

Onderzoek subsidiebeleid gemeente Moerdijk

Eindrapportage

17 december 2007

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en achtergrond	7
1.2 Doel van dit rekenkameronderzoek is om van te leren	8
1.3 Reikwijdte	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Doel van het onderzoek en normenkader	9
2.1 Doel- en vraagstelling	9
2.2 Het algemene normenkader	9
2.3 Aanpak en onderzoeksmethode.....	11
3 Context: Subsidiebeleid in de gemeente Moerdijk	13
3.1 Integraal subsidiebeleid en subsidieverordeningen	13
3.2 Doel van het Moerdijkse subsidiebeleid	13
3.3 Diverse typen subsidies in Moerdijk	14
3.4 Budgetsubsidieëring	15
3.5 Proces van subsidieverstrekking.....	15
3.6 Budgetsubsidieëring op basis van contract	17
3.7 Waarderingsubsidie op basis van gemaakte kosten en ledental	17
4 Bevindingen per onderzoeksvraag	18
4.1 Overzicht omvang en doelstelling subsidie per instelling	18
4.2 Aantal en typen gesubsidieerde instellingen	18
4.3 Omvang en aantal waarderingssubsidies	19
4.4 Omvang en aantal budgetsubsidies.....	20
4.5 Eenmalige subsidies.....	21
4.6 Verhouding subsidie en eigen inkomsten instellingen	21
4.7 Verband tussen de subsidie en het bereiken van het politiek- maatschappelijke doel	21
4.8 Uitwerking van gemeentelijke doelen in subsidiedoelen.....	22
4.9 Bekendheid en helderheid van doelen bij de instellingen	24
4.10 Uitwerking van doelen in prestaties.	26
4.11 Belang van subsidies voor bereiken van doelen.....	27
4.12 Belang van subsidie voor realiseren van prestaties	28
4.13 Invloed subsidie volgens instellingen.....	28
4.14 Rapportage over doelen en prestaties	29
4.15 Sturings- en beheerswijze subsidiebeleid	30

4.16	Waardering instellingen voor sturing door gemeente	31
4.17	Rapportage bij waarderingssubsidie	31
4.18	Rapportage bij budgetsubsidie	32
4.19	Toetsing waarderingssubsidies	32
4.20	Toetsing budgetsubsidies	32
4.21	Geobjectiveerde vaststelling van kosten en baten	33
4.22	Werkwijze en voorschriften subsidieverordening	34
4.23	Sturing door Raad en College	35
4.24	Sturing door het College	35
4.25	Sturing door de Raad	36
5	Conclusies en aanbevelingen.....	38
5.1	Inleiding	38
5.2	Overzicht gesubsidieerde instellingen, omvang subsidies en nagestreefde doelen	40
5.3	Gemeentelijke doelen vertaald naar subsidie-instrument (schakel 1)	41
5.4	Doelen helder en bekend bij instellingen (schakel 2).....	41
5.5	Doelen uitgewerkt in prestaties (schakel 3).....	42
5.6	Rapportage instelling (schakel 4)	42
5.7	Ambtelijke analyse (schakel 5)	43
5.8	Bestuurlijke informatieverstrekking (schakel 6)	43
5.9	Monitoring en (bij)-sturing (schakel 7)	44
6.	Reactie college op conceptrapportage.....	45
7.	Nawoord.....	47
 Bijlagen		
A	Overzicht geïnterviewde personen	49
B	Overzicht gebruikte documenten en websites	51
C	Resultaten survey.....	52

Voorwoord

Gesubsidieerde instellingen vormen een belangrijk onderdeel van de samenleving. Het dagelijks leven is verweven met activiteiten van gesubsidieerde instellingen zoals het lenen van een boek bij de bibliotheek, kinderen naar de peuterspeelzaal brengen, muziekles volgen of sporten in verenigingsverband. De gemeente Moerdijk speelt daarbij vaak een onmisbare rol door het verstrekken van subsidies. De Rekenkamer West-Brabant was daarom gemotiveerd om onderzoek te doen naar het subsidiebeleid.

Het onderzoek is op verzoek van de Rekenkamer uitgevoerd door PriceWaterhouseCoopers (Dr. L. Th. van den Dool Vanuit de Rekenkamer West-Brabant is het onderzoek aangestuurd en begeleid door drs R.J.A. Clayden en dr J. Naafs..

Wij willen alle betrokkenen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt hartelijk danken. De samenwerking met bestuurders en ambtenaren, de griffie en enkele raadsleden heeft belangrijk bijgedragen aan dit rapport. Wij willen ook graag alle respondenten van de diverse verenigingen en instellingen bedanken die onze vragenlijst hebben ingevuld. Tenslotte dank aan de grotere gesubsidieerde instellingen die meewerkten aan interviews en het verstrekken van belangrijke informatie.

Wij hopen dat deze brede medewerking en het rapport dat nu voor u ligt zal bijdragen aan de verdere versterking van de belangrijke rol die gesubsidieerde instellingen hebben en de ondersteuning en sturing die de gemeente daaraan kan geven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

De Rekenkamer West-Brabant is ingesteld als een samenwerkingsverband tussen acht gemeenten, en doet onderzoek in de gemeenten Bergen op Zoom, Geertruidenberg, Halderberge, Moerdijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen en Zundert.

De Rekenkamer West-Brabant heeft besloten tot het uitvoeren van een doelmatigheidsonderzoek naar het huidige subsidiebeleid van de gemeente Moerdijk. Het thema subsidies en subsidiebeleid vormt voor de Rekenkamer vanuit meerdere aspecten een interessant en onderzoekswaardig onderwerp. Ten eerste zijn subsidies een belangrijke uitgavenpost van de gemeente. De gemeente Moerdijk geeft jaarlijks circa 3 miljoen euro aan subsidies uit.

Ten tweede raken subsidies veel inwoners in een gemeente. Immers, subsidies worden vaak verstrekt aan sportverenigingen, muziekverenigingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, wijk- en buurtverenigingen, jongeren- en ouderenorganisaties. Kortom, bijna iedere inwoner heeft direct of indirect met de effecten van het subsidiebeleid te maken.

Ten derde laten eerdere onderzoeken van andere rekenkamers naar dit onderwerp zien dat er in veel gemeenten te weinig doelen worden gesteld bij de subsidieverstrekking, dat het onduidelijk is of de gestelde doelen worden gehaald en dat het proces en de criteria voor de toekenning lang niet altijd duidelijk zijn.

Ten vierde profileren steeds meer gemeenten zich nadrukkelijker als opdrachtgever en verwachten van de instellingen dat zij zich manifesteren als maatschappelijk ondernemers. Om dit mogelijk te maken, zorgen de gemeenten vaak voor een aantal voorwaarden zoals het maken van prestatieafspraken met gesubsidieerde instellingen, scholing in kostprijsberekening, investeringen in systemen en de mogelijkheid voor de instelling om een risicobuffer op te bouwen.

Vanwege het financiële en maatschappelijke belang van het onderwerp, en met deze verschillende ontwikkelingen op de achtergrond, heeft de Rekenkamer West-Brabant gekozen voor een onderzoek naar het subsidiebeleid.

De Rekenkamer is primair geïnteresseerd in de doelmatigheid van het huidige subsidiebeleid van de gemeente Moerdijk. PricewaterhouseCoopers Advisory (adviesgroep Binnenlands Bestuur) is gevraagd om het onderzoek uit te voeren.

1.2 Doel van dit rekenkameronderzoek is om van te leren

Rekenkameronderzoek dient door middel van een aantal concrete aanbevelingen een goede basis te leveren voor het beter functioneren van de gemeentelijke organisatie in de (nabije) toekomst. In andere woorden: rekenkameronderzoek is om van te *leren*. Hoewel de aanbevelingen van de Rekenkamer primair zijn gericht aan de gemeenteraad kunnen het college, de ambtelijke organisatie en gesubsidieerde instellingen ook hun voordeel doen met de resultaten van rekenkameronderzoek. Rekenkameronderzoek speelt daarnaast via de raad een belangrijke rol bij de externe verantwoording van het gemeentelijk functioneren aan de maatschappelijke organisaties en inwoners van de gemeente Moerdijk.

1.3 Reikwijdte

Er is in dit onderzoek aandacht besteed aan formele subsidies in het kader van de subsidieverordening of andere subsidieregelingen van de gemeente Moerdijk. Het gaat in het onderzoek uitsluitend om subsidies in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit onderzoek bevat geen juridische toets, noch wordt in het kader van dit onderzoek een accountantsverklaring afgegeven.

De onderzoekers zijn afhankelijk geweest van de medewerking van alle betrokkenen aan het verstrekken van informatie, het voeren van gesprekken en dergelijke. Daarnaast zijn de onderzoekers ervan uitgegaan dat door de gemeente Moerdijk verstrekte gegevens inhoudelijk juiste informatie bevat.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport volgt voor een belangrijk deel de structuur van de onderzoeksvragen, zoals deze in het volgende hoofdstuk zijn geformuleerd. In hoofdstuk een wordt het doel van het onderzoek toegelicht. In het volgende hoofdstuk wordt de context van het onderzoek, het subsidiebeleid van de gemeente Moerdijk samengevat. Daarna worden in hoofdstuk drie per onderzoeksvraag de bevindingen gepresenteerd. Daarbij wordt stilgestaan bij de omvang en het overzicht van subsidies, de relatie tussen de subsidie en het beoogde maatschappelijke doel en de sturing en beheersing van de subsidierelatie. Ten slotte worden in het vierde en afsluitende hoofdstuk conclusies en aanbevelingen geformuleerd (nog niet toegevoegd in het rapport van bevindingen).

2 Doel van het onderzoek en normenkader

2.1 Doel- en vraagstelling

De centrale doelstelling van dit rekenkameronderzoek luidt: "Onderzoek in hoeverre het huidige subsidiebeleid van de gemeente Moerdijk effectief is te noemen. Maak daarbij inzichtelijk in hoeverre er een direct verband bestaat tussen de realisatie van politiek-maatschappelijke doelstellingen en de overheidsgelden die daaraan worden besteed. Schenk daarbij aandacht aan de financiële omvang en de vormen van subsidieverstrekking, respectievelijk aan de bestuurbaarheid en beheersbaarheid ervan (zijn er bepaalde prestatieafspraken), alsook aan de rollen die de gemeenteraad en college hierin (zouden moeten) nemen. Kom waar nodig met aanbevelingen ter verbetering."

De achterliggende gedachte is dat de Rekenkamer met deze opdracht een duidelijke analyse wil van het huidige beleid en de praktische uitvoering ervan om aan de hand daarvan uiteindelijk eventueel te komen tot verbetering van de uitvoering.

Op basis van de centrale doelstelling van het onderzoek worden voorts de volgende drie onderzoeksvragen onderscheiden:

1. Overzicht van alle gesubsidieerde instellingen, de omvang van de subsidies en de politiek maatschappelijke doelen die daarmee worden nagestreefd.
2. Inzicht in het directe (causale) verband tussen de subsidie en het bereiken van het politiek-maatschappelijke doel.
3. Inzicht in de wijze van sturing en beheersing (bijvoorbeeld door prestatieafspraken) bij diverse subsidievormen en in diverse financiële omgevingen door de gemeenteraad en het college.

2.2 Het algemene normenkader

Ten behoeve van dit rekenkameronderzoek is een normenkader opgesteld. Het op basis van de interviews, groepsgesprekken, enquête en de documenten- en dossierstudie verkregen inzicht in de feitelijke situatie wordt afgezet tegen dit normenkader. Het normenkader is samengesteld uit een aantal per onderzoeksvraag geformuleerde normen. Het proces van de subsidieverlening vormt daarbij de rode draad.

De gemeente Moerdijk maakt in de subsidieverordening 1998 onderscheid in een budgetsubsidie, waarderingssubsidie en een incidentele subsidie. Deze indeling wordt ook gevolgd in de subsidieverordening 2007 die in het jaar 2008 zal ingaan, zij het dat de incidentele subsidie dan wordt opgesplitst in een startsubsidie en een projectsubsidie. Deze context is van belang voor de wijze waarop het normenkader gehanteerd kan worden.

De budgetsubsidie wordt toegekend op basis van vooraf afgesproken activiteiten, waarvan de resultaten aantoonbaar worden gemaakt in kwantitatieve of kwalitatieve zin. De incidentele subsidie en de waarderingssubsidie kennen deze vooraf gemaakte afspraken niet. De hieronder genoemde normen gelden daarom vooral voor de budgetsubsidies.

De waarderingssubsidies zijn structurele subsidies waarmee activiteiten worden beloond, die in belangrijke mate bijdragen aan het culturele en maatschappelijke leven in de gemeente, zonder deze naar aard en inhoud door de gemeente te beïnvloeden.

De incidentele subsidies worden verleend om het mogelijk te maken als rechtspersoon te fungeren (startsubsidie) of voor de uitvoering van bepaalde activiteiten die het karakter hebben van een evenement, project of anderszins een nieuwe opzet of een nieuwe werkwijze betreffen.

Dit betekent dat het normenkader zich vooral richt op de budgetsubsidie en slechts marginaal als toetsingskader voor de waarderingssubsidie en incidentele subsidie gehanteerd zal worden.

1. Normen voor de effectiviteit van de verleende subsidies:

- a De gemeentelijke doelen die met de budgetsubsidie bereikt dienen te worden zijn eenduidig en meetbaar beschreven.
- b De gemeentelijke doelen (bijvoorbeeld welzijnsdoelen) zijn helder en expliciet uitgewerkt in de subsidiedoelen.
- c De doelen zijn bekend bij de gesubsidieerde instelling.
- d Doelen zijn uitgewerkt in prestaties en betrokkenen (professionals) kunnen aangeven hoe de prestaties bijdragen aan realisatie van de doelen en omgekeerd: welke doelen worden niet gerealiseerd zonder de subsidie.
- e Uit rapportages blijkt dat prestaties en doelen worden gerealiseerd.

2. Normen voor de sturing op subsidies:

- a De gesubsidieerde instelling rapporteert tenminste jaarlijks over voortgang van de doelrealisatie.
- b Ambtelijk vergelijkt, analyseert en rapporteert de gemeente over deze rapportages.
- c Het bestuur wordt tenminste jaarlijks geïnformeerd.
- d Bij afwijkende prestaties worden er maatregelen getroffen door de gemeente.
- e De toekenning van de subsidie is gebaseerd op een geobjectiverde vaststelling van kosten en baten.
- f Er wordt gewerkt conform de subsidieverordening.
- g De planning&control cyclus geeft College en Raad overzichtelijke sturingsinformatie over subsidies en prestaties van gesubsidieerde instellingen.

Tabel 1.1 Gehanteerd normenkader

De normen voor de effectiviteit van de subsidies zijn geen losstaande normen. De normen hebben het karakter van schakels in een keten. In de eerste plaats gaat het normenkader ervan uit dat er algemene beleidsdoelen zijn. Deze algemene doelen zijn vervolgens vertaald naar het subsidiebeleid, zoals ze ook vertaald kunnen worden naar beleid op het terrein van ruimtelijke ordening of andere terreinen. De subsidiedoelen zijn volgens dit normenkader vervolgens zo geformuleerd dat ze specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn. Om de doelen te kunnen realiseren dienen ze bekend te zijn bij de gesubsidieerde instellingen en uitgewerkt te zijn in prestaties en activiteiten. De betrokken professionals kunnen daarbij aangeven hoe men verwacht dat de prestaties uiteindelijk zullen bijdragen aan het te realiseren doel. De rapportages laten tenslotte zien dat deze prestaties worden gerealiseerd en daarmee het doel wordt bereikt.

Ook de normen voor de sturing op de subsidies zijn niet los van elkaar te zien. Voor de sturing is in de eerste plaats sturingsinformatie nodig, die in dit normenkader wordt aangeleverd door de gesubsidieerde instelling in de vorm van rapportages. De gemeente gebruikt deze rapportages allereerst voor een analyse door de betrokken ambtenaar. Het bestuur wordt geïnformeerd over het realiseren van de prestaties en het bereiken van de doelen. De Raad ontvangt deze informatie via de reguliere planning en controlcyclus. Bij afwijkingen wordt er bijgestuurd door doelen, prestaties of de subsidie aan te passen. Naast de afweging over de mate van het van doelen en prestaties spelen ook andere geobjectiveerde methoden van vaststelling van kosten en baten een rol bij de subsidietoekenning.

2.3 Aanpak en onderzoeksmethode

Het onderzoek is uitgevoerd in een aantal stappen, zijnde:

- a voorbereiden onderzoek;
- b overzicht gesubsidieerde instellingen en normenkader;
- c nadere analyse;
- d hoor-wederhoor en eindrapportage.

De eerste stap, de voorbereiding op het onderzoek, betreft het maken van praktische afspraken tussen de onderzoekers van PwC enerzijds en de Rekenkamer West-Brabant anderzijds.

Vervolgens is er op basis van de onderzoeksvragen en een korte documentenstudie een normenkader opgesteld. In relatie tot de onderzoeksvragen zijn diverse documenten en dossiers nader bestudeerd; in de bijlage treft u het overzicht van de bestudeerde documenten aan. Verder zijn de subsidiedossiers bestudeerd van de vier instellingen die het grootste subsidiebedrag ontvangen. Op basis van deze eerste documentenstudie is een aantal betrokken medewerkers geïnterviewd.

De rekenkamer wilde een breed beeld van alle gesubsidieerde instellingen schetsen en niet allen de grote instellingen onderzoeken. De opgave was daardoor om een zeer groot aantal van de ruim 200 gesubsidieerde instellingen te betrekken. Gekozen is voor een on-line vragenlijst gericht aan alle gesubsidieerde instellingen en een nadere studie van de vier grootste instellingen. Voor de on-line vragenlijst is een web-site gebouwd met vragen. De instellingen zijn op het huisadres per brief benaderd om aan deze enquête mee te werken. Alle instellingen zijn hieraan met een tweede brief nog herinnerd. 95 respondenten hebben de vragenlijst volledig ingevuld.

