

Onderzoek Subsidiebeleid van de gemeenten Beverwijk en Velsen

Inleiding	2
Opbouw van het rapport.....	2
Uitgangspunten voor het subsidiebeleid	2
<u>Vergelijking Beverwijk en Velsen</u>	<u>3</u>
Referentiekader voor verbetering subsidiebeleid en -beheer	3
Subsidiecoördinator.....	4
Toepassing SMART-criteria in het subsidieproces.....	4
De rol van de raad bij de beleidsontwikkeling en beleidsrealisatie	5
Beleidsevaluatie	5
<u>Uitkomsten van het onderzoek bij de gemeente Beverwijk.....</u>	<u>6</u>
Inleiding	6
Beleidsontwikkeling.....	6
Beleidsuitvoering	7
Beleidsverantwoording.....	7
Subsidiebeheer	8
Aanbevelingen.....	9
<u>Uitkomsten van het onderzoek bij de gemeente Velsen</u>	<u>10</u>
Beleidsontwikkeling	10
Beleidsuitvoering	11
Beleidsverantwoording.....	12
Subsidiebeheer	12

Inleiding

Dit rapport betreft het onderzoek naar het subsidiebeleid op het gebied van Welzijn bij de gemeenten Beverwijk en Velsen. Bureau Berenschot heeft dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamercommissie Beverwijk (RKC) en de Commissie Rekenkamer Velsen.

Bureau Berenschot heeft het onderzoek uitgevoerd tussen november 2004 en april 2005. De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in het rapport “Onderzoek naar het subsidiebeleid gemeente Beverwijk en gemeente Velsen” dat als bijlage is gevoegd bij dit rapport van de beide rekenkamercommissies.

Het rapport van de commissies gaat in op de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen van bureau Berenschot. De bevindingen zijn van belang voor zowel de doelmatigheid en doeltreffendheid van het welzijnsbeleid als voor de rechtmatigheid van de daarmee gemoeide subsidie-uitgaven.

De rekenkamercommissies hebben ervoor gekozen een andere ordening in de conclusies en aanbevelingen aan te brengen, die beter aansluit bij de bedrijfsprocessen binnen de gemeenten. Namelijk gericht op de cyclus van:

- beleidsontwikkeling;
- beleidsuitvoering;
- en beleidsverantwoording;
- de beleidsevaluatie;
- het subsidiebeheer.

Opbouw van het rapport

Dit eerste algemene hoofdstuk betreft naast deze inleiding een aantal algemene uitgangspunten van het subsidiebeleid en –beheer, algemene opmerkingen over de keuze van het instrument om de doelen van het beleid te bereiken, enkele gemeenschappelijke uitkomsten alsmede sterke punten van één van beide gemeenten die ter lering kunnen dienen van de andere gemeente. Vooruitlopend op de evaluatie van de samenwerking is dat laatste al één van de positieve punten van de samenwerking, namelijk het kunnen leren van elkaar.

Het tweede hoofdstuk betreft de conclusies en aanbevelingen die betrekking hebben op de gemeente Beverwijk. Ter informatie zijn in hoofdstuk drie de conclusies en aanbevelingen over het subsidiebeleid bij de gemeente Velsen opgenomen.

Uitgangspunten voor het subsidiebeleid

In deze paragraaf beschrijven de commissies zeer summier het beleidsproces om de context te duiden waarbinnen het subsidiebeleid een rol speelt.

Al dan niet op initiatief van de gemeenteraad ontwikkelt het gemeentebestuur beleid om maatschappelijke problemen aan te pakken. Daarbij spelen twee vragen een rol, namelijk:

- Is er sprake van een maatschappelijk probleem?
- Welke rol zou de gemeente kunnen vervullen bij het oplossen ervan?¹

¹ Dat kan ook zijn: geen rol.

