Rekenkamer Den Haag

Van uitgaven naar uitkomsten

den haag

RIS 181562A

Bestuurlijk rapport

3

Van uitgaven naar uitkomsten

Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009

Colofon

Rekenkamer Den Haag

Leden
- de heer Peter Jongmans, voorzitter
- mevrouw Ing Yoe Tan, collegelid en lid rapporteur voor dit onderzoek
- de heer Pieter Welp, collegelid

Aan dit onderzoek hebben meegewerkt
- Mirjam Swarte, secretaris rekenkamer
- Nils Nijdam, onderzoeker rekenkamer
- Vincent van Stipdonk, senior onderzoeker rekenkamer

Fotografie
The Hague Online Media Center

Contactgegevens
Rekenkamer Den Haag
Postbus 19157
2500 CD Den Haag
Telefoon 070 - 353 20 48
www.rekenkamerdenhaag.nl

Bezoekadres
Stadhuis
Spui 70
2511 BT Den Haag

Datum
december 2011

Ontwerp
Studio Buffalo, Den Haag

Copyright
De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit het onderzoek Luchtkwaliteit van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/ of verveelvoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.

Inhoud

Bestuurlijk rapport

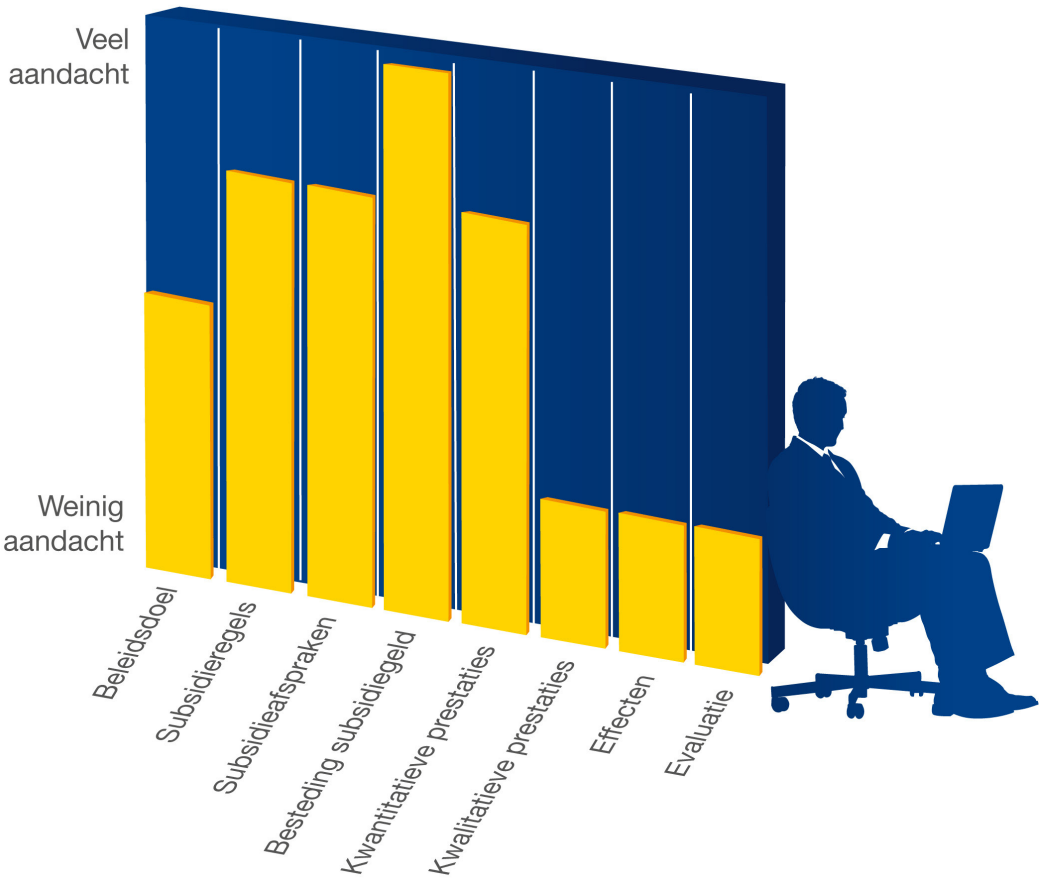
	Samenvatting	7
1.	Inleiding	9
2.	Conclusies	11
3.	Aanbevelingen	17
	Bijlage 1	25
	Bijlage 2	27
	Bijlage 3	29
	Reactie van het College van B&W	31
	Nawoord	35

Feitenrapport beschikbaar via website (downloaden pdf), of op verzoek toe te zenden.

Samenvatting

De rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre de gemeente Den Haag bepaalt of de subsidies die ze verstrekt doelmatig en doeltreffend zijn, en komt tot de volgende constateringen:

- De gemeente stuurt via subsidies steeds meer op prestaties. Het is echter niet altijd voldoende duidelijk welke beleidsdoelen subsidies dienen en aan welke maatschappelijke effecten ze moeten bijdragen.
- De praktijk van subsidieverlening is niet eenduidig: de verschillende diensten gebruiken veelal uiteenlopende vormen, procedures en administraties. Hierdoor ontbreekt een goed overzicht van het totaal aantal subsidieverstrekkingen en subsidieontvangers in het onderzoeksjaar 2009.
- Subsidieafspraken zijn vaak - maar niet altijd - duidelijk en concreet.
- De gemeente heeft onvoldoende zicht op de resultaten van subsidies. Subsidies worden zelden periodiek geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. In de praktijk wordt vaak vooral nagegaan of het subsidiebedrag conform afspraken is besteed en of de prestaties ('output') zijn geleverd. De kwaliteit en de effecten van die prestaties ('outcome') blijven vaak buiten beschouwing (zie illustratie).



De rekenkamer beveelt onder meer aan:

- Bij elke subsidieverstrekking duidelijk aan te geven welk beleidsdoel er aan ten grondslag ligt, wat het beoogde maatschappelijke effect is en welke prestaties daarvoor geleverd worden.
- Het subsidiebeleid centraal te verankeren in de beleidscyclus.
- De procedures en regels eenduidiger en eenvoudiger te maken, onder meer door te werken met een beperkt aantal subsidievormen die verschillen in mate van sturing, controle en verantwoordingsverplichting.
- Subsidieverstrekkingen gerichter te controleren en te evalueren.
- Bij nieuwe bezuinigingen op subsidies in het kader van de politieke heroverweging aandacht te besteden aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van individuele subsidies.

1 Inleiding

Aanleiding

Subsidies staan in de belangstelling. De gemeente Den Haag verstrekte in 2009 uit eigen middelen meer dan 400 miljoen euro aan diversie instanties die maatschappelijke activiteiten ontplooien in en voor de stad. Regelmatig stellen gemeenteraadsleden de effectiviteit en de efficiency hiervan ter discussie.

In deze raadsperiode wordt fors bezuinigd op subsidies. Het college geeft aan dat ongeveer eenderde van de besparingen uit het coalitieakkoord zal worden gerealiseerd op subsidies.[1] Bezuinigen op subsidies gebeurt met name 'met de kaasschaaf' door per beleidsterrein een bezuinigingspercentage toe te passen. Daarmee worden doelmatige en doeltreffende subsidies even hard getroffen als ondoelmatige subsidies die geen doel treffen. De gemeente gaat verder bezuinigen op subsidies en kan er opnieuw voor kiezen deze korting ponds-ponds te verdelen over alle bestaande subsidieverstrekkingen. Een andere optie is gerichte keuzes te maken, bijvoorbeeld door ineffectieve subsidies te verminderen of zelfs te stoppen. Dat laatste vereist een goed inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies.

De rekenkamer heeft om bovenstaande redenen onderzocht hoe de gemeente functioneert als subsidieverstrekker. Diverse lokale rekenkamers gingen de Haagse Rekenkamer voor in een onderzoek naar subsidies. Daaruit valt op te maken dat een aantal hardnekkige knelpunten bestaat in het subsidiebeleid van Nederlandse gemeenten. Zo blijkt dat in meer dan de helft van de 30 onderzochte gemeenten:[2]

- de doelen van het gemeentelijke beleid niet expliciet, specifiek en meetbaar zijn;
- geen koppeling tussen gemeentelijk beleid en subsidieafspraken bestaat;
- de afspraken met de gesubsidieerde instellingen niet specifiek en meetbaar zijn;
- de gesubsidieerde instellingen zich niet verantwoorden over de realisatie van doelen;
- de gemeente de verantwoording van de instellingen niet gebruikt om bij te sturen.[3]

Bovenstaande bevindingen zijn als aandachtspunten meegenomen in dit onderzoek naar de Haagse praktijk.

1 Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid de heer M. de Graaf (27-9-2011/RIS 181122), pagina 3.

2 Onderzoek door bureau Necker van Naem (september 2011).

3 Op rijksniveau spelen vergelijkbare problemen: nog in oktober 2011 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de rijkssubsidies over het algemeen gebrekkig op effectiviteit worden geëvalueerd, waardoor veelal onbekend blijft of subsidies effectief zijn.

