

INHOUDSOPGAVE

1.	Aanleiding voor het onderzoek	3
2.	Doelstelling en onderzoeksvragen	3
3.	Afbakening en wijze van uitvoering van het onderzoek	4
4.	Normenkader voor de beoordeling van het subsidiebeleid	4
5.	Conclusies	5
6.	Aanbevelingen	6

- Bijlage 1: bestuurlijk wederhoor en reactie Rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor
Bijlage 2: onderzoeksrapport Partners + Pröpper *Bestuurskundig onderzoek en advies*
Bijlage 3: reactie Partners + Pröpper *Bestuurskundig onderzoek en advies* op de ambtelijke wederhoor

1. Aanleiding voor het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid in de gemeente Alkmaar. Dit onderwerp is gekozen vanwege het beleidsmatige, financiële en maatschappelijke belang van dit beleidsinstrument. Subsidieverstrekking maakt het de gemeente mogelijk om voor haar belangrijke beleidsdoelen door anderen (mede) te laten verwezenlijken, waarvoor jaarlijks meer dan 10% van de gemeentelijke begroting wordt vrijgemaakt. Voor maatschappelijke instellingen zijn de subsidies vaak een essentieel middel om hun doelen te verwezenlijken, doelen die ook voor een groot aantal van de burgers van Alkmaar van belang kunnen zijn.

Bij het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie zich gericht op de toepassing van de in 2001 vastgestelde subsidieverordening. Deze verordening moet de grondslag vormen voor alle subsidies die de gemeente verstrekt. Met de invoering van deze verordening gaf de gemeente aan dat ze het subsidiëren van maatschappelijke organisaties als een belangrijk middel ziet om politiek bestuurlijke doelen te realiseren en dat door het verstrekken van budgetsubsidies een koppeling wordt gemaakt tussen de subsidieverstrekking en de daarvoor te verrichten activiteiten en te realiseren prestaties. In de afgelopen drie jaar heeft de gemeente ruime ervaring kunnen opdoen met het beleidsinstrument budgetsubsidieëring. In die tijd is het sturen op resultaten in het algemeen steeds meer centraal komen te staan binnen de bedrijfsvoering van gemeentelijke organisaties.

De Rekenkamercommissie wil met deze evaluatie onderzoeken of en in welke mate het subsidiebeleid bijdraagt aan de realisering van gemeentelijke doelen en in het uitvoeringsproces helder en logisch is georganiseerd. De kaderstellende en controlerende rol van de Raad is daarbij nadrukkelijk in de beschouwingen betrokken. In dit rapport geeft de Rekenkamercommissie haar belangrijkste conclusies en aanbevelingen weer. Opgemerkt zij nog dat het onderzoek betrekking heeft op de subsidieverstrekking over het jaar 2003. Dit houdt mede in dat wijzigingen die zich nadien in beleid of proces hebben voorgedaan niet op hun effectiviteit zijn getoetst.

Voor een gedetailleerd beeld van het analysekader, de uitvoering van het onderzoek, de bevindingen en de deelconclusies verwijst de Rekenkamercommissie naar de als bijlage bij dit rapport gevoegde rapportage van het externe onderzoeksbureau Partners + Pröpper. De feiten zoals weergegeven in het conceptrapport van Partners + Pröpper zijn voorgelegd aan de betrokken ambtenaren. Hun reactie en de reactie van Partners + Pröpper daarop is als bijlage bij dit rapport gevoegd. Een concept van dit rapport is aan het College voorgelegd met het verzoek hierop te reageren. De reactie van het College ontvingen wij op 25 mei 2005. Deze reactie is met onze visie daarbij eveneens opgenomen als bijlage bij dit rapport. Vervolgens zijn de aanbevelingen opgesteld.

De Rekenkamercommissie dankt degenen die aan de uitvoering van het onderzoek en de totstandkoming van dit rapport hun bereidwillige medewerking hebben verleend.

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie in algemene zin nagaan hoe de gemeente Alkmaar omgaat met het beleidsinstrument subsidieverstrekking. Meer in het bijzonder wil de Rekenkamercommissie onderzoeken in hoeverre subsidies resultaatgericht worden ingezet en voldoende waarborgen bevatten voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen. Het gaat er de Rekenkamercommissie daarbij vooral om te leren van het verleden en, voorzover de bevindingen daartoe aanleiding geven, om aanbevelingen te doen voor een meer resultaatgerichte sturing en controle vanuit College en Raad teneinde zo de doeltreffendheid van het subsidiebeleid te vergroten. Het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij de budgetsubsidies die volgens de verordening expliciet bedoeld zijn om op basis van prestatieafspraken bij te dragen aan gemeentelijke doelrealisering. Met het onderzoek wil de Rekenkamercommissie de volgende vragen beantwoorden:

Is er een heldere kaderstellende visie van de Raad over de wijze waarop het subsidie-instrument wordt ingezet om gemeentelijke doelen te bereiken en over de manier waarop de Raad zijn controlerende rol inzake subsidieverstrekking wil uitvoeren?

Is de gemeentelijke subsidieverordening, als kader voor de subsidieverstrekking, werkbaar en voldoende helder en eenduidig voor ambtenaren en instellingen?

Zijn de beleidsdoelen, voor de beleidsvelden die voor subsidie in aanmerking komen, helder en in termen van meetbare gewenste maatschappelijke effecten geformuleerd? Heeft het College de beleidsdoelen helder en meetbaar vertaald naar prestaties die met subsidieverstrekking moeten worden gerealiseerd? Komen die gewenste prestaties voor de diverse subsidievormen voldoende resultaatgericht tot uitdrukking in de gemaakte afspraken met gesubsidieerde instellingen?

Is het mogelijk vast te stellen en wordt vastgesteld of de met de instellingen afgesproken prestaties ook zijn gerealiseerd en of zij hebben bijgedragen aan de gewenste maatschappelijke effecten? Wordt daarover goed verantwoord naar College en Raad en zonodig bijgestuurd?

3. Afbakening en wijze van uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is gericht op de in 2003 verstrekte subsidies, met uitzondering van de subsidies aan het onderwijs. Na een inventarisatie door de Rekenkamercommissie van de in 2003 verstrekte subsidies zijn 33 dossiers bij 28 instellingen geselecteerd om een quick scan uit te voeren. De *quick scan* bestond uit een schriftelijke analyse van subsidiedossiers, waarbij de subsidieaanvraag en de beschikking zijn geanalyseerd en is nagegaan of de voor de evaluatie benodigde stukken (jaarverslagen instelling, tussenrapportages e.d.) aanwezig waren.

De geselecteerde dossiers betreffen bijna alle verstrekte budgetsubsidies en een beperkt aantal waarderings-, activiteiten- en investeringssubsidies. Om de resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid van die subsidievorm in perspectief te kunnen plaatsen en uitspraken te kunnen doen over het gehele Alkmaarse subsidiebeleid, zijn ook andere subsidievormen in het onderzoek meegenomen. De meeste geselecteerde subsidies betreffen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, omdat deze sector het grootste deel van de subsidies verstrekt.

Na uitvoering van deze quick scan is een procesevaluatie uitgevoerd. Daarin stonden de planning- en controlaspecten van de subsidieverstrekking en het proces van subsidieverlening centraal. Voor deze procesevaluatie heeft de Rekenkamercommissie in overleg met de onderzoekers uit de *quick scan* zes budgetsubsidie dossiers geselecteerd. Er is geen onderzoek uitgevoerd naar de door de subsidieontvangers bereikte resultaten.

4. Normenkader voor de beoordeling van het subsidiebeleid

Om tot controlebaar en doelgericht subsidiebeleid te kunnen komen moet aan een aantal randvoorwaarden inzake de achterliggende beleids- en subsidieprocessen worden voldaan. Voor de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen is getoetst in hoeverre de gevonden feiten aan de volgende door de Rekenkamercommissie daarvoor geformuleerde normen voldoen.

De subsidies worden verstrekt op basis van de Subsidieverordening 2001. De verordening moet daarvoor heldere en eenduidige handvatten bieden ten aanzien van de volgende aspecten van de subsidieverstrekking:

- € Het type subsidie waarvoor de aanvraag in aanmerking komt (budget-, waarderings-, activiteitensubsidie etc.);
- € De mate van resultaatgerichtheid die in de overeenkomst moet worden opgenomen;
- € De criteria voor verantwoording, controle en bijsturing.

De maatschappelijke doelen van de betrokken beleidsvelden zijn SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) geformuleerd. Dat wil zeggen dat de Raad concreet heeft aangegeven welke effecten hij in de samenleving wil realiseren.

Vastgesteld is welke prestaties nodig zijn om de maatschappelijke doelen te kunnen bereiken. Deze prestaties zijn SMART geformuleerd en waar nodig gespecificeerd voor de verschillende doelgroepen of onderdelen van het beleid.

Aan de prestaties zijn resultaatniveaus gekoppeld; van beschrijving van uit te voeren activiteiten, (per doelgroep) te leveren kwalitatieve en/of kwantitatieve resultaten van die activiteiten tot beschrijving van te realiseren maatschappelijke effecten. Deze prestaties zijn op een zo hoog mogelijk resultaatniveau benoemd als realistisch en verantwoord is. Hoe hoger het resultaatniveau, des te groter en duidelijker is de te verwachten bijdrage aan het maatschappelijke doelbereik.

De rol die de diverse instellingen (subsidiepartners) kunnen spelen bij het realiseren van de gewenste prestaties en resultaten is weloverwogen vastgesteld. Weloverwogen wil zeggen: gebaseerd op realistische verwachtingen over de bijdrage die instellingen met behulp van de diverse typen subsidies aan het doelbereik kunnen leveren.

Er zijn met de instellingen heldere afspraken gemaakt over financiële en inhoudelijke voortgangsrapportages, gekoppeld aan de afspraken over te leveren prestaties en het vereiste resultaatniveau. Het nakomen van de afspraken wordt inhoudelijk gecontroleerd.

Op basis van de voortgangsrapportages wordt op een geaggregeerde manier gerapporteerd aan de Raad en er wordt, bij afwijkingen van de verwachtingen en afspraken, bijgestuurd.

5. Conclusies

De bevindingen zijn door de Rekenkamercommissie beoordeeld in het licht van het geformuleerde normenkader. Op basis daarvan komt de Rekenkamercommissie, gebaseerd op het door Partners+Pröpper uitgevoerde onderzoek, tot de volgende conclusies op hoofdlijnen.

1. De Raad geeft niet voldoende invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol.

Er is door de Raad geen fundamentele discussie gevoerd over de rol van subsidies als sturingsmiddel om beleidsdoelen te realiseren. Er is op het totaal van de subsidiegelden geen allesomvattende afweging gemaakt over de verdeling van de subsidiegelden ten opzichte van de beleidsdoelen. De door de Raad vastgestelde verordening is niet helder en eenduidig. In het verlengde daarvan kan de Raad op die punten waar hij geen heldere kaders stelt ook geen controlerende functie uitoefenen. De Raad heeft de wijze waarop hij over de uitvoering en resultaat van het subsidiebeleid wil worden geïnformeerd niet duidelijk geformuleerd.

2. De subsidieverordening bevat niet die criteria die nodig zijn voor een goede uitvoering van het subsidiebeleid. Een heldere en eenduidige toepassing is daardoor niet mogelijk.

Er zijn onvoldoende criteria opgenomen om te komen tot een helder onderscheid in de toepassing van de verschillende typen subsidies. De criteria voor de verschillende niveaus van resultaatgerichtheid en de daaruit voortvloeiende te stellen prestatie-eisen zijn niet geformuleerd. Eisen aan inhoudelijke rapportage ontbreken in de subsidieverordening en zijn hooguit in algemene zin opgenomen in een deelverordening.

3. De beleidsdoelen worden nog onvoldoende als gewenste maatschappelijke effecten vertaald en er is door het College geen heldere relatie gelegd tussen de beoogde resultaten van de subsidieverstrekking en de gewenste maatschappelijke effecten.

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 waar subsidies worden verstrekt, 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.

4. De prestatieafspraken met instellingen blijven, zelfs voor budgetsubsidies, veelal beperkt tot een laag resultaatniveau. Het is, mede als gevolg van die lage mate van resultaatgerichtheid, niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre de subsidies hebben bijgedragen aan de gewenste maatschappelijke effecten.

Door het ontbreken van een goede relatie tussen het te realiseren beleidsdoel en de beoogde resultaten van de subsidie is de mate waarin het beleidsdoel als gevolg van de subsidieverstrekking is gerealiseerd veelal ook niet vast te stellen.

De enige huidige subsidievorm waarin op basis van de verordening resultaatgerichte sturing vereist is, zijn de budgetsubsidies. Budgetsubsidieëring vindt nog maar op zeer beperkte schaal plaats. De gehanteerde grens voor toepassing van budgetsubsidieëring ad € 100.000 wordt niet altijd toegepast waar dat wel mogelijk zou moeten zijn. Inhoudelijke onderbouwing van deze grens is niet aanwezig. Daar waar wel sprake is van het toekennen van budgetsubsidies is vaak nog onvoldoende duidelijk vastgelegd op welk niveau van resultaatgerichtheid sturing gewenst is (sturing op basis van uit te voeren activiteiten, (per doelgroep) te leveren kwalitatieve en/of kwantitatieve resultaten van die activiteiten of te realiseren maatschappelijke effecten). Daar waar op dit moment door middel van budgetsubsidies gelden worden toegekend vindt resultaatgerichte sturing meestal op het laagste prestatieniveau (kwantiteit van activiteiten) plaats.

Prestatieafspraken met de instellingen zijn nog onvoldoende meetbaar (SMART) geformuleerd. Bij waardering- en exploitatiesubsidies ontbreken op deze wijze geformuleerde prestaties grotendeels. Opgemerkt zij dat het formuleren van prestaties volgens de verordening ook niet vereist is. Bij de budgetsubsidies worden deze wel toegepast, maar is verbetering in het merendeel van de dossiers gewenst.

Een laag niveau van prestatieafspraken leidt veelal tot een daarop aangepast laag niveau van inhoudelijke rapportage. Op basis van dit lage niveau van vereiste inhoudelijke rapportage door de instellingen is geaggregeerde rapportage naar de Raad en het volgen van de voortgang door de Raad van de met behulp van de subsidie gerealiseerde beleidsdoelen maar zeer beperkt mogelijk.

6. Aanbevelingen

Gezien voorgaande conclusies zijn er flinke verbeterlagen nodig om de doeltreffendheid en transparantie van het subsidiesysteem te vergroten. De gewenste maatschappelijke effecten en de daarvoor te leveren prestaties kunnen verder worden geconcretiseerd. De beheersbaarheid van het subsidieproces kan worden verbeterd door meer resultaatgerichte afspraken te maken. Deze afspraken moeten vervolgens ook structureel worden gemonitord en geëvalueerd op de geleverde bijdrage aan de gewenste maatschappelijke effecten. Daarbij zou ook de kaderstellende en controlerende rol van de Raad meer in overeenstemming moeten worden gebracht met het duale stelsel.

Hierna hebben wij onze aanbevelingen nader uitgewerkt. Ze zijn gericht aan de Raad en hebben zowel betrekking op de kaderstellende en controlerende rol van de Raad zelf, als op de concrete uitvoering van het subsidiebeleid door het College en de ambtelijke organisatie.

I. Ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de Raad.

1. Verbeter als Raad uw kaderstellende en controlerende rol inzake subsidieverstrekking

- a. Voer als Raad een fundamentele discussie over de rol van subsidies als sturingsmiddel om beleidsdoelen te realiseren. Bepaal daarbij de gewenste verbetering van de volgende aspecten:

- € Concretisering van gewenste maatschappelijke effecten in de programmabegroting;
 - € De wijze waarop het subsidie-instrument voor de realisering van die gewenste maatschappelijke effecten wordt ingezet en de rol daarbij van budgetsubsidies op basis van prestatieafspraken;
 - € Grotere mate van resultaatgerichte afspraken in subsidiebeschikkingen;
 - € Goed onderscheidende en onderbouwde criteria voor de verschillende subsidievormen;
 - € Meer en effectievere inzet van budgetsubsidies op basis van realistische en zo optimaal mogelijke afspraken over resultaten en SMART geformuleerde prestatievereisten;
 - € Overweeg daarbij ook, op basis van inhoudelijke argumenten, een eventuele financiële ondergrens voor het verstrekken van budgetsubsidies;
 - € Verbetering van de inhoudelijke verantwoording van met subsidies bereikte resultaten.
- b. Verlang aan de hand van de uitkomsten van die discussie een bijbehorende aanpassing van de subsidieverordening.
- c. Verlang, als onderdeel van de raadscontrole, van het College een jaarlijks overzicht van verstrekte subsidies en behaalde resultaten en afwijkingen.

II. Ten aanzien van de uitvoering van het subsidiebeleid door het College en de ambtelijke organisatie

2. Concretiseer de gewenste effecten van het gemeentelijk beleid en leg een heldere relatie tussen die gewenste effecten en de daarvoor beoogde resultaten van de subsidieverstrekking.

- a. Formuleer de gewenste maatschappelijke effecten en de daarvoor te leveren prestaties in beleidsnota's en programmabegroting concreet en resultaatgericht.
- b. Geef al in de programmabegroting, ten behoeve van de Raad, duidelijk en meetbaar aan welke bijdrage subsidies moeten leveren aan de gewenste effecten in de samenleving.
- c. Maak de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidie voor het realiseren van geconcretiseerde en meetbare maatschappelijke effecten openbaar. Geef daarbij duidelijk aan onder welke voorwaarden subsidieverstrekking plaatsvindt. De vooraf concreet geformuleerde verlangde prestaties behoren tot het afwegingskader om subsidieaanvragen te kunnen beoordelen en afwegen.
- d. Geef in de beschikking aan wat de relatie is tussen de verwachte prestatie van de instelling en het maatschappelijk effect waaraan deze prestatie moet bijdragen. Betrek op deze wijze de instelling meer bij de beleidsrealisatie van de gemeente.
- e. Zorg ervoor dat in iedere beschikking vermeld wordt om wat voor subsidievorm het gaat en verwijs expliciet naar de (bij te stellen) subsidieverordening.

- 3. Maak het mogelijk vast te stellen in hoeverre de subsidies hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. Formuleer gewenste prestaties op een duidelijk hoger niveau van resultaatgerichtheid en zorg dat realisatie daarvan ook is vast te stellen.**
- a. Zoek voor iedere subsidie naar een zo hoog mogelijk niveau van prestatiesturing als realistisch en verantwoord is.
 - b. Stel voor relatief eenvoudige en kleinere subsidies die niet voor sturing op prestatieniveau in aanmerking komen, heldere eisen aan activiteitenplannen en rapportage. Geef aan ten behoeve van welke beleidsdoelen de subsidieverstreking plaatsvindt. Bepaal de criteria van eenvoudige en kleinere subsidies.
 - c. Maak voor elke overige subsidie (in de preambule / beschikking) duidelijk in hoeverre deze bij moet dragen aan welk specifiek beleidsdoel. Hanteer daarbij als uitgangspunt zo specifiek mogelijke formulering van prestaties (SMART) zodat de bijdrage aan het beleidsdoel meetbaar en evalueerbaar wordt.
- 4. Verbeter het proces van monitoren, verantwoorden en bijsturen van de subsidieverstreking, met name ten aanzien van de sturing op de inhoudelijke rapportage.**
- a. Stel niet alleen voor budgetsubsidies maar ook voor de andere subsidietypen duidelijker eisen aan de inhoudelijke verslaglegging en formuleer die in de beschikking.
 - b. Zie in algemene zin strikter toe op de schriftelijke verantwoording door de instellingen van de resultaten die zijn bereikt met of door de subsidie. Maak daarbij aan de instellingen duidelijk wat precies van de rapportage wordt verwacht in het licht van het onderscheid tussen inhoudelijke verantwoording en financiële verantwoording, aansluitend op het vereiste niveau van resultaatgerichtheid en de meetbare prestatievereisten.
 - c. Zorg voor een structurele documentatie en beoordeling van de inhoudelijke verantwoording van de resultaten van de verstrekte subsidies.
 - d. Verantwoord aan de hand van die documentatie op een geaggregeerde manier jaarlijks aan de Raad de bereikte resultaten en afwijkingen van afspraken en beoogde resultaten.
 - e. Voeg bij de jaarrekening een overzicht van de verschillende subsidies, uitgesplitst naar sectoren, geconcretiseerde maatschappelijke effecten en subsidietypen, zodat de Raad zijn controlerende rol kan waarmaken.