realiseren beleidsdoel en een individuele subsidieverstrekking.

Onvoldoende koppeling tussen beleidskader en programmabegroting/jaarrekening

De doelstellingen in de programmabegroting zijn globaal en niet gekoppeld aan beleidskaders. De gemeente Weert beperkt zich bij de verantwoording in de jaarrekening tot de realisatie van de activiteiten zonder in te gaan op de realisatie van de voorgenomen doelstellingen, in termen van effecten. De tekortschietende koppeling tussen welzijns- en cultuurbeleid en begroting/rekening belemmert een volledige en transparante informatievoorziening richting gemeenteraad.

Onduidelijk welke informatie de raad dient te ontvangen

Het is belangrijk dat de raad goed geïnformeerd wordt over de subsidiëring en prestaties van de professionele instellingen. De vraag die dan opdoemt, is welke informatie dient de raad te ontvangen om zijn controlerende rol te kunnen invullen. De raad moet niet op de stoel willen gaan

zitten van het college of de instelling. Het zou goed zijn als helder wordt gemaakt wat de verantwoordelijkheidsgebieden/domeinen zijn van instelling, college en raad. Vervolgens dient op basis daarvan een zogenaamde informatiepiramide te worden gebouwd waarin inhoud en frequentie van de aan te reiken informatie worden bepaald. De rekenkamer constateert dat de raad de wijze waarop hij over de uitvoering en resultaat van het subsidiebeleid wil worden geïnformeerd niet duidelijk heeft geformuleerd.

Aanbeveling 1

Ontwikkel elke bestuursperiode een integraal welzijns- en cultuurbeleid dat richting geeft aan de uitvoering van de welzijns- en cultuursubsidiëring. Besteed daarbij aandacht aan:

- a. de formulering van de doelstellingen voor het welzijns- en cultuurbeleid door doelstellingen te koppelen aan prestaties die bij kunnen dragen aan de doelstelling;
- b. meetbare criteria, streefwaarden en een datum om te kunnen bepalen of de doelstellingen en de prestaties gerealiseerd zijn;
- c. het belang van aanpalende beleidsterreinen (bijv. wonen en zorg, educatie) en toekomstige ontwikkelingen;
- d. een heldere koppeling tussen de doelstellingen en prestaties uit het beleidskader en de jaarlijkse programmabegroting (doelstellingen voor bepaald jaar) en jaarrekening (realisatie voorgenomen activiteiten in bepaald jaar).

Aanbeveling 2

Informeert als college de raad door:

- het in de gemeentebegroting bieden van inzicht in de omvang van subsidies aan professionele instellingen en de bijdragen die de producten/diensten van de instellingen leveren aan realisatie van de maatschappelijke doelen (doelstelling);
- het in de gemeentejaarrekening bieden van inzicht in de omvang van subsidies aan professionele instellingen en door de instellingen geleverde prestaties (realisatie);
- het in managementrapportages (MARAPS) bieden van tussentijdse inzichten in door de instellingen geleverde prestaties afgezet tegen de gemaakte afspraken;
- het beschikbaar stellen van de subsidiebeschikking en de afgesloten subsidiecontracten;
- openheid van zaken te geven als zich substantiële ontwikkelingen en risico's voordoen in de subsidierelatie met de instelling.

De gemeente Weert mist een adequate subsidieverordening voor professionele instellingen

De subsidieverordening op basis waarvan de professionele instellingen in Weert hun subsidie ontvangen is gedateerd (1993 en aangepast in 2000) en sluit niet goed aan op de subsidiesystematiek die de gemeente voor ogen heeft.

De rekenkamer concludeert dat het ontbreken van een goede subsidieverordening tot gevolg heeft dat de gemeente een instrument mist om adequate informatievoorziening af te dwingen, controle uit te oefenen en financiële risico's af te dekken. Hoewel het bij subsidiëring de gemeente vrij staat in de individuele beschikkingen leemten in de verordening te dichten, is de rekenkamer van mening dat de normen op het hoogst mogelijke niveau verankerd moeten worden. Op die manier wordt voorkomen dat bij beschikking essentiële subsidievoorwaarden "vergeten" worden. Overigens heeft de rekenkamer geen beschikkingen aangetroffen. In combinatie met de gedateerde verordening maakt dit de legitimatie van de subsidieverlening op zijn minst discutabel.

Aanbeveling 3

Herzie de subsidieverordening. Leg de rechten en plichten van gemeente en professionele instelling zoveel mogelijk helder vast in de subsidieverordening, zodat mogelijke risico's inzichtelijk zijn en in voldoende mate zijn afgedekt. Werk met subsidiebeschikkingen waarin per instelling op maat afspraken worden vastgelegd over de vertaling van de beleidsdoelen in door de instelling te verrichten activiteiten en te leveren prestaties.

Subsidieverordening onvoldoende vertaald naar dagelijkse praktijk

De subsidieverordening uit 1993 en aangepast in 2000 is niet of slechts gedeeltelijk vertaald naar de dagelijkse praktijk in de vorm van bijvoorbeeld procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists en een subsidievolgsysteem dat de subsidieprocedure bewaakt. Door het beschrijven van processen en functies wordt een eenduidige werkwijze bevorderd. Juist bij het subsidieproces dat vaak complex is doordat diverse medewerkers erbij betrokken zijn, is het van belang dat de gang van zaken helder is omschreven.

Aanbeveling 4

Veranker de subsidieverordening in de dagelijkse praktijk in de vorm van heldere proces- en taakbeschrijvingen, gestandaardiseerde brieven, checklists en een subsidievolgsysteem dat de subsidieprocedure bewaakt.

Duidelijke en richtinggevende opdrachtformulering ontbreekt

De rekenkamer beoordeelt de opdrachtformulering ten behoeve van de subsidieaanvraag als onduidelijk en onvoldoende richtinggevend. De gemeente Weert formuleert geen heldere inhoudelijke opdracht voorafgaand aan de subsidieaanvraag. Inhoudelijk wordt er niet ingegaan op welk aanbod de gemeente wenst en onder welke voorwaarden. Hoe duidelijker van te voren

afspraken zijn gemaakt over prestaties, hoe eenvoudiger het is om tussentijds en na afloop van de subsidieperiode vast te stellen of afspraken gehaald zijn.

Aanbeveling 5

Maak als college gebruik van de doelstellingen uit het welzijns- en cultuurbeleid in het subsidieverstrekkingproces door deze expliciet tot uitdrukking te laten komen in:

- a. de opdrachtformulering voorafgaand aan de subsidieaanvraag;
- b. de prestatieafspraken die gemaakt worden met de instelling in de beschikkingen/ subsidiecontracten;
- c. de rapportageverplichting voor de instelling.

Onvoldoende zicht op prestaties en financiën van de instelling

De gemeente heeft niet vooraf helder vastgelegd welke tussentijdse informatie zij wenst te ontvangen om de prestaties en de financiële positie van de instellingen te kunnen monitoren. Indien er tussentijdse verantwoordingsinformatie wordt ontvangen wordt deze niet of beperkt gebruikt voor nadere analyse en eventuele bijsturing. Een schriftelijke weerslag van de beoordeling van door de instelling (tussentijds) ingediende prestatie- en financiële verantwoording ontbreekt. Ook de beoordeling van de jaarrekeningcijfers (solvabiliteit- en liquiditeitspositie van de instelling en de ontwikkeling daarvan in de tijd) wordt niet schriftelijk vastgelegd. Een schriftelijke beoordeling dwingt de gemeente er toe kritisch te blijven kijken naar de instellingen en kan ook achteraf worden gecontroleerd op basis van welke analyse en overwegingen subsidies zijn vastgesteld.

Aanbeveling 6

Houd als college voldoende zicht op de financiële situatie en de uitvoering bij de instellingen door:

- a. tussenrapportages (met o.a. de afwijkingen van subsidie, de debiteurenpositie en eventuele financiële risico's) te vragen en expliciet te beoordelen (controleer o.a. de prestatiegegevens);
- b. voorafgaande aan de subsidieverlening en bij subsidievaststelling expliciet de financiële positie van de instelling te beoordelen. Maak daarbij gebruik van financiële kengetallen, waardoor het makkelijker is om de financiële positie van instellingen te monitoren en te vergelijken;
- c. bij de controle van de jaarrekening ook de doelmatigheid van de bestede subsidiegelden te laten controleren aan de hand van kengetallen.

Accountantscontrole heeft een beperkte reikwijdte

De rekenkamer constateert dat de accountantscontrole bij de instellingen louter is gericht op de getrouwheid van de financiële cijfers in de jaarrekening. De accountants bij de instellingen controleren niet de doelmatigheid of de juistheid en volledigheid van de prestatiegegevens. De gemeente heeft geen specifieke eisen geformuleerd voor de controle van de door de instellingen

aangeleverde prestatiegegevens.

Daarnaast is er nog de accountantscontrole op de jaarrekening van de gemeente. De controle van de accountant richt zich primair op het vaststellen van de getrouwheid van de jaarrekening van de gemeente en op de rechtmatigheid van het financiële beheer van de gemeente. De controle van de jaarrekening is derhalve niet gericht op het controleren van de doelmatigheid van de bestede subsidiegelden. Ook wordt de kredietwaardigheid van de gesubsidieerde instellingen niet door de accountant gecontroleerd. Verder worden de in de jaarrekening van de gemeente opgenomen prestatiegegevens niet meegenomen bij een reguliere jaarrekeningcontrole.