Een lichtpuntje is overigens dat uit de eerdere onderzoeken van andere rekenkamers blijkt dat gemeenten steeds explicieter worden bij het opstellen van de doelen waaraan de subsidies moeten bijdragen, en dat steeds meer gemeenten prestatieafspraken maken of uitvoeringsovereenkomsten opstellen met grotere instellingen zoals welzijnsorganisaties. De rekenkamer is nagegaan of dit ook in Den Haag het geval is, te meer daar de Haagse Rekenkamer(commissie) in 2005 in haar onderzoek "Sturing van decentrale welzijnsorganisaties" constateerde dat de gemeente onvoldoende adequaat toezicht uitoefende op de decentrale welzijnsorganisaties (DWO's). Bovendien deden de vele (informele) contacten tussen de gemeente en de DWO's afbreuk aan het concept van sturen op afstand. In het huidige onderzoek naar subsidies gaat de rekenkamer daarom ook na in welke mate de gemeente sindsdien een meer gepaste formele verhouding met de subsidieontvangers is gaan onderhouden.

Onderzoek

In hoeverre bepaalt de gemeente Den Haag of de subsidies die ze verstrekt doelmatig en doeltreffend zijn?

Dat is de vraag die centraal staat in dit onderzoek. De rekenkamer wil daarbij zelf eveneens doeltreffend maar zeker ook doelmatig opereren. Daarom is niet de gehele gemeentelijke subsidiepraktijk onderzocht. Eerst is onderzocht wat in Den Haag de (beleids)regels en procedures rond subsidieverlening zijn en in hoeverre de diensten beschikken over de voor sturing en controle benodigde informatie. Vervolgens is per dienst een subsidiedossier uit 2009 nader onderzocht en zijn aanvullend interviews gehouden met ambtenaren en subsidieontvangers.[4]

Parallel aan dit onderzoek heeft de afdeling Juridische zaken van de Bestuursdienst (BSD) de rechtmatigheid en kwaliteit van de subsidiebesluiten en het subsidieproces onderzocht. Het rekenkameronderzoek focust daarom op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidies van de gemeente Den Haag.[5] Een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksaanpak en –bevindingen treft u aan in het feitenrapport behorend bij dit onderzoek.

4 Het jaar 2009 was volledig financieel afgesloten toen dit onderzoek medio 2010 startte.

5 Of en in hoeverre de gemeente ook indirect subsidieert (bijvoorbeeld door accommodaties tegen niet-kostendekkend tarief beschikbaar te stellen) is in dit rekenkameronderzoek niet meegenomen.

Conclusies

Algemeen beeld

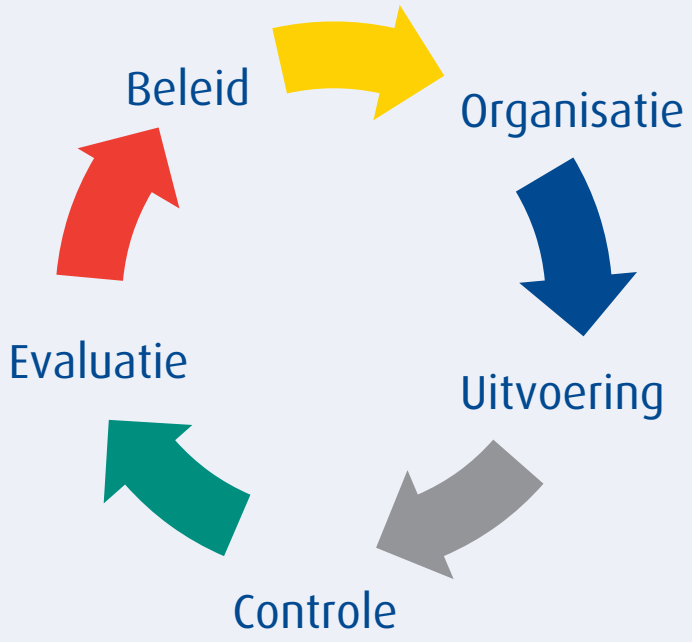
Subsidiebeleid evolueert. Vroeger was de relatie tussen overheid en gesubsidieerde instellingen vaak nauw verweven. Inmiddels staan de instellingen meer op afstand en zijn de rollen en relaties steeds verder verzakelijkt. Ter controle van de subsidieverstrekking toetst de gemeente allereerst vooral juridisch en financieel of alles volgens de regels verloopt en of het geld correct is uitgegeven. Steeds meer prestatiecontracten worden gesloten, waarmee de gemeente belangrijke vorderingen heeft gemaakt met het sturen op prestaties. Ook streeft de gemeente er naar niet langer de exploitatietekorten bij de gesubsidieerde instellingen aan te vullen maar zoveel als mogelijk concrete producten en prestaties te vergoeden.

Een volgende stap in deze ontwikkeling is het benoemen van gewenste maatschappelijke effecten van subsidies. Parallel aan het beter in kaart brengen van de prestaties (‘output’), moet worden bezien in hoeverre de effecten van die prestaties (‘outcome’) in beeld kunnen worden gebracht. De voorgenomen verdere bezuinigingen op subsidies kunnen aanleiding zijn hieraan extra prioriteit te geven.

De gemeente heeft nog onvoldoende zicht op het maatschappelijke effect van subsidies. De gemeente evalueert subsidies niet systematisch periodiek op doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierdoor zijn geen evaluatieresultaten beschikbaar voor de afwegingen over het al dan niet in- of voortzetten van het beleidsinstrument subsidie.

Hieronder wordt dit algemene beeld uitgewerkt in acht conclusies. De eerste conclusie benoemt de kern van de bevindingen. De overige conclusies zijn gerangschikt in de volgorde van de ideale beleidscyclus.

figuur: Beleidscyclus



1. Gemeente stuurt meer op prestaties, maar nog onvoldoende op effecten
Subsidies dienen voor het bereiken van bepaalde maatschappelijke effecten. De gemeente stuurt met subsidies wel steeds meer op prestaties, maar nog onvoldoende op maatschappelijke effecten. De gemeente heeft slechts beperkt zicht op het effect van het instrument subsidies. De koppeling tussen subsidies en hun beleidsdoelen en maatschappelijke effecten is vaak niet voldoende duidelijk en concreet. Dat maakt het moeilijk na te gaan wat het maatschappelijke effect van die subsidies is en hoe de gesubsidieerde activiteiten daaraan bijdragen. Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de praktijk veelal slechts wordt nagegaan of het geld conform afspraken is besteed en of de prestaties (‘output’) in kwantitatief opzicht zijn geleverd. De kwaliteit en de effecten (‘outcome’) van die prestaties blijven meestal buiten beschouwing.

BELEID

2. Subsidieverlening gebeurt met beperkte centrale coördinatie

De Haagse Kaderverordening Subsidieverstrekking (HKS) biedt een algemeen – vooral juridisch en procesmatig – kader, waarin de subsidieverstrekking op hoofdlijnen wordt uitgewerkt. Artikel 10 lid 2 stelt dat het college ook verplichtingen kan opleggen met betrekking tot emancipatie, non-discriminatie en democratisch functioneren, maar de HKS wordt niet gebruikt als beleidsinstrument voor subsidiebeleid. De gemeente heeft verder geen gemeentebrede nota Subsidiebeleid met een visie en algehele toepassing van het instrument subsidies. Wel hanteert de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) - de grootste 'subsidiedienst' met 75% van het totale gemeentelijke subsidiebedrag in 2009 - een Uitvoeringsvoorschrift Subsidies (UVS OCW)[6] waarin eisen worden gesteld aan de te subsidiëren instelling over democratisering, anti-discriminatie en emancipatie.

Het Jaarverslag 2010 bevatte voor het eerst een paragraaf subsidiebeleid (§ 4.10) waarin volgens de inleiding wordt ingegaan op *'de dienstbrede aspecten van het subsidiebeleid, en daarbij vooral op ontwikkelingen in good governance, administratieve verplichtingen, de effectiviteit en doelmatigheid en het subsidieproces'* (pagina 204). Het lijkt een aanzet tot gemeentebreed subsidiebeleid. Er worden echter nauwelijks beleidsmatige uitspraken gedaan. De meeste aandacht gaat uit naar bedrijfsvoering zoals het subsidiesysteem ABBA (Aanvraag, Beschikken, Betalen, Afrekenen) en het Relatie Beheer Systeem.[7] In de begrotingen 2011-2014 en 2012-2015 is die paragraaf vervolgens niet meer opgenomen.

ORGANISATIE

3. Subsidieverlening kent vele vormen, en slechts beperkt overzicht

De HKS is de gemeentebrede leidraad voor subsidies. De verordening biedt globale procedurele voorschriften voor subsidieverstrekkingen en laat het gemeentebestuur veel vrijheid in de uitvoering. Sommige diensten hebben nadere regels gesteld. OCW heeft de UVS OCW. Andere diensten maken voorschriften voor subsidieregelingen waarvoor veel aanvragen worden gedaan. Zo hanteert Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) onder meer de regeling Particuliere woningverbetering Contradriehoek, de Verordening woninggebonden subsidies en de Beleidsregel subsidieverstrekking VvE producten.

OCW heeft een relatief ver uitgewerkte werkprocesbeschrijving. DSO en BSD hanteren eigen (beperktere) werkbeschrijvingen. OCW gebruikt in onderzoeksjaar 2009 als enige dienst het geautomatiseerde subsidiesysteem ABBA. In 2011 gaan ook Dienst Publiekszaken en BSD het subsidiesysteem ABBA van OCW gebruiken.

---

6 Uitvoeringsvoorschrift subsidies instellingen en natuurlijke personen voor de sectoren onderwijs, cultuur, welzijn en sport bij de Haagse kaderverordening subsidies (UVS OCW). Artikelen 2, 3 en 4 van de UVS OCW bevatten genoemde eisen.

7 Ook wordt melding gemaakt van een aanpassing van het Uitvoeringsbesluit Subsidies (bedoeld wordt de UVS van OCW) en van de voortgang van ABBA (toen nog alleen bij OCW gebruikt), waarmee de indruk kan ontstaan dat dit gemeentebrede regelingen en systemen zijn.

De praktijk van subsidieverlening door de gemeente is dus niet eenduidig: de verschillende diensten gebruiken verschillende vormen[8], procedures, processen en administraties voor subsidies. Een dergelijke mate van maatwerk is niet altijd te rechtvaardigen. Door de verschillende vormen van werken en van administreren ontbreekt een goed totaaloverzicht van de hoeveelheid subsidieverstrekkingen en subsidieontvangers in 2009.

UITVOERING

4. Subsidieverlening is beperkt gebaseerd op maatschappelijke en beleidsdoelen

Een subsidie is een middel en geen doel. De kern van een effectieve subsidieverstrekking is dan ook een duidelijk doel met bijbehorende prestatieafspraken. De gemeente maakt in vijf van de zes onderzochte dossiers duidelijk voor welk maatschappelijk doel de subsidie wordt verstrekt, zij het in twee van die vijf gevallen weinig expliciet. Bij de meeste dossiers wordt wel een koppeling gelegd tussen gemeentelijke beleidsdoelen en subsidieverstrekkingen, maar niet expliciet en concreet. Dat maakt het moeilijk te toetsen of de subsidies doelmatig en/ of doeltreffend zijn.

5. Subsidieafspraken over de wijze van verantwoording zijn vaak – maar niet altijd - duidelijk en concreet

- In vrijwel alle onderzochte dossiers worden afspraken gemaakt over de wijze waarop de ontvanger de uitgaven, voortgang en resultaten aan de gemeente moet verantwoorden.
- De gemeente zoekt steeds nadrukkelijker naar manieren om de gewenste prestaties (output) goed af te spreken.
- In de helft van de dossiers stelt de gemeente duidelijke criteria waaraan zij de prestaties wil gaan toetsen.
- Subsidieregelingen zijn vaak maar niet altijd tijdgebonden. Alle onderzochte individuele subsidies zijn wel tijdsgebonden (eindig), maar het merendeel van de zogenaamde structurele subsidies wordt – meestal zonder tussentijdse evaluatie – jaar op jaar opnieuw verleend. Voor projectsubsidies geldt het omgekeerde: die worden veelal zonder evaluatie beëindigd, hetgeen soms kapitaalvernietiging oplevert.

6. Subsidieverstrekker bewaart meestal – maar niet altijd - gepaste afstand

De professionaliteit van de verhouding tussen gemeente en subsidieontvanger verschilt per dossier. Vooral bij verzelfstandigde gemeentelijke instellingen – zoals stichting Den Haag Marketing (DHM) en het Koorenhuis - maar ook bij Parkpop, zit de gemeente soms (nagenoeg) op de stoel van de uitvoerder. Met deze vorm van betrokkenheid loopt de gemeente het risico van rolvervaging en medeverantwoordelijkheid voor het functioneren van de instelling. Bovendien maakt dit het werken door de vele contacten inefficiënt en te zeer afhankelijk van een of enkele individuele ambtenaren. De gemeente kan de subsidieontvanger dan niet meer zakelijk aanspreken op het al dan niet realiseren van afgesproken prestaties. Zowel vanuit het Koorenhuis als DHM is aangegeven dat zij als professionele organisaties meer hun eigen verantwoordelijkheid kunnen en willen dragen.

---

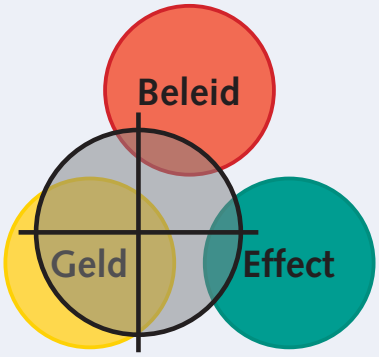
8 OCW onderscheidt zes vormen waarvan in de praktijk vooral de exploitatie-, budget- en waarderingssubsidie worden gebruikt. Ook andere diensten hanteren dergelijke subsidievormen, met kleine en grote variaties. Dienst Publiekzaken hanteert bijvoorbeeld ook basissubsidies en activiteitensubsidies (subsidieregeling Leefbaarheid en Bewonersparticipatie).

CONTROLE

7. Subsidiecontrole is vooral financieel, en in mindere mate inhoudelijk

- Er bestaat geen gemeentebreed overzicht van subsidieregelingen en -verstrekkingen. Ook de grootste 'subsidiedienst' OCW heeft geen totaaloverzicht.
- Of en hoe wordt gecontroleerd, wordt in de dienstadministraties bijgehouden, maar slechts in zeer beperkte mate. Dit maakt het onmogelijk centraal of op dienstniveau na te gaan of er afdoende wordt gecontroleerd. Het is afhankelijk van de individuele ambtenaar of en hoe er wordt gecontroleerd.
- Controle is vooral financieel van aard (zie figuur). Uit de dienstadministraties is niet op te maken in hoeverre beleidsinhoudelijke controles plaatsvinden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat vooral kwantitatief wordt gecontroleerd: wordt het geld correct uitgegeven en worden de afgesproken prestaties gerealiseerd? Wanneer de prestaties getoetst worden, is daarbij weinig aandacht voor de vraag of dit de beleidsdoelen dichterbij haalt. Kwalitatieve controle (wat was de kwaliteit van de prestaties en - nog een stap verder- wat zijn daarvan de maatschappelijke effecten?) blijft in de meeste onderzochte dossiers achterwege.[9] Een helder toetsingskader en op basis daarvan toegespitste voortgangsrapportage ontbreken evenzeer.

figuur: Controle is vooral financieel van aard



9 Nota bene: het Koorenhuis beschikte over kwalitatieve informatie uit een eigen klanttevredenheidsonderzoek maar de uitkomsten daarvan zijn door de gemeente niet meegenomen voor een beoordeling van de doeltreffendheid van de subsidie.

EVALUATIE

8. Subsidie-evaluatie schiet te kort

In de meeste onderzochte dossiers wordt het beleid waar de betreffende subsidie voor wordt ingezet, wel geëvalueerd, maar blijft een evaluatie van het subsidietraject achterwege. In de ambtelijke reactie op het feitenrapport van dit rekenkameronderzoek wordt over deze constatering het volgende opgemerkt: *"De meeste subsidieregelingen worden wel degelijk regelmatig op hun doelmatigheid beoordeeld. Dat gebeurt niet volgens een vaste systematiek en periodiciteit. De opportuniteit wordt van geval tot geval beoordeeld door beleidsafdelingen en/ of bestuurders."*[10] De rekenkamer oordeelt dat deze werkwijze niet strookt met hetgeen de HKS voorschrijft. Artikel 16 van deze verordening stelt namelijk *"Het college toetst ten minste eens per vier jaar of subsidies die op jaarbasis worden verleend rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed en rapporteert over zijn bevindingen aan de gemeenteraad"*.
De gemeente evalueert subsidies niet periodiek op doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierdoor beschikt de gemeente niet over evaluatieresultaten die zij kan benutten bij haar afwegingen over het al dan niet in- of voortzetten van het beleidsinstrument subsidie.

10 Dit citaat komt uit pagina 5 van de ambtelijke reactie op het feitenrapport van dit rekenkameronderzoek (19-8-2011).

3 Aanbevelingen

Op basis van de in hoofdstuk 2 genoemde conclusies komt de rekenkamer tot acht aanbevelingen. De eerste aanbeveling bevat de kern van dit advies. De overige aanbevelingen zijn – net als de conclusies - gerangschikt naar de beleidscyclus.

1. Zet subsidies meer bewust en zakelijk in om maatschappelijke effecten te bereiken.
Subsidies zijn een middel, geen doel. Subsidies moeten dan ook direct gekoppeld zijn aan beleidsdoelen en maatschappelijke effecten. Bij elke verstrekte subsidie dient duidelijk te zijn welk beleidsdoel er aan ten grondslag ligt, wat het beoogde maatschappelijke effect is en wat en hoe de gesubsidieerde activiteiten daaraan bijdragen.[11] De figuur op de volgende pagina schetst een ideale subsidiecyclus.

11 Alleen bij waarderingssubsidies hoeft niet persé te worden aangeven hoe de gesubsidieerde activiteit of instelling bijdraagt aan het betreffende beleidsdoel.

figuur: Subsidiecyclus

Toelichting op de subsidiecyclus:
- Benoem eerst het probleem dat de gemeente wenst aan te pakken.
- Formuleer dan het beleidsdoel, de daarvoor benodigde prestaties en middelen en welke rol of invloed de gemeente wil hebben op het proces of product.[12]
- Kijk vervolgens of subsidiering een passend instrument is (of bijvoorbeeld een opdracht, inkoop, beleidsgestuurde contractfinanciering, of uitvoeringsovereenkomst), en zo ja: kijk dan wèlke subsidie passend is.[13] Gebruik hiervoor een korte maar duidelijke beslisboom.