Als de gemeente een rol voor zichzelf ziet, dient vervolgens beleid hiervoor te worden ontwikkeld. Dit beleid zal onder meer duidelijk moeten maken welke effecten de gemeente wil bereiken en wanneer. De afgelopen jaren vinden hiervoor de zogenaamde SMART-criteria opgang. Beleid moet **Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar², Realistisch** en **Tijdgebonden** zijn. De Algemene Rekenkamer heeft daar nog een extra criterium aan toegevoegd: **Consistent**. Het door de gemeente gevoerde beleid moet onderling consistent zijn; het kan bijvoorbeeld niet zo zijn dat met het ene beleid een rem gezet wordt op bepaalde ontwikkelingen terwijl die ontwikkeling met ander beleid juist wordt gestimuleerd.

Het college zal vervolgens moeten bepalen welke prestaties moeten worden geleverd om de gewenste effecten te bereiken en de instrumenten kiezen die tot die prestaties moeten leiden. Ook voor die prestaties gelden de SMART-C criteria. Eén van de mogelijke instrumenten is het verstrekken van subsidies.

Tot slot zal het college ook een voorstel doen voor de middelen die nodig zijn om deze prestaties te (doen) leveren en de effecten te realiseren.

De effecten, prestaties en middelen moeten in samenhang worden gepresenteerd in programma's die het college middels de ontwerp programmabegroting ter autorisatie aanbiedt aan de raad. De raad heeft het recht de programma's te kiezen. Het college stelt op basis van de programma's een productenraming vast.

Na afloop van het jaar legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en beheer. De raad zal in zijn controlerende rol moeten beoordelen of de in de begroting beloofde effecten zijn gerealiseerd, prestaties geleverd en middelen besteed dan wel ontvangen. Op basis van die controle dechargeert zij het college.

Beleid realiseer je niet van de ene op de andere dag en maatschappelijke ontwikkelingen staan niet stil. Daarom dient beleid periodiek geëvalueerd te worden. Onderdeel van die evaluatie moet zijn of de gekozen instrumenten nog steeds het beste alternatief zijn voor de realisatie van de effecten. In de context van dit onderzoek gaat het bijvoorbeeld om de afweging of het geven van een subsidie de voorkeur geniet boven het sluiten van een contract of dat wellicht een tussenvorm mogelijk is (zoals het BCF-model in feite propageert).

Vergelijking Beverwijk en Velsen

Het rapport van bureau Berenschot maakt een goede vergelijking tussen het subsidiebeleid- en beheer van beide gemeenten mogelijk. Hoofdstuk 16 van dit rapport bevat deze vergelijking. Een aantal van deze uitkomsten brengen de commissies graag in het bijzonder onder uw aandacht, omdat dit goede voorbeelden betreft die navolging verdienen of uw raad direct aangaan.

Referentiekader voor verbetering subsidiebeleid en -beheer

Bureau Berenschot heeft het onderzoek uitgevoerd aan de hand van twee methoden:

- de doelboomanalyse en
- het beleidsgestuurde contractfinancieringsmodel (BCF-model).

² Vaak wordt hiervoor ook 'acceptabel' gebruikt.

Het eerste model draagt vooral bij aan de beleidsontwikkeling volgens het hierboven beschreven proces van maatschappelijk probleem tot keuze van het instrument. Het tweede model is gebaseerd op de idee van een meer zakelijke relatie tussen subsidieverstrekker en –ontvanger en richt zich vooral op de beheersing van de prestaties en de met de subsidies gemoeide financiële middelen.

Toepassing van deze modellen op het subsidiebeleid en –beheer van de beide gemeenten laat zien dat er op veel gebieden knelpunten bestaan. De rekenkamercommissies adviseren de gemeenteraden dan ook de respectievelijke colleges in overweging te geven deze methoden te gebruiken als referentie bij het wegnemen van de knelpunten, maar ook bij het structureel verzekeren van een kwalitatief goed subsidiebeleid en -beheer.