Effecten en gebruikerstevredenheid onderbelicht

De rekenkamer constateert dat nog nauwelijks gebruik wordt gemaakt van klanttevredenheids-onderzoeken onder gebruikers om te meten of en in hoeverre wordt voldaan aan de behoeften van de gebruikers van de aangeboden voorzieningen en activiteiten. Ook wordt niet systematisch onderzocht waarom niet-gebruikers, die wel tot de doelgroepen behoren, geen gebruik maken van de aangeboden voorzieningen. Ook wordt er niet of nauwelijks gerapporteerd over de bijdragen van prestaties aan maatschappelijke effecten die de gemeente wil bereiken.

Aanbeveling voor de gemeente en de instellingen gezamenlijk

Verbeter het zicht op prestaties en effecten van de instellingen door:

- a. gezamenlijk te komen tot heldere en eenduidige productdefinities;
- b. in het verlengde van de productdefinities gezamenlijk kengetallen en normwaarden te formuleren ter verbetering van de sturing en de onderlinge vergelijking;
- c. gezamenlijk onderzoek te initiëren naar de effecten en gebruikerstevredenheid op het terrein van welzijn en cultuur.

Samenvatting

De bij de start geformuleerde onderzoeksvragen zijn vertaald in het normenkader. Dit kader heeft een bredere scope gekregen dan de zes onderzoeksvragen. De conclusies en aanbevelingen zijn afgeleid van het normenkader. Deze samenvatting is gebaseerd op de onderzoeksvragen.

- *Wat wilde de gemeente bereiken door te gaan werken met prestatieafspraken in de subsidierelatie met de professionele instellingen?*

De doelen van de gemeente Weert bij prestatiegerichte subsidiëring zijn niet expliciet geformuleerd. In de nota waarin de basis wordt gelegd voor budgetsubsiëring (1997) wordt wel uitgelegd waarom een andere wijze van subsidiëring gewenst is wat de uitgangspunten zijn bij de systematiek, echter de harde / meetbare doelen van de nieuwe systematiek zijn niet verwoord (bijvoorbeeld verhoging kwaliteit dienstverlening, meer prestaties voor hetzelfde budget, beter management instellingen, etc.).

- *Zijn deze doelen behaald in de periode vanaf 2001 tot en met 2006?*

Door het ontbreken van expliciete doelstellingen is niet vast te stellen of de gestelde doelen zijn gehaald. Met andere woorden of de prestatiegerichte subsidiëring van professionele instellingen heeft gebracht wat de gemeente Weert er vooraf van verwachtte is niet objectief vast te stellen.

- *Heeft de gemeente maximaal gebruik gemaakt van de mogelijkheden c.q. voordelen die het instrument van prestatieafspraken conform de theorie zou kunnen bieden?*

Het antwoord op deze vraag is nee. De gemeente Weert heeft eind jaren 90 een goede start gemaakt met prestatiegerichte subsidiëring maar heeft deze wijze van aansturen van professionele instellingen niet ontwikkeld in de tijd. Het instrument is vooral technocratisch toegepast. De mogelijkheden om via deze wijze van subsidiëring het aanbod van professionele instellingen toe te spitsen op het beleid en de daarin geformuleerde maatschappelijke doelstellingen zijn onvoldoende benut.

- *Welke mogelijkheden zijn niet benut en tot welk voordeel had dit kunnen leiden voor de gemeente?*

Zie vorige vraag en antwoord. Voor het volledige antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen.

- *Wat is het oordeel van de instellingen zelf en de klanten van die instellingen over de wijze van subsidiëring door de gemeente?*

De instellingen zijn over het algemeen tevreden over de wijze van subsidiëring door de gemeente en hebben geen expliciete mening over de gehanteerde subsidiesystematiek.

Dit kan worden verklaard doordat de systematiek niet verder is geoptimaliseerd om de instellingen aan te sturen en het instrument vooral technocratisch is toegepast.

- *Is er een causale relatie te leggen tussen de wijze van subsidiëren en het kwaliteit van het aanbod?*

De rekenkamer is van mening dat er geen causale relatie is te leggen tussen de kwaliteit van het aanbod en de wijze waarop de instellingen de laatste jaren door de gemeente Weert zijn gesubsidieerd. De rekenkamer is er echter van overtuigd dat door een goede toepassing van subsidiesystematiek er nog winst is te behalen in de kwaliteit van het aanbod van de instellingen. Zeker als deze kwaliteit wordt vertaald in de mate waarin instellingen erin slagen om een bijdrage te leveren aan het realiseren van de door de politiek geformuleerde maatschappelijke doelen.