Voor respondenten die moeite hadden met het invullen van de on-line vragenlijst is de mogelijkheid geboden van een telefonische enquête. Van deze mogelijkheid hebben 16 respondenten gebruik gemaakt. Uit de respons bleek dat de vraag of men een budgetsubsidie of waarderingssubsidie heeft ontvangen niet in alle gevallen correct beantwoord was. De gemeente heeft een limitatieve lijst met budgetsubsidies en subsidiebedragen. Door deze lijst met de respons te vergelijken, was het mogelijk deze antwoorden te corrigeren. De resultaten van deze enquête kunt u in de bijlage terugvinden. Bij de analyse van de resultaten is ook een aantal kruisverbanden geanalyseerd. De resultaten daarvan zijn ook in de bijlage opgenomen.

Na deze onderzoeksstappen zijn de directeurs of managers van De Markenlanden, Stichting Kindercentra noord-westhoek, Bibliotheek VANnU en muziekschool Amadeus geïnterviewd. De bevindingen uit deze interviews zijn gecheckt door de gemeentelijke dossiers van deze vier instellingen te bestuderen en de betrokken ambtenaar te interviewen. Om de vraag over sturing door College en Raad goed te kunnen beantwoorden zijn ook interviews gehouden met de wethouders Koevoets en De Wit. Tenslotte heeft een raadsgesprek plaatsgevonden, waaraan vooral leden van de raadscommissie sociale infrastructuur hebben deelgenomen. Voor een totaaloverzicht van respondenten van de interviews en deelnemers van de groepsgesprekken wordt gemakshalve verwezen naar de bijlage. Tenslotte heeft deze derde stap geleid tot een rapport c.q. nota van bevindingen. In de laatste stap is dit rapport van bevindingen met de Rekenkamer afgestemd en is vervolgens gestart met een ambtelijke en bestuurlijke hoor en wederhoorprocedure.

Voor dit onderzoek is daarmee gebruik gemaakt van meerdere bronnen. De bevindingen zijn gebaseerd op documenten- en dossieronderzoek, interviews, een raadsgesprek en een brede enquête.

3 Context: Subsidiebeleid in de gemeente Moerdijk

3.1 Integraal subsidiebeleid en subsidieverordeningen

De gemeente Moerdijk maakt sinds 1999 gebruik van een integraal subsidiebeleid en een subsidieverordening. Aanleiding voor het vaststellen van dit nieuwe beleid was voornamelijk het gegeven dat de gemeente Moerdijk tot de gemeentelijke herindeling in 1997 bestond uit een aantal verschillende gemeenten met elk haar eigen subsidiebeleid. Daarnaast is op 1 januari 1998 de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking getreden. Eind 2006 is de Gemeenteraad akkoord gegaan met aanpassing van de subsidieverordening, hetgeen heeft geleid tot de algemene subsidieverordening van de gemeente Moerdijk voor het jaar 2007. Deze verordening gaat in de praktijk echter, vanwege juridische en praktische argumenten, pas in 2008 in werking en is om die reden buiten dit onderzoek gehouden. De belangrijkste verschillen tussen de subsidieverordening uit 1998 en 2007 zijn onder meer dat:

- a De procedure voor het aanvragen van subsidie in de subsidieverordening 2008 nader is toegespitst naar diverse type subsidies (zoals budgetsubsidie, startsubsidie, projectsubsidie, waarderingssubsidie, flexpot, etc.) en tevens gekoppeld aan streefdata.
- b De term 'incidentele subsidies' uit 1998 is vervangen door de term 'projectsubsidies', zijnde: "een subsidie voor een bepaalde activiteit met een incidenteel karakter".
- c Het ontvangers van budget- of waarderingssubsidies op basis van de nieuwe verordening expliciet is toegestaan om bestemmingsreserves en voorzieningen te vormen. Wanneer deze reserves hoger worden dan de verstrekte subsidie dient dit wel apart gemotiveerd te worden.

In dit hoofdstuk zal eerst op de algemene doelstellingen en uitgangspunten van het huidige Moerdijkse subsidiebeleid worden ingegaan. Vervolgens zal in §2.3 een overzicht van de diverse typen subsidies worden geprojecteerd en, tenslotte, zal in §2.4 het geldende subsidieproces inzichtelijk worden gemaakt.

3.2 Doel van het Moerdijkse subsidiebeleid

Het belangrijkste motief voor de gemeente Moerdijk om subsidie te verlenen, is om "bijdrage te leveren aan een gunstig woon- en leefklimaat en het verhogen van de betrokkenheid van de bevolking bij de lokale samenleving".¹ Vervolgens is deze kerndoelstelling concreter gemaakt in de vorm van een aantal clusterdoelen, waarover later meer in dit hoofdstuk. Naast deze clusterdoelen hanteert de gemeente Moerdijk de volgende uitgangspunten c.q. opvattingen die van toepassing zijn op het verlenen van subsidies (1998, p.18):

¹ Subsidiebeleid, gemeente Moerdijk (1998, p.8)

- a Het streven naar een verhoogde deelname door gehandicapten, ouderen en jongeren.
- b De mogelijkheden voor bevordering van de inzet van vrijwilligers.
- c Het kweken van begrip tussen diverse bevolkingsgroepen.
- d De vraag vanuit de samenleving die zoveel mogelijk bepalend dient te zijn voor het aanbod.

Op basis van een aantal na te volgen stappen in het verlenen van subsidies wordt gewerkt aan het realiseren van bovengenoemde doelstelling en uitgangspunten. In de volgende paragraaf staan deze verschillende stappen van het subsidieproces beschreven.

3.3 Diverse typen subsidies in Moerdijk

Voor het verlenen van subsidies aan professionele instellingen maakt de gemeente Moerdijk gebruik van budgetsubsidies, waarover meer in de volgende paragraaf. Voor verenigingen en andere vrijwilligersorganisaties kent de gemeente de volgende twee typen subsidies:²

- a structurele waarderingssubsidies;
- b eenmalige subsidies.

De *structurele waarderingssubsidies* zijn subsidies die aan verenigingen en stichtingen worden verleend op basis van het organiseren van activiteiten. Deze subsidie wordt uitgekeerd wanneer wordt voldaan aan de richtlijnen van de subsidieverordening gemeente Moerdijk 2007 en de nota subsidiebeleid gemeente Moerdijk 1998. Belangrijke noot hierbij is dat een waarderingssubsidie géén kostendekkende subsidie behoeft te zijn.

De *eenmalige subsidies* zijn onder te verdelen in twee soorten:

- 1. startsubsidies;
- 2. incidentele waarderingssubsidies.

Een *startsubsidie* – de naam zegt het al – is een type eenmalige subsidie, bedoeld om instellingen te helpen de eerste financiële opstart te maken. Hierbij hanteert de gemeente Moerdijk de volgende twee voorwaarden:

- 1. de instelling staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel;
- 2. de instelling beschikt over statuten, die door een erkende notaris zijn opgemaakt.

De startsubsidie kent één tarief voor alle instellingen, zijnde € 285,00.

Een *incidentele waarderingssubsidie* is een subsidie voor het organiseren van een eenmalige activiteit of een activiteit met een experimenteel karakter. Voor dit type subsidie gelden dezelfde richtlijnen als bij een structurele waarderingssubsidie.

² De inhoud van deze paragraaf is gebaseerd op de publicatie van de website van de gemeente Moerdijk (www.moerdijk.nl)

3.4 Budgetsubsiëring

In § 2.2 is al even verwezen naar de formele richtlijnen die de gemeente Moerdijk hanteert bij het toekennen van subsidies, wat de 'subsiëmethodiek' wordt genoemd. Deze methodiek is tot stand gekomen na het toetsen van diverse mogelijke subsiëmethodieken met de volgende uitgangspunten:

- a De subsiëmethodiek moet *flexibel* zijn.
- b De subsiëmethodiek moet *doelmatig* zijn.
- c De subsiëmethodiek moet *doorzichtig* zijn.
- d De subsiëmethodiek moet *geen "open eind"-financiering* zijn.
- e De subsiëmethodiek moet gaan om het subsiëren van *activiteiten*, in plaats van instellingen.

De gehanteerde subsiëmethodiek in de gemeente Moerdijk, de zogenoemde "*budgetsubsiëring*", is gebaseerd op bovenstaande uitgangspunten en kent de volgende drie kenmerken:

1. Een vaststaand budget.
2. Van tevoren omschreven prestaties c.q. activiteiten.
3. Vrijheid van budgetbesteding.

Door middel van het *vaststaande budget* is de gemeente in staat om de hoogte en de duur van het budget te koppelen aan een maximumbedrag. Hierdoor zijn uitgaven beter beheersbaar en wordt van de "open eind"-financiering afgestapt. Het tweede kenmerk van de budgetsubsiëring maakt het voor de gemeente Moerdijk mogelijk om op *output te sturen*. In de gemaakte afspraken met de subsiënten wordt namelijk vastgelegd welke prestaties en/of activiteiten worden verwacht en tot welke maatschappelijke effecten deze moeten leiden. De *vrijheid van budgetbesteding*, tot besluit, moet voorkomen dat de gemeente zich met de interne bedrijfsvoering van de subsiënt bemoeit en beoogt daarmee het gevoel van eigen verantwoordelijkheid bij de desbetreffende instelling te verhogen. Daarnaast is het mogelijk subsidiegelden te reserveren voor investeringen in latere jaren.

3.5 Proces van subsiëverstreking

Zoals in de voorgaande paragraaf is aangegeven, gelden er verschillende subsiëmethodieken voor professionele organisaties enerzijds en verenigingen anderzijds. De budgetsubsiëring voor professionele organisaties geschiedt op basis van een contract en de subsiëring voor verenigingen is gebaseerd op waardering (structureel of incidenteel).

Het subsidieproces wordt in de gemeente Moerdijk beschouwd als een stapsgewijs proces. Nadat de resultaten van het subsidiebeleid bekend zijn, kan er bijstelling plaatsvinden. Niet-effectieve gesubsidieerde activiteiten kunnen vervangen worden door andere activiteiten. Niet-haalbare doelen kunnen worden bijgesteld en succesvolle activiteiten kunnen worden geïntensiveerd.

Dit proces, ook te interpreteren in de vorm van een 'cirkel', is hieronder voor de gemeente Moerdijk weergegeven. De zwakste schakel in deze cirkel bepaalt de sterkte van de gehele cirkel en daarmee de mate waarin het subsidiebeleid effectiever is te maken. Als er een schakel ontbreekt, kan de cirkel niet sluitend worden gemaakt en daarmee de effectiviteit niet worden vergroot.



Figuur 2.1 Proces van subsidiebeschikking (gebaseerd op verordening 1998)

3.6 Budgetsubsiëring op basis van contract

Om de gemeente in staat te stellen te sturen op het bereiken van de doelstellingen die in § 2.2 zijn genoemd, maakt ze in de relatie met professionele instellingen gebruik van subsidiecontracten.³ Deze contracten worden per instelling afzonderlijk afgesloten en hebben betrekking op een budgetperiode van maximaal 4 jaar. Hiervoor gelden de volgende voorwaarden:

- er moet een activiteit of prestatie te definiëren zijn (taakstelling);
- de activiteitenprestatie moet meetbaar zijn;
- de activiteitenprestatie moet niet afhankelijk zijn van externe factoren;
- de subsidiënt moet kwalitatief voldoende management en bestuur hebben. De instelling moet tevens een werkplan hebben;
- de gemeenteraad moet bereid zijn om subsidiënten op een globaal niveau te sturen;
- tussen de gemeente en de instelling moet sprake zijn van een gestructureerd overleg.

3.7 Waarderingssubsidie op basis van gemaakte kosten en ledental

Voor het toekennen van structurele en/of incidentele subsidies ten behoeve van verenigingen en andere vrijwilligersorganisaties wordt geen gebruik gemaakt van contracten, maar van waarderingssubsidies. Hierbij geldt dat "een vereniging pas voor subsidie in aanmerking kan komen als sprake is van een ledental dat voor tenminste 50% woonachtig is in de gemeente Moerdijk".⁴ Daarnaast wordt er voor het bepalen van de exacte omvang van deze subsidies aan de ene kant gekeken naar de hoogte van de *gemaakte kosten* en aan de andere kant naar het *ledental*. De kosten die samenhangen met activiteiten die bijdragen aan het bereiken van een gemeentelijk doel, zoals beschreven in § 1.1, zijn door de gemeente subsidiabel gesteld. Voor het bepalen van deze subsidiabel gestelde kosten per vereniging wordt gebruik gemaakt van een aparte berekeningswijze. Voor het toewijzen van subsidies op basis van het ledental wordt in de subsidieverordening 2008 van een apart berekeningsmodel gebruik gemaakt. Voor jongeren en senioren geldt in de subsidieverordening 2008 daarbij een hogere subsidie per lid, om de participatie van deze groepen in diverse verenigingen te stimuleren.

³ De inhoud van deze subparagraaf is gebaseerd op subsidiebeleid gemeente Moerdijk 1998 (p.12)

⁴ Subsidiebeleid, gemeente Moerdijk (1998, p.16)

4 Bevindingen per onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk komen de bevindingen per onderzoeksvraag aan de orde. Daarbij wordt de onderverdeling gevolgd van de gepresenteerde subvragen:

- a Overzicht van alle gesubsidieerde instellingen, de omvang van de subsidies en de politiek maatschappelijke doelen die daarmee worden nagestreefd.
- b Inzicht in het directe (causale) verband tussen de subsidie en het bereiken van het politiek-maatschappelijke doel.

Inzicht in de wijze van sturing en beheersing (bijvoorbeeld door prestatieafspraken) bij diverse subsidievormen en in diverse financiële omgevingen door de.

4.1 Overzicht omvang en doelstelling subsidie per instelling

Uit de hieraan voorafgaande paragrafen is duidelijk geworden welke doelen de gemeente Moerdijk met haar subsidiebeleid tracht na te streven, hoe ze dat doet en specifiek ook hoe ze dat per (type/cluster) subsidiënt probeert te doen. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de omvang en de doelstellingen per gesubsidieerde instelling. Uit dit overzicht wordt duidelijk dat er relatief grote verschillen tussen diverse gesubsidieerde instellingen bestaan, met name bij de omvang van het verleende subsidiebedrag.

4.2 Aantal en typen gesubsidieerde instellingen

In totaal worden er 211 instellingen door de gemeente Moerdijk gesubsidieerd. Deze instellingen zijn verdeeld over diverse clusters. Iedere instelling heeft in de enquête aangegeven tot welke cluster de desbetreffende instellingen behoort, hetgeen leidt tot de volgende verdeling:

- sport: 14,7%;
- cultuur: 36,8%;
- vormings- en ontwikkelingswerk: 3,2%;
- ouderenwerk: 4,2%;
- samenlevingsopbouw: 7,4%;
- anders: 33,7%.

Uit deze verdeling over de diverse clusters blijkt een grote verscheidenheid aan instellingen. Dit is niet verwonderlijk gezien het relatief grote aantal van 211 gesubsidieerde instellingen.

In de vragenlijst is ook gevraagd naar het type instelling. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen (semi) professionele instellingen, verenigingen en/of vrijwilligersorganisaties, adviesraden en een categorie anders. De gemeente Moerdijk subsidieert veel verenigingen en vrijwilligersorganisaties; circa 85% van alle gesubsidieerde instellingen rekent zichzelf tot deze categorie. De verdeling ziet er voorts als volgt uit:

- semi(professionele) organisatie: 4,2%;
- vereniging en/of vrijwilligersorganisatie: 85,3%;
- (advies)raad: 1,1%;
- anders: 9,5%.

4.3 Omvang en aantal waarderingssubsidies

Veel van deze verenigingen of vrijwilligersorganisaties ontvangen een *waarderingssubsidie*. Dit blijkt ook uit het aantal instellingen dat opgeeft een waarderingssubsidie te ontvangen. Uit de dossiers van de gemeente blijkt dat 194 instellingen een waarderingssubsidie ontvangen. Van de 95 ondervraagde instellingen gaf 83% aan een waarderingssubsidie te ontvangen, 7% een budgetsubsidie, 5% een incidentele subsidie en 6% gaf aan een andere subsidie te ontvangen zoals een startsubsidie. Sommige instellingen geven aan meer dan één subsidie te ontvangen, namelijk in 6,3% van de gevallen.

De waarderingssubsidie heeft per instelling een beperkte omvang van gemiddeld rond de € 1.500,- waarbij er een minimum van € 90,- en een maximum van € 7.400,- werd aangetroffen. In totaal wordt er jaarlijks ongeveer € 390.000,- aan waarderingssubsidies verstrekt. Vanuit de diverse gemeentelijke documenten en dossiers is voorts in onderstaande tabel een overzicht geformuleerd van de diverse subsidiebedragen per type instelling op basis van het nieuwe subsidiebeleid per 2008. Bij de waarderingssubsidie geldt een basisbedrag voor de instelling. Daarnaast wordt er bij een groot aantal instellingen ook een bedrag per lid toegekend. In de rechterkolom is een aanvullende subsidie aangegeven. Deze aanvullende subsidie geldt voor ouderen, jongeren of beiden.

Type instelling	Basissubsidie per vereniging	Basissubsidie per lid/inwoner	Aanvullende subsidie per vereniging	Aanvullende subsidie per lid/inwoner
Toneelverenigingen	€ 1.000	€ 5 of € 15		
Diverse muziekverenigingen	€ 1.000	€ 20	€ 500 of € 3.000	€ 5 of € 15
Diverse zangverenigingen	€ 300	€ 10		€ 5
(Semi)binnensportverenigingen	€ 750	€ 3		€ 5 of € 15
Buitensportverenigingen	€ 200	€ 2		€ 2 of € 5
Binnensportverenigingen	€ 750	€ 3		€ 5 of € 15
Carnavalsverenigingen	€ 250			
Sint Nicolaasverenigingen	€ 300			
Diverse Oranjecomités	€ 500			
Diverse dodenherdenking-Verenigingen	€ 280		€ 100	
Diverse Speel-o-theken	€ 500	€ 8		
Scoutingverenigingen	€ 500	€ 10	€ 1.000 - € 1.500	
Diverse jeugdverenigingen	€ 250 - € 1.000	€ 2 - € 5		
Sociaal cultureel werk	€ 1.000	€ 5 - € 7,50		
Culturele raden	€ 750			

Heemkundekring-verenigingen	€ 450 - € 700	€ 100	€ 100	
Railcontact Modelspoorgroep	€ 450			
Podiumkunstverenigingen	€ 250 - € 2.450			
EHBO-verenigingen	€ 300 - €700		€ 200	
Liefdadigheidsverenigingen	€ 200			
Speeltuinenvereniging	€ 1.000 of € 1.900			
Diverse vrouwenverenigingen	€ 250	€ 2		
Ouderenwerkverenigingen	€ 300	€ 2		
Diverse buurt- en dorpsverenigingen		€ 1		
Twee specifieke dorpsverenigingen	€ 1.100			

Tabel 3.1 Overzicht waarderingssubsidies gemeente Moerdijk voor diverse instellingen

4.4 Omvang en aantal budgetsubsidies

Van de respondenten bleek 7% een budgetsubsidie te ontvangen. Daarnaast is vanuit de gemeente Moerdijk het volgende overzicht van de subsidiebedragen voor de professionele en semi-professionele organisaties en instellingen aangeleverd. De bedragen hebben betrekking op het jaar 2007.

	Naam organisatie	Totaalbedrag
1.	St. De Markenlanden-MW	€ 768.378
2.	Bibliotheek VANnU	€ 664.576
3.	St. Kindercentra Noordwesthoek	€ 492.280
4.	CVK Amadeus	€ 285.981
5.	OBD-Edux	€ 242.911
6.	TAB	€ 45.000
7.	ROC West-Brabant-v&o werk	€ 44.823
8.	RTVM	€ 18.231
9.	3VO	€ 17.000
10.	St. Vluchtelingenwerk afd. Brabant-West	€ 8.310
11.	St. Slachtofferhulp	€ 7.740
12.	Suiker- en vlasmuseum	€ 7.563
13.	Bureau Discriminatiezaken West-Brabant	€ 7.418
14.	Gehandicaptenplatform	€ 7.150
15.	Sam-senioortje	€ 5.272
16.	St. Cliëntenraad	€ 4.930
17.	SAM	€ 3.750
	Totaalbedrag	€ 2.631.313

Tabel 3.2 Overzicht budgetsubsidies gemeente Moerdijk voor professionele en semi-professionele organisaties en instellingen (2007)

Uit dit overzicht blijkt dat 17 instellingen een budgetsubsidie ontvangen.

Gemiddeld bedraagt deze subsidie circa € 154.000,-, dat is dus 100x groter dan de gemiddeldwaarderingssubsidie. De budgetsubsidies verschillen sterk in omvang, de grootste budgetsubsidie bedraagt € 768.378 en de kleinste bedraagt € 3.750,-. Het overzicht laat ook duidelijk zien dat de vijf grootste subsidie-ontvangers samen ruim € 2.454.000,- ontvangen, dat is ruim 93% van het totale subsidiebedrag. Het totale bedrag aan budgetsubsidies is € 2.631.000,-.

4.5 Eenmalige subsidies

Er worden jaarlijks ongeveer 5 startsubsidies verstrekt. Deze subsidie bedraagt € 285,- en is in de praktijk juist voldoende om de notariskosten en de inschrijving bij de Kamer van Koophandel te betalen. Daarnaast worden incidentele subsidies verstrekt voornamelijk voor kleine eenmalige activiteiten. In 2007 zijn er tot oktober 16 incidentele subsidies verstrekt voor totaal € 12.830,- zodat het gemiddelde bedrag per verstrekte subsidie circa € 800,- bedraagt.

4.6 Verhouding subsidie en eigen inkomsten instellingen

Naast de absolute omvang van de subsidie is ook de omvang van de subsidie in relatie tot andere inkomsten van de instelling van belang. Bij 65% van de respondenten maakt de ontvangen subsidie minder dan 30% uit van de totale inkomsten van de instelling. Dit valt vooral te verklaren uit het grote aantal waarderingssubsidies dat wordt verstrekt en dat gemiddeld een beperkte omvang heeft van circa € 1.500,- per jaar.

Dit beeld is anders wanneer een splitsing in budgetsubsidies en waarderingssubsidies wordt gemaakt. Van de respondenten die aangaven budgetsubsidie te ontvangen, maakte deze subsidie in 71% van de gevallen meer dan 60% uit van de totale jaarlijkse inkomsten van de instelling. Voor de overige subsidies was dit slechts 10%.

4.7 Verband tussen de subsidie en het bereiken van het politiek-maatschappelijke doel

De tweede subvraag van dit onderzoek richt zich op het directe (causale) verband tussen de subsidie en het bereiken van het politiek-maatschappelijke doel. Daarbij zijn de volgende normen aangegeven:

- a de gemeentelijke doelen die met de budgetsubsidie bereikt dienen te worden zijn eenduidig en meetbaar (SMART) beschreven;

- b de gemeentelijke doelen (bijvoorbeeld welzijnsdoelen) zijn helder en expliciet uitgewerkt in de subsidiedoelen;
- c de doelen zijn bekend bij de gesubsidieerde instelling;
- d doelen zijn uitgewerkt in prestaties en betrokkenen (professionals) kunnen aangeven hoe de prestaties bijdragen aan realisatie van de doelen en omgekeerd: welke doelen worden niet gerealiseerd zonder de subsidie;
- e uit rapportages blijkt dat prestaties en doelen worden gerealiseerd.

4.8 Uitwerking van gemeentelijke doelen in subsidiedoelen

Er is geen brede visie aangetroffen, bijvoorbeeld een welzijnsvisie, die vertaald is naar doelen voor het subsidie-instrument. Ook het nieuw geformuleerde subsidiebeleid voorziet niet in inhoudelijke doelen voor de te verstrekken subsidies, maar richt zich geheel op het proces van subsidieverstrekking.

Voor Stichting De Markenlanden is in augustus 2003 een beleidskader voor de subsidie vastgesteld door de Raad. Voorafgaande aan dit beleidskader is door De Markenlanden samen met de gemeente een beleidsplan opgesteld. Het beleidskader gaat over de periode 2003 – 2007. In het beleidskader wordt kort stilgestaan bij het wettelijk en financieel kader. Vervolgens worden de verschillende werkvelden besproken: maatschappelijk werk (algemeen maatschappelijk werk, sociaal raadslieden, schuldhulpverlening), lokaal sociaal beleid (loket leefbaarheid, vrijwilligerscentrale), jongerenwerk (accommodatiegericht jongerenwerk en straathoekwerk), ouderenwerk (klussendienst). In het beleidskader wordt voor deze onderwerpen het doel omschreven, wordt de inzet in fte's en budget aangegeven. Verder worden ontwikkelingen en knelpunten belicht en worden hiervoor specifieke acties en maatregelen aangegeven. In de rapportages van De Markenlanden wordt in 2006 niet meer expliciet naar dit beleidskader verwezen; wel wordt de structuur van het beleidskader gevolgd. Ook in de gesprekken komt het beleidskader niet meer expliciet aan de orde.

Ambtelijk en bestuurlijk is aangegeven dat er een aantal nota's wordt verwacht die gemeentelijke doelen kunnen opleveren, die ook voor het subsidie-instrument van belang zijn. Er wordt tevens gewerkt aan een strategische visie, die ambtelijk gezien wordt als een paraplu waaronder de verschillende beleidsdocumenten worden gehangen. In 2007 is een nota over cultuurbeleid gepland en voor 2008 een beleidsnota over sportbeleid. Daarnaast wordt aangegeven dat het beleid op het gebied van de WMO nog zeer in ontwikkeling is. Bij de vaststelling van de nieuwe subsidieverordening in 2007 zijn geen inhoudelijke doelen voor het subsidiebeleid vastgesteld. De besluitvorming richtte zich op de harmonisatie van de waarderingssubsidies en de vaststelling van het subsidieproces.

In het subsidiebeleid uit 1998 zijn enkele algemene doelen beschreven, die zich met name richten op de deelname van enkele doelgroepen. Deze doelgroepen zijn gehandicapten, ouderen, jongeren. Daarnaast richt het beleid zich op de inzet van vrijwilligers, het kweken van begrip tussen bevolkingsgroepen en activiteiten die zich richten op een concrete vraag uit de samenleving.

Uit de enquête komt daarbij het volgende beeld naar voren:

Algemeen subsidiedoel	Aantal instellingen dat zelf aangeeft weinig bij te dragen aan de algemene subsidiedoelen (rapportcijfer 1, 2, 3 of 4)	Aantal instellingen dat zelf aangeeft veel bij te dragen aan de algemene subsidiedoelen (rapportcijfer 8, 9 of 10)
Verhoogde deelname gehandicapten	40	10
Verhoogde deelname ouderen	23	39
Verhoogde deelname jongeren	17	52
Bevordering inzet vrijwilligers	14	41
Kweken van begrip tussen bevolkingsgroepen	21	25
Ingaan op een concrete vraag uit de samenleving	10	45

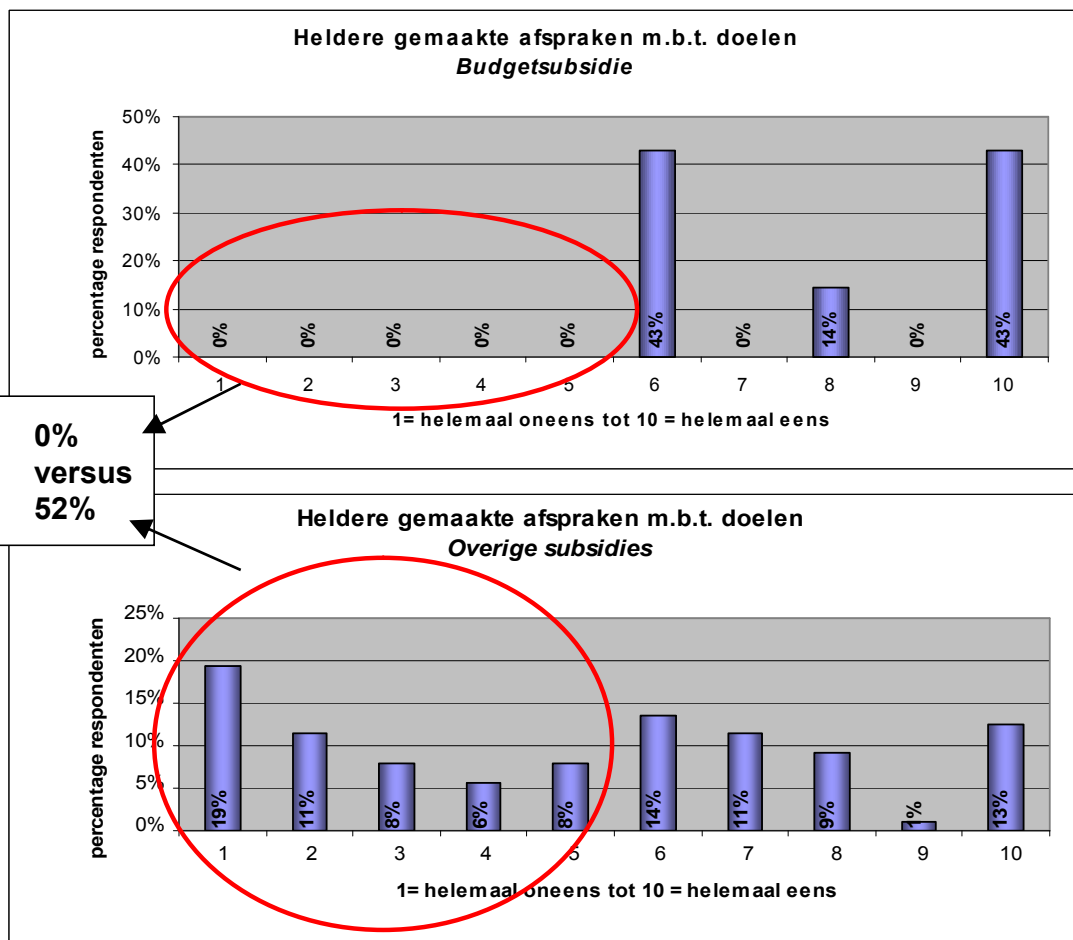
Tabel 3.3 Rapportcijfers instellingen over de mate waarin de subsidie bijdraagt aan diverse subsidiedoelen (schaal van 1 – 10).

Opvallend is dat de verhoogde deelname van gehandicapten gemiddeld het laagste scoort. Dit komt doordat een relatief groot aantal van de gesubsidieerde instellingen hieraan niet of nauwelijks bijdraagt en een klein aantal van 10 instellingen wel. Bestuurlijk wordt daarbij opgemerkt dat er voor gehandicapten ook andere beleidsinstrumenten bestaan, zoals de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Verder laat het overzicht zien dat de verhoogde deelname van jongeren en (in mindere mate) ouderen hoog scoort. Ruim de helft van de respondenten vindt dat men veel bijdraagt aan de deelname van jongeren en 40% vindt dat men veel bijdraagt aan de deelname van ouderen. In de systematiek van de waarderingssubsidies geldt het beleid om juist jongeren en senioren per lid een hogere bijdrage toe te kennen. Verder scoort de categorie "ingaan op een concrete vraag uit de samenleving" relatief hoog.

4.9 Bekendheid en helderheid van doelen bij de instellingen

Wanneer gesubsidieerde instellingen wordt gevraagd of men de doelen en prestaties helder vindt, verschillen de reacties sterk. Het onderstaande overzicht laat zien hoe helder men de afspraken vindt over de doelen, uitgedrukt in een rapportcijfer. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de budgetsubsidies en de overige subsidies.

Uit het overzicht blijkt dat de ontvangers van budgetsubsidie de gemaakte afspraken over te bereiken doelen gemiddeld helderder vinden dan de ontvangers van waarderingssubsidies. Het rapportcijfer 1 t/m 5 komt bij de budgetsubsidies niet voor, terwijl 52% van de ontvangers van waarderingssubsidies de afspraken waardeert met een rapportcijfer 1 tot en met 5. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het eerder aangegeven verschil tussen waarderingssubsidies en budgetsubsidies.



Voor de vier grotere instellingen worden in de subsidiecontracten de doelen genoemd.

De Stichting kindercentra noord-westhoek heeft als belangrijkste doel de startkwalificaties van 2-4 jarigen optimaliseren.

De Stichting Markenlanden heeft op diverse beleidsterreinen doelen geformuleerd. Als voorbeeld voor de wijze waarop de doelen zijn geformuleerd kan het doel voor de sociaal-juridische dienstverlening worden genoemd (werk van de sociaal raadslieden): "Het bieden van informatie en advies en sociaal juridische dienstverlening op het brede terrein van wet- en regelgeving aan kwetsbare groepen in de samenleving ter bevordering van sociale redzaamheid en het behouden van de eigen regie." Daarbij is verder per doel een omschrijving gegeven van de doelgroep, een uitsplitsing in producten en een korte uitleg van de problematiek.

Voor muziekschool Amadeus is het doel het aanbieden van muziekonderwijs aan de bevolking van de gemeente Moerdijk tot een leeftijd van 18 jaar.

Voor de bibliotheek worden de doelen in de jaren van 2005 tot en met het bedrijfsplan 2008 in sterk wisselende bewoordingen weergegeven. De fusie in die periode naar de huidige organisatie Bibliotheek VANnU is daar mede een oorzaak van. In 2005 zijn de doelen vooral:

- a het beschikbaar stellen van brochures, folders en dergelijke;
- b informatiebemiddeling;
- c kennisontwikkeling;
- d cultuureducatie;
- e leesbevordering voor kinderen in de voorschoolse periode;
- f bereik van kinderen in de basisscholen;
- g taalbeleid.

In het bedrijfsplan voor de vorming van de nieuwe bibliotheek wordt onderscheid gemaakt in basistaken: collectievorming, inlichtingen, uitleen van media en ondersteunende taken. Daarnaast zijn er plustaken: publieksinformatie, diversiteitsbeleid, leesbevordering en culturele activiteiten. In het bedrijfsplan 2008 worden vijf kernfuncties of aandachtsgebieden genoemd met de basisbibliotheek als:

1. informatiehuis;
2. centrum voor ontwikkeling en educatie;
3. podium voor kunst en cultuur;
4. inspiratiebron van lezen en literatuur;
5. podium voor ontmoeting en debat.

Uit de interviews blijkt dat in de afgelopen jaren de fusie van bibliotheekorganisaties tot de Bibliotheek VANnU veel aandacht heeft gevergd. Om die reden heeft de gemeente gekozen voor een summier omschrijving van doelen en prestaties.

4.10 Uitwerking van doelen in prestaties

Prestaties worden als minder helder ervaren dan doelen. Dit effect is zichtbaar over beide categorieën subsidie. 29% van de instellingen die een budgetsubsidie ontvangen, is ontevreden over de helderheid van de afspraken met betrekking tot de prestaties.

De interviews en dossierstudie voor de vier grootste instellingen laten zien dat de vertaalslag van doelen in prestaties en activiteiten veel aandacht vergt.

De Markenlanden hebben er in 2007 voor gekozen al in het voorjaar voorafgaande aan het subsidiejaar te starten met de plannen voor volgend jaar. Vroeger werden de afspraken in oktober-november gemaakt voor het daaropvolgende jaar.

Er is nu een offerte gemaakt voor 2008 die voor de zomer van 2007 is toegezonden aan de gemeente. Daarnaast is per 2007 gestart met managementrapportages per kwartaal, waardoor de prestaties directer gevolgd kunnen worden door de gemeente en eerder kan worden bijgestuurd. In september 2007 was echter alleen de eerste kwartaalrapportage ontvangen. Voor de Markenlanden worden per doel ook prestaties genoemd. Zo is bijvoorbeeld voor de sociaal juridische dienstverlening voor 2008 aangegeven dat er 950 cliënten worden geholpen en 1100 hulpvragen worden beantwoord.

De bibliotheek VANnU tracht duidelijker prestaties te benoemen en is in dat kader gestart met een pilot met de gemeente Roosendaal. Daarbij worden voor 10 gesubsidieerde producten prestaties benoemd. Na deze pilot kunnen de ervaringen ook worden toegepast op de andere gemeenten die de regionaal georganiseerde bibliotheek subsidiëren. In de huidige subsidiecontracten met de gemeente Moerdijk worden de volgende prestaties genoemd:

- a instandhouden van een bibliotheekvoorziening in Zevenbergen, Klundert en Standdaarbuiten, waarbij de openingstijden zijn aangegeven;
- b instandhouden van een bibliobus voor Fijnaart en Willemstad, waarbij tijden en haltes zijn aangegeven;
- c handhaving van het huidige bereik van inwoners voor de vaste vestigingen;
- d 24% van de bevolking van Moerdijk is lid van de bibliotheek.

De hierboven breder geformuleerde doelen van onder andere kennisontwikkeling, cultuureducatie, leesbevordering en taalbeleid zijn niet verder uitgewerkt in prestaties.

Bij Stichting Kindercentra Noord-Westhoek gelden de volgende prestaties:

- a handhaven van de kwaliteit van het peuterspeelzaalwerk door de verordening kwaliteitsregels peuterspeelzaalwerk 2004; minimaal éénmaal per 2 jaar is er een inspectie van de GGD;
- b handhaven van 612,5 kindplaatsen;

- c bereiken van 60% van het totaal aantal peuters in Moerdijk en in iedere kern een vestiging open houden (16 locaties);
- d per vestiging een bezetting van minimaal 70% realiseren.

Verder is aangegeven dat de stichting participeert in buurtnetwerken, een samenwerkingsovereenkomst opstelt met het basisonderwijs, cursussen voor leidsters faciliteert, een leerlingvolgsysteem hanteert en onderzoek doet naar het teruglopend aantal peuters. Daarnaast werden afspraken gemaakt over de prestaties in het kader van voorschoolse en vroegtijdige educatie.

Voor de muziekschool zijn in het subsidiecontract 2006 de volgende prestaties geformuleerd:

- a verzorg 95 uren muziekonderwijs, waarvan 30 uren HAFA-onderwijs (Harmonie-Fanfare);
- b muziekonderwijs aan 300 leerlingen;
- c instandhouden van decentraal onderwijs in de kernen Langeweg, Klundert, Zevenbergen, Zevenbergschen Hoek, Fijnaart, Standdaarbuiten, Willemstad (met schema van dagen en tijden van lessen);
- d ongeveer 5% van de bevolking van Moerdijk onder de 18 jaar maakt gebruik van HAFA/instrumenteel muziekonderwijs.

Bij de prestaties wordt verder verwezen naar een eerder convenant verantwoording Stichting Kunstzinnige Vorming Halderberge/Moerdijk. Dit convenant was gesloten met 4 gemeenten, waarbij prestaties waren benoemd en werden gemeten. Vanuit de muziekschool wordt aangegeven dat prestaties gericht op het realiseren van kunsteducatie gemist worden.

4.11 Belang van subsidies voor bereiken van doelen

De geïnterviewde grote instellingen geven allen aan, in sterke mate afhankelijk te zijn van de ontvangen budgetsubsidie. De activiteiten van deze instellingen zouden zonder de subsidie niet kunnen plaatsvinden.

De gesubsidieerde instellingen hechten over het algemeen veel belang aan de subsidies voor het bereiken van doelen en prestaties. Uit ons onderzoek blijkt dat 75% van de respondenten het belang van de subsidie voor het bereiken van *prestaties* waardeert met een 7 of meer. Een iets kleiner percentage van 68% waardeert het belang van de subsidie voor het bereiken van de *doelen* met een 7 of meer.

Onder de respondenten die een ander type subsidie krijgen, is er een opmerkelijke groep van 13% die het belang van de subsidie voor het bereiken van maatschappelijke doelen zeer laag waardeert, blijkend uit een uiterst laat rapportcijfer van 1 of 2. In de onderstaande tabel zijn alleen de instellingen die het belang van de subsidie voor het bereiken van de doelen waarderen met een rapportcijfer 1 of 2 opgenomen. Hieruit blijkt dat deze respondenten voor een klein deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van subsidie. De subsidie is dus een heel beperkte aanvulling op hun inkomsten.

		Percentage dat subsidie uitmaakt van totale inkomsten									
		0-10%	10-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-60%	60-70%	70-80%	80-90%	90-100%
Belang subsidies voor bereiken maatschappelijke doelen	1	4	0	3	0	0	0	0	0	0	0
	2	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0

Tabel 3.4 Het belang van subsidies voor het bereiken van maatschappelijke doelen voor instellingen die een rapportcijfer 1 of 2 invulden.

4.12 Belang van subsidie voor realiseren van prestaties

De respondenten die een budgetsubsidie ontvangen, achten deze subsidie van belang voor het realiseren van prestaties. De waardering is voor alle instellingen een 7 of hoger, 50% kent hieraan zelfs een rapportcijfer 10 toe. Het belang dat in het algemeen door alle respondenten wordt gehecht aan het bereiken van de prestaties is minder groot dan aan het bereiken van de doelen.

Gemiddeld is de waardering voor het belang van de subsidies voor het bereiken van prestaties een 6,9. Voor het bereiken van doelen is dit cijfer 7,3. Het verschil in deze waardering wordt vrijwel volledig verklaard doordat een belangrijke groep die budgetsubsidie ontvangt het belang van de subsidie voor de prestaties heel laag waardeert. Ook hier zijn het de respondenten die voor een klein deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van de subsidie die aangeven dat het belang van deze (relatief beperkte) subsidie ook een beperkt belang heeft voor het bereiken van de prestaties. Het belang dat gehecht wordt aan de subsidie hangt dus sterk samen met de omvang van het subsidiebedrag in vergelijking met de overige inkomsten.

4.13 Invloed subsidie volgens instellingen

In het normenkader is er vanuit gegaan dat gesubsidieerde instellingen ook kunnen aangeven op welke wijze de subsidie bijdraagt aan doelen en prestaties. Er is daarom aan instellingen gevraagd naar de mate waarin de subsidie bijdraagt aan de aard van het aanbod, de kwaliteit van het aanbod, de omvang van de activiteiten die worden aangeboden, de mate waarin de doelgroep kan worden bereikt en eventuele andere manieren.

Geen van deze opties springt er echt uit. De gemiddelde score is als volgt:

- | | | |
|---|-----------------------------------|------|
| a | de aard van het aanbod | 6,2; |
| b | de kwaliteit van het aanbod | 7,0; |
| c | de omvang van aanbod/activiteiten | 7,0; |
| d | de mate van doelgroepbereik | 6,7; |
| e | anders | 8,9. |

Respondenten wezen via de "anders" optie vooral ook op het effect van de subsidie op de contacten met de gemeente. De subsidie maakt de instelling bekend bij de gemeente en zorgt ook voor formeel contact met de gemeente, hetgeen positief wordt gewaardeerd.

Aan de hand van deze waardering is gekeken of er een verschil is tussen de ontvangers van budgetsubsidie en overige subsidies. Hieruit blijkt een duidelijk verschil. Respondenten die een budgetsubsidie ontvangen:

- Laten het type aanbod sterker afhangen van de subsidie.
- Laten de omvang van het aanbod sterk afhangen van de subsidie.
- Geven aan dat het doelgroepbereik sterk afhangt van de subsidie.

Alleen bij de kwaliteit van het aanbod is weinig verschil tussen ontvangers van budgetsubsidie en overige subsidies.

4.14 Rapportage over doelen en prestaties

Voor de vier grootste gesubsidieerde instellingen is nagegaan in hoeverre wordt gerapporteerd over de doelen en prestaties.

De Markenlanden rapporteert in 2005 en 2006 over de doelen en prestaties in het jaarverslag. De jaarverslagen bieden voor de producten een overzicht van:

- de werkelijke inzet van formatie;
- openingstijden en/of spreekuren;
- het aantal cliënten, waarbij dit aantal soms is uitgesplitst naar kernen, type problematiek, wijze van doorverwijzing of andere relevante uitsplitsingen;
- een vergelijking met de gegevens van vorig jaar.

Het verslag bevat geen analyse of conclusies over de mate waarin deze prestaties bijdragen aan het geformuleerde doel. Er wordt in het verslag geen melding gemaakt van lessen die geleerd zijn, gewijzigde of verbeterde aanpak en dergelijke.

Van de Stichting Kindercentra Noord-Westhoek zijn geen schriftelijke rapportages aangetroffen over de mate waarin de doelen en prestaties zijn gerealiseerd. Uit de interviews blijkt dat er geen inhoudelijke rapportages worden opgesteld, maar dat er wel gegevens over bijvoorbeeld het bereik onder peuters mondeling worden uitgewisseld met de gemeente. Op basis van deze gegevens besluit het College in maart 2005 (collegebesluit 1 maart 2005) om het doel voor het bereik terug te brengen van 65% naar 60%.

Hierbij wordt opgemerkt dat het werkelijke bereik was teruggelopen ondanks het feit dat het werk van de stichting eind 2004 extra bekendheid is gegeven. Het College besluit op deze datum tevens concrete cijfers voor de bezettingsgraad per locatie in te voeren. Bij bezetting onder 70% worden wervingsmaatregelen genomen door de stichting, bij bezetting onder 55% wordt het toekomstperspectief van de locatie met de gemeente besproken.

De muziekschool Amadeus maakt jaarlijks een verslag in algemene bewoordingen. Er wordt niet specifiek gerapporteerd over de genoemde prestaties. De rapportage in het kader van het convenant met de vier aangesloten gemeenten is in 2004/2005 gestopt. De afspraak was dat jaarlijks één gemeente de prestaties zou volgen, analyseren en bespreken met de muziekschool. Deze werkwijze is echter niet uitgevoerd. Destijds werd daarbij opgemerkt dat deze monitoring van prestaties te veel ambtelijke inzet vergde.

De jaarverslagen van de bibliotheek over de afgelopen jaren geven zeer summiere informatie over geleverde prestaties. De geformuleerde doelen uit de eerdere jaren vereisen ook geen uitvoerige rapportage. Uit de jaarverslagen blijkt wel een lichte daling van het ledental (in 2005 met 2,35%). Vanuit de bibliotheek en de gemeente wordt wel aangegeven dat de bibliobus voor het komende jaar een belangrijk aandachtspunt is, omdat de provinciale subsidie hiervoor vervalt.

Daarnaast biedt de pilot met een nieuwe opzet van begroting en jaarverslag, waarin een aantal producten worden beschreven, naar de mening van gemeente en bibliotheek kansen voor een duidelijker rapportage over prestaties.

4.15 Sturings- en beheerswijze subsidiebeleid

De derde subvraag van dit onderzoek richt zich op de wijze van sturing en beheersing. Daarbij zijn de volgende normen aangegeven:

- a de gesubsidieerde instelling rapporteert tenminste jaarlijks over voortgang van de doelrealisatie;
- b ambtelijk vergelijkt, analyseert en rapporteert de gemeente over deze rapportages;
- c het bestuur wordt tenminste jaarlijks geïnformeerd;
- d bij afwijkende prestaties worden er maatregelen getroffen door de gemeente;
- e de toekenning van de subsidie is gebaseerd op een geobjectiverde vaststelling van kosten en baten;
- f er wordt gewerkt conform de subsidieverordening;
- g de planning&control cyclus geeft College en Raad overzichtelijke sturingsinformatie over subsidies en prestaties van gesubsidieerde instellingen.

4.16 Waardering instellingen voor sturing door gemeente

Voor de gesubsidieerde instellingen bestaat de sturing van de gemeente uit een aantal momenten waarop men geconfronteerd wordt met het subsidieproces. De instelling dient als eerste stap een aanvraag in en wordt geconfronteerd met subsidievoorwaarden. Op de aanvraag volgt een beoordeling en besluitvorming. Bij het besluit wordt de toekenning of afwijzing gemotiveerd. In geval van een budgetsubsidie worden afspraken gemaakt over de doelen en prestaties. Nadat de subsidie is uitgegeven wordt er gerapporteerd waarbij vereisten gelden voor de rapportagevorm en de inhoud van de rapportage. Tenslotte vindt de uiteindelijke afrekening plaats.

Al deze aspecten zijn in de vragenlijst opgenomen en door de instellingen gewaardeerd, om zo meer inzicht te krijgen in het proces. In de onderstaande tabel zijn de resultaten weergegeven. De verschillende aspecten van het subsidieproces worden redelijk gewaardeerd, met een rapportcijfer rond de 7. Met een gemiddelde van 6,8 scoren de afspraken over doelen en prestaties en de vereiste rapportagevorm het laagst en de uiteindelijke eindafrekening het hoogst met een 7,5.

De ontvangers van budgetsubsidie en overige subsidies ervaren de verschillende onderdelen redelijk op dezelfde manier. Er zijn geringe verschillen in de waardering van:

- a De motivatie van het besluit.
- b Afspraken over doelen en prestaties.
- c De eindafrekening.

De respondenten die budgetsubsidie ontvangen hebben ten opzichte van de overige subsidieontvangers een minder hoge waardering voor de motivatie van het besluit en de uiteindelijke afrekening. De ontvangers van budgetsubsidie hebben een hogere waardering voor de afspraken over doelen en prestaties dan de overige subsidieontvangers.

4.17 Rapportage bij waarderingssubsidie

De gemeente Moerdijk hanteert voor de rapportages een onderscheid tussen budgetsubsidies en waarderingssubsidies. De waarderingssubsidies worden toegekend voor 4 jaar, waarbij slechts één keer subsidie aangevraagd hoeft te worden. In de daarop volgende jaren wordt de subsidie automatisch verstrekt waarbij met een jaarlijkse indexering wordt gewerkt.

Met ingang van januari 2008 moeten overigens wel ieder jaar aanvragen worden ingediend, ten gevolge van de nieuwe subsidieverordening. Van deze instellingen wordt als rapportage een overzicht van de activiteiten gevraagd en een overzicht van inkomsten en uitgaven (een eenvoudige jaarrekening). Deze rapportage dient in het eerste kwartaal van het jaar toegestuurd te worden.

In de praktijk blijken niet alle instellingen deze rapportage in te dienen. In 2006 werden ruim 10 instellingen gemaand alsnog aan deze verplichting te voldoen en is bij vier instellingen die hieraan niet voldeden de waarderingssubsidie uiteindelijk teruggevorderd.

4.18 Rapportage bij budgetsubsidie

De ontvangers van budgetsubsidie dienen jaarlijks een aanvraag in te dienen en ook jaarlijks te rapporteren. Na afloop van het subsidiejaar wordt een jaarrekening gevraagd die door een accountant is goedgekeurd. Daarnaast dient een jaarverslag opgesteld te worden waarin wordt ingegaan op de mate waarin de doelen zijn bereikt en de prestaties zijn gerealiseerd. Vrijwel alle instellingen die budgetsubsidie ontvangen, leveren deze documenten tijdig en ook volledig aan.

4.19 Toetsing waarderingssubsidies

Uit de interviews blijkt dat de korte verslagen die de ontvangers van de waarderingssubsidies toesturen, ambtelijk marginaal worden bekeken. Men controleert daarbij vooral of er activiteiten hebben plaatsgevonden en of de financiële huishouding van de vereniging of instelling redelijk op orde is. Er is geen noodzaak te toetsen op de realisatie van doelen, omdat hierover bij de waarderingssubsidie geen afspraken worden gemaakt. Ambtelijk wordt aangegeven dat het nieuwe subsidieproces door de jaarlijkse toekenning meer mogelijkheden biedt om de toekenning van waarderingssubsidies te wijzigen als daartoe aanleiding bestaat.

4.20 Toetsing budgetsubsidies

Met de ontvangers van budgetsubsidie vindt tenminste tweemaal per jaar een overleg plaats. Voor de instellingen is daarbij een vast ambtelijk aanspreekpunt geregeld. In de praktijk vinden tijdens deze gesprekken al de voorbereidingen plaats voor de subsidieaanvraag voor het komende jaar. De feitelijke rapportage leidt in de praktijk niet vaak tot wijzigingen in de toekenning van subsidie in komende jaren, de subsidie blijft van jaar tot jaar grotendeels ongewijzigd. Dit blijkt ook uit de dossiers en de toegekende bedragen aan de grotere subsidie-ontvangers.

Met de grotere gesubsidieerde instellingen vinden in de praktijk vaak nog meer dan twee gesprekken per jaar plaats. Deze gesprekken worden door de instellingen zeer gewaardeerd. Er is bij alle instellingen wel een behoefte om meer de inhoud van de activiteiten te bespreken.

De gemeente is vaak niet op de hoogte van de laatste ontwikkelingen op het specifieke vakgebied waarop de instelling actief is. Enerzijds heeft de instelling daarvoor begrip, anderzijds

wordt aangegeven dat dit een meer inhoudelijke discussie over de effectiviteit van de ondernomen activiteiten bemoeilijkt.

Het zijn vooral deze geregelde gesprekken met de grotere gesubsidieerde instellingen die leiden tot maatregelen bij nieuwe ontwikkelingen of afwijkende prestaties. Tijdens de interviews kwamen diverse voorbeelden naar voren. Bij de stichting Kindercentra Noord-Westhoek is in de afgelopen periode de verdeling van de overhead over het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk en de niet door de gemeente gesubsidieerde kinderopvang aan de orde geweest. Bij de Muziekschool ging het onder andere over de kosten van huisvesting en beheer (conciërgekosten). Bij de Markenlanden is de kostprijs per product uitvoerig besproken, mede naar aanleiding van wijzigingen in de CAO en ziekteverzuim van medewerkers bij de instelling.

De ontvangen rapportages worden besproken met de verantwoordelijke portefeuillehouder en gaan met een kort advies naar het College. Er is geen vaste lijn in de rapportage aan de Raad. Soms wordt een eindafrekening ter informatie aan de raadscommissie toegestuurd, in andere gevallen wordt de eindafrekening ter inzage in de leeszaal voor de Raad gelegd en in weer andere gevallen wordt de Raad niet apart geïnformeerd over de eindafrekening.

In een enkel geval zijn bijzonderheden rond de grotere gesubsidieerde instellingen gemeld in de voorjaars- of najaarsrapportage. Naast deze formele schriftelijke rapportages worden de grotere gesubsidieerde instellingen bij gelegenheid uitgenodigd voor een presentatie of toelichting in de raadscommissie.

