

# GEKOZEN OM TE KIEZEN



**DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN HET  
SUBSIDIEBELEID IN DE GEMEENTE HULST**

**REKENKAMERCOMMISSIE HULST**

## **GEKOZEN OM TE KIEZEN**

### **DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN HET SUBSIDIEBELEID IN DE GEMEENTE HULST**

#### **ONDERZOEKSRAPPORTAGE**

**Rekenkamercommissie Hulst**

**3 april 2008**

Rekenkamercommissie gemeente Hulst

Samenstelling:

Drs. M.W. Bakker, voorzitter

Drs. J.H. Mulder

Mr. D.R.E. van Wezel

Dhr. R.P.M. de Kort

Dhr. J.F.L.M. van Eck

Contactgegevens:

Postbus 49

4560 AA Hulst

Telefoon: 0114 - 389123

E-mail: [gemeenteraad@gemeentehulst.nl](mailto:gemeenteraad@gemeentehulst.nl)

# INHOUDSOPGAVE

<b>VOORWOORD</b>			<b>3</b>
<b>HOOFDSTUK 1</b>	<b>INLEIDING</b>		<b>4</b>
1.1	Inleiding		4
1.2	Aanleiding		4
1.3	Doelstelling		5
1.4	Vraagstelling		5
<b>HOOFDSTUK 2</b>	<b>ORIËNTATIE</b>		<b>6</b>
2.1	Subsidiebeleid en subsidieverlening		6
2.2	Nadere beschouwing van de vraagstelling		7
2.3	Normenkader		9
2.4	Toelichting op het normenkader		10
<b>HOOFDSTUK 3</b>	<b>AANPAK VAN HET ONDERZOEK</b>		<b>15</b>
3.1	Reikwijdte		15
3.2	Onderzoeksmethode		15
3.3	Dossierselectie		16
<b>HOOFDSTUK 4</b>	<b>RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK</b>		<b>17</b>
4.1	Formulering inhoudelijk beleid en subsidiebeleid		17
4.2	Vertaling beleidsdoelen in jaarplan / uitvoeringsprogramma		18
4.3	Verwerking in de begroting		18
4.4	Verwerking in beleidsregels en subsidieplafonds		18
4.5	Uitnodiging / 'offertevraag'		19
4.6	Inschrijving / subsidieaanvraag		19
4.7	Beoordeling		20
4.8	Subsidieverlening en contract		20
4.9	Uitvoering en monitoring		21
4.10	Verantwoording en vaststelling		21
4.11	Evaluatie, bijsturen, herhaling in cyclus		22
<b>HOOFDSTUK 5</b>	<b>SUBSIDIEBELEID HULST 2007</b>		<b>23</b>
5.1	WMO-beleid		23
5.2	Subsidiebeleid 2008		23
<b>HOOFDSTUK 6</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>		<b>24</b>
6.1	Conclusies		24
6.1.1	Onderzoeksvragen		24
6.1.2	Subsidiebeleid		24
6.1.3	Subsidieverlening		25
6.1.4	Uitvoering en monitoring		25
6.1.5	Subsidieontvangers		26
6.1.6	Doelmatigheid en doeltreffendheid		26
6.2	Aanbevelingen		28
<b>HOOFDSTUK 7</b>	<b>BESTUURLIJKE REACTIE</b>		<b>29</b>
<b>HOOFDSTUK 8</b>	<b>NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE</b>		<b>31</b>

## Voorwoord

‘Gekozen om te kiezen’ is het onderzoeksrapport van het tweede onderzoek van de Rekenkamercommissie Hulst (RKCH). In dit onderzoek staat het subsidiebeleid van de gemeente Hulst centraal.

Het onderzoek is vooral ingegeven door het grote maatschappelijke en politieke belang van het subsidiebeleid. Het budget dat wordt besteed aan subsidies bedraagt circa 10% van de gemeentelijke begroting. Met dit onderzoek hopen wij de raad en het dagelijks gemeentebestuur te prikkelen om het subsidiebeleid effectiever te gaan gebruiken als sturingsinstrument. Of met andere woorden om beleidskeuzes te maken. Ten slotte zijn raadsleden volksvertegenwoordigers die door de inwoners van de gemeente gekozen zijn om namens die inwoners beleidsmatige keuzes te maken. Raadsleden zijn met andere woorden ‘gekozen om te kiezen’. Natuurlijk moeten zij daar wel door het college en de ambtelijke organisatie de nodige instrumenten voor aangereikt krijgen. De RKCH verwacht met dit rapport daartoe een aanzet te kunnen geven door inzicht te verlenen in de mate waarin het subsidie-instrument in de praktijk doeltreffender en doelmatiger ingezet kan worden.

De rekenkamercommissie dankt de subsidieontvangende instanties en organisaties alsook de bestuurders en ambtenaren van de gemeente Hulst die meegewerkt hebben aan dit onderzoek.

Drs. M.W. Bakker  
Voorzitter Rekenkamercommissie Hulst



# **HOOFDSTUK 1 INLEIDING**

## **1.1 INLEIDING**

Het maatschappelijke en politieke belang van het subsidiebeleid is groot. Het budget dat wordt besteed aan subsidies omvat circa 10% van de gemeentelijke begroting. Een deel van het gemeentelijk beleid wordt gerealiseerd via de activiteiten van organisaties die door de gemeente worden gesubsidieerd. De mate waarin met het subsidie-instrument wordt gestuurd, is daarmee in belangrijke mate bepalend voor de mate waarin de gemeentelijke doelen op de betreffende beleidsterreinen worden bereikt.

Voor een doelmatige en doeltreffende subsidieverlening is het van cruciaal belang dat de gemeentelijke doelen, in casu de doelen van de gemeenteraad, helder zijn. Daarnaast dient de regelgeving die de basis voor de subsidieverlening vormt, op orde te zijn en in de praktijk goed te worden nageleefd. Aan de hand van een bredere oriëntatie heeft de rekenkamercommissie ervoor gekozen het subsidiebeleid van de gemeente Hulst te onderzoeken. Het onderzoek spitste zich toe op een aantal structurele budgetsubsidies in de subsidiejaren 2005 en 2006.

De voorliggende rapportage is de eindrapportage van het onderzoek naar het subsidiebeleid. Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 behelst een nadere oriëntatie op het onderwerp subsidiebeleid. Verder worden de vraagstelling en het voor het onderzoek te hanteren normenkader in dit hoofdstuk uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 worden aan de hand van het normenkader uit hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten weergegeven die voortkomen uit de in hoofdstuk 3 geschetste onderzoeksactiviteiten. Hoofdstuk 5 gaat kort in op enkele ontwikkelingen ten aanzien van het subsidiebeleid in Hulst in 2007. De conclusies en aanbevelingen van het onderzoek staan in hoofdstuk 6. De reactie van het college van B&W is integraal opgenomen in hoofdstuk 7. Ten slotte is in hoofdstuk 8 een kort naschrift van de rekenkamercommissie te vinden.

## **1.2 AANLEIDING**

Er zijn bij de rekenkamercommissie geen concrete signalen binnengekomen over problemen m.b.t. het subsidiebeleid van de gemeente Hulst. Het onderzoek is vooral ingegeven door het grote maatschappelijke en politieke belang van het subsidiebeleid. Juist omdat het subsidiebeleid financieel en inhoudelijk een wezenlijk deel uitmaakt van de gemeentelijke begroting, is het van belang om een goed inzicht te hebben in de wijze waarop dit beleid in de praktijk uitwerkt. Er wordt binnen de gemeente Hulst ongeveer 4 miljoen euro op grond van het subsidiebeleid uitgegeven. Het is van belang dat dit geld op een efficiënte en effectieve wijze wordt besteed. Subsidies variëren daarbij van enkele euro's tot tonnen euro's.

Voorts is het enkele jaren na de harmonisatie van het subsidiebeleid (in vervolg op de gemeentelijke herindeling) en de invoering van de Subsidieverordening opportuun om te bekijken of de gestelde doelen gehaald zijn en of de gemeenteraad met dit instrument sturing gegeven heeft aan het beleid. Vertrekpunt hierbij is dat de gemeenteraad recht heeft op en behoefte heeft aan het nodige inzicht in de prestaties die geleverd worden voor de verleende subsidies.

### 1.3 DOELSTELLING

Het onderzoek heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in de mate waarin het subsidie-instrument in de praktijk doeltreffend en doelmatig wordt ingezet in de gemeente Hulst.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de inzet van het subsidie-instrument. Voor de gemeente is dit van belang vanuit de optiek van de optimalisering van het rendement van haar inspanningen en het bereiken van haar beleidsdoelen. Hoe vertalen de subsidieontvangers de door de gemeente(raad) gestelde doelen in hun activiteiten en op welke wijze leggen ze daar verantwoording voor af? Voor de inwoners van Hulst is dit van belang vanuit het streven naar optimale maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid.

### 1.4 VRAAGSTELLING

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Hulst opgezet en in welke mate functioneert dit beleid in de praktijk doelmatig en doeltreffend?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Hulst vormgegeven en hoe is de regelgeving met betrekking tot dit beleid geformuleerd? Hoe is / wordt de gemeenteraad betrokken bij de vaststelling van dit subsidiebeleid? Hoe geven zij met dit instrument sturing aan hun beleid? Bepaalt en communiceert de gemeente(raad) zijn maatschappelijke doelen duidelijk?
2. Hoe verloopt de toekenning van subsidies in de praktijk? Op welke wijze wordt het beleid uitgevoerd door het ambtelijk apparaat en de bestuurders van de gemeente Hulst?
3. Hoe heeft c.q. houdt de gemeente zicht op de besteding van subsidiemiddelen door subsidieontvangers? Hoe wordt vastgesteld in hoeverre de met de verlening van subsidies beoogde doelen worden bereikt? Hoe worden die resultaten gemeten? Worden aan de hand van een evaluatie de activiteiten, prestaties of subsidie aangepast? Op welke wijze is / wordt de gemeenteraad betrokken bij de resultaten van de uitvoering van het subsidiebeleid?
4. Hoe ervaren gesubsidieerde organisaties de uitvoering van het subsidiebeleid door de gemeente? Wat doen de instellingen om die doelen te bereiken? Welke prestaties leveren zij in ruil voor de subsidie?

## HOOFDSTUK 2 ORIËNTATIE

### 2.1 SUBSIDIEBELEID EN SUBSIDIEVERLENING

Ter oriëntatie wordt hierna kort weergegeven uit welke elementen het subsidiebeleid is opgebouwd. Vervolgens wordt ingegaan op de stappen die volgens de Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2005 in het proces van subsidieverlening kunnen worden onderscheiden.

#### Het subsidiebeleid

De algemene regels met betrekking tot subsidies zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), 3<sup>e</sup> tranche, titel 4.2. De Awb definieert **subsidie** als: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het subsidieorgaan geleverde goederen of diensten.

De specifieke regels met betrekking tot subsidies die de gemeente Hulst hanteert zijn (voor zover afwijkend van de algemene regels) opgenomen in de *Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2005*. De **algemene en de specifieke regels** vormen tezamen de **wettelijke voorschriften** met betrekking tot het verstrekken van subsidies door de gemeente Hulst.

De *Beleidsregels subsidieverstreking gemeente Hulst 2005* geven de beleidsregels weer die de gemeente Hulst hanteert voor het verlenen van subsidies. De beleidsregels vormen de verbijzondering van wat in de Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2005 wordt aangeduid met de term 'beleidsregel'. De Algemene subsidieverordening definieert als **beleidsregel**: een bij besluit door de raad vastgestelde algemene maatregel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften ten behoeve van het verstrekken van een subsidie op grond van de(ze) verordening.

Op grond van artikel 4 lid 3 en 4 van de Algemene subsidieverordening stelt de gemeenteraad jaarlijks de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen vast. De **subsidieplafonds** zijn de bedragen die gedurende een begrotingsjaar ten hoogste beschikbaar zijn voor de verstrekking van subsidie binnen een afgebakend beleidsveld. De **grondslag** geeft aan hoe binnen het gestelde subsidieplafond de hoogte van de subsidie wordt bepaald.

Er worden vier soorten subsidie onderscheiden. Een **structurele subsidie** is een jaarlijks terugkerende subsidie voor activiteiten met een duurzaam karakter. Een **incidentele subsidie** is een subsidie voor een eenmalige activiteit. Een **waarderingssubsidie** is een subsidie voor de activiteiten van een organisatie waarbij in beginsel geen direct verband bestaat tussen de kosten die de organisatie maakt en de subsidie die zij ontvangt. Een **budgetsubsidie** is een subsidie waarbij de organisatie een bedrag krijgt toegewezen om een tevoren overeengekomen werkprogramma of activiteitenpakket uit te voeren en na afloop verantwoording dient af te leggen over de omvang en kwaliteit van het werkprogramma of de activiteiten.

Ingevolge de *Beleidsregels subsidieverstreking gemeente Hulst 2005* worden afspraken met instellingen die budgetsubsidies ontvangen, op grond van artikel 4:36 Awb vastgelegd in een uitvoeringsovereenkomst. De **uitvoeringsovereenkomst** bevat alle afspraken over de te leveren producten en prestaties in samenhang met de doelstelling en de hoogte van de subsidie. Voor zover mogelijk wordt ook de wijze van kostprijsberekening hierin verwoord. In de overeenkomst wordt voorts bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie wordt verleend. Subsidieverlening is slechts mogelijk als zowel de subsidiegever als de subsidieontvanger de uitvoeringsovereenkomst ondertekenen.

### Het subsidieverleningproces

Bezien vanuit de Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2005 kunnen in het proces van verlening van structurele subsidies in kort bestek de volgende stappen worden onderscheiden:

1. Formulering inhoudelijk beleid en subsidiebeleid  
De gemeente formuleert beleidsdoelen in een beleidsnota die veelal ter vaststelling zal worden voorgelegd aan de raad. Artikel 4 van de Algemene subsidieverordening gemeente Hulst verwijst hier ook naar.  
  
De gemeente formuleert haar subsidiebeleid in termen van een Algemene subsidieverordening in aansluiting op de Algemene wet bestuursrecht, alsmede beleidsregels voor de subsidieverstrekking ter verbijzondering van de algemene subsidieverordening.
2. Lijst subsidieplafonds en grondslagen  
De raad stelt jaarlijks de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen vast. Ten minste eenmaal per vier jaar rapporteert het college aan de raad over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid.
3. Subsidieaanvraag  
Subsidieaanvragen (met de daarbij behorende bijlagen) worden voor 1 mei voorafgaand aan het jaar waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft ingediend bij het college.
4. Beslissing  
Het college beschikt uiterlijk op 31 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft.
5. Subsidievaststelling  
Aanvragen tot vaststelling van een subsidie moeten (voor de subsidiejaren 2005 en 2006) worden ingediend voor 1 april volgend op het jaar waarvoor de subsidie wordt verleend. Aanvragen dienen vergezeld te gaan van een verantwoording.

## **2.2 NADERE BESCHOUWING VAN DE VRAAGSTELLING**

Zoals voorgaand onder Vraagstelling al is aangegeven, is de hoofdvraag van het onderzoek:

Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Hulst opgezet en in welke mate functioneert dit beleid in de praktijk doelmatig en doeltreffend?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. Door aan de hand van het hierna te presenteren normenkader te 'meten' hoe de situatie in Hulst is, kunnen deze deelvragen worden beantwoord en ontstaan de bouwstenen voor de beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek.

Van belang hierbij is dat vooraf helder is wat door de rekenkamercommissie wordt verstaan onder doelmatigheid en doeltreffendheid.

### Doelmatigheid

Bij de bepaling van de doelmatigheid staat de **beheersing** (planning en control) van het **proces van subsidieverstrekking** centraal. Nagegaan wordt hoe de processen van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording zijn georganiseerd. Wat is vastgelegd in werkinstructies en procesbeschrijvingen, hoe wordt de voortgang in de gaten gehouden en hoe en wanneer wordt verantwoording afgelegd. Vanuit het element van sturing komen ook de processtappen in de beleidscyclus aan de orde: hoe is



de subsidieverstrekking politiek verankerd, wat zijn de onderscheiden rollen van raad en college en hoe vindt de vertaling plaats van wat zij willen.

### **Doeltreffendheid**

Bij de doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de door de gemeente gestelde doelen worden bereikt via de activiteiten die middels de verstrekking van subsidies worden georganiseerd. De doeltreffendheid kan worden bepaald door de **resultaatgerichtheid** en de **evalueerbaarheid** van de subsidies te bekijken.

### *Resultaatgerichtheid*

Een subsidie is **resultaatgericht** naarmate het met de subsidie te bereiken resultaat **scherper is gedefinieerd**. De rekenkamercommissie onderscheidt drie gradaties en drie subgradaties van resultaatgerichtheid. Van minder resultaatgericht naar meer resultaatgericht gaat het om:

1. sturing door het benoemen van activiteiten die de organisatie geacht wordt te organiseren (bijvoorbeeld “bewegen voor ouderen”)
2. sturen op prestaties
  - a. door het benoemen van specifieke *aantallen* activiteiten die een organisatie zal verzorgen (bijvoorbeeld “wekelijks bewegen voor ouderen”)
  - b. door het koppelen van specifieke *kwaliteitseisen* aan die activiteiten (bijvoorbeeld “wekelijks bewegen voor ouderen onder leiding van een gekwalificeerde trainer”)
  - c. door het benoemen van *directe resultaten van de inzet van activiteiten* (bijvoorbeeld “vijftig ouderen doen wekelijks mee aan bewegen voor ouderen onder leiding van een gekwalificeerde trainer”)
3. sturen op maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld “ouderen blijven langer gezond door wekelijks mee te doen aan bewegen voor ouderen onder leiding van een gekwalificeerde trainer”).

Het sturen op maatschappelijke effecten is het meest ambitieus maar in de praktijk ook het moeilijkst te meten. Maatschappelijke effecten zijn immers vaak van meer factoren afhankelijk dan de inzet van één organisatie.

### *Evalueerbaarheid*

De **evalueerbaarheid** is de mate waarin het mogelijk is om de **feitelijke resultaten** van de subsidieverstrekking **waar te nemen en te herleiden** tot de in de beschikking of budgetregeling of uitvoeringsovereenkomst gemaakte afspraken.

De evalueerbaarheid is groter:

- a. wanneer sprake is van heldere doelstellingen
  - specifiek: eenduidig te interpreteren
  - meetbaar: volgens eenduidige normen, bijvoorbeeld aantal uren
  - tijdgebonden: *wanneer* moet de doelstelling gerealiseerd zijn
- b. bij een heldere koppeling tussen de verstrekte subsidie en de gerealiseerde resultaten (is het goed mogelijk om een causaal verband aan te brengen of spelen vele andere factoren ook een rol)
- c. als de gemeente (en/of de instelling) beschikt over de voor de evaluatie benodigde gegevens en er dus ook sprake is van een feitelijke mogelijkheid tot evaluatie door middel van tussenrapportages, jaarverslagen etc. De subsidieverordening en verstrekking zullen daartoe de nodige voorwaarden moeten bevatten en het overleggen van die documenten en de bijbehorende termijnen moeten specificeren.

De doelmatigheid (beheersing) en de doeltreffendheid (resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid) worden op de aldus uiteengezette wijze verwerkt in het hierna te presenteren normenkader.

## 2.3 NORMENKADER

Het normenkader vormt het vertrekpunt voor het verzamelen en analyseren van de onderzoeksgegevens. Het vormt de meetlat aan de hand waarvan de feitelijke situatie in Hulst kan worden afgezet tegen de ideaaltypische situatie.

Als genoemd spitst het onderzoek zich toe op de budgetsubsidies. Het normenkader is hier in die zin ook op gericht, en niet van toepassing op waarderings- of andere subsidies.

Redenerend vanuit de reguliere gemeentelijke beleids- en begrotingscyclus en bezien vanuit de oriëntatie op het subsidiebeleid, het subsidieverleningproces en de nadere beschouwing van de geformuleerde onderzoeksvragen kan het normenkader schematisch als volgt worden weergegeven.

Stap in het subsidieverleningproces	Norm
1. a) formulering inhoudelijk beleid  1. b) formulering subsidiebeleid	Er zijn door de raad vastgestelde en heldere (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) beleidsdoelen.  De subsidieverordening is geïmplementeerd in de organisatie via <ul style="list-style-type: none"><li>- procesbeschrijvingen</li><li>- gestandaardiseerde documenten</li><li>- systematische bewakingsprocedures</li></ul>
2. vertaling jaarplan/uitvoeringsprogramma	De beleidsdoelen zijn tijdgebonden en financieel vertaald.
3. verwerking in begroting	Toekenning van subsidies vindt plaats na vaststelling van het financieel kader hiervoor door de raad.
4. verwerking in beleidsregels en subsidieplafonds	Het college leidt uit het beleid regels voor de verlening van subsidie af en legt deze met de benodigde financiële middelen in termen van subsidieplafonds ter vaststelling voor aan de raad.
5. uitnodiging/ 'offertevraag'	Het college nodigt partijen uit om in te schrijven of offerte uit te brengen ter verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. De uitnodiging bevat een definitie van de te bereiken resultaten in de resultaatgerichtheidscategorie 1, 2a, 2b, 2c danwel 3.
6. inschrijving/subsidieaanvraag	Partijen vragen subsidie ter financiering van activiteiten die zorgen voor of bijdragen aan de verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. De aanvraag voldoet aan het gestelde onder stap 5.
7. beoordeling	Het college beoordeelt de subsidieaanvragen op de formele vereisten en op de mate waarin de te subsidiëren activiteiten (naar verwachting) bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen.

8. subsidieverlening en contract	De toekenning van subsidie wordt gekoppeld aan een uitvoeringsovereenkomst waarin specifieke, meetbare en tijdgebonden afspraken worden vastgelegd over de te leveren producten en prestaties (in resultaatgerichtheidscategorie 1, 2a, 2b, 2c, of 3) in samenhang met de beleidsdoelen en de hoogte van de subsidie. Voor zover mogelijk wordt ook de wijze van kostprijsberekening hierin verwoord.
9. uitvoering en monitoring	De subsidieontvanger voert de overeengekomen activiteiten uit en rapporteert tussentijds over de voortgang hiervan aan het college. Het college c.q. de organisatie controleert (monitoring) conform de in stap 1 genoemde gestandaardiseerde werkwijze en bewakingsprocedures.
10. verantwoording en vaststelling	De subsidieontvanger maakt via een jaarverslag of anderszins daartoe geëigend document duidelijk op welke wijze de ontvangen subsidie is besteed en hoe daarmee is bijgedragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. De voorwaarden met betrekking tot deze rapportage zijn opgenomen in de uitvoeringsovereenkomst. Het college rapporteert hierover aan de raad.
11. evaluatie, bijsturen, herhaling in cyclus aansluiten bij stap 2	De verantwoording in stap 10 vormt de basis voor een evaluatie die voor besluitvorming wordt voorgelegd aan de raad. Aan de hand hiervan kan eventueel bijsturing plaatsvinden en kan het proces van subsidieverlening zich herhalen in een jaarlijkse of meerjaarlijkse cyclus. Deze cyclus sluit bij vastgesteld en voortgezet beleid in de regel aan bij stap twee.

## 2.4 TOELICHTING OP HET NORMENKADER

Het schematisch gepresenteerde normenkader bouwt voort op de vijf stappen die zijn afgeleid uit de algemene subsidieverordening. Redenerend vanuit de reguliere gemeentelijke beleids- en begrotingscyclus en vanuit de geformuleerde onderzoeksvragen, resulteren in normatieve zin vervolgens elf stappen in het subsidieverleningsproces. Per stap worden normen en subnormen onderscheiden. De stappen en (sub)normen worden hierna toegelicht.

### **Stap 1. Formulering inhoudelijk beleid en subsidiebeleid**

De gemeente formuleert beleidsdoelen in een beleidsnota die veelal ter vaststelling zal worden voorgelegd aan de raad. Het zal in de regel gaan om zogenoemd sectoraal beleid, hetgeen impliceert dat het beleid betrekking heeft op een bepaalde sector of een bepaald terrein. Voorbeelden zijn ouderenbeleid, jeugdbeleid, toeristisch beleid of economisch beleid. Artikel 4 van de Algemene subsidieverordening gemeente Hulst verwijst hier ook naar.

Het subsidiebeleid formuleert de gemeente in termen van een Algemene subsidieverordening, in aansluiting op de Algemene wet bestuursrecht. Voorts worden tot het subsidiebeleid gerekend de beleidsregels voor de subsidieverstrekking, ter verbijszondering van de algemene subsidieverordening.

- Norm 1a**      **Er zijn door de raad vastgestelde en heldere (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) beleidsdoelen**  
 Vanuit haar kaderstellende rol is het aan de raad om de doelstellingen van het beleid te bepalen. De doelstellingen dienen voldoende helder te zijn om ook in de praktijk gehanteerd te kunnen worden. Beleidsdoelen zijn helder als ze specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn.
- specifiek: eenduidig te interpreteren, niet voor meerdere uitleg vatbaar
  - meetbaar: volgens eenduidige normen, bijvoorbeeld aantal uren
  - tijdgebonden: *wanneer* moet de doelstelling gerealiseerd zijn
- Norm 1b**      **De subsidieverordening is geïmplementeerd in de organisatie via procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde documenten en systematische bewakingsprocedures**  
 De aanwezigheid van een vastgesteld subsidiebeleid (algemene subsidieverordening en beleidsregels) geeft op zichzelf nog geen garanties voor de uitvoering. Hiervoor is het noodzakelijk dat een en ander organisatorisch wordt vertaald. De rekenkamercommissie hanteert hiervoor als norm dat er wordt gewerkt met procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde documenten en systematische bewakingsprocedures.
- procesbeschrijvingen: aan de hand hiervan is duidelijk welke stappen in het proces moeten worden doorlopen en welke persoon welke acties hoort te ondernemen. Procesbeschrijvingen zorgen voor consistentie en continuïteit in de organisatie en voorkomen dat er bijvoorbeeld een te grote afhankelijkheid ontstaat van één persoon die het te volgen werkproces “in zijn hoofd heeft”;
  - gestandaardiseerde documenten: het werken met vaste standaarden draagt bij de consistentie en efficiëntie van de organisatie. Voorbeelden zijn standaard aanvraagformulieren, voorgeschreven indelingen van activiteitenplannen, begrotingen en verantwoordingsrapportages van gesubsidieerde instellingen, standaard beschikkingen en interne “checklists”;
  - systematische bewakingsprocedures: het proces van subsidieverstrekking kan substantiële geldbedragen betreffen en beslaat veelal meerdere jaren. Dit maakt het van extra belang om goede grip op het subsidietraject te houden. De rekenkamercommissie hanteert daarom als norm dat er periodieke ijkmomenten zijn waarmee zicht wordt gehouden op de correspondentie tussen gemeente en gesubsidieerde instellingen, de te zetten processtappen en de daarvoor geldende termijnen, alsook de voortgang van de door de subsidieontvanger te verrichten activiteiten.

## **Stap 2. Vertaling jaarplan/uitvoeringsprogramma**

De uit stap 1 resulterende beleidsnota zal in het algemeen vergezeld gaan van of uitmonden in een (al dan niet meerjarig) uitvoeringsprogramma. Hierin wordt aangegeven volgens welk tijdpad welke acties worden ondernomen. Ook komt daarbij aan de orde wie die acties gaat ondernemen en welke (financiële) middelen daarvoor nodig zijn.

- Norm 2**      **De beleidsdoelen zijn tijdgebonden en financieel vertaald**  
 Onder norm 1a is het criterium van de tijdgebondenheid reeds genoemd. Het moet duidelijk zijn wannéér de doelstelling gerealiseerd moet zijn. Daarnaast moet duidelijk zijn hoeveel geld benodigd is om de beleidsdoelen te bereiken.

### **Stap 3. Verwerking in begroting**

De benodigde financiële middelen moeten worden opgenomen in de begroting alvorens gelden kunnen worden uitgegeven (budgetrecht van de raad). Het is goed mogelijk dat de begroting onvoldoende ruimte biedt voor de volgens stap 2 benodigde gelden. In dat geval zal moeten worden volstaan met de inzet van de voor de betreffende beleidsdoelen beschikbare middelen. In principe dienen dan de beleidsdoelen en/of het te volgen tijdspad te worden bijgesteld naar de beschikbare middelen.

- Norm 3**      **Toekenning van subsidies vindt eerst plaats nadat het financieel kader hiervoor is vastgesteld door de raad**  
Subsidies kunnen eerst worden toegekend nadat de raad een akkoord heeft gegeven over de beschikbaarheid van de betreffende gelden. In de regel zal dit gebeuren via het vaststellen van de programmabegroting, of eventueel een wijziging van de programmabegroting.

### **Stap 4. Verwerking in beleidsregels en subsidieplafonds**

Het college is volgens artikel 4 van de subsidieverordening belast met de uitvoering van de verordening. Uit het beleid dat resulteert uit de stappen 1, 2 en 3 leidt het college regels voor de verlening van subsidie af, de zogenoemde beