

**Rekenkamercommissie**



*gemeente* **Baarn**

## ***Onderzoeksprogramma 2006***

***April 2006***

Postadres:  
Gemeente Baarn  
Rekenkamercommissie  
Postbus 1003  
3740 BA BAARN  
[rekenkamercommissie@baarn.nl](mailto:rekenkamercommissie@baarn.nl)

# ***Onderzoeksprogramma 2006***

***April 2006***

dr. Vivien van Geen, voorzitter  
drs. Theo van Mullekom  
drs. Bram Serrée

Postadres:  
Gemeente Baarn  
Rekenkamercommissie  
Postbus 1003  
3740 BA BAARN  
[rekenkamercommissie@baarn.nl](mailto:rekenkamercommissie@baarn.nl)

# INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding .....	3
2. Onderwerpselectie .....	4
3. Onderzoeksofzet subsidiebeleid .....	6
3.1 Achtergrond en aanleiding .....	6
3.1.1 Algemeen .....	6
3.1.2 Subsidiebeleid in Baarn.....	6
3.1.3 Nieuwe Algemene Subsidieverordening.....	6
3.2. Doelstelling .....	7
3.2.1 Doeltreffendheid .....	7
3.2.2 Doelmatigheid.....	7
3.2.3 Transparantie .....	7
3.2.4 Rechtmatigheid.....	7
3.2.5 Proces van subsidieverlening.....	7
3.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	8
3.3.1 Onderzoeksvragen .....	8
3.3.2 Afbakening.....	9
3.4 Normenkader.....	9
3.5 Onderzoeksofzet en onderzoeksmethode.....	9
3.6 Organisatie van de onderzoeksuitvoering .....	9
3.7 Planning .....	10
3.8 Opbrengsten en resultaten voor Baarn .....	10
4. Overige onderzoeksactiviteiten in 2006 .....	11

## **1. INLEIDING**

Voor u ligt het onderzoeksprogramma 2006 van de rekenkamercommissie van de gemeente Baarn. In dit onderzoeksplan zetten wij uiteen welke onderzoeksactiviteiten wij in dit jaar zullen ontplooiën.

Daarbij ligt de nadruk op de opzet van het eerstvolgende onderzoek dat we gaan doen; een onderzoek naar het subsidiebeleid (paragraaf 3). We beschrijven echter waarom we juist voor dit onderwerp gekozen hebben (paragraaf 2). Tot slot gaan we kort in op overige onderzoeksactiviteiten (paragraaf 4).

## 2. ONDERWERPSELECTIE

Voor het vaststellen van het onderzoeksprogramma voor 2006 is de rekenkamercommissie op zoek gegaan naar mogelijke onderwerpen. Hierbij is geput uit verschillende bronnen:

- de inbreng van de fractievoorzitters uit de gemeenteraad, het college van B&W en het managementteam tijdens de kennismakingsgesprekken in 2005;
- de ambtelijke organisatie van de gemeente Baarn;
- inwoners van de gemeente Baarn;
- onderwerpen die de rekenkamercommissie zelf heeft geïnventariseerd.

Dit resulteerde in een twintigtal mogelijke onderzoeksonderwerpen, welke de rekenkamercommissie heeft geconfronteerd met de selectiecriteria uit de Verordening. Deze selectiecriteria zijn (zie ook [www.baarn.nl](http://www.baarn.nl)):

- a. het onderzoek moet betrekking hebben op de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het beleid;
- b. er moet sprake zijn van een substantieel belang;
- c. het onderzoek moet door de gemeente te beïnvloeden beleid betreffen;
- d. er moet sprake zijn van een evenwichtige spreiding over de gemeentelijke beleidsterreinen in de opeenvolgende onderzoeken;
- e. er dient aandacht te worden besteed aan de onderzoeksdoelmatigheid (dat wil zeggen: de inspanningen moeten in verhouding staan tot de resultaten);
- f. de onderzoeksresultaten moeten communiceerbaar zijn naar de bevolking.

Nadat de geïnventariseerde lijst met mogelijke onderzoeksonderwerpen tegen de selectiecriteria was gehouden, bleven er enkele onderwerpen over die voor een onderzoek in aanmerking zouden kunnen komen:

- ICT-beleid:  
de ICT-voorzieningen op het gemeentehuis zijn niet zonder problemen en dat is niet alleen van vandaag; wat zijn de oorzaken voor deze problemen, worden er doeltreffende en doelmatige keuzes gemaakt op dit terrein?;
- verkeersbeleid:  
hoe is het beleid ten aanzien van onderhoud en vernieuwing van verkeersvoorzieningen in de gemeente Baarn?;
- subsidies:  
worden de doelstellingen bereikt die beoogd worden met het verstrekken van subsidies, wat is de invloed (geweest) van bezuinigingen op het subsidiebeleid?;
- maatschappelijke participatie:  
dit is een breed onderwerp, maar er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan vereenzaming van ouderen en minima; daarbij is het de vraag wat effectief beleid is op dit terrein en in hoeverre daarvan binnen de gemeente sprake is.

De rekenkamercommissie heeft naar elk van de bovenstaande onderwerpen een kort vooronderzoek gedaan. Daarbij is vooral gebruik gemaakt van gemeentelijke teksten (beleidsnota's, verordeningen, et cetera). Tevens hebben we enkele ambtenaren benaderd voor aanvullende informatie.

Op basis van de vooronderzoeken heeft de rekenkamercommissie besloten om het subsidiebeleid als onderwerp te nemen voor het eerstvolgende onderzoek. De argumenten hiervoor zijn:

- subsidies zijn een belangrijk instrument voor gemeentelijke overheden bij het realiseren van maatschappelijke doelstellingen;
- subsidies hebben een aanmerkelijk financieel belang in de gemeentelijke begroting;

- het onderwerp is aangedragen door enkele fractievoorzitters tijdens het kennismakingsgesprek met de rekenkamercommissie in 2005.

Daarnaast vond de rekenkamercommissie de andere drie onderwerpen op dit moment minder geschikt:

- *maatschappelijke participatie:*  
Er staan grote veranderingen op stapel met de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning. De beoogde ingangsdatum van deze wet is 1 januari 2007. Met een onderzoek naar dit onderwerp kan beter gewacht worden totdat de gemeente Baarn de tijd heeft gehad om de vernieuwde landelijke wetgeving te vertalen naar gemeentelijke beleidskaders.
- *ICT-beleid:*  
Dit onderwerp heeft als mogelijk nadeel dat het een wat technisch onderwerp is en dat de maatschappelijke relevantie minder direct is. Uiteindelijk zijn de inwoners van de gemeente Baarn er uiteraard bij gebaat als het beleid doeltreffend en doelmatig is, maar ICT is in eerste instantie toch vooral een gemeentehuis-interne aangelegenheid. Na haar eerste onderzoek (de quick scan van de programmabegroting 2006-2009) wilde de rekenkamercommissie echter expliciet een onderzoek doen dat diep geworteld is in de Baarnse samenleving.
- *verkeersbeleid:*  
Het verkeersbeleid is zonder twijfel een onderwerp met een hoge maatschappelijk relevantie. Uit het vooronderzoek kreeg de rekenkamercommissie echter niet de indruk dat er momenteel grote problemen spelen op dit terrein. Daarom hebben we ook niet voor dit onderwerp gekozen.

### 3. ONDERZOEKSOPZET SUBSIDIEBELEID

Zoals in het vorige hoofdstuk is gesteld, gaat de rekenkamercommissie in 2006 onderzoek doen naar het subsidiebeleid. Daarbij gaan we vooral kijken naar de doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en rechtmatigheid van het subsidiebeleid. In dit hoofdstuk zetten we uiteen wat de doelstelling van het onderzoek is en welke aanpak de rekenkamercommissie volgt.

#### 3.1 Achtergrond en aanleiding

##### 3.1.1 Algemeen

Het verlenen van subsidies is een belangrijk instrument van de gemeente om gewenste beleidsresultaten te bereiken. Door het verlenen van subsidies bevordert de gemeente activiteiten, diensten en voorzieningen die ze belangrijk vindt. Subsidies zijn een middel om de beleidsdoelen te bereiken die de gemeenteraad en het college van B&W bepalen.

Vanwege de omvang van het totale bedrag dat de gemeente aan subsidies besteedt en vanwege de directe relatie tussen subsidies en beleidsdoelen, is het van groot belang dat de gemeente het proces van subsidieverlening doeltreffend, doelmatig, transparant en rechtmatig inricht en uitvoert. De rekenkamercommissie zal in haar onderzoek het subsidiebeleid toetsen op deze vier criteria. We richten ons daarbij op subsidies die de gemeente in het kader van het brede welzijnsbeleid verleent. Deze keuze is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- de gemeente besteedt in het welzijnsbeleid een groot deel van alle subsidies (waarschijnlijk het grootste deel van alle subsidies);
- omdat er in het welzijnsbeleid, vanwege de aard van de opgave, niet altijd een duidelijk en direct aanwijsbaar verband is tussen beleidsdoelen, te leveren prestaties en subsidies, is het op dit terrein extra van belang oog te hebben voor doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en rechtmatigheid;
- met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) op 1 januari 2007 zal de gemeente in toenemende mate duidelijke en meetbare prestatieafspraken maken met aanbieders van welzijnsproducten; een doeltreffend, doelmatig, transparant en rechtmatig subsidiebeleid is daarbij onmisbaar.

##### 3.1.2 Subsidiebeleid in Baarn

Op 30 juni 2005 hebben de voorzitters van raadsfracties van Baarn het onderwerp "subsidiebeleid" genoemd als mogelijk onderwerp van onderzoek voor de rekenkamercommissie. De belangrijkste onderzoeksvraag van de fractievoorzitters was of de gemeente met haar subsidiebeleid de gewenste doelen bereikt. Dit onderwerp, de doeltreffendheid van het subsidiebeleid, is nadrukkelijk onderwerp van het onderzoek.

Subsidies zijn in Baarn een omvangrijke uitgavenpost. De gemeente heeft voor 2006 minimaal ruim € 3,8 miljoen aan uitgaven op het gebied van welzijn begroot.<sup>1</sup> Een groot deel daarvan zal besteed worden aan subsidies aan organisaties die welzijnsbeleid uitvoeren.<sup>2</sup>

##### 3.1.3 Nieuwe Algemene Subsidieverordening

De gemeenteraad van Baarn zal naar verwachting in 2006 een nieuwe Algemene Subsidieverordening (ASV) vaststellen. Het is de bedoeling dat de nieuwe ASV en de nieuwe subsidiesystematiek met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2006 in werking treden. Het invoe-

<sup>1</sup> Bron: Programmabegroting 2006 – 2009. Het genoemde bedrag is een optelling van de begrote bedragen voor volksgezondheid (€ 232.765), kunst en cultuur (€ 936.265), sport (€ 1.204.655), vrijwilligerbeleid, mantelzorg en algemeen maatschappelijk werk (€ 497.323), bevordering welzijn senioren (€ 354.345) en jeugd en jongeren (€ 668.587).

<sup>2</sup> De gemeente heeft geen specifiek overzicht beschikbaar van alle subsidies die ze op het gebied van welzijn verleent. We kunnen daarom niet het exacte totale subsidiebedrag noemen.

ren van een nieuwe subsidiesystematiek biedt een natuurlijk moment om het proces van subsidieverlening te evalueren en (zo nodig) aanbevelingen te doen die gericht zijn op verbetering van doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en rechtmatigheid.

### **3.2. Doelstelling**

De doelstelling van het onderzoek van de rekenkamercommissie is het proces van subsidieverlening van de gemeente Baarn te onderzoeken en te beoordelen op doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en rechtmatigheid.

Het onderzoek van de rekenkamercommissie is gericht op het formuleren van concrete en toepasbare aanbevelingen die het proces van subsidieverlening kunnen verbeteren. We zullen de uitvoering van de huidige ASV onderzoeken. Bij onze aanbevelingen zullen we rekening houden met de inhoud van de nieuwe ASV.

Hieronder omschrijven we wat we verstaan onder de vier onderzoekscriteria en onder het proces van subsidieverlening.

#### *3.2.1 Doeltreffendheid*

Bij doeltreffendheid gaat het erom of gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het behalen van de beoogde doelen van het beleid, die de gemeenteraad en het college van B&W vaststellen. In dit onderzoek geven we bij de beoordeling van de doeltreffendheid geen oordeel over de kwaliteit van de werkzaamheden van de organisaties die subsidies ontvangen of over de maatschappelijke effecten van hun werkzaamheden. We richten ons op het verband tussen de door de gemeente vastgestelde beleidsdoelen en de subsidieafspraken met ontvangers van subsidie.

#### *3.2.2 Doelmatigheid*

Doelmatigheid is een bepaalde output realiseren met zo min mogelijk input, of met een bepaalde input zo veel mogelijk output realiseren. Doelmatigheid van het subsidiebeleid heeft betrekking op de inspanning die de gemeentelijke organisatie en gesubsidieerde organisaties moeten leveren in het kader van het subsidieproces. We zullen ons in dit onderzoek niet richten op de doelmatigheid van de uitvoering van gesubsidieerde activiteiten door welzijnsorganisaties, maar op de doelmatigheid van het proces van subsidieverlening door de gemeente.

#### *3.2.3 Transparantie*

Onder transparantie verstaan we de mate waarin het proces van subsidieverlening inzichtelijk, overzichtelijk en controleerbaar is. Transparantie van het subsidiebeleid is van belang voor inwoners van de gemeente in het algemeen en raadsleden in het bijzonder. Inzichtelijk beleid vergroot de mogelijkheid voor de gemeenteraad om haar kaderstellende en controlerende taken uit te voeren.

#### *3.2.4 Rechtmatigheid*

Onder rechtmatigheid verstaan we de mate waarin de gemeente en de organisaties die subsidies ontvangen zich houden aan de regels die de gemeente stelt aan het proces van subsidieverlening. Deze regels zijn vastgelegd in de ASV.

#### *3.2.5 Proces van subsidieverlening*

Onder het proces van subsidieverlening verstaan wij de complete cyclus van subsidieaanvraag door organisaties tot de evaluatie van de prestaties van de gesubsidieerde organisaties door de gemeente. De cyclus omvat de volgende elementen:

- het formuleren van beleidsdoelen door de gemeenteraad en het college van B&W;
- communicatie door de gemeente over de mogelijkheid subsidie aan te vragen;
- de aanvraag door organisaties;

- het maken van prestatieafspraken (of uitvoeringsafspraken) met organisaties;
- het opstellen en versturen van een beschikking;
- het ontvangen en beoordelen van tussentijdse informatie over de voortgang;
- het ontvangen en beoordelen van informatie op basis waarvan de gemeente kan beoordelen of subsidies zijn ingezet volgens de afspraken die ze met de ontvangers heeft gemaakt.

Er is een verband tussen de onderzoekscriteria en het proces van subsidieverlening. Het criterium van doeltreffendheid heeft vooral betrekking op *inhoudelijke* aspecten van het proces van subsidieverlening. De belangrijkste vraag daarbij is: bereikt de gemeente met de subsidies wat ze wil bereiken. De criteria van doelmatigheid, transparantie en rechtmatigheid hebben vooral betrekking op het *proces* van subsidieverlening.

### **3.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen**

De centrale onderzoeksvraag, of probleemstelling, van het onderzoek luidt:

Op welke wijze kan de gemeente Baarn de doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en rechtmatigheid van het proces van subsidieverlening op het brede welzijns-terrein verbeteren?

#### *3.3.1 Onderzoeksvragen*

We zullen de centrale onderzoeksvraag beantwoorden aan de hand van de volgende vier onderzoeksvragen:

1. Hoe kan de gemeente de doeltreffendheid van de uitvoering van het subsidiebeleid verbeteren?
2. Hoe kan de gemeente de doelmatigheid van de uitvoering van het subsidiebeleid verbeteren?
3. Hoe kan de gemeente de transparantie van de uitvoering van het subsidiebeleid verbeteren?
4. Hoe kan de gemeente de rechtmatigheid van de uitvoering van het subsidiebeleid verbeteren?

We zullen de onderzoeksvragen beantwoorden aan de hand van onderstaande deelvragen:

- a. Wat zijn de doelen van het subsidiebeleid?
- b. Hoe is het proces van subsidieverlening ingericht?
- c. Hoe brengt de gemeente het proces van subsidieverlening (de cyclus) in de praktijk?
- d. Welke verband is er tussen vastgestelde beleidsdoelen en verleende subsidies?
- e. In welke mate zijn subsidieafspraken specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) geformuleerd?
- f. Is er een efficiënte inzet van ambtelijke uren in het proces van subsidieverlening?
- g. Is er een efficiënte inzet van mensen bij organisaties die subsidie ontvangen in het proces van subsidieverlening?
- h. Hoe geeft het college invulling aan de sturing van en het toezicht op de uitvoering?
- i. Is het proces van subsidieverlening voor een relatieve buitenstaander (bijvoorbeeld een raadslid) inzichtelijk en controleerbaar?
- j. Hoe beoordelen betrokkenen binnen en buiten de gemeente de doeltreffendheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en transparantie van het subsidiebeleid?

### 3.3.2 Afbakening

Het onderzoek van de rekenkamercommissie zal geen historische beschrijving van het Baarnse subsidiebeleid worden. We richten ons op de belangrijkste momenten. Mogelijk kiezen we voor een bepaalde periode, die typerend is. Bijvoorbeeld het traject "Keuzes maken" en de gevolgen daarvan voor het subsidiebeleid. In de eerste fase van ons onderzoek zullen we de definitieve keuze hieromtrent maken.

De rekenkamercommissie zal de uitvoering van het subsidiebeleid onderzoeken aan de hand van een studie naar de subsidierelatie met een aantal organisaties. De rekenkamercommissie zal de selectie van de instellingen onderbouwen in het onderzoeksrapport.

### 3.4 Normenkader

Om ons een oordeel te vormen over het subsidiebeleid van de gemeente, zullen we gebruik maken van het kader dat de gemeente zelf heeft vastgesteld: de huidige en de nieuwe ASV. Daarnaast maken we gebruik van alle relevante gemeentelijke documenten die betrekking hebben op het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan.

Om het onderzoek en de aanbevelingen in breder perspectief te plaatsen, zal de rekenkamercommissie gebruik maken van actuele en breed geaccepteerde inzichten en *good practices* op het gebied van subsidiebeleid die zijn vastgelegd en beschreven in diverse handboeken en adviezen. Tenslotte zal de rekenkamercommissie gebruikmaken van de resultaten van vergelijkbare onderzoeken van andere rekenkamers en rekenkamercommissies.

### 3.5 Onderzoeksopzet en onderzoeksmethode

De aanpak van de rekenkamercommissie bestaat uit twee onderdelen:

- een analyse van de huidige situatie;
- het opstellen van een notitie met aanbevelingen voor verbeteringen.

Het eerste onderdeel, de analyse van de huidige situatie, zal gestalte krijgen door:

- Deskresearch: het bestuderen van relevante documenten.
- Interviews met personen binnen de gemeentelijke organisatie die betrokken zijn bij het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan en interviews met medewerkers van organisaties die subsidie ontvangen. In de interviews zullen in elk geval de volgende onderwerpen aan de orde komen:
  - een oordeel van de gesprekspartners over wat er goed gaat aan de wijze waarop het proces van subsidieverlening op dit moment georganiseerd is;
  - een oordeel van de gesprekspartners over wat er beter kan aan de wijze waarop het proces van subsidieverlening op dit moment georganiseerd is (met oog voor doeltreffendheid, doelmatigheid, transparantie en rechtmatigheid);
  - voorstellen voor verbetering van het proces van subsidieaanvraag en -verlening.

### 3.6 Organisatie van de onderzoeksuitvoering

De rekenkamercommissie zal het onderzoek zelf uitvoeren, eventueel met externe ondersteuning. De rekenkamercommissie zal haar onderzoek uitvoeren in nauwe samenwerking met de gemeentelijke organisatie. De aanbevelingen uit het onderzoek zijn uiteindelijk gericht op verbetering van het functioneren van de gemeentelijke organisatie. De rekenkamercommissie gaat er vanuit dat ze voor de duur van het onderzoek een contactpersoon in de gemeentelijke organisatie (bij voorkeur op de afdeling Samenlevingszaken) heeft. De rekenkamercommissie zal met of via deze contactpersoon beoordelen welke documenten relevant zijn in het kader van het onderzoek en interviewafspraken maken. De contactpersoon is het eerste aanspreekpunt voor de rekenkamercommissie bij het onderzoek.

### **3.7 Planning**

De planning van het onderzoek ziet er als volgt uit:

- |   |                        |
|---|------------------------|
| • Definitief onderzoeksplan gereed                  | 10 april 2006          |
| • Te onderzoeken organisaties geselecteerd          | 24 april 2006          |
| • Deskresearch uitgevoerd                           | begin juni 2006        |
| • Interviews gehouden                               | begin juli 2006        |
| • Conceptrapport gereed                             | september 2006         |
| • Ambtelijk wederhoor                               | september/oktober 2006 |
| • Reactie college van B&W                           | oktober 2006           |
| • Verzending definitief rapport aan de gemeenteraad | november 2006          |

### **3.8 Opbrengsten en resultaten voor Baarn**

Het onderzoek levert inzicht op in de mate waarin de gemeente Baarn maatschappelijke doelen bereikt die ze voor ogen heeft met het subsidiebeleid. Met de resultaten van het onderzoek kan de gemeenteraad van Baarn beter en scherper haar controlerende taak uitvoeren. Op de langere termijn kan het onderzoek input leveren voor de kaderstellende taak van de gemeenteraad (als er nieuwe beleidskaders vastgesteld moeten worden). De inwoners van de gemeente Baarn profiteren (indirect) van het onderzoek als het leidt tot een meer verantwoorde manier van het omgaan met gemeenschapsgeld.

## **4. OVERIGE ONDERZOEKSACTIVITEITEN IN 2006**

Het onderzoek naar subsidies zal volgens planning voor het eind van het jaar afgerond worden. Gezien de beperkte personele capaciteit is daarmee het onderzoeksprogramma voor 2006 grotendeels gevuld.

Indien er aanleiding toe is, zullen we echter niet aarzelen om tussentijds al met een ander onderzoek te beginnen. Als dat een kort onderzoek is, bijvoorbeeld een quick scan of een rekenkamerbrief, is het zelfs mogelijk dat de onderzoekspublicatie daarover al voor het rapport over het subsidiebeleid verschijnt