Subsidiecoördinator

Beverwijk kent de functie van subsidiecoördinator. Belangrijk aan deze functie is dat hij/zij de beleidsmedewerkers ondersteunt bij de uitvoering van het subsidieproces, hetgeen bijdraagt aan een betere kwaliteit van die medewerkers. Verder bewaakt hij/zij het subsidieproces. In de praktijk bleek de coördinator een belangrijke achtervang voor het compenseren van tekortkomingen in het subsidiebeheer. De commissies adviseren daarom de functie in Beverwijk, die thans vacant is, zo spoedig mogelijk weer te vervullen en Velsen om een dergelijke functie in te stellen.

Toepassing SMART-criteria in het subsidieproces

In Velsen en Beverwijk is al enige jaren aandacht voor het SMART formuleren van effecten, prestaties en subsidievoorwaarden. In de feitelijke toepassing is echter nog weinig vooruitgang geboekt. Dit wreekt zich vooral in de begrotingen en jaarverslagen. Effecten en prestaties zijn daarin nog onvoldoende meetbaar gemaakt. Dit beperkt de gemeenteraden in hun autoriserende en controlerende functie. Immers de raad autoriseert beleid dat niet precies is omschreven, waarvan het niet duidelijk is wanneer het precies zal worden gerealiseerd, zodat ook onduidelijk is waarvoor het gevraagde budget nodig is. En, waarop moet de raad het college ter verantwoording roepen als onvoldoende duidelijk is wat het precies zou doen?

De commissies wijzen er in dit verband op dat de gemeenteraden ook een belangrijke stimulerende rol hebben te vervullen. In het begrotingsdebat en bij de behandeling van de jaarverslagen dienen zij aan te sturen op concrete effecten, prestaties en middelen alsmede inzicht in de relatie daartussen.

De ervaring van de commissies is dat vooral het debat ter behandeling van de jaarverslagen nog weinig gericht is op de realisatie van effecten en het leveren van prestaties door de instellingen.

De commissies adviseren de gemeenteraden van Beverwijk en Velsen daarom het debat met de colleges van burgemeester en wethouders over de begrotingen en jaarverslagen meer te focussen op de beleidseffecten en beleidsprestaties in relatie tot de gevraagde respectievelijk gerealiseerde budgetten. Nавolging van dit advies moet leiden tot versterking van de autoriserende en controlerende rol van de raad maar ook tot een betere invulling van die rol door meer beleidsinhoudelijke debatten.

Overigens heeft de training van medewerkers in het gebruik van de SMART-criteria in Beverwijk wel vruchten afgeworpen bij het opstellen van de subsidievoorwaarden. Uit het onderzoek blijkt dat de instellingen de SMART geformuleerde voorwaarden waarderen.

De rol van de raad bij de beleidsontwikkeling en beleidsrealisatie

Uit het onderzoek blijkt dat voorzover gesubsidieerde instellingen contacten onderhouden met de gemeenten die contacten zich vooral richten op beleidsafdelingen en wethouders.

Contacten met de raad of met de raadscommissies worden nauwelijks gelegd.

Gelet op de kaderstellende rol van de raad geven de commissies de gemeenteraden in overweging meer gebruik te maken van de mogelijkheden die dualisering biedt, zoals bijvoorbeeld hoorzittingen, ronde tafelbijeenkomsten, eigen onderzoek etc. Gedacht zou kunnen worden aan een terugkoppeling twee keer per raadsperiode (aan begin en halverwege) met in ieder geval de grotere, gesubsidieerde instellingen. Op dergelijke bijeenkomsten zou gesproken kunnen worden over de beleidsrealisatie maar zou ook, gegeven de professionaliteit van de instellingen, gesproken moeten kunnen worden over wenselijke aanpassingen in beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten.

Beleidsevaluatie

De onderzoeksresultaten raken zijdelings de mogelijkheden tot beleidsevaluatie en het gebruik van dit instrument. De commissies zijn het ermee eens dat in ieder geval in de voorwaarden scheppende sfeer verbeteringen moeten worden gerealiseerd, zoals zij hiervoor bedoelen bij de paragraaf over de SMART-criteria .

Verder ondersteunen de commissies de aanbeveling om een evaluatiebeleid te formuleren.

Meer specifiek voor het subsidiebeleid bevelen de commissies aan om regulier, bijvoorbeeld een maal per vier jaar, te beoordelen of het beoogde maatschappelijke effect nog steeds het best gerealiseerd kan worden door een instelling te subsidiëren dan wel te kiezen voor andere beleidsinstrumenten zoals het sluiten van een overeenkomst met een instelling of het via aanbesteding inkopen van prestaties.

Uitkomsten van het onderzoek bij de gemeente Beverwijk

Inleiding

Uit de Welzijnsnota van de gemeente Beverwijk blijkt dat hieronder de volgende beleidsterreinen vallen:

- sport;
- ouderen;
- jongeren;
- bibliotheekwerk;
- kinderopvang;
- maatschappelijk werk;
- kunst en cultuur.

Het onderzoek door Berenschot heeft een aantal belangrijke knelpunten in het subsidiebeleid en –beheer op het gebied van Welzijn van de gemeente Beverwijk aan het licht gebracht die verbetering behoeven. Gelet op de aard van de bevindingen acht de RKC het overigens zeer waarschijnlijk dat de knelpunten niet alleen het welzijnsbeleid betreffen maar meer algemeen geleden.

In het vervolg van dit hoofdstuk vatten commissies de uitkomsten van het onderzoek samen, waarbij de RKC als belangrijkste insteek de bedrijfsprocessen van de gemeente heeft gekozen. Achtereenvolgens presenteert de RKC de belangrijkste bevindingen en conclusies over:

- De beleidsontwikkeling
- De beleidsuitvoering
- De beleidsverantwoording
- Het subsidiebeheer

Beleidsontwikkeling

De basis voor beleidsontwikkeling ontwikkeling door de gemeente zou moeten worden gevormd door het onderkennen van een maatschappelijk probleem. Input hiervoor kan worden geleverd door ambtenaren (omgevingsbewustzijn), de gemeenteraad, het gemeentebestuur maar ook door instellingen binnen gemeente.

Het onderzoek levert de volgende bevindingen op die duiden op knelpunten op het vlak van de beleidsontwikkeling:

- vacatures, verloop bij de beleidsambtenaren bij de verantwoordelijke afdeling;
- onvoldoende kennis bij huidige beleidsambtenaren over het SMART formuleren van beleid;
- de gemeente laat nog kansen liggen bij het gebruik maken van de kennis bij (gesubsidieerde) instellingen en vraagt niet expliciet naar hun visie op de maatschappelijke ontwikkelingen;
- de indruk bestaat dat de gemeente Beverwijk minder goed in staat is de hoofdlijnen van het beleid te formuleren, verbinding te leggen tussen verschillende beleidsterreinen en deze ook bekend te maken bij de instellingen

De RKC merkt overigens naar aanleiding van het vorenstaande op dat kennis van het SMART formuleren van beleid en beleidsprestaties in het verleden wel aanwezig was. Uit het onderzoek blijkt dat die kennis ook is toegepast, vooral bij het maken van prestatieafspraken met de instellingen.

Sluitstuk van de beleidsontwikkeling is de autorisatie ervan door de gemeenteraad. Hiervoor is het gewenst dat het beleid op een concrete, transparante en samenhangende wijze wordt gepresenteerd. Uit het onderzoek blijkt dat er ook op dit punt verbeteringen mogelijk zijn:

- de maatschappelijke effecten en doelen van de gemeente, zoals beschreven in het collegeprogramma, de welzijnnota, de nota's kunst en cultuur en de nota jeugdbeleid, zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd.
- de verschillende beleidsdocumenten sluiten weinig bij elkaar aan.
- door het gebrek aan aansluiting is het lastig de koppeling te maken tussen doelen, effecten, resultaten en activiteiten.
- mede door de onduidelijke formulering en de beperkte meetbaarheid van de (gewenste) resultaten van gesubsidieerde activiteiten, is niet duidelijk aan te geven voor welke beleidsdoelen of beoogde maatschappelijke effecten de activiteiten worden uitgevoerd;
- de gemeente Beverwijk beschikte ten tijde van het onderzoek niet over een helder en actueel beleidskader voor welzijn.

Beleidsuitvoering

Het gebruik van het subsidie instrument houdt in dat de beleidsuitvoering feitelijk door de instellingen gebeurt die de subsidies ontvangen. De gemeente dient waarborgen te creëren dat zij informatie krijgt over de uitvoering. Dit is enerzijds om zonnodig te kunnen bijsturen (in het beleid, dan wel de uitvoering) en anderzijds om verantwoording af te kunnen leggen aan de raad over het gevoerde beleid, de daarmee gerealiseerde effecten, geleverde prestaties en bestede middelen.

Deze waarborgen bestaan bijvoorbeeld uit de verplichting voor de ontvangers om periodiek (jaarlijks) verantwoording af te leggen over de besteding van de subsidiegelden. Andere mogelijkheden zijn het vragen van informatie over de bedrijfsvoering, het stellen van eisen aan de bedrijfsvoering van de instellingen of aan het kwaliteitszorgsysteem en gestructureerd tussentijds overleg met de instelling.

Deze waarborgen zouden moeten zijn verankerd in de subsidieregeling of – beschikking.

De RKC is het met bureau Berenschot eens dat de gemeente Beverwijk meer gebruik van deze waarborgen zou kunnen maken. Het inbouwen van deze extra waarborgen, naast de jaarlijkse verantwoording, zou naar de mening van de RKC moeten gebeuren op basis van een risicoafweging. Hierbij zou de gemeente de ervaringen met de instellingen uit voorgaande jaren een rol moeten laten spelen. Bijvoorbeeld als de gemeente telkenmale niet begrote tekorten van instellingen moet aanzuiveren of prestaties structureel achterblijven bij de afspraken.

Beleidsverantwoording

Om te kunnen bepalen of de prestaties zijn geleverd en welke bijdragen de instellingen aan het realiseren van de doelen hebben geleverd, is het van belang dat de instellingen zich over hun beleidsprestaties verantwoorden. Zoals hiervoor al is bedoeld, zou dit een basisvoorwaarde in de subsidieregeling of –beschikking moeten zijn. Daarbij zou ook

expliciet moeten zijn aangegeven waarover de instelling zich moet verantwoorden en welke informatie de instelling moet geven. Die informatie moet aansluiten op de beleidsbehoefte van de gemeente.

Uit het onderzoek blijkt dat de continuïteit van activiteiten en subsidies groot is; het activiteitenaanbod wordt in grote mate historisch bepaald. In de beleidsverslagen geven de instellingen een opsomming van de activiteiten bij de beleidsdoelstelling waaraan de activiteiten een bijdrage moeten leveren. Een onderbouwing voor het verantwoorden van deze activiteiten ontbreekt. Dat de activiteiten aansluiten op de beleidsdoelstellingen is een gevolg van de algemene formulering van die doelstellingen.

Subsidiebeheer

Hoewel het onderzoek vooral was gericht op het subsidiebeleid, resulteerde de methode van onderzoek ook in bevindingen over het subsidiebeheer. Gelet op de aard van de geconstateerde tekortkomingen loopt de gemeente grote risico's op het gebied van de rechtmatigheid van uitgaven (lasten) voor subsidies..

Een goed subsidiebeheer is een belangrijke voorwaarde voor de rechtmatige besteding van de met de subsidie gemoeide uitgaven. Subsidiebeheer betreft onder meer:

- het formuleren van de subsidieregeling die de formele basis moet vormen voor de subsidie;
- het openbaar maken van de regeling;
- het behandelen van aanvragen;
- het toekennen van de subsidies;
- het verlenen van voorschotten;
- het controleren van de naleving van de subsidievoorwaarden;
- het vaststellen van de subsidie;
- het afrekenen van de (eventuele) voorschotten;
- het aanwezig zijn van een sanctiebeleid.

Randvoorwaarden voor een goed beheer zijn onder meer:

- Een kwalitatief en kwantitatief voldoende personele bezetting;
- Het subsidiebeheer moet zijn verankerd in de administratieve organisatie.

Uit het onderzoek bleek dat aan deze randvoorwaarden onvoldoende wordt voldaan. De volgende waarborgen voor een goed subsidiebeheer ontbreken:

- een kwalitatief en kwantitatief voldoende bezetting;
- een actuele beschrijving van de administratieve organisatie;
- de beschrijving van taken en bevoegdheden van de betrokkenen bij het subsidieproces
- standaard formats voor uitvoeringsovereenkomsten, tussenrapportage en eindverantwoording;
- een accountantsprotocol;
- een subsidiebeheersysteem
- checklists ten behoeve van onder andere de beoordeling aanvragen, formele eisen en inhoud verantwoordingsinformatie, subsidiedossier van de instellingen etc.;
- een kostprijsberekeningssystematiek;
- een vaste set indicatoren (voor bijvoorbeeld de toets op de geleverde prestaties);
- een handboek/reglement sanctionering.

Een beperkt deel van deze tekortkomingen werd gecompenseerd door de aanwezigheid van de subsidiebeheer coördinator maar deze functie is momenteel vacant. De RKC acht deze lijst met tekortkomingen zorgelijk.

Aanbevelingen

Bureau Berenschot heeft in het rapport een groot aantal aanbevelingen opgenomen. De RKC ondersteunt die van harte. Aanvullend adviseert de RKC ook nog het volgende.

- Versterk de informatievoorziening op het gebied van de maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van welzijn. Dit geldt voor zowel de raad, het college als voor het ambtelijk apparaat. Hierbij zou onder meer gedacht kunnen worden aan betere en meer frequente contacten met de gesubsidieerde instellingen maar ook aan volksraadplegingen zoals de publieksmonitor.
- Versterk ook de informatievoorziening over de beleidsrealisatie, zodat zo nodig tijdig kan worden bijgestuurd;
- Investeer in de kwaliteit van de beleidsmedewerkers op het gebied van zowel de beleidsontwikkeling, -uitvoering, -controle als –evaluatie.
- Investeer in de kwaliteit van de beleid- en financiële medewerkers op het gebied van subsidiebeheer: het hele traject van aanvraag tot en met definitieve vaststelling van de subsidie.
- Draag zorg voor een voldoende kwantitatieve bezetting van medewerkers betrokken bij het subsidiebeleid en –beheer.
- Formuleer en implementeer een beleid gericht op het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidieregelingen.

In dit verband wijst de RKC erop dat de opdracht aan bureau Berenschot ook het verzorgen van twee leersessies inhoudt. Deze leersessies dienen om met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen te investeren in de toekomst. Hiermede wil de RKC bijdragen aan de gewenste verbetering en het wegnemen van de geconstateerde tekortkomingen.

Uitkomsten van het onderzoek bij de gemeente Velsen

Inleiding

De rekenkamercommissies menen dat bureau Berenschot een degelijk onderzoek heeft uitgevoerd dat een aantal belangrijke knelpunten in het subsidiebeleid en –beheer aan het licht heeft gebracht die verbetering behoeven. In het vervolg van dit hoofdstuk vatten commissies de uitkomsten van het onderzoek samen, waarbij als belangrijkste in steek de bedrijfsprocessen van de gemeente is gekozen. Achtereenvolgens presenteert de commissie Rekenkamer de belangrijkste bevindingen en conclusies over:

- De beleidsontwikkeling
- De beleidsuitvoering
- De beleidsverantwoording
- Het subsidiebeheer

Verder nuanceert de commissie Rekenkamer sommige van de conclusies en voegt waar hij dit wenselijk acht nog andere conclusies toe.

Beleidsontwikkeling

De basis voor beleidsontwikkeling door de gemeente moet worden gevormd door het onderkennen van een maatschappelijk probleem. Input hiervoor kan worden geleverd door ambtenaren (omgevingsbewustzijn), de gemeenteraad, het gemeentebestuur maar ook door instellingen binnen gemeente.

Het onderzoek levert de volgende bevindingen op die duiden op knelpunten op het vlak van de beleidsontwikkeling:

- het SMART formuleren van beleid door beleidsambtenaren vindt slechts op onderdelen plaats;
- de gemeente laat kansen liggen bij het gebruik maken van de kennis bij (gesubsidieerde) instellingen en vraagt niet expliciet naar hun visie op de maatschappelijke ontwikkelingen;
- de gemeente Velsen is niet goed in staat de hoofdlijnen van het beleid te formuleren, verbinding te leggen tussen verschillende beleidsterreinen en deze ook bekend te maken bij de instellingen

Ook de beleidsnota's die er op dit moment zijn op het gebied van Welzijn in de gemeente Velsen duiden op knelpunten.

- De maatschappelijke effecten en doelen van de gemeente, zoals beschreven in het collegeprogramma en de verschillende nota's zijn onvoldoende meetbaar geformuleerd.
- De verschillende beleidsdocumenten sluiten weinig bij elkaar aan.
- Door het gebrek aan aansluiting is het lastig de koppeling te maken tussen doelen, effecten, resultaten en activiteiten.
- Mede door de onduidelijke formulering en de beperkte meetbaarheid van de (gewenste) resultaten van gesubsidieerde activiteiten, is niet duidelijk aan te geven voor welke beleidsdoelen of beoogde maatschappelijke effecten de activiteiten worden uitgevoerd.
- De raad is volgend als het gaat om maatschappelijke vraagstukken. Agendering vindt plaats door het college, dat kant-en-klare nota's presenteert zonder

keuzemogelijkheden. De interactie vindt voornamelijk plaats tussen college en raad, niet binnen de raad zelf en tussen de raad en de instellingen. Er heerst nog een monistische cultuur.

Aanbeveling

Het zou nuttig zijn om een beleidsplanning te maken voor de welzijnssector, waarin de gemeente een overzicht maakt van de terreinen waarvoor zij beleid wil maken of actualiseren, en waarin ook aangegeven staat in welke volgorde dat moet gebeuren en hoe de samenhang tussen deze stukken wordt bewaakt. Ook de betrokkenheid van de uitvoerende instellingen moet daarin een plaats krijgen.

De gemeente is zich bewust dat het SMART formuleren van afspraken belangrijk is voor een goede beleidsevaluatie. De volgende stap voor de gemeente is het koppelen van producten en resultaten aan kosten. Zij moet met de instellingen werken aan een duidelijke relatie tussen de prestaties en de bijbehorende kosten.

In het onderzoekstraject met Berenschot is voorzien in een tweetal zgn. leersessies na afronding van het onderzoek. Deze leersessies dienen om met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen te investeren in de toekomst. Hiermede hoopt de commissie Rekenkamer een verbeteringslag te ondersteunen en de aanbevelingen uit het onderzoek te bespreken en eventuele tekortkomingen in het rapport op te sporen.

Beleidsuitvoering

Het gebruik van het subsidie-instrument houdt in dat het beleid wordt uitgevoerd door de instellingen die de subsidies ontvangen. De gemeente dient waarborgen te creëren dat zij informatie krijgt over de uitvoering. Dit enerzijds om zonodig te kunnen bijsturen (in het beleid, dan wel de uitvoering) en anderzijds om verantwoording af te kunnen leggen aan de raad over het gevoerde beleid, de daarmee gerealiseerde effecten, geleverde prestaties en bestede middelen.

Een waarborg is bijvoorbeeld de verplichting dat de subsidie-ontvangers periodiek (jaarlijks) verantwoording afleggen over de besteding van de subsidiegelden. Andere mogelijkheden zijn het vragen van informatie over de bedrijfsvoering, het stellen van eisen aan de bedrijfsvoering van de instellingen of aan het kwaliteitszorgsysteem en gestructureerd tussentijds overleg met de instelling.

Deze waarborgen zouden verankerd moeten zijn in de subsidieregeling of – beschikking. De waarborgen verminderen de risico's voor de gemeente op het gebied van uitvoering en beleid..

De praktijk is dat de gemeente zich in het algemeen niet expliciet bemoeit met de bedrijfsvoering van de instellingen. Een klacht van de instellingen is dat de gemeente zich hier wel impliciet mee bemoeit door eenzijdig prestatieafspraken op te leggen zonder ruimte voor onderhandeling.

De commissie Rekenkamer is het met bureau Berenschot eens dat de gemeente Velsen meer gebruik van deze waarborgen zou kunnen maken. Het inbouwen van deze extra waarborgen, naast de jaarlijkse verantwoording, zou naar de mening van de commissie Rekenkamer moeten gebeuren op basis van een risico-afweging. Hierbij moet de gemeente de ervaringen met de instellingen uit voorgaande jaren een rol laten spelen. Als de gemeente bijvoorbeeld

constateert dat prestaties steeds achterblijven bij de afspraken, moet dit leiden tot een strakkere opstelling ten opzichte van de betreffende instelling.

Beleidsverantwoording

Om te kunnen bepalen of de prestaties zijn geleverd en welke bijdragen de instellingen aan het realiseren van de doelen hebben geleverd, is het van belang dat de instellingen zich over hun beleidsprestaties verantwoorden. Zoals hiervoor al is gesteld, moet dit een basisvoorwaarde in de subsidieregeling of –beschikking zijn. Daarbij moet ook expliciet zijn aangegeven waarover de instelling zich moet verantwoorden en welke informatie de instelling moet geven. Die informatie moet aansluiten op de beleidsbehoefte van de gemeente.

Uit het onderzoek blijkt dat de continuïteit van activiteiten en subsidies groot is. Het activiteitenaanbod is in grote mate historisch bepaald en verandert daardoor betrekkelijk weinig.

In de beleidsverslagen geven de instellingen een opsomming van activiteiten per beleidsdoelstelling. Dat de activiteiten aansluiten op de beleidsdoelstellingen is een gevolg van de algemene formulering van die doelstellingen. Een nadere onderbouwing daarvan ontbreekt.

Berenschot concludeert daarnaast dat de instellingen zich weliswaar bij de gemeente verantwoorden maar dat de deze verantwoording zowel inhoudelijk, als financieel als in de omgang met de instellingen weinig structuur en standaards kent. Daarnaast ontbreekt het aan evaluatiebeleid.

De commissie Rekenkamer is met Berenschot van mening dat hierdoor risico's kunnen ontstaan. Het zou kunnen dat inhoudelijk belangrijke zaken te weinig en bedrijfsvoeringsaspecten te veel belicht worden.

Subsidiebeheer

Hoewel het onderzoek vooral was gericht op het subsidiebeleid, resulteerde de methode van onderzoek ook in bevindingen over het subsidiebeheer. Een goed subsidiebeheer is met name een voorwaarde voor de rechtmatige besteding van de met de subsidie gemoeide uitgaven. Subsidiebeheer houdt in dat op systematische wijze wordt omgegaan met het subsidieproces, waarbij vanaf de aanvraag tot en met de afrekening een goed zicht is op de verplichtingen, die de gemeente en de instelling wederzijds hebben.

In Velsen is het subsidiebeheer voor een deel goed geregeld. Op onderdelen valt echter nog winst te behalen, waardoor het subsidieproces efficiënter en effectiever kan worden.