Goed voorbeeld van een beslisboom is het stroomschema subsidiekeuze van OCW. Dit is opgenomen als bijlage 1.

12 Een goed voorbeeld is dat de gemeente Den Haag het Beleidskader Subsidiesystematiek Bewonersorganisaties' (juni 2011) instelt met als doel - in woorden van de wethouder Deconcentratie (tijdens de raadsvergadering van 30 juni 2010) - "niet langer met een druk op de knop subsidie verstrekken", maar vooraf een onderbouwing vragen.

13 Bij Parkpop en DHM bestaat discussie of subsidie een passend instrument is, of dat het beter een opdracht kan worden.

- Formuleer vervolgens prestatieafspraken en geef aan op welke manier subsidieverlening bijdraagt aan het beoogde doel en/ of effect. Het uiteindelijke doel van alle gemeentelijke inspanningen is resultaten in de samenleving te boeken. Daarom is het van wezenlijk belang de beoogde effecten in het vizier te houden, hoe moeilijk het ook kan zijn een relatie te leggen tussen gevoerd beleid en maatschappelijke ontwikkelingen.[14] De rekenkamer erkent dat meetbaar maken van effecten en formuleren van heldere toetsingcriteria lastig kan zijn en dat een subsidieontvanger het bereiken van een beleidsdoel vaak niet geheel kan beïnvloeden.[15] Echter: dat ontslaat de gemeente niet van de plicht zo duidelijk en meetbaar mogelijk aan te geven op welke wijze een bijdrage wordt geleverd aan het beleidsdoel, en dat vervolgens naar vermogen te controleren en te evalueren.[16]

- Hanteer bij elke subsidieverstrekking een vaste checklist, zodat altijd tenminste de volgende aspecten worden aangeven:[17]
  - Naam instelling, subsidiebedrag en subsidievorm
  - Beleidsdoel/ maatschappelijke effect vanuit de programmabegroting
  - Prestatieafspraken
  - Manier waarop subsidieverlening bijdraagt aan dat doel en/ of effect[18]
  - Gevolgen voor doel/ effect indien subsidie niet wordt verstrekt
  - Dekking subsidie (bijvoorbeeld krediet, flexibel budget, Rijksbijdrage et cetera)
  - Toetsingscriteria (kwantitatief, maar bij voorkeur ook kwalitatief)
  - Risico's (zowel beleidsmatig als financieel)
  - Controlemoment(en)
  - Einddatum

Een goed voorbeeld van een koppeling tussen beleidsdoelen en het middel subsidie is het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur. Op basis van een beleids- en budgettair kader brengt een onafhankelijke commissie advies uit over de subsidiëring aan de kunst- en cultuurinstellingen. Het college maakt vervolgens per organisatie een subsidievoorstel, waarna het volledige plan ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de raad.

14 In de UVS OCW staat hierover: *"Voor een goede werking van budgettering is het nodig dat de gevraagde productie duidelijk en meetbaar is. Het oordeel of een beleidsdoel is bereikt bevat echter veelal subjectieve elementen. De verlangde effecten zijn niet altijd te omschrijven en zijn ook niet altijd objectief te meten. De subsidieontvanger kan ook niet in alle gevallen het bereiken van een beleidsdoel geheel beïnvloeden. Er kunnen factoren buiten hem om zijn die tot gevolg hebben dat het beleidsdoel wel of niet wordt bereikt onafhankelijk van zijn inspanningen."* (UVS OCW, pagina 18). De rekenkamer neemt afstand van de uitspraak dat verlangde effecten niet altijd omschrijfbaar zijn.

15 Er bestaat vaak geen eenduidige oorzakelijke relatie tussen gemeentelijke producten (beleidsinspanningen) en veranderingen in de samenleving (beleidseffecten). Zelfs iets concreets als het aantal veeguren in een wijk staat niet in een één-op-één relatie tot de reinheid van de straten, aangezien in straten die in ieder geval relatief schoon blijven relatief weinig hoeft te worden geveegd. Toch kan duidelijk worden gesteld dat het aantal veeguren (output) bijdraagt aan het maatschappelijk doel van schone straten (outcome).

16 Uiteraard zonder daarbij door te schieten: niet al het gemeentelijk beleid en niet alle subsidies zullen in termen van meetbare maatschappelijke effecten kunnen en moeten worden geformuleerd. Meetbaarheid moet ook niet leidend zijn, dus: maak het belangrijke meetbaar, en niet het meetbare belangrijk!

17 Dit is een bewerking van de checklist van de provincie Groningen voor het verlenen van incidentele en structurele subsidies.

18 Nota bene: hoe meer 'SMART' de beleidsdoelen in de programmabegroting worden geformuleerd, hoe eenvoudiger valt aan te geven hoe en in welke mate de subsidieverlening daaraan bijdraagt.

BELEID

2. Veranker het subsidiebeleid in de planning- en controlcyclus en in de administratie.

Diverse gemeenten geven sturing aan het middel subsidies via een nota Subsidiebeleid. Een dergelijke nota bevat een visie op de inzet van het instrument en in veel gevallen ook een aantal beleidsregels waarmee via het instrument subsidies gestuurd wordt op beleidsthema's zoals bijvoorbeeld versterking van de sociale infrastructuur, maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen, duurzaamheid, et cetera.

Het is een politieke keuze of de gemeente Den Haag via subsidies meer gemeentebreed wil sturen op beleidsthema's. Binnen de gemeente Den Haag stelt alleen OCW via het Uitvoeringsvoorschrift Subsidies (UVS) aanvullende beleidsdoelen aan subsidies. De vraag rijst of het een bewuste beleidsmatige keuze is dat alleen via OCW-subsidies wordt gestuurd op democratisering, anti-discriminatie en emancipatie of dat deze praktijk het gevolg is van een gebrek aan gemeentebreed overzicht.

De gemeentelijke subsidieactiviteiten kunnen beter worden overzien en zo nodig bijgestuurd indien op een eenduidige plek in de gemeentelijke administratie en/ of planning- en beleidscyclus een overzicht van de relevante beleidsinformatie over het instrument subsidies beschikbaar is. De rekenkamer vindt het daarom wenselijk te komen tot een overzicht op hoofdlijnen van beleidsmatige sturing via het instrument subsidies. Dat kan een nota Subsidiebeleid zijn, of een eenvoudiger optie zoals een vaste paragraaf Subsidies in programmabegroting en jaarverslag.

ORGANISATIE

3. Maak de subsidieprocedures eenduidiger en eenvoudiger.

De diensten hanteren verschillende aanvullende regels en procedures, terwijl het subsidieproces in veel gevallen identiek kan (of zou moeten) verlopen. De afdeling Juridische Zaken (BSD) onderzoekt in 2011 of de HKS voldoende juridische mogelijkheden biedt voor een standaard werkwijze.[19] Uniformere regels en begrippen maken de uitvoering en controle eenvoudiger, overzichtelijker en efficiënter. De meeste subsidies vallen niet onder een subsidieregeling en dat betekent dat bij de meeste individuele subsidieverstrekkingen steeds opnieuw regels en criteria worden opgesteld die elkaar voor een deel overlappen. Het is overzichtelijker, efficiënter en minder foutgevoelig wanneer er door alle diensten een algemene uitvoeringsregeling wordt gehanteerd, opdat niet per subsidie(regeling) het wiel opnieuw wordt uitgevonden. De rekenkamer stelt voor te komen tot een basisregeling voor alle subsidieverstrekkingen. Subsidieregels en individuele verstrekkingen kunnen onder verwijzing naar een dergelijke basisregeling beperkt blijven tot punten die precisering of afwijking vereisen (onder het adagium: pas toe of leg uit).

---

19 De afdeling Juridische Zaken van de Bestuursdienst doet in 2011 onderzoek naar subsidies. Dit betreft een audit van de Haagse Kaderverordening Subsidieverstrekking als juridisch sturingsinstrument, met een focus op de juridische kwaliteit van de subsidiebesluiten en het subsidievaststellingsproces. Daarbij wordt specifiek gekeken naar de juridische mogelijkheden voor een gestandaardiseerde werkwijze, normenkader voor de juridische kwaliteit en de juridische instrumenten voor een doelmatige besteding van de subsidiegelden. De afdeling Juridische Zaken verwacht dat dit onderzoek begin 2012 wordt afgerond.

UITVOERING

4. Hanteer eenvoudige eenduidige wederzijds uitsluitende subsidievormen, en koppel die aan
- soorten (beleids)doelen,
- bedrag,
- prestaties en
- mate van sturing, controle en evaluatie.
Pas deze vormen toe, of leg uit waarom specifieke gevallen maatwerk vereisen.

Hoe belangrijk goede administratie, controle en evaluatie ook zijn, de rekenkamer wil waken voor het doen ontstaan van een onevenredig zware administratieve last en streeft naar de juiste balans tussen kosten en baten voor zowel de verstrekker als ontvanger. Wanneer de gemeente gaat werken met een aantal eenduidige – aan bedragen en/ of andere indicatoren gekoppelde - subsidiearrangementen, kunnen eenvoudig gradaties van sturing, controle en verantwoording worden onderscheiden. De UVS OCW onderscheidt nu zes subsidievormen, waarvan in praktijk voornamelijk de waarderings-, budget- en exploitatiesubsidie worden toegepast. Die drie subsidievormen verschillen in de mate van sturing, controle en administratieve verplichtingen die de gemeente oplegt aan de ontvanger.[20] Dit systeem zou kunnen worden uitgewerkt in een beperkt aantal subsidiearrangementen (waar alleen gemotiveerd van mag worden afgeweken). Bijvoorbeeld bij grote subsidies (maat L) waarop de gemeente veel invloed wil houden, kunnen regelmatige voortgangscontroles en een jaarlijkse effectevaluatie uitgangspunt worden. Bij middelgrote subsidies (maat M) kan worden gewerkt met een tussentijdse controle, jaarlijks een globale toets op prestaties en 2 jaarlijks of steekproefsgewijs een evaluatie van de effectiviteit. Bij kleine subsidies (maat S) kan veelal worden volstaan met verlening en vaststelling ineens, en bijvoorbeeld steekproefsgewijze controle op effect.

De precieze grenzen en vormgeving vergen een fundamentele discussie over de rol van subsidies als sturingsmiddel voor het realiseren van beleidsdoelen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten onderscheidt in haar Model Algemene Subsidieverordening (2009) drie standaarduitvoerings- en verantwoordingsarrangementen, waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag.
De gemeente Geldrop-Mierlo heeft vier gradaties van sturing en controle uitgewerkt. Beide goede voorbeelden zijn opgenomen als bijlagen 2 en 3.

20 De waarderingssubsidie kent minimale verplichtingen en controle. De budgetsubsidie vereist een voortgangs- en eindverslag van de activiteiten, richt zich op activiteiten en laat de ontvanger vrij om de subsidie over de diverse kostensoorten van de activiteit(en) te verdelen. Bij een exploitatiesubsidie bestaat nadrukkelijke begeleiding van het beleid van de instelling en heeft de gemeente directe zeggenschap over de wijze van besteden en inzet van middelen.

CONTROLE EN EVALUATIE

5. Administreer, controleer en evalueer beter en meer.
Administreer op uniforme wijze en controleer en evalueer op basis van de voorafgestelde criteria en momenten. Dat vergt de volgende stappen:

- Maak een deugdelijke subsidieadministratie. Het is aan te bevelen dat het subsidiesysteem ABBA gemeentebreed wordt gehanteerd en daar waar nodig voor aangepast. Dit leidt tot een overzichtelijke registratie van aantallen verstrekte subsidies, ontvangers en bedragen en maakt het eenvoudig subsidieoverzichten te genereren. Gunstig neveneffect is dat personen of organisaties geen vergelijkbare aanvragen bij verschillende diensten kunnen indienen ('shoppen').
- Hanteer als vuistregel dat (conform artikel 16 HKS) tenminste eens per vier jaar wordt getoetst of subsidies, die op jaarbasis worden verleend rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn, en bespreek deze bevindingen in de gemeenteraad. Voor specifieke subsidies en subsidievormen kunnen op de categorie toegesneden evaluatieafspraken worden gemaakt (zie aanbeveling 1).[21]
- Gebruik de lessen van evaluaties voor nieuwe subsidietrajecten.
- Verleen een herhaalde subsidieaanvraag (of verleng een bestaande subsidieverstrekking) pas nadat gecontroleerd is of deze geëvalueerd is of had moeten worden. Gebruik de informatie uit de evaluatie voor de afweging over de aanvraag en vervolgens ook voor de subsidieafspraken.
- Evalueer ook regelmatig het subsidieverleningproces (en eventueel het subsidiebeleid), bij voorkeur in samenspraak met een aantal ontvangers.

Goed voorbeeld van een evaluatie is het externe onderzoek naar de effecten van de VvE-subsidies dat de gemeente Den Haag in 2010 liet uitvoeren. Bij een steekproef van Haagse Verenigingen van Eigenaren (VvE's) die subsidies hadden aangevraagd, is via een enquête nagegaan wat het effect van de subsidies was op het functioneren van de VvE's en op het uitvoeren van onderhoud door de VvE's.

INFORMATIE

6. Organiseer een informatievoorziening waarmee de raad adequaat kan controleren en (bij)sturen.
Spreek met het college af hoe de raad zijn kaderstellende en -met name- zijn controlerende rol ten aanzien van subsidies in wil vullen en besteed daarbij bijzondere aandacht aan een passende wijze van informatievoorziening. Een verbetering van de informatievoorziening rond het subsidiebeleid, -proces en -verstrekking, biedt kansen voor een sterkere koppeling tussen politieke keuzen van de raad en subsidieverlening. Wanneer de raad nadrukkelijker informatie vraagt over de bereikte effecten van subsidies, is dit een grote stimulans voor een directe koppeling van subsidies en maatschappelijke effecten.

21 Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de "Handreiking effectevaluaties van subsidies" van de Algemene Rekenkamer.

7. Bezuinig op basis van specifieke informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid.
In het jaarverslag 2010 is een subsidieparagraaf opgenomen met de uitspraak: "In het collegeprogramma is een bezuiniging op subsidies op diverse beleidsterreinen opgenomen. Bij de invulling van de bezuinigingen zal uiteraard ook worden gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van de subsidies." (pagina 205).[22]
In het onderzochte jaar 2009 heeft de gemeente de effectiviteit en doelmatigheid van de subsidies niet nadrukkelijk onderzocht. Afwegingen over het voorzetten of intrekken van specifieke subsidies zijn door het ontbreken van een gemeentebreed overzicht en door de tekortschietende evaluatie moeilijk te maken. In 2010 en 2011 is er dan ook vooral generiek bezuinigd op subsidies. De rekenkamer beveelt aan bij de verdere invulling van bezuinigingen op subsidies in het kader van de politieke heroverweging gerichter te kijken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de individuele subsidies.

IMPLEMENTATIE

8. Zorg voor een werkbare, gefaseerde invoering van de overgenomen aanbevelingen
De gemeente heeft vorderingen gemaakt in het sturen op prestaties.[23] De bovenstaande aanbevelingen sturen aan op een verdere doorontwikkeling van de subsidiepraktijk met als doel deze meer te richten op maatschappelijke effecten. De volgende stap is dan ook dat bij elke verstrekte subsidie het maatschappelijk effect centraal staat, zoals aanbeveling 1 stelt. De overige aanbevelingen zijn daar ondersteunend aan.

Het uitvoeren van de aanbevelingen vraagt het nodige aan kwantitatieve en kwalitatieve inzet van ambtenaren en bestuurders. Voor een werkbare invoering van de overgenomen aanbevelingen stelt de rekenkamer het volgende voor:

- Elke nieuwe subsidie in te richten en in te zetten conform aanbeveling 1.
  Bij elke (nieuwe) subsidieverlening kan en moet de relatie gelegd worden met het beoogde maatschappelijke effect. Het meetbaar maken van effecten moet echter niet verworden tot een doel op zich: de gemeente moet het belangrijke meetbaar maken, maar niet het meetbare belangrijk. Het zal niet altijd mogelijk zijn de maatschappelijke effecten van een subsidie kwalitatief meetbaar te maken. Maar minimaal moet het streven zijn bij elke subsidie het maatschappelijk doel te benoemen. In sommige gevallen zal die koppeling beperkt moeten blijven tot het benoemen van prestaties met daarboven een maatschappelijk doel, zonder dat de relatie tussen beiden 'hard' gemaakt kan worden.[24]
- Parallel daaraan bij een aantal reeds bestaande en financieel omvangrijke subsidierelaties (zoals bijvoorbeeld Den Haag Marketing, het Koorenhuis, Stichting Haags Werkbedrijf) betere effectdoelstellingen te formuleren.

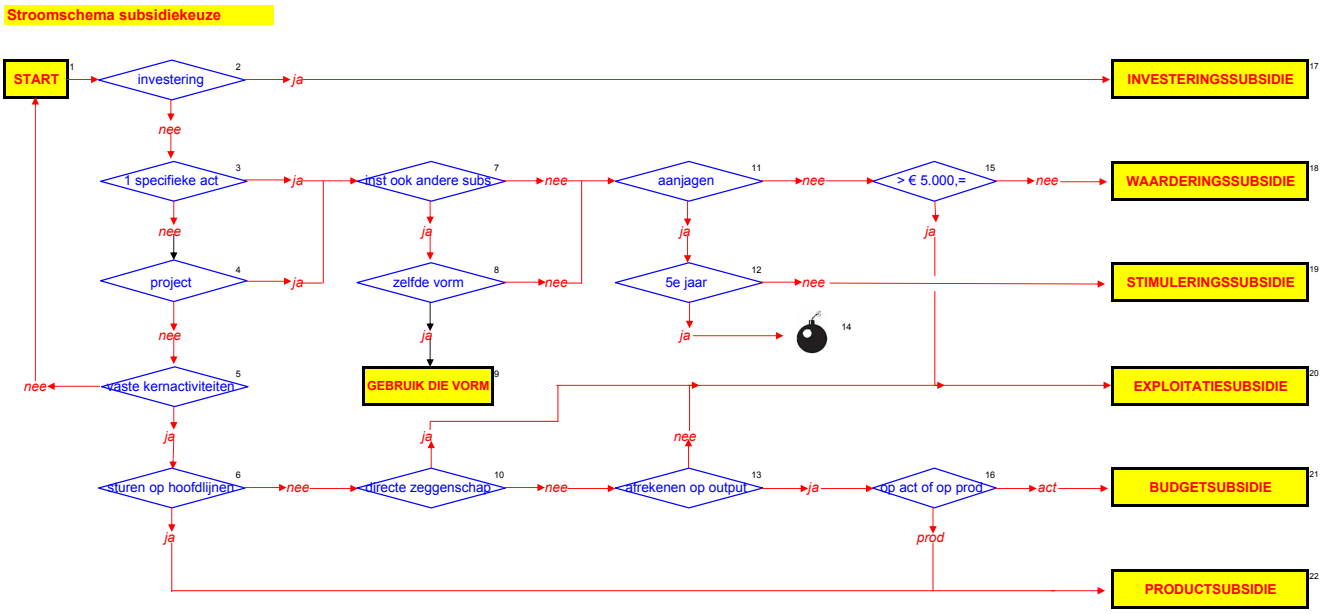
22 In het jaarverslag over 2009 was nog geen paragraaf Subsidies opgenomen.
23 Zo heeft de raad bijvoorbeeld 30 juni 2011 besloten dat bewonersorganisaties een kleiner vast bedrag krijgen en meer subsidie kunnen verdienen door nieuwe plannen en extra activiteiten bij de gemeente voor te stellen.
24 Van geval tot geval zal moeten worden gekeken welk toetsingsregime hanteerbaar is: als het formuleren van effectdoelstellingen in concrete gevallen lastig is, dan kan worden gefocust op de prestatiedoelstellingen. In de uitzonderlijke gevallen waar zelfs dat lastig is, kan worden teruggevallen op administratieve controle.

Bijlage 1

GOED VOORBEELD:

STROOMSCHEMA SUBSIDIEKEUZE OCW MET TOELICHTING

(aanbeveling 1)



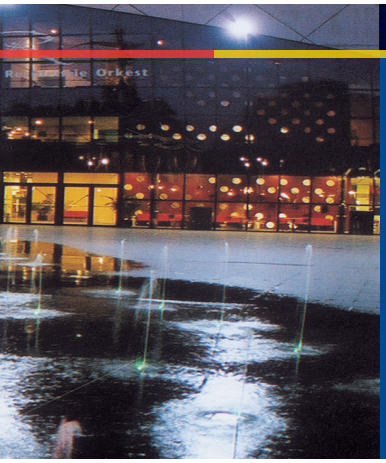
OCW/ASP, juli 2007
ver 2.0

Toelichting vragen stroomschema subsidiekeuze

1	START	Start van het schema. Als je hier voor de tweede keer langskomt heb je de subsidieaanvraag niet in kunnen delen in één van de vier soorten. Kijk nog eens goed naar de omschrijvingen of neem contact op met de “helpdesk”.
2	investering	Is de aanvraag bedoeld voor een investering in inventaris, gebouwen of andere duurzame goederen, dan is investeringssubsidie van toepassing.
3	1 specifieke activiteit	Wordt er subsidie aangevraagd voor één specifieke activiteit, bijvoorbeeld een evenement?
4	project	Gaat de aanvraag over aanvullende activiteiten naast het al bestaande activiteitenpakket? Of betreft het een nieuwe organisatie?
5	vaste kernactiviteiten	Is de subsidie bedoeld voor de vaste kernactiviteiten van de aanvrager?
6	sturen op hoofdlijnen	Wil je de aanvraag (en later de resultaten) beoordelen op basis van vastgestelde hoofdlijnen van beleid? Als je vooral zeggenschap wil over de wijze van uitvoering antwoord je “nee”.
7	instelling ook andere subsidie	Ontvangt de instelling *op dit moment* ook andere subsidie?
8	zelfde vorm	Als die andere subsidie voor de vaste kernactiviteiten is bedoeld verdient het dan aanbeveling dezelfde vorm ook voor deze aanvraag toe te passen? Bijvoorbeeld bij product- of budgetsubsidie kan dit spelen. Overleg bij twijfel met de “helpdesk”.
9	GEBRUIK DIE VORM	Als dezelfde vorm wenselijk is, gebruik deze dan nu ook. NB. Dit kan geen investerings, waarderings- of stimuleringssubsidie zijn!
10	directe zeggenschap	Wil je gedetailleerde bemoeienis met de wijze waarop de instelling de bedrijfsvoering (personeel/huisvesting/overhead) organiseert?
11	aanjagen	Wil je met de subsidie een organisatie of instelling stimuleren een nieuwe activiteit, nieuw evenement of nieuwe werkwijze van de grond te tillen en hecht je er veel belang aan dat dit gebeurt?
12	5e jaar	Krijgt deze aanvrager nu voor het vijfde achtereenvolgende jaar subsidie? Stimuleringssubsidie mag maximaal vier jaar worden verleend.
13	afrekenen op output	Wil je de subsidie verlenen (en later vaststellen) op basis van de te leveren (geleverde) inhoudelijke activiteiten?
14	ga terug naar start	Het stimuleren/aanjagen van activiteiten kent een maximale termijn van 4 jaar. Evalueer de activiteiten en kies bij voortzetting de subsidievorm die aansluit bij de *huidige* aard en inhoud van de activiteiten.
15	> € 5.000,=	Is de aanvraag (of de voorgenomen subsidietoekenning) hoger dan € 5.000,=? Dit bedrag is vastgesteld als bovengrens voor waarderingssubsidie.
16	op activiteiten of op producten	Wil je producten subsidiëren of wil je activiteiten subsidiëren en dus licht sturen a.d.h.v. een activiteitenplan?
17	INVESTERING	Je verleent een eenmalige subsidie t.b.v. bouw of verbouw, aanschaf van inventaris of andere kapitaalgoederen. De vaststelling vindt achteraf plaats.
18	WAARDERING	Je levert een bijdrage in de kosten van een activiteit (ongeacht de feitelijke kosten) met minimale inhoudelijke verplichtingen en controle: verslag is verplicht en verlening = vaststelling. Maximaal € 5.000,=.
19	STIMULERING	Je levert een eenmalige bijdrage (maximaal 4 jaren achtereen) in de kosten van een activiteit of prestatie (ongeacht de feitelijke kosten). De gemeente hecht veel belang aan de activiteit. De subsidie is bedoeld om te stimuleren en kan worden toegepast als ontwikkelingssubsidie, bij honorering van burgerinitiatieven en evenementen. De vaststelling vindt achteraf plaats.
20	EXPLOITATIE	Je levert een bijdrage in het exploitatietekort van een instelling. Er is sprake van begeleiding van het beleid van een instelling. Je hebt daarbij directe zeggenschap over de inzet en wijze van besteden van de middelen (personeel, huisvesting en organisatie). De hoogte van de subsidie wordt bepaald a.d.h.v. een goedgekeurde begroting van de subsidiabele activiteit.
21	BUDGET	Je verleent subsidie voor activiteiten, waarbij de instelling vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend. De subsidie is bedoeld voor professionele instellingen met een bescheiden activiteitenpakket. De hoogte van de subsidie wordt bepaald a.d.h.v. een activiteitenplan. Afrekening vindt plaats op basis van gerealiseerde activiteiten.
22	PRODUCT	De subsidie is bedoeld voor het realiseren van producten. De gemeente stuurt op hoofdlijnen. Vaststelling vindt plaats op een vooraf overeengekomen prijs en n.a.v. de constatering of het product is geleverd.

OCW/ASP, juli 2007
Ver. 2.0

Bron: dienst OCW, gemeente Den Haag



Bijlage 2

GOED VOORBEELD VNG MODEL VERORDENING

(aanbeveling 4)

Artikel 12. Tussentijdse rapportage

Bij subsidies, hoger dan 50.000 euro, welke verleend worden voor activiteiten die meer dan een jaar in beslag nemen, kan het college de verplichting opleggen tot het tussentijds afleggen van rekening en verantwoording omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten. Een dergelijke tussentijdse verantwoording wordt niet vaker dan één keer per jaar gevraagd.

HOOFDSTUK 7. VERANTWOORDING EN VASTSTELLING VAN DE SUBSIDIE

Artikel 15. Verantwoording subsidies tot 5.000 euro

1. Subsidies tot 5.000 euro worden door het college:
a. direct vastgesteld of;
b. ambtshalve vastgesteld binnen 13 weken, nadat de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht.
2. Bij een ambtshalve vaststelling als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, kan het college de aanvrager verplichten om op de door haar aangegeven wijze aan te tonen dat de activiteiten, waarvoor de subsidie wordt verstrekt, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen.

Artikel 16. Verantwoording subsidies vanaf 5.000 tot 50.000 euro

1. Indien de subsidieverlening meer bedraagt dan 5.000 euro, maar minder dan 50.000 euro, dient de subsidieontvanger uiterlijk 13 weken na het verricht zijn van de activiteiten een aanvraag tot vaststelling in bij het college.
2. De aanvraag tot vaststelling bevat een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht.
3. Het college kan bepalen dat ook andere, of minder dan, de in dit artikel bedoelde gegevens en bescheiden die voor de vaststelling van belang zijn, worden overgelegd.

Artikel 17. Verantwoording subsidies vanaf 50.000 euro

1. Indien de subsidieverlening meer bedraagt dan 50.000 euro, dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in bij het college:

a. bij een eenmalige subsidie, uiterlijk 13 weken na het verricht zijn van de activiteiten;
b. bij een jaarlijks verstrekte subsidie, uiterlijk vóór 1 mei in het jaar na afloop van het kalenderjaar, respectievelijk 4 maanden na het subsidietijdvak, waarvoor de subsidie is verleend.

2. De aanvraag tot vaststelling bevat:

a. een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht;
b. een overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening);
c. een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop;
d. een accountantsverklaring.

3. Het college kan bepalen dat ook andere, of minder dan, de in dit artikel bedoelde gegevens en bescheiden die voor de vaststelling van belang zijn, worden overlegd.

Bron: VNG Model Algemene Subsidieverordening (2009)

Bijlage 3

GOED VOORBEELD GELDROP-MIERLO

(aanbeveling 4)

3.3 De mate van sturing

De mate van sturing kan afhankelijk zijn van de soort- en de hoogte van de beschikbaar te stellen subsidie. De gemeente Geldrop-Mierlo maakt onderscheid in vier categorieën:

Categorie 1: de subsidie waarop de gemeente veel wil sturen (categorie 1) zijn de uitvoeringsovereenkomsten die de gemeente sluit in het kader van de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF). In onderling overleg worden jaarlijks afspraken vastgelegd in de overeenkomst. Subsidieverlening en subsidievaststelling zijn hierbij gescheiden. Bij de subsidievaststelling zijn de inhoudelijke en financiële verantwoording van belang.

Categorie 2: in deze categorie is sprake van gemiddelde sturing. Hiertoe behoren doorgaans de middelgrote (professionele) instellingen met subsidies tot € 50.000,-. Ook met deze organisaties wordt een uitvoeringsovereenkomst gesloten. Subsidieverlening en subsidievaststelling zijn gescheiden. Voor de vaststelling van deze subsidies wordt een financiële verantwoording en inhoudelijke prestaties gevraagd.

Categorie 3: kent weinig tot gemiddelde gemeentelijke sturing. Het gaat hier om verenigingen en kleine instellingen met een (activiteiten)subsidie tot € 50.000,-. Subsidieverlening vindt éénmalig plaats aan het begin van het tijdvak van maximaal vier jaar. De subsidie wordt na het tweede en het laatste jaar van de vierjarige periode ambtshalve vastgesteld, nadat de vrijwilligersorganisatie verantwoording heeft afgelegd door middel van het overleggen van een activiteiten- en financieel jaarverslag over twee daaraan voorafgaande jaren.

Categorie 4: met geen tot weinig gemeentelijke sturing wordt gevormd door de waarderings- of incidentele subsidies. Afhankelijk van de hoogte van de subsidie en de soort activiteit wordt na afloop een verantwoording gevraagd.

In de tabel op de volgende pagina wordt inzicht gegeven in de mate van sturing en controle per categorie.

Tabel 1: De mate van sturing en controle

Categorie	Veel gemeentelijke sturing	Gemiddelde gemeentelijke sturing	Weinig tot gemiddelde gemeentelijke sturing	Geen tot weinig gemeentelijke sturing
Instrument	Uitvoerings-overeenkomst (BCF)	Uitvoerings-overeenkomst (BCF)	Meerjarensubsidie	Waarderings- en incidentele subsidie
Kenmerken	Grote en middelgrote instellingen met een professioneel bestuur en veel beroepskrachten, veel kapitaalgoederen, verschillende soorten inkomsten, verschillende activiteiten en producten, complex (> € 50.000,- subsidie).	Middelgrote instellingen met een professioneel bestuur of vrijwilligersbestuur en één of een paar beroepskrachten, kapitaalgoederen, verschillende soorten inkomsten, verschillende activiteiten en producten (< € 50.000,- subsidie).	Verenigingen en kleine instellingen met een vrijwilligersbestuur zonder beroepskrachten, weinig tot geen kapitaalgoederen, geringe inkomsten, uniforme activiteiten, eenvoudig (act. Subs. tot € 50.000,-).	Verlenen/ en vaststellen ineens (afhankelijk van subsidie en activiteit geldt verantwoording achteraf).
Aantal organisaties	6	4	120	variabel
Subsidie 2008	2.731.083	482.854	720.187	
	Definitief vaststellen subsidie jaarlijks achteraf op basis van financiële en inhoudelijke prestaties. Jaarrekening met RA-acc. verklaring	Definitief vaststellen subsidie jaarlijks achteraf op basis van financiële en inhoudelijke prestaties. Jaarrekening met beoordelings- of AA-acc. verklaring.	Ambtshalve vaststellen na het tweede en laatste jaar van de periode van de 4-jaarlijkse periode op basis van overgelegde activiteiten- en financiële verslagen.	Verlenen/ en vaststellen ineens (afhankelijk van subsidie en activiteit geld verantwoording achteraf).

Bron: Subsidiebeleid gemeente Geldrop-Mierlo 2009-2012, pagina's 7-8

Reactie van het College van B&W

Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Rekenkamer Den Haag
Mevrouw I.Y. Tan
Postbus 19157
2500 CD DEN HAAG

Uw brief van
29 november 2011
Uw kenmerk
RK/2011.45
Ons kenmerk
BSD/2011.1799
Doorkiesnummer
070 - 3532219
E-mailadres

Aantal bijlagen
1
Datum
29 november 2011

Onderwerp
Reactie college op het bestuurlijk rapport inzake subsidies "Van uitgaven naar uitkomsten"

Geachte mevrouw Tan,

Recent ontvingen wij van u de Bestuurlijke nota over uw onderzoek naar de subsidieverstrekking door de Gemeente Den Haag 2009. Wij spreken hierover onze waardering uit. Het is van belang dat een gewichtig proces als het subsidieproces op orde is. Het rapport bevat elementen waarmee wij de effectiviteit en efficiency van onze processen kunnen verbeteren. Wij zijn dan ook verheugd om te vernemen dat u in uw onderzoek constateert dat er binnen de gemeente Den Haag voortgang en verbetering is geboekt in het subsidieproces. Wij kunnen ons echter niet geheel vinden in uw conclusies. Een aantal essentiële ambtelijke reacties is door uw Rekenkamer niet overgenomen. Hierdoor ontstaat ten aanzien van casussen een niet geheel juist beeld. Bovendien merken wij op dat de door u gekozen onderzoeksmethodiek zich niet leent voor veralgemenisering en uw conclusies ook niet altijd gestaafd kunnen worden. In uw bijgevoegde brief biedt u ons de mogelijkheid te reageren op uw conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen treft u een overzicht aan van overgenomen ambtelijke reacties in uw feitenrapport en aanvullende reacties hierop. Dit dient om een correct beeld van de casussen te schetsen. Onderstaand treft u onze algemene reactie aan.

In uw rapport stelt u dat de gemeente nog onvoldoende zicht heeft op het maatschappelijk effect van subsidies en dat de gemeente subsidies niet systematisch en periodiek evalueert op doelmatigheid en doeltreffendheid. Hierdoor zouden er volgens de Rekenkamer geen evaluatieresultaten beschikbaar zijn over het al dan niet in- of voortzetten van het beleidsinstrument subsidies. Deze conclusie is niet juist omdat wij wel degelijk evaluaties uit laten voeren en er evaluatieresultaten beschikbaar zijn voor een onderbouwde beslissing over het al dan niet voortzetten van de subsidie.

Inlichtingen bij
C. van Meerendonk / A.N. van der Tempel

Postadres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag
Internetadres: www.denhaag.nl

Telefoon: 070 - 353 22 19
Fax: 070 - 353 2782

Daarnaast voert de Inspecteur Subsidies van de GAD het gehele jaar door inspecties uit op naleving van subsidieverplichtingen. De uitkomsten hiervan kunnen worden meegenomen in het subsidieprogramma voor de volgende jaren.
Voorbeelden uit de afgelopen periode zijn de herverdeling van de middelen voor de decentrale welzijnsorganisaties, de evaluaties van het vrijwilligerswerk en de waarderingssubsidie sociëteiten. Ook zijn er evaluaties uitgevoerd van Den Haag onder Dak, vrijwilligerswerk en het Gehandicaptenbeleid, publieksevenementen, Kenniscentrum Evenementen/Convention Bureau, starterstrajecten, creatieve stad en activiteiten op het vlak van Citymarketing. Daarnaast worden individuele regelingen geëvalueerd, zoals in de Evaluatie Lumpsumfinanciering 2005, WAM, 13 september 2006. In de evaluaties komen zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid aan de orde. Evaluaties betreffen vaak een heel beleidsveld met alle subsidies die daarbij horen. Dat is een efficiënte manier van evalueren, mede omdat effecten in de maatschappij vaak niet op één regeling te herleiden zijn. Wij wijzen hierbij op uw uitspraak op pagina 13 van het rapport, namelijk dat: "De Rekenkamer erkent dat het meetbaar maken van effecten en formuleren van heldere toetsingscriteria lastig kan zijn en dat een subsidieontvanger het bereiken van een beleidsdoel vaak niet geheel kan beïnvloeden". Verder constateert u dat door het ontbreken van een gemeentebreed overzicht en tekortschietende evaluatie de gemeente in 2010 en 2011 generiek heeft bezuinigd. Hier merken wij over op dat de eerste bezuinigingen al op korte termijn per 2011 moesten worden gerealiseerd en derhalve percentueel nog beperkt waren. Daarom is in eerste instantie gekozen voor generieke kortingen. Daarna worden bij het eerstvolgende evaluatiemoment of op basis van plannen wel keuzes gemaakt bij het invullen van de bezuinigingen. Dit alles neemt niet weg dat wij natuurlijk bereid zijn om ons subsidieproces verder te verbeteren. De aanbeveling van de Rekenkamer om subsidies nog bewuster en zakelijker in te zetten voor het bereiken van maatschappelijke effecten dan wij nu al doen, nemen wij daarom over. Wij gaan onderzoeken op welke beleidsvelden en bij welke regelingen dit nodig is en hoe wij dit nader vorm kunnen geven.

Het subsidieverantwoordingstraject loopt al zoveel mogelijk mee in de begrotingscyclus. Zo wordt over het behalen van doelstellingen aan de raad gerapporteerd via de begrotingscyclus en via beleidsdoorlichtingen, evaluaties en beleidsnota's over een bepaald onderwerp. Daarnaast is op verzoek van de raad sinds 2009 een overzicht van gesubsidieerde instellingen en bedragen toegevoegd aan de jaarrekening. De mogelijkheid om het subsidiebeleid nog meer in te bedden in de planning en controlcyclus en in de administratie zullen wij onderzoeken. De suggestie om een vaste paragraaf Subsidiebeleid in de programmabegroting en jaarverslag op te nemen, vinden wij interessant. Verder zijn wij natuurlijk bereid om met de raad te werken aan een verdere verbetering van de informatievoorziening, waarmee de raad adequaat kan controleren en bijsturen

In het licht van de bezuinigingen is het evident dat de organisatie zo efficiënt en effectief mogelijk wordt ingezet. Een eenduidiger en eenvoudiger subsidieproces zou hier een bijdrage aan kunnen leveren. Evenals eenvoudige, eenduidige en wederzijds uitsluitende subsidievormen, die gekoppeld zijn aan soorten doelen, bedrag, prestaties en mate van sturing, controle en evaluatie. Het voorbeeld van Geldrop-Mierlo hieromtrent, dat als bijlage bij uw rapport is gevoegd, zullen wij bestuderen. Wij nemen uw aanbevelingen dan ook over met dien verstande dat wij ervoor zullen waken dat de uitwerking daarvan niet tot een stijging van onze administratieve lasten mag leiden. De werkzaamheden moeten uitgevoerd kunnen worden door de afgeslankte organisatie. Dat geld ook voor de administratieve lasten van de gesubsidieerde instellingen. Deze organisaties moeten bezuinigingen doorvoeren en mogen niet geconfronteerd worden met extra administratieve lasten.

In dit verband is ook de aanbeveling van de Rekenkamer relevant om beter en meer te administreren, evalueren en controleren. Wij zijn van plan om niet zo zeer meer, maar wel doelmatiger te administreren, controleren en te evalueren. Ook op dat vlak gebeurt al het een en ander. Ten aanzien van het subsidiesysteem ABBA, hebben wij de eerste stappen gezet naar een gemeentebreed open systeem. Naast de dienst Onderwijs Cultuur en Wetenschap is nu ook de Dienst Publiekszaken dit jaar aangesloten. Daarmee wordt ongeveer 80% van de gemeentelijke subsidies al via ABBA verwerkt. Ook is de werkgroep subsidies bezig met het onderzoeken van de mogelijkheden van gebruik van ABBA door andere diensten. Daarnaast willen we aantekenen dat momenteel een evaluatie plaatsvindt op het Haagse Kaderverordening Subsidies. Daarbij wordt gekeken of het Haagse Kaderverordening Subsidies voldoende instrumenten biedt en deze door diensten goed worden benut bij subsidieverlening en -vaststelling.

In uw rapport constateert u dat de gemeente in een aantal gevallen dicht op de subsidie ontvangende organisatie zit. De verhouding tussen gemeente en subsidieontvanger verschilt per dossier. Dit is afhankelijk van de omvang van de subsidie en de complexiteit van het dossier. Normaliter is sprake van een professionele afstand in termen van betrokkenheid gedurende het jaar, ook waar het gaat om inhoudelijke prestaties en financiën. In uitzonderingsgevallen is er met reden - tijdelijk - sprake van een grotere betrokkenheid, dit was in 2009 het geval bij het Koorenhuis en Den Haag Marketing. Beide organisaties geven aan dat ze meer eigen verantwoordelijkheid willen dragen, vanuit de gemeente is en wordt hier ook op aangestuurd. In het geval van Parkpop is er vanuit de vergunningenprocedure intensief contact met de subsidieontvanger. De gemeenteraad spreekt het college er in dit soort situaties – terecht – op aan de ontwikkelingen nauwgezet te volgen en mede zorg te dragen voor een oplossing. Als de situatie bij de instelling weer is genormaliseerd, treedt de gemeente weer terug in haar reguliere rol als subsidiegever.

Samengevat zijn wij van mening dat de gemeente Den Haag behoorlijk presteert in het subsidieproces. Uw constatering dat er binnen de gemeente Den Haag voortgang en verbetering is geboekt verheugt ons, maar desondanks zien ook wij wel aanknopingspunten voor verdere verbetering. Wij zullen uw aanbevelingen uitvoeren naar de mogelijkheden die we daarvoor hebben.

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris,	de burgemeester,
mw. A.W.H. Bertram	J.J. van Aartsen

Nawoord

In de bestuurlijke reactie spreekt het College van burgemeester en wethouders zijn waardering uit over het rapport. Vooruitlopend op de behandeling door de gemeenteraad zegt het college toe de aanbevelingen te zullen uitvoeren naar de mogelijkheden die daartoe bestaan. Vervolgens bevat de reactie kritische kanttekeningen die de rekenkamer zeer serieus neemt. Dit geeft ons aanleiding op vier punten in te gaan:

1. Wij herkennen ons niet in de uitspraak dat het niet overnemen van een aantal ambtelijke reacties zou hebben geleid tot een niet geheel juist beeld van de casussen. Het overgrote deel van de ambtelijke opmerkingen is in het feitenrapport verwerkt. Inderdaad zijn niet alle opmerkingen één op één overgenomen, maar wij hebben daartussen geen essentiële kwesties aangetroffen die de genoemde stelling ten aanzien van de conclusies kunnen rechtvaardigen.[1]

2. Het college stelt dat de door ons gekozen methodiek zich niet leent voor veralgemenisering en dat onze conclusies niet altijd gestaafd kunnen worden. Dit is voor een rekenkamer zwaarwegende kritiek, die wij dan ook niet onderschrijven. De conclusies zijn gestaafd door onderzoek, dat bestond uit dossieranalyse, interviews en een gemeentebreed onderzoek naar de regels, werkwijze, aantallen en administratie van subsidieverstrekkingen. De rekenkamer heeft in het bijzonder aandacht besteed aan de selectie van de zes onderzochte subsidiedossiers en heeft bij de analyse daarvan steeds gekeken naar de rode draden. De bestudering van de dossiers, de interviews en het gemeentebreed onderzoek, hebben geen aanwijzingen opgeleverd dat de onderzochte dossiers al te zeer afwijken van de andere circa 700 subsidies. Ook vanuit college of ambtelijk apparaat zijn dergelijke signalen niet vernomen. De essentiële ambtelijke reacties zijn verwerkt in het feitenrapport en de bevindingen zijn daarop aangepast. Dat heeft niet geleid tot wezenlijk andere conclusies. Wij zijn dan ook verheugd met de welwillende reactie van het college op onze – op deze conclusies gebaseerde - aanbevelingen.

1 Bij de collegereactie zat een bijlage van 18 pagina's waarin per ambtelijk punt wordt nagegaan hoe deze in het feitenrapport is verwerkt. Een dergelijke bijlage past niet bij een bestuurlijke reactie en is dan ook niet opgenomen in dit bestuurlijke rapport.

3. In tegenstelling tot hetgeen het college aangeeft, stelt de rekenkamer niet dat er geen evaluaties plaatsvinden. Wel constateren wij dat periodieke evaluaties zeldzaam zijn. Ook stellen wij vast dat in de praktijk vaak vooral wordt nagegaan of het geld conform afspraken is besteed en of de prestaties zijn geleverd, maar dat de kwaliteit en de effecten van die prestaties vaak buiten beschouwing blijven. Inderdaad bestaan er voorbeelden van goede evaluaties, zoals wij ook benoemen onder aanbeveling 8. Goede en periodieke (effect)evaluaties zouden echter eerder standaard dan uitzondering moeten zijn. Het is dan ook opmerkelijk dat de twee door het college genoemde voorbeelden van evaluaties van individuele regelingen dateren uit 2005 en 2006. Wij zijn het dan ook niet eens zijn met het voornemen van het college niet méér te gaan evalueren.

4. Tot slot constateren wij met vreugde dat het college aangeeft op een aantal punten reeds verbeteringen te hebben ingezet, maar tekenen daarbij aan dat de genoemde punten (met name de inspectie door de GAD, de subsidietabellen in de jaarverslagen, de inzet van subsidiesysteem ABBA, en de juridische evaluatie van de HKS) nog niet geheel conform de rekenkameraanbevelingen zijn vormgegeven. We delen dan ook de mening van het college dat er aanknopingspunten zijn voor verdere verbetering.