4.21 Geobjectiveerde vaststelling van kosten en baten

De vier grootste ontvangers van budgetsubsidie kunnen alle onderbouwd aangeven, bezig te zijn met een verbetering van de geobjectiveerde onderbouwing van kosten en baten. Daarbij is vooral het toerekenen van kosten aan activiteiten en prestaties een lastige exercitie. Uit de dossiers blijkt dat de begrotingen van de vier instellingen enkele jaren geleden waren opgebouwd uit algemene kostenposten zoals salariskosten, huisvestingskosten en andere algemene kosten. Een duidelijke relatie naar activiteiten, producten of prestaties is dan moeilijk aan te geven. De begroting en rekening van De Markenlanden, de Bibliotheek VANnU en de stichting kindercentra Noord-Westhoek is in de afgelopen jaren in dat opzicht veranderd, de kosten worden nu per product meer inzichtelijk gemaakt.

De grotere instellingen zijn, soms mede op verzoek van de gemeente, alle bezig met verbeteringen in de kostprijsberekening. De bibliotheek koppelt, in het kader van de genoemde pilot met de gemeente Roosendaal, kosten aan 10 producten om zo de transparantie te vergroten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van landelijke richtlijnen en normen voor de kosten van deze producten.

De Stichting Kindercentra heeft een herberekening van de integrale kostprijs en vooral de doorberekening van de overhead opgesteld, mede vanwege recente nationale beleidswijzigingen in de financiering van de kinderopvang. Ter vergelijking maakt de gemeente gebruik van de benchmarkgegevens van de MO-groep. Deze MO-groep doet onderzoek naar de kosten van peuterspeelzaalwerk in heel Nederland.

Voor De Markenlanden maakt de gemeente Moerdijk gebruik van benchmarkgegevens van dezelfde MO-groep, bijvoorbeeld voor de kosten van 1 fte. in diverse werksoorten. De Markenlanden versterkt de kostprijsberekeningen door sterker te monitoren door kwartaalrapportages. Dit heeft ook effecten voor de bedrijfsvoering, zoals het beter tijdschrijven op producten. In de aanvraag en rapportages is de kostprijsberekening uitgewerkt met diverse teleenheden voor de inzet. Zo is voor het eerder genoemde voorbeeld van de sociaal raadslieden een uitsplitsing zichtbaar gemaakt van de inzet van:

- a de coördinator;
- b een professioneel raadvrouw;
- c deskundige vrijwilligers;
- d spreekuren;
- e aantal te leveren artikelen in plaatselijke kranten;
- f aantal cursussen voor de vrijwillige medewerkers.

De subsidie aanvraag van de Muziekschool wordt onder andere getoetst aan de VNG-norm voor lestarieven en de norm voor subsidie per leerling. De muziekschool voert daarbij besprekingen over de algemene kosten en de door de VNG geadviseerde indexering.

Bij dit gebruik van landelijke benchmarks en kostprijsberekeningen ontstaat overigens wel vaak discussie over specifieke situaties in Moerdijk die invloed op de kosten hebben. Ter illustratie: het openhouden van locaties voor peuterspeelzalen in de diverse soms kleine kernen leidt tot minder grote groepen per peuterspeelzaal en daardoor minder betalende ouders. De benchmark gaat uit van gemiddeld grotere gemeenten. Ook voor de muziekschool wordt bij de landelijke normen voor lestarieven en subsidies per leerling uitgegaan van een gemiddelde groepsgrootte voor de muzieklessen die in de kleine kernen niet gehaald kan worden.

4.22 Werkwijze en voorschriften subsidieverordening

Zoals in het vorige hoofdstuk werd aangegeven, is 2007 een overgangsjaar naar het regime van de reeds vastgestelde nieuwe subsidieverordening. Voor dit onderzoek is gekeken naar de voorwaarden en werkwijze van de subsidieverordening uit 1998. Deze bevat zeven stappen, zoals hiervoor is aangegeven. Bij deze stappen zijn verder weinig strikte normen en voorschriften opgenomen.

Uit de interviews is gebleken dat enkele instellingen de waarderingssubsidie niet hebben verantwoord en dat deze is teruggevorderd. Bij de dossierstudie is bij de vier grote instellingen een checklist voor ieder subsidiejaar gehanteerd. Hieruit blijkt dat niet alle vereiste stukken in het dossier aanwezig zijn. Met name van de jaren voor 2006 missen enkele financiële en inhoudelijke jaarverslagen. Tijdens dit onderzoek zijn verder in de praktische uitwerking geen grote afwijkingen geconstateerd.

4.23 Sturing door Raad en College

Bestuurlijk heeft de nieuwe subsidieverordening veel aandacht gevraagd in 2006 en begin 2007. Hierbij was vooral de harmonisatie van de waarderingssubsidies een belangrijk onderwerp. Vanwege de fusie had de gemeente Moerdijk te maken met verschillen in toegezegde en toegekende subsidiebedragen aan de diverse instellingen en verenigingen. Deze verschillen achtte het College moeilijk uit te leggen. Er zijn daarom ter voorbereiding (groeps)gesprekken gehouden met alle verenigingen en instellingen die een waarderingssubsidie ontvangen. Dit heeft geresulteerd in vaste criteria voor alle instellingen om de hoogte van de waarderingssubsidie vast te stellen.

Vanwege de harmonisatie is een was-woordt lijst opgesteld om de verschillen per vereniging duidelijk te maken en om de verandering na invoering van de nieuwe systematiek overzichtelijk te maken. Uit de gesprekken met raadsleden en de betrokken wethouder blijkt dat de Raad over dit proces in de raadscommissie regelmatig is geïnformeerd en vervolgens heeft ingestemd met de nieuwe systematiek. Bestuurlijk wordt de jaarlijkse aanvraag en controle belangrijk gevonden, zodat alleen actieve verenigingen en instellingen subsidie ontvangen. De wethouder wordt hierover jaarlijks geïnformeerd.

4.24 Sturing door het College

Met de betrokken bestuurders zijn de uitkomsten van de vragenlijst besproken. De bestuurders zien de noodzaak om vooral bij de budgetsubsidie de doelen duidelijker te vertalen in prestaties. De sturing kan daardoor vooraf meer accent krijgen, door vooraf betere afspraken te maken en zo het opdrachtgeverschap van de gemeente meer in te vullen. Herkend wordt dat er nu van jaar tot jaar niet veel wijzigt in de afspraken of toegekende bedragen rond de budgetsubsidies.

Binnen het college is één wethouder verantwoordelijk voor het subsidieproces. De gesubsidieerde instellingen vallen vervolgens onder de betreffende beleidsinhoudelijke portefeuillehouder. Deze portefeuillehouders worden in het kader van de begrotingsvoorbereiding betrokken bij de vaststelling van de subsidiebedragen. Daarbij wordt vooral gesproken over eventuele afwijkingen met voorgaande jaren. In de eerste helft van het jaar vinden gesprekken plaats met de grotere subsidieontvangers.

Wethouders en raadsleden herkennen dat er geen gestructureerd proces is richting de Raad over de realisatie van doelen en de geleverde prestaties van de gesubsidieerde instellingen.

Door de betrokken bestuurder wordt aangegeven dat de gesprekken met De Markenlanden beter worden ondersteund doordat de rapportages meer sturingsinformatie bevatten. De gemeente heeft hier ook expliciet om gevraagd. Bij de Bibliotheek heeft de bestuurlijke aandacht zich gericht op de fusie en wordt aangegeven dat het opdrachtgeverschap nu opnieuw invulling moet krijgen. Daarbij wordt de noodzaak van een visie genoemd, mede vanwege de toekomst van de bibliobus. Voor de peuterspeelzalen worden de doelen bestuurlijk vrij duidelijk geacht. De financiële situatie van de peuterspeelzalen is echter wel sterk veranderd in de afgelopen jaren, vooral vanwege de nieuwe nationale regels rond kinderopvang en de vergoeding daarvan. Hierdoor hebben de gesprekken zich vooral gericht op een herziene onderbouwing van de kostprijs. Bestuurlijk wordt aangegeven dat sturing op de prestaties van de Muziekschool weinig aandacht heeft gekregen. Wel is er rond 2002 een beleidsnota vastgesteld met de titel "Zit er nog muziek in het muziekonderwijs".

Bestuurlijk wordt verder opgemerkt dat de portefeuillehouder sterk afhankelijk is van goed "account-management" door de betrokken ambtenaar. Sturing vooraf betekent dat er voldoende ambtelijke capaciteit moet zijn om pro-actief op te treden. Er wordt geconstateerd dat deze tijd, voldoende ambtelijke capaciteit nog wel eens ontbreekt.

De vier geïnterviewde instellingen geven alle aan een duidelijk beleidskader te missen voor hun beleidsveld. Er ontbreekt daardoor zicht op de beleidsdoelen op de langere termijn. Tegelijk worden door de instellingen wel voorbeelden aangehaald waarbij raadsleden vragen stellen aan deze instellingen over praktische zaken, zoals over de behandeling van een cliënt of een specifieke activiteit in één van de kernen.

4.25 Sturing door de Raad

Er zijn geen inhoudelijke kaders of doelen geformuleerd in het kader van het vernieuwde subsidiebeleid. Uit onze documentenstudie blijkt niet dat de Raad geïnformeerd wordt over het bereiken van doelen en het realiseren van prestaties in een overzichtelijke rapportage.

In het kader van de eindafrekening worden soms stukken ter inzage of ter kennisneming toegezonden aan de Raad. De besluitvorming van de Raad concentreert zich nu op het vaststellen van de toe te kennen subsidiebedragen. Voor de budgetsubsidies is dit een jaarlijkse toekenning en voor de waarderingssubsidies een vierjaarlijkse toekenning. Deze besluitvorming is gekoppeld aan de besluitvorming over de begroting.

Op 3 oktober heeft een raads gesprek plaatsgevonden waarbij vier raadsleden, de plaatsvervangend griffier en een medewerker van concerncontrol aanwezig waren. Door de raadsleden werd erkend dat de Raad thans alleen voor De Markenlanden enkele jaren geleden een beleidskader heeft vastgesteld. Verder zijn er geen inhoudelijke beleidskaders voor de subsidiestroom vastgesteld. De vaststelling van de nieuwe subsidieverordening ziet men vooral als een procesmatig kader. De aangekondigde beleidsnota's, zoals de nota cultuurbeleid, de nota sportbeleid en het WMO beleidsplan worden door de Raad gezien als kansen om concrete inhoudelijke kaders vast te stellen. Door de vaststelling van deze inhoudelijke kaders wordt gehoopt dat ook de vertaalslag naar prestaties per instelling verder kan worden uitgewerkt. Hierbij wordt aangetekend dat door deze aparte nota's een gevaar aanwezig is dat de samenhang ontbreekt. Er is geen "paraplu" waaronder de diverse nota's een plaats kunnen krijgen. Hierdoor ziet men een risico van overlap en misschien op onderdelen inconsistent beleid.

Nadat de meerjarige kaders zijn vastgesteld wenst de Raad de controlerende rol verder in te vullen. De huidige informatiestroom wordt als te gefragmenteerd ervaren. De betrokkenen in het raads gesprek geven de voorkeur aan een rapportage op hoofdlijnen per instelling voor alle verstrekte budgetsubsidies.

In die rapportage wordt stilgestaan bij de realisatie van doelen en prestaties. Voor deze rapportage wordt bij voorkeur aangesloten bij de huidige planning- & controlcyclus, bijvoorbeeld door een extra passage in de begroting en jaarrekening op te nemen. Het gewenste accent van de sturing door de Raad ligt daarbij op enkele kernprestaties voor de ontvangers van budgetsubsidie.

Die kernprestaties worden bij voorkeur in overleg tussen de gemeente en de betrokken instelling geformuleerd en door de Raad vastgesteld. Betrokkenen geven daarbij aan zich te realiseren dat het niet altijd eenvoudig is om goede prestatie-afspraken te maken. Het beoogde effect is niet altijd gemakkelijk te formuleren en te meten.

Naast de kaderstelling en controle zien de betrokkenen in het raads gesprek ook meerwaarde in informeel overleg met de gesubsidieerde instellingen. Dit overleg zou plaats moeten vinden wanneer daaraan behoefte is en niet te veel geformaliseerd of gestructureerd moeten worden.

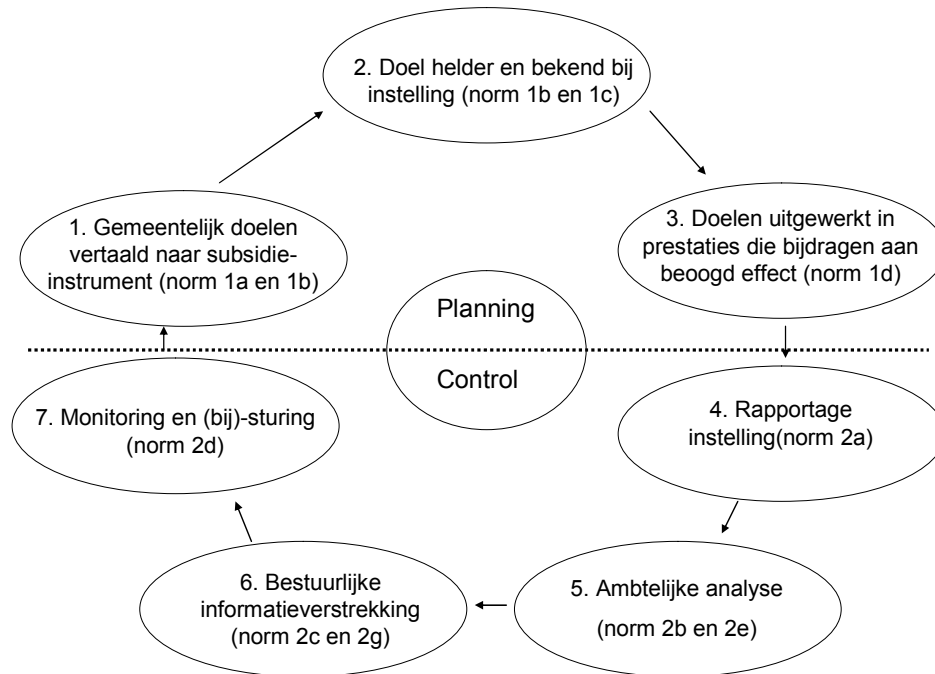
5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De centrale doelstelling van dit rekenkameronderzoek luidt: "Onderzoek in hoeverre het huidige subsidiebeleid van de gemeente Moerdijk effectief is te noemen. Maak daarbij inzichtelijk in hoeverre er een direct verband bestaat tussen de realisatie van politiek-maatschappelijke doelstellingen en de overheidsgelden die daaraan worden besteed. Schenk daarbij aandacht aan de financiële omvang en de vormen van subsidieverstrekking, respectievelijk aan de bestuurbaarheid en beheersbaarheid ervan (zijn er bepaalde prestatieafspraken), alsook aan de rollen die de gemeenteraad en college hierin (zouden moeten) nemen. Kom waar nodig met aanbevelingen ter verbetering." Op basis van deze centrale doelstelling van het onderzoek zijn in dit onderzoek de volgende drie deelvragen onderscheiden:

1. Overzicht van alle gesubsidieerde instellingen, de omvang van de subsidies en de politiek maatschappelijke doelen die daarmee worden nagestreefd.
2. Inzicht in het directe (causale) verband tussen de subsidie en het bereiken van het politiek-maatschappelijke doel.
3. Inzicht in de wijze van sturing en beheersing (bijvoorbeeld door prestatieafspraken) bij diverse subsidievormen en in diverse financiële omgevingen door de gemeenteraad en het college.

De conclusies en aanbevelingen in het kader van dit onderzoeksrapport zijn gerelateerd aan een cyclisch model voor de sturing op subsidies. Dit is uitgewerkt in de vragen en in het normenkader dat voor dit onderzoek is gehanteerd. Hieronder is dit model kort samengevat in een schema.



Figuur: Sturing op subsidies als een cyclisch proces

De cyclus gaat ervan uit dat er schakels in het sturingsproces zijn te onderscheiden. Hierbij geldt dat de schakels een grote mate van onderlinge afhankelijkheid van elkaar kennen. Dit betekent dat indien aan één of meerdere schakels niet of onvoldoende invulling wordt gegeven, de toegevoegde waarde van de andere schakels ook afneemt of zelfs nihil wordt. Uit dit onderzoek blijkt dat de volgende schakels extra aandacht behoeven. De schakel van vertaling van gemeentelijke doelen naar doelen voor het subsidie-instrument (schakel 1) is zwak, er zijn voornemens om dit op korte termijn op te pakken aan de hand van een strategische visie en diverse beleidsdocumenten. Verder wordt een duidelijke vertaling van doelen in prestaties gemist (schakel 3) en is de bestuurlijke informatieverstrekking aan de Raad (schakel 6) over de realisatie van doelen en prestaties zeer gefragmenteerd.

Hieronder gaan wij eerst in op overzicht, vormen en omvang van de subsidies in de gemeente Moerdijk, vervolgens wordt aan de hand van de gepresenteerde schakels van het sturingsproces ingegaan op de conclusies en aanbevelingen.

5.2 Overzicht gesubsidieerde instellingen, omvang subsidies en nagestreefde doelen

De gemeente Moerdijk kent budgetsubsidies en waarderingssubsidies. Alleen bij de budgetsubsidies wordt een subsidiecontract afgesloten met afspraken over doelen en prestaties. Daarnaast kent Moerdijk beperkte eenmalige subsidies voor eenmalige evenementen of voor het starten van een vereniging of instelling.

Er worden in totaal 211 instellingen gesubsidieerd. Deze instellingen zijn op basis van de enquête als volgt te verdelen: sport 14,7%, cultuur 36,8 %, vormings- en ontwikkelingswerk 3,2%, ouderenwerk 4,2%, samenlevingsopbouw 7,4%, anders: 33,7%. De gemeente Moerdijk subsidieert veel verenigingen en vrijwilligersorganisaties; circa 85% van alle gesubsidieerde instellingen rekent zichzelf tot deze categorie. De verdeling ziet er voorts als volgt uit: semi(professionele) organisatie 4,2%, vereniging en/of vrijwilligersorganisatie 85,3%, (advies)raad 1,1%, anders: 9,5%.

In totaal ontvangen 194 instellingen een waarderingssubsidie van gemiddeld rond de € 1.500,-, totaal verstrekt de gemeente jaarlijks circa € 390.000,- aan waarderingssubsidies. Samen met de nieuwe subsidieverordening die in 2008 van kracht wordt zijn deze waarderingssubsidies in 2007 geharmoniseerd. Aan 17 instellingen wordt een budgetsubsidie verstrekt die qua omvang sterk verschilt en gemiddeld circa € 154.000,- bedraagt. De vijf grootste subsidie-ontvangers wordt 93% van het totale bedrag van € 2.631.000 verstrekt. De ontvangers van budgetsubsidie zijn voor hun inkomsten sterk van de subsidie afhankelijk (in 71% van de gevallen is de subsidie meer dan 60% van de inkomsten). Jaarlijks wordt er voor circa € 3.100.000,- aan subsidies verstrekt (waarderingssubsidies, budgetsubsidies en overige subsidies).

Er is geen duidelijk overzicht binnen de gemeente aanwezig, waarin alle subsidievormen, de gesubsidieerde instellingen en de bedragen en subsidiedoelen zijn aangegeven. Wel zijn er diverse deelopzichten aanwezig, onder andere per begrotingshoofdstuk. Dit bemoeilijkt de sturing op het subsidie-instrument als geheel. De gesubsidieerde instellingen waarderen het subsidieproces gemiddeld met een 7.

Aanbevelingen:

Aanbevolen wordt periodiek een rapportage op hoofdlijnen te verstrekken aan College en Raad om overzicht te houden en ontwikkelingen te kunnen volgen, ook na harmonisatie van de waarderingssubsidies. In deze rapportage kan per subsidievorm (waarderingssubsidie, budgetsubsidie, startsubsidie en projectsubsidie) worden aangegeven hoe vaak deze is verleend en geweigerd, de omvang van de toegekende bedragen, het type instelling dat de subsidies ontvangt en eventuele andere ontwikkelingen.

Door jaarlijks een dergelijk overzicht op te stellen en voor te leggen aan Raad en College kunnen de ontwikkelingen van het subsidiebeleid beter worden gevolgd en wordt het subsidieproces herkenbaar in een jaarlijkse cyclus waarop gestuurd kan worden. Aanbevolen wordt deze rapportage te integreren in de bestaande gemeentelijke P&C cyclus.

5.3 Gemeentelijke doelen vertaald naar subsidie-instrument (schakel 1)

De vertaling van bredere gemeentelijke doelen naar doelen voor het subsidie-instrument is zwak, omdat er geen bredere beleidsvisies zijn aangetroffen die vertaald zijn naar het subsidie-instrument. Voor de stichting Markenlanden is een beleidskader voor de subsidie vastgesteld, voor de andere ontvangers van budgetsubsidie is dat niet het geval. In het komende jaar wordt echter een strategienota verwacht en daarnaast diverse beleidsnota's die voor het subsidie-instrument van belang kunnen zijn.

Bij de vaststelling van het subsidiebeleid in 1998 zijn zes algemene doelen vastgesteld. Van deze doelen vinden de gesubsidieerde instellingen vooral dat zij bijdragen aan een verhoogde deelname van jongeren en in iets mindere mate van ouderen. Slechts een klein aantal draagt bij aan een verhoogde deelname van gehandicapten.

Aanbevelingen:

De formulering van een strategienota en beleidsnota's op het terrein van onder andere sport, cultuur en de WMO in het komende jaar bieden kansen een goede vertaalslag te maken van algemene beleidsdoelen naar doelen voor het subsidie-instrument. Aanbevolen wordt in dit proces de betrokken instellingen kansen te geven hun professionele inbreng te leveren, het College initiatief te geven om in iedere nota een duidelijke subsidieparagraaf op te nemen en de Raad doelen te laten vaststellen die voor de langere termijn houvast bieden om vervolgens per instelling heldere jaarlijkse doelen af te spreken.

5.4 Doelen helder en bekend bij instellingen (schakel 2)

De ontvangers achtten de afgesproken doelen van de subsidie redelijk duidelijk. De ontvangers van budgetsubsidie achten de doelen duidelijker dan de ontvangers van waarderingssubsidie. Dit is in overeenstemming met het vastgestelde beleid, waarbij alleen met de ontvangers van budgetsubsidie afspraken over doelen en prestaties worden gemaakt.

Aanbevelingen:

Nadat de algemene beleidsdoelen zijn vertaald naar doelen voor het subsidie-instrument, zullen de doelen per instelling hieraan gerelateerd dienen te worden.

5.5 Doelen uitgewerkt in prestaties (schakel 3)

Uit de subsidiecontracten en de gevoerde gesprekken blijkt dat een specifieke en meetbare vertaling naar een prestatie in de subsidieperiode wordt gemist. Bij drie van de vier grote gesubsidieerde instellingen is sinds 2006 een ontwikkeling gestart om de prestaties beter te benoemen, te meten en te sturen. Dit is mede het gevolg van de ontwikkeling naar grotere en meer professionele organisaties en ambtelijke en bestuurlijke verzoeken hiertoe van de kant van de gemeente.

De ontvangers van budgetsubsidie waarderen het belang van de subsidie voor het bereiken van de doelen met een 8 of hoger en zijn voor hun inkomsten voor een zeer belangrijk deel van de subsidie afhankelijk. De budgetsubsidie heeft vooral invloed op het type aanbod (welke activiteiten en diensten), de omvang daarvan en de mate waarin men doelgroepen kan bereiken.

Aanbevelingen:

Vertaal de hierboven genoemde subsidiedoelen per instelling in overleg met de betrokken instelling naar specifieke en meetbare prestaties voor de subsidieperiode. Bij het benoemen van de prestaties wordt al in toenemende mate gewerkt aan het transparant en meetbaar maken van de input (benodigde uren, benodigd budget). Belangrijk is ook om aan te geven op welke wijze verwacht wordt dat de prestatie gaat bijdragen aan realisatie van het doel. Bij de vertaling van doelen naar prestaties horen ook afspraken over wat er gemeten wordt gedurende het jaar en de wijze waarop hierover schriftelijk wordt gerapporteerd en overleg wordt gevoerd. Om dit in de praktijk uitvoerbaar te maken wordt in overweging gegeven een beperkt aantal kernprestaties te benoemen.

5.6 Rapportage instelling (schakel 4)

De grotere subsidie-ontvangers overleggen regelmatig ambtelijk en bestuurlijk met de gemeente. In de praktijk ligt bij de grotere gesubsidieerde instellingen het accent op sturing tijdens ambtelijke en bestuurlijke gesprekken. Alhoewel de subsidiebedragen van jaar tot jaar weinig wijzigen, worden er met de grotere subsidie-ontvangers wel maatregelen afgesproken op basis van deze gesprekken.

De schriftelijke rapportages bevatten (nog) summiere informatie over het bereiken van doelen en realiseren van prestaties. Dat maakt het leren over de effectiviteit van gesubsidieerde activiteiten over langere tijd lastig. Het is uit de rapportages vaak niet duidelijk hoe de prestaties hebben bijgedragen aan het afgesproken doel (het causale verband tussen de subsidie en het subsidiedoel).

Aanbevelingen:

Naast het regelmatige overleg met de ontvangers van budgetsubsidies dienen ambtelijk afspraken gemaakt te worden over het schriftelijk rapporteren over de realisatie van prestaties en de mate waarin doelen worden bereikt. Deze schriftelijke rapportages dienen ook in te gaan op het effect van eventuele maatregelen om bij te sturen, zodat leereffecten worden vastgelegd en minder afhankelijk worden van de betrokkenheid en het geheugen van betrokkenen. Zorg in de rapportage voor een heldere vertaling van bredere beleidsdoelen naar doelen voor het subsidie-instrument en kom in overleg met de gesubsidieerde instellingen tot het samen vaststellen van specifieke en meetbare prestaties voor de subsidieperiode.

5.7 Ambtelijke analyse (schakel 5)

De kosten en kostprijsberekeningen worden ambtelijk getoetst, waarbij vaak benchmarkgegevens een belangrijke rol spelen. Daarnaast speelt het overleg van de vaste ambtelijke contactpersoon een belangrijke rol bij de interpretatie en analyse van de rapportages.

Aanbevelingen:

De gemaakte afspraken over doelen en prestaties en de rapportages daarover zullen moeten leiden tot een sterker accent in de ambtelijke analyse op de mate waarin de subsidie bijdraagt aan de realisatie van het beoogde doel.

5.8 Bestuurlijke informatieverstrekking (schakel 6)

Rapportages van de gesubsidieerde instellingen worden formeel voorgelegd aan het College. De bestuurlijke informatie aan de Raad is echter gefragmenteerd. Soms worden rapportages van instellingen ter kennisname aan de Raad of de Raadscommissie voorgelegd in andere gevallen gebeurt dit niet. De Raad wordt in formele zin betrokken in het kader van de vaststelling van de begroting en daarnaast bij het vaststellen van de subsidieverordening en de harmonisatie van de waarderingssubsidie. Er is geen gestructureerd proces richting de Raad over de mate waarin gesubsidieerde instellingen doelen en prestaties realiseren.

Aanbevelingen:

De hierboven aangegeven ambtelijke analyse dient uit te monden in een rapportage aan het College en vervolgens aan de Raad. De aangegeven trend van regelmatig overleg met de grotere instellingen biedt kansen actuele informatie over de realisatie van doelen en prestaties te betrekken bij de gemeentelijke besluitvorming over het komende subsidiejaar. De rapportage

over de subsidieaanvragen dient zodanig gepland te worden dat deze nog kan worden meegenomen bij de voorbereiding voor de begroting en de rapportage over de realisatie van doelen en prestaties dient aan te sluiten op het opstellen van de jaarrekening.

5.9 Monitoring en (bij)sturing (schakel 7)

Er zijn geen inhoudelijke kaders door de Raad vastgesteld voor de ontvangers van budgetsubsidie. De in het kader van dit onderzoek gesproken raadsleden wensen deze kaders wel vast te stellen en vervolgens ook de controlerende rol van de Raad te versterken. Daarbij wordt gedacht aan rapportages op hoofdlijnen voor alle ontvangers van budgetsubsidie die zijn geïntegreerd in de planning- en controlcyclus. Het accent van die rapportage ligt bij voorkeur van de gesproken raadsleden op de realisatie van enkele kernprestaties per instelling.

Aanbevelingen:

De Raad dient inhoudelijke kaders voor de budgetsubsidies vast te stellen, die voldoende concreet zijn voor de gesubsidieerde instellingen en die duidelijk zijn gerelateerd aan het bredere gemeentelijke beleid. De controlerende rol van de Raad kan worden versterkt door rapportages op hoofdlijnen voor alle ontvangers van budgetsubsidie op te stellen, geïntegreerd in de planning- en controlcyclus. In deze rapportages ligt het accent op de realisatie van enkele kernprestaties per instelling.

6. Reactie college op conceptrapportage

De conceptrapportage is in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor op 15 november 2007 aangeboden aan het College. Het College heeft hierop gereageerd bij brief van 5 december 2007. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer De Schipper,

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderzoeksresultaten inzake het subsidiebeleid.

Op hoofdlijnen kunnen wij ons vinden in de aanbevelingen. Echter willen wij nog wel een paar opmerkingen maken.

Allereerst merken wij op dat er met betrekking tot het subsidieproces een aantal slagen zijn gemaakt. Zo is het subsidiebeleid inzake de waarderingssubsidies recentelijk herijkt en treedt met ingang van 1 januari 2008 een nieuwe Subsidieverordening in werking. De gemeenteraad heeft ten aanzien de verstrekking van waarderingssubsidies uitdrukkelijk verzocht een eenvoudige toewijzing-systematiek te ontwikkelen. Dit heeft geresulteerd in beleidsregels die voor verenigingen hanteerbaar zijn. Uiteraard dienen de verenigingen aan een aantal voorwaarden te voldoen. Er is bewust gekozen om geen expliciete prestatieafspraken met de verenigingen te maken. De doelstelling van het subsidiëren is om verenigingen in staat te stellen activiteiten te organiseren die ten goede komen aan de inwoners van onze gemeente. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan een gunstig woon- en leefklimaat en het verhogen van de betrokkenheid bij de lokale samenleving. Op basis van de activiteitenverslagen en jaarrekeningen beoordelen wij of men aan de voorwaarden die aan de subsidieverlening zijn gesteld heeft voldaan.

Voor wat betreft de budgetgesubsidieerde instellingen merken wij het volgende op. Wij hebben een paar jaar geleden geconstateerd dat de begroting van de vier grote instellingen te algemeen van aard waren. Hierdoor was het nagenoeg niet mogelijk om een duidelijke relatie naar activiteiten te leggen. Het sturen op output werd hierdoor bemoeilijkt. Vandaar dat wij bij de instellingen hebben aangedrongen op een andere begrotingssystematiek. Wat wij hiermee hebben beoogd is om de kosten per product inzichtelijk te maken. Uit de door de instellingen overgelegde begrotingen voor 2008 maken wij op dat aan ons verzoek wordt voldaan. Wij zijn hierdoor in staat de kostprijs af te zetten tegen de kostprijs die door de branchegroep is berekend. Hierdoor kunnen wij een betere beoordeling maken over de juistheid van de gevraagde subsidie.

Per instelling wordt er jaarlijks gesproken over het jaarverslag, ontwikkelingen en prestaties voor het komend subsidiejaar. Deze afspraken worden in samenspraak met de instelling gemaakt. Doorgaans wordt er voortgeborduurd op afspraken uit het vorige subsidiejaar. Wanneer er sprake

is van gewijzigd beleid worden de prestatieafspraken aangepast.

Op dit moment zijn wij bezig de rol van de gemeentelijk opdrachtgever anders te gaan invullen. Dit betekent dat wij doelen duidelijker naar prestaties gaan vertalen.

Ook wij hebben geconstateerd dat de schriftelijke rapportages voor wat betreft de behaalde doelen en prestaties summier zijn. Dit is ook voor de ons aanleiding om bij de subsidieverlening 2008 stringentere voorwaarden aan de rapportages te stellen.

Het ontbreken van een brede visie, vertaald naar doelen maakt het aldus de onderzoeker lastig om met instellingen prestatieafspraken te maken. Wij delen deze conclusie maar ten dele. De reden hiervan is dat er met de instelling voor maatschappelijk werk en jongerenwerk wel terdege prestatieafspraken zijn te maken, zonder dat hier sprake is van een zogeheten welzijnsnota. Wij zien wel dat de Wet Maatschappelijke Ondersteuning mogelijkheden biedt om prestatieafspraken te herijken. Dit zelfde is van toepassing op de nog de ontwikkelen strategische nota.

U geeft aan dat er geen gestructureerd proces richting de gemeenteraad is over de mate waarin de gesubsidieerde instellingen doelen en prestaties realiseren. De lijn tot nu toe is dat de Raad de begroting vaststelt en ons college uitvoering hieraan geeft. Met andere woorden: het college maakt met de instellingen prestatieafspraken.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Moerdijk,
De gemeentesecretaris, de burgemeester,

Drs. A.E.B. Kandel

H.W. den Duijn

7. Nawoord

Wij nemen met genoeg kennis van de instemming op hoofdlijnen met de conclusies en aanbevelingen van het College van Moerdijk. Hieronder gaan wij nog kort in op enkele opmerkingen van het College.

Het onderscheid tussen waarderingssubsidies en budgetsubsidies is inderdaad voor dit onderzoek van groot belang en vormt een rode draad in het onderzoeksrapport. Het onderscheid is aangegeven bij het normenkader en in de verdere analyse en de conclusies. Wij hebben daarbij, gezien de onderzoeksvragen, vooral gelet op de budgetsubsidies waarbij afspraken worden gemaakt over doelen en prestaties. Overigens blijft het van belang de Raad ook over de voortgang van de waarderingssubsidies te informeren in de vorm van een jaarlijks overzicht op hoofdlijnen, zoals aangegeven in onze aanbevelingen.

Wij zijn verheugd over de door het College genoemde voortgang in de transparantie van de kostprijs per product en de output bij de vier grote instellingen in de begroting voor 2008. Alhoewel wij de begrotingen voor 2008 in ons onderzoek niet in alle gevallen hebben kunnen meenemen, bevestigt deze constatering de positieve trend die wij aantreffen. Er is daarbij overigens wel sprake van verschillen per instelling.

Het College geeft aan ook prestatieafspraken te kunnen maken zonder een bredere visie op het betreffende beleidsterrein. Wij een dergelijke visie echter als een belangrijke eerste schakel in de keten voor sturing op subsidies. In deze gedachte bepaalt de zwakste schakel de sterkte van de keten. Wij zien kansen bij het opstellen van de reeds geplande strategienota en beleidsnota's, en niet door het opstellen van een aparte welzijnsnota, om vanuit een bredere visie een vertaling te maken naar het subsidie-instrument. Deze bredere visie is ook voor het maken van prestatie-afspraken van belang, omdat een visie zich uitstrekt over meerdere jaren en daarmee de beoogde jaarlijkse prestaties in dat perspectief plaatst. Verder wordt in bredere beleidsnota's de samenhang met andere beleidsinstrumenten en andere beleidsterreinen aangegeven. De gemeente realiseert beleidsdoelen immers niet alleen met hulp van het subsidie-instrument.

Een dergelijke visie stelt de Raad in staat vooraf kaders te stellen voor het subsidiebeleid. Afgeleid van deze kaders maakt het College vervolgens prestatie-afspraken met de instellingen. In het proces richting de Raad is het belangrijk dat er sprake is van een sluitende cyclus, waarbij ook gerapporteerd wordt over de mate van realisatie van deze prestaties en de mate waarin de beoogde doelen bereikt zijn.

A Overzicht geïnterviewde personen

A.01 In de onderstaande tabel zijn de geïnterviewde personen opgenomen.

Naam	Functie	Organisatie
Mevrouw I. Koster	Senior adviseur maatschappij, Afdeling Strategie & Advies	Gemeente Moerdijk
De heer R. Lueks	Interim adviseur, Afdeling Strategie & Advies	Gemeente Moerdijk
Mevrouw Marloes van Kempen	Front-office medewerker Subsidies	Gemeente Moerdijk
Mevrouw De Wit	Wethouder	Gemeente Moerdijk
De heer Koevoets	Wethouder	Gemeente Moerdijk
De heer G. van Herwijnen	Directeur	Stichting Kindercentra Noord-Westhoek
De heer F. van Mierlo	Directeur	Muziekschool Amadeus
Mevrouw A. Kessler	Statutair bestuurder/directeur	Bibliotheek VANnU
Mevrouw E. Korse	Leidinggevende Maatschappelijk Werk	Stichting De Markenlanden
De heer E. de Visser	Raadslid SP	Gemeente Moerdijk

De heer K. Schenkbril	Raadslid VVD	Gemeente Moerdijk
De heer W. de Pijper	Raadslid Groen Links	Gemeente Moerdijk
Mevrouw M. van der Wijk	Raadslid VVD	Gemeente Moerdijk
Mevrouw I. Swart	Plaatsvervangend raadsgriffier	Gemeente Moerdijk
De heer B. Vermeulen	Concerncontrol	Gemeente Moerdijk

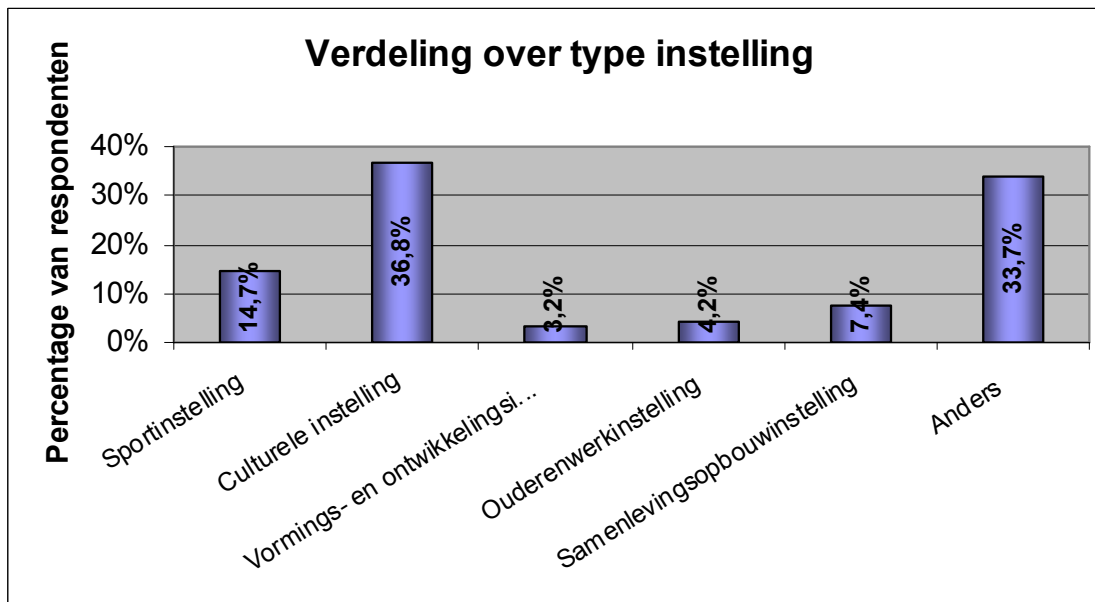
B Overzicht gebruikte documenten en websites

Titel	Datum	Organisatie/Bron
Algemene subsidieverordening gemeente Moerdijk 1998	1998	Gemeente Moerdijk
Subsidiebeleid gemeente Moerdijk	1998	Gemeente Moerdijk
Algemene subsidieverordening gemeente Moerdijk 2007	14 december 2006	Gemeente Moerdijk
Lijst met alle gesubsidieerde instellingen		Gemeente Moerdijk
Subsidiebeleidsregels 2007		Gemeente Moerdijk
Gemeentelijke subsidiedossiers De Markenlanden, Muziekschool Amadeus, Bibliotheek VANnU en Kindercentra noord-westhoek		Gemeente Moerdijk
Bedrijfsplan 2007-2010 Bibliotheek VANnU	April 2006	Bibliotheek VANnU
Beleidskader Subsidie Stichting de Markenlanden en bijbehorend raadsvoorstel en raadsbesluit	September 2003	Gemeente Moerdijk en De Markenlanden
Raadsvoorstel Algemene Subsidieverordening Moerdijk	28 juni 2007	Gemeente Moerdijk
Beschikkingen waarderingssubsidies		Gemeente Moerdijk

C Resultaten survey

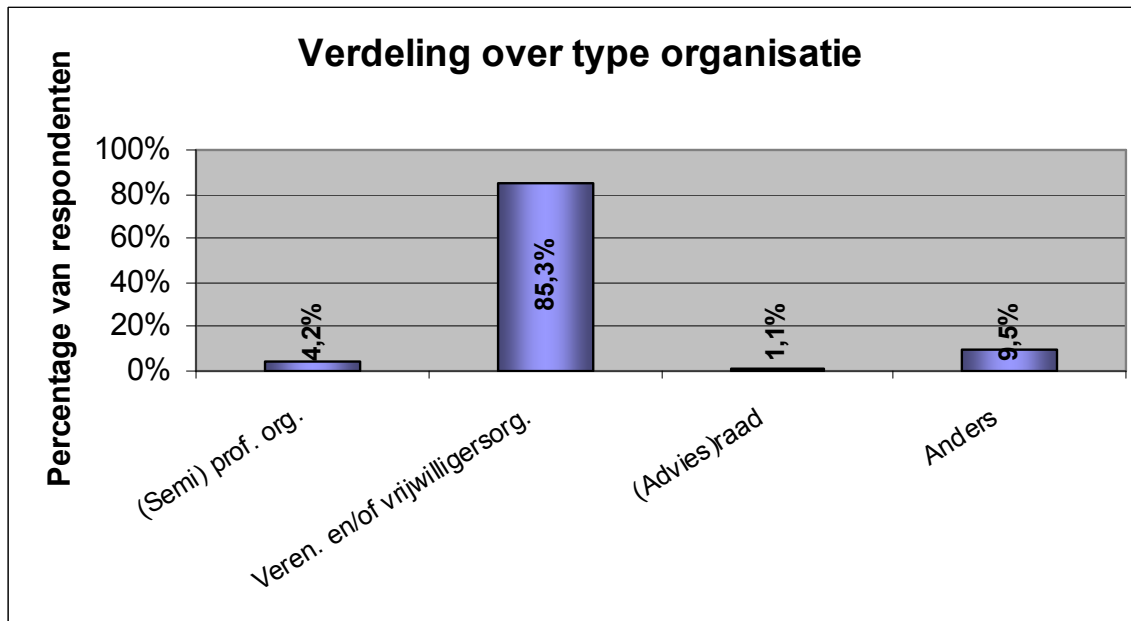
C.01 In deze bijlage is een aantal resultaten uit de survey (enquête) geformuleerd. De resultaten zijn in de vorm van grafieken en tabellen gepresenteerd.

Figuur C.1 Verdeling over type instelling⁵.



⁵ Binnen de antwoordcategorie 'anders' worden door de respondenten onder meer de volgende type instellingen aangegeven: basisonderwijs, carnavalsinstelling, combinatie van verschillende type instellingen, gehandicaptenplatform, heemkunde, jongerenvereniging, plaatselijke afdeling KBO en ANBO, Oranjecomité, Vrouwenvereniging, zangkoor, milieu-instelling, enzovoort.

Figuur C.2 Verdeling over type organisatie.



		in welke mate draagt uw organisatie middels de ontvangen subsidie bij aan:					
		een verhoogde deelname door gehandicapten	een verhoogde deelname door ouderen	een verhoogde deelname voor jongeren	bevordering van de inzet van vrijwilligers	het kweken van begrip tussen diverse bevolkingsgroepen	activiteiten die ingaan op een concrete vraag vanuit de samenleving
1=heel weinig, 10 = heel veel	1	19	11	5	7	11	3
	2	10	3	1	3	3	4
	3	5	5	6	2	3	2
	4	6	4	5	2	4	1
	5	8	9	3	5	14	3
	6	1	4	4	3	5	6
	7	4	2	5	14	11	17
	8	6	21	17	23	17	19
	9	2	9	15	7	5	9
	10	2	9	20	11	3	17
	n.v.t.	32	18	14	18	19	14
totaal	95	95	95	95	95	95	
gemiddelde	3,8	6,1	7,3	6,8	5,7	7,3	
min	1	1	1	1	1	1	
max	10	10	10	10	10	10	

Tabel C.1. Verschillende doelen van subsidies.

	Percentage van respondenten dat de aangegeven subsidie ontvangt:
Budgetsubsidie	7%
Incidentele subsidie	5%
Waarderingsubsidie	83%
Anders	6%
<p>* merk op dat hierbij meerdere antwoorden mogelijk waren. 2,1% van de respondenten gaf aan meer dan één type subsidie te ontvangen.</p>	

Figuur C.3 Verschillende typen subsidies.

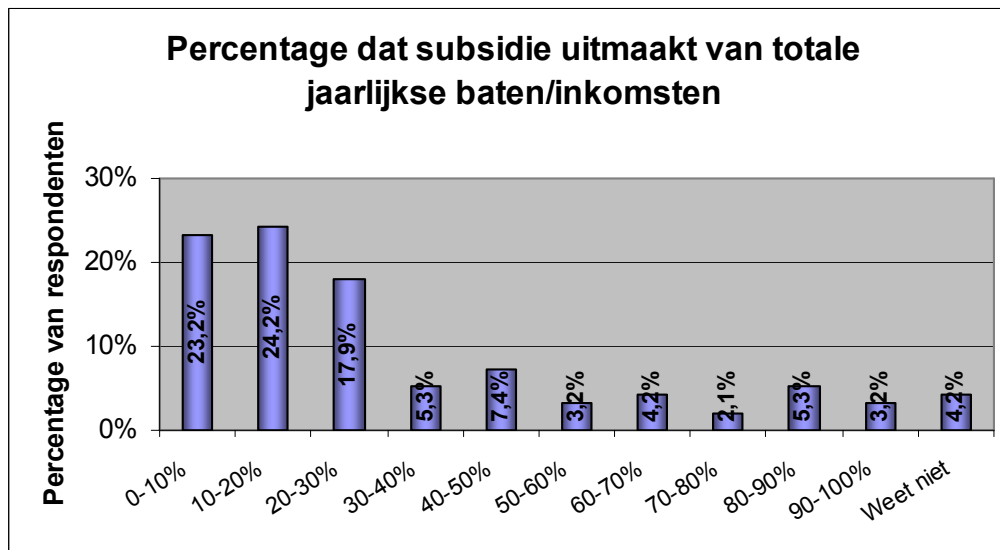
specificatie Budgetsubsidie	
gemiddelde	€ 180.476
min	€ 3.600
max	€ 670.000
7 gevallen	

specificatie Incidentele subsidie	
gemiddelde	€ 462
min	€ 230
max	€ 700
5 gevallen	

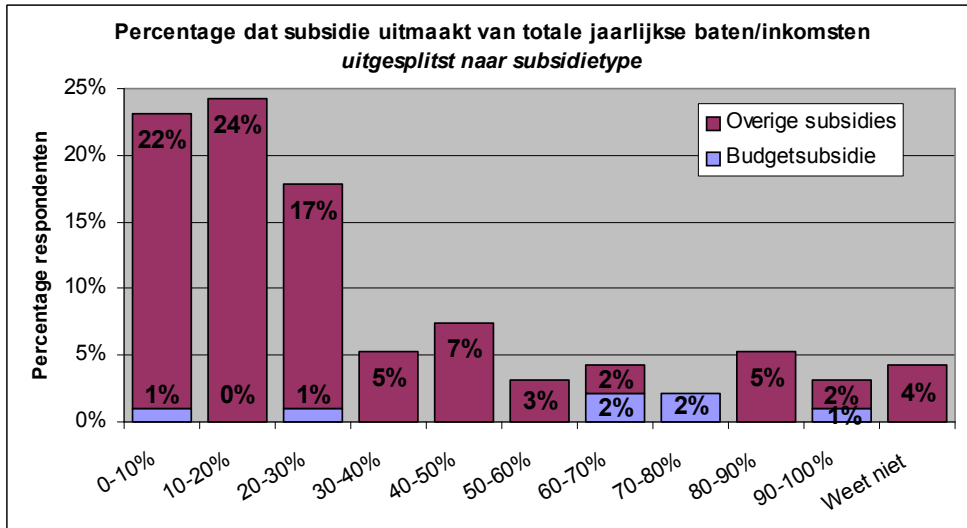
specificatie Waarderingssubsidie	
gemiddelde	€ 1.351
min	€ 90
max	€ 7.400
79 gevallen waarvan 8 niet gespecificeerd	

specificatie 'anders' optie	
gemiddelde	€ 2.332
min	€ 547
max	€ 5.500
6 gevallen waarvan 3 niet gespecificeerd	

Figuur C.4 Specificatie hoogte ontvangen subsidies per type ontvangen subsidie.



Figuur C.5 Percentage dat subsidie uitmaakt van totale jaarlijkse baten/ inkomsten.



Figuur C.6 Percentage dat subsidie uitmaakt van de totale jaarlijkse baten/inkomsten van instellingen, uitgesplitst naar subsidietype.

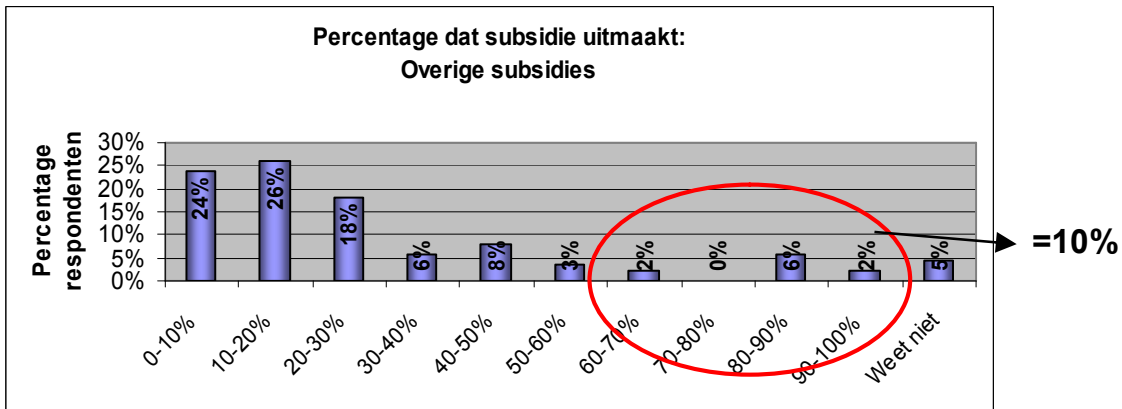
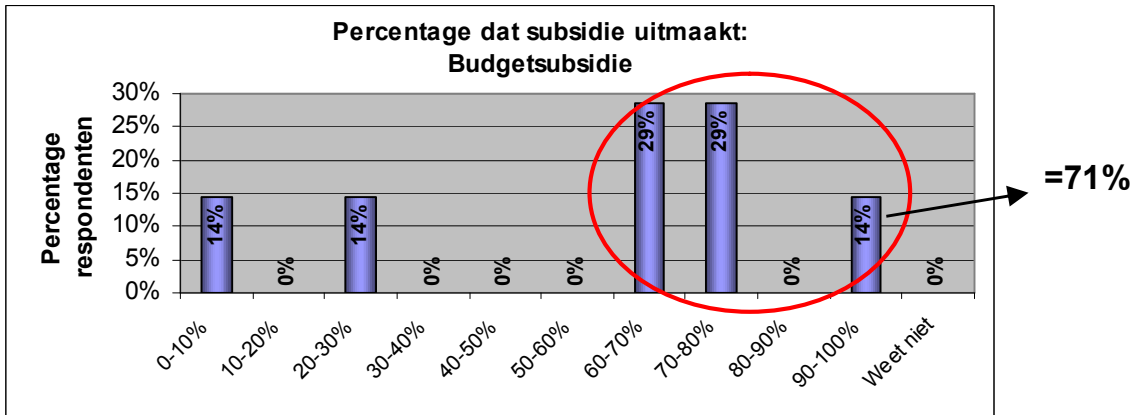
Tabel C.2 Rapportcijfers instellingen over de helderheid van de afspraken tussen de gemeente en de instellingen met betrekking tot de doelen

Rapportcijfer (1=helemaal oneens, 10=helemaal eens) over helderheid doelen	Percentage van instellingen dat dit rapportcijfer geeft
1	20,5%
2	10,3%
3	7,7%
4	5,1%
5	6,4%
6	15,4%
7	10,3%
8	9,0%
9	1,3%
10	14,1%

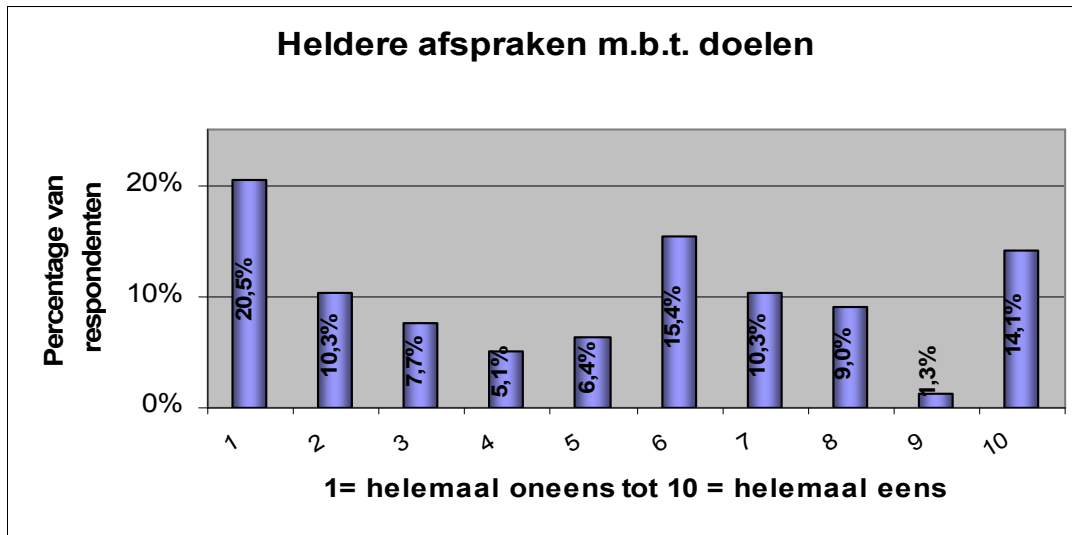
Ook voor de helderheid over de prestaties ontstaat eenzelfde beeld, hetgeen in tabel C.3 is geïllustreerd.

Rapportcijfer (1=helemaal oneens, 10=helemaal eens) over helderheid prestaties	Percentage van instellingen dat dit rapportcijfer geeft
1	32,1%
2	10,3%
3	9,0%
4	6,4%
5	10,3%
6	11,5%
7	5,1%
8	5,1%
9	2,6%
10	7,7%

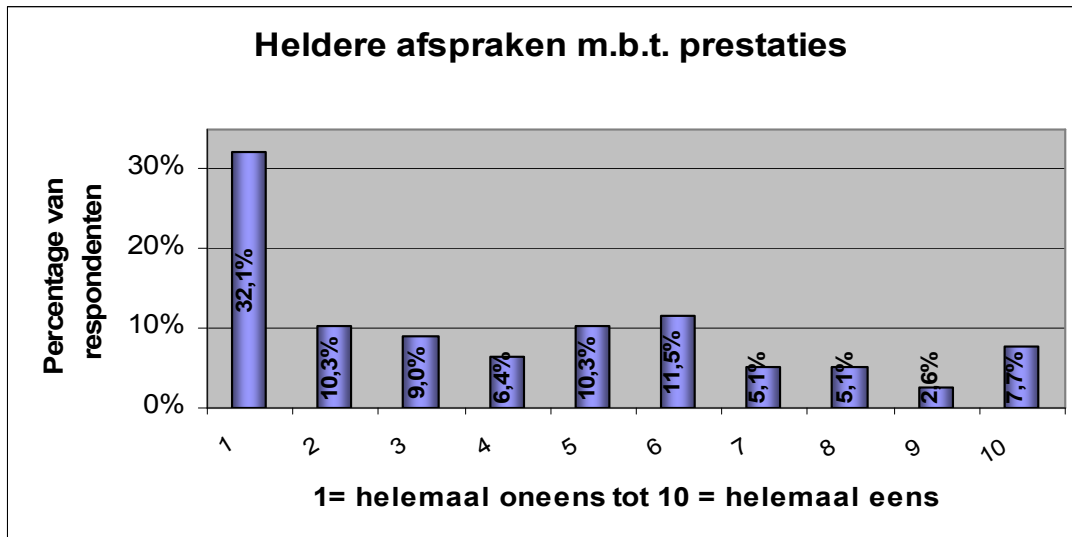
Tabel C.3 Rapportcijfers instellingen over de helderheid van de afspraken tussen de gemeente en de instellingen met betrekking tot de realiseren prestaties.



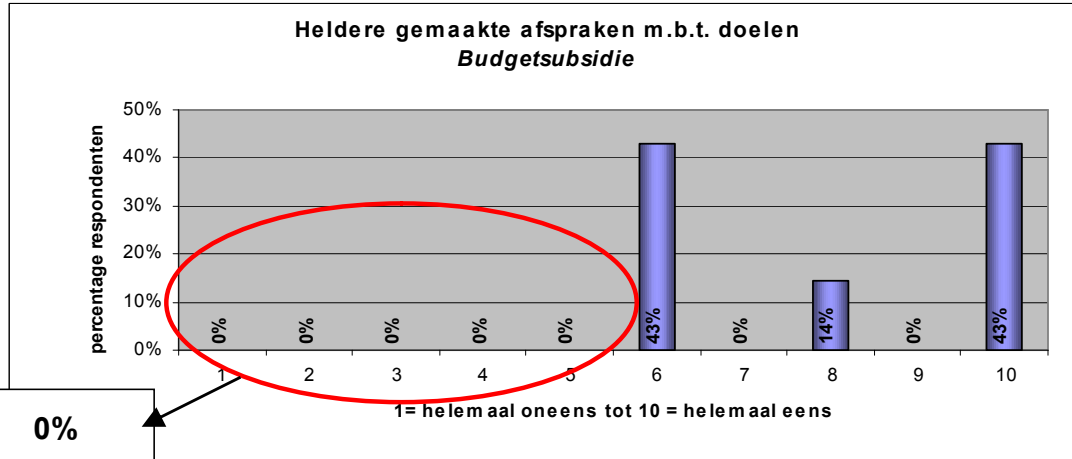
Figuur C7 Percentage dat subsidie uitmaakt van de inkomsten, uitgesplitst naar budgetsubsidie en overige subsidies.



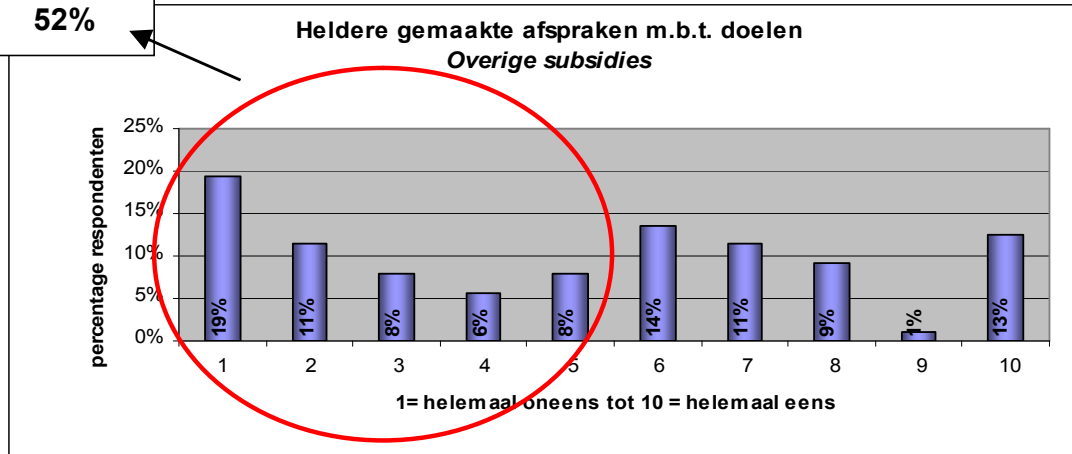
Figuur C.8 Helderheid afspraken tussen gesubsidieerde instellingen en de gemeente Moerdijk over de te bereiken doelen, volgens de instellingen zelf.



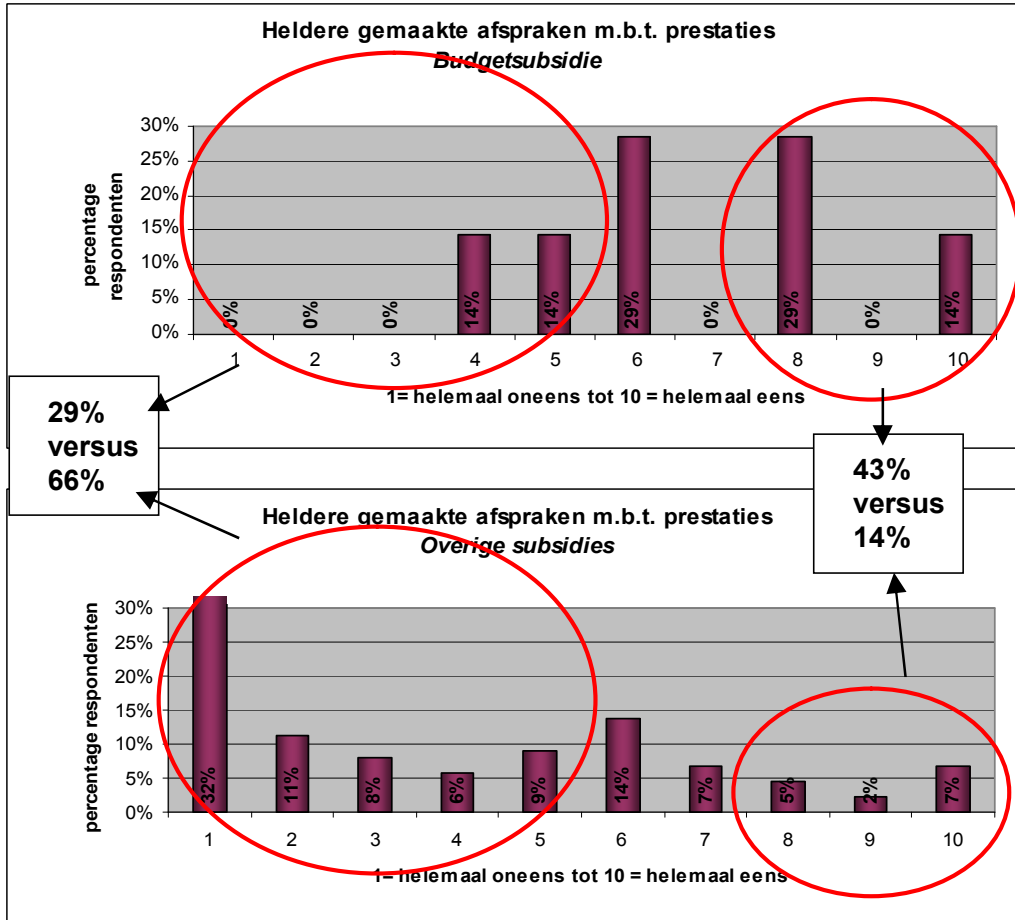
Figuur C.9 Helderheid afspraken tussen gesubsidieerde instellingen en de gemeente Moerdijk over de te behalen prestaties.



**0%
versus
52%**



Figuur C.10 Helderheid afspraken tussen gesubsidieerde instellingen en de gemeente Moerdijk over de te behalen doelen, gesplitst naar type subsidies.



Figuur C.11 Helderheid afspraken tussen gesubsidieerde instellingen en de gemeente Moerdijk over de te behalen doelen, gesplitst naar type subsidies.

De instellingen die een budgetsubsidie ontvangen geven bijna allemaal aan dat het belang van de subsidie voor het behalen van hun doelen groot is:

Rapportcijfer (1=helemaal oneens, 10=helemaal eens) over belang subsidies voor bereiken maatschappelijke doelen	Percentage van instellingen dat dit rapportcijfer geeft
1	0%
2	0%
3	0%
4	0%
5	0%
6	0%
7	0%
8	14%
9	29%
10	57%

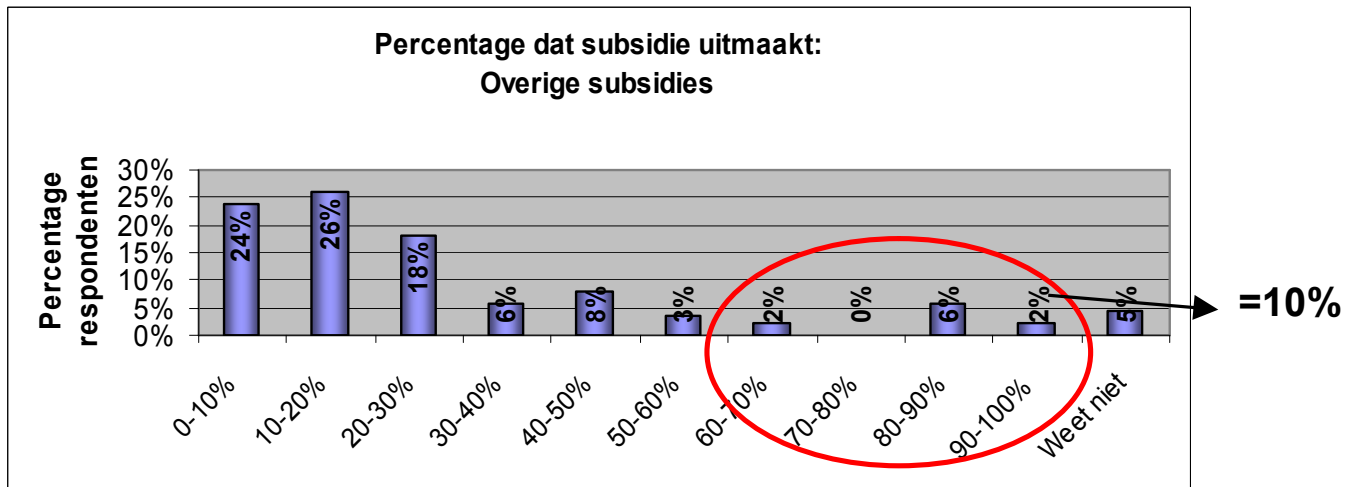
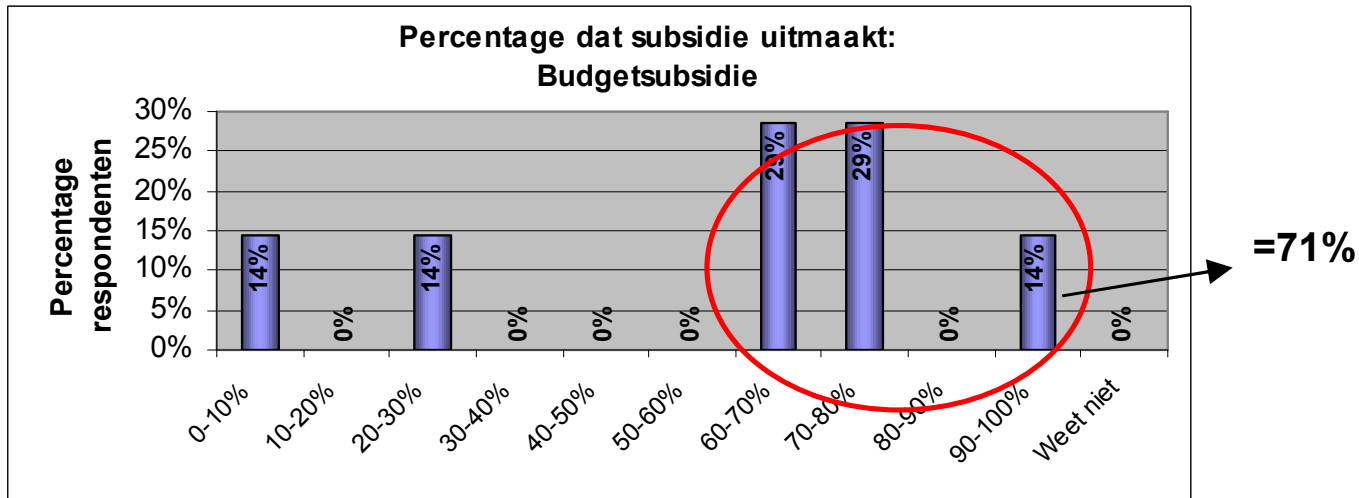
Tabel C.4 Rapportcijfers instellingen over het belang van budgetsubsidie voor het bereiken van maatschappelijke doelen

Onder de respondenten die een ander type subsidie krijgen, is een opvallende groep van 13% die het belang van de subsidie voor het bereiken van maatschappelijke doelen waardeert met het zeer lage rapportcijfer 1 of 2, zoals uit de onderstaande tabel C.5 blijkt.

Rapportcijfer (1=helemaal oneens, 10=helemaal eens) over belang subsidies voor bereiken maatschappelijke doelen	Percentage van instellingen dat dit rapportcijfer geeft
1	8%
2	5%
3	0%
4	0%
5	13%
6	10%
7	13%
8	13%
9	10%
10	30%

Tabel C.5 Rapportcijfers instellingen over de het belang van overige subsidie voor het bereiken van maatschappelijke doelen

Figuur C.12 Helderheid afspraken tussen gesubsidieerde instellingen en de gemeente Moerdijk over de te behalen doelen, gesplitst naar type subsidies



Tabel C.6 Rapportcijfers instellingen over de het belang van budgetsubsidie voor het bereiken van prestaties

Rapportcijfer (1=helemaal oneens, 10=helemaal eens) over belang subsidies voor bereiken van prestaties	Percentage van instellingen dat dit rapportcijfer geeft
1	0%
2	0%
3	0%
4	0%
5	0%
6	0%
7	7%
8	21%
9	21%
10	50%

Tabel C.7 Rapportcijfers instellingen over de het belang van overige subsidie voor het bereiken van prestaties

Rapportcijfer (1=helemaal oneens, 10=helemaal eens) over belang subsidies voor bereiken van prestaties	Percentage van instellingen dat dit rapportcijfer geeft
1	7%
2	3%
3	2%
4	6%
5	2%
6	4%
7	8%
8	5%
9	14%
10	50%

Tabel C.8 Waardering van diverse elementen van het subsidieproces door respondenten over het jaar 2006

		Hoe waardeert u voor het jaar 2006:								
		Subsidie-aanvraag	Subsidie-voorwrdn	Beoordeling en besluitvorming op uw aanvraag	Motivering bij het besluit	Afspraken over doelen en prestaties	Vereiste rapportagevorm en procedure	Vereiste inhoud van de rapportage	Uiteindelijke afrekening	Anders
1= heel slecht, 10 = uitstekend	1	1	2	2	2	2	2	0	1	2
	2	0	1	0	0	3	3	1	0	5
	3	0	1	2	2	1	1	4	1	1
	4	3	1	2	3	1	1	2	2	0
	5	8	13	9	10	11	11	7	6	0
	6	13	20	11	10	11	11	15	13	0
	7	28	19	24	24	22	22	22	21	1
	8	16	16	18	14	12	12	21	25	0
	9	8	3	6	6	8	8	5	8	2
	10	14	14	13	11	8	8	11	16	0
	n.v.t.	4	5	8	13	16	16	7	2	84
totaal	95	95	95	95	95	95	95	95	95	
gem.	7,3	6,9	7,2	7,0	6,8	6,8	7,1	7,5	3,6	
min	1	1	1	1	1	1	2	1	1	
max	10	10	10	10	10	10	10	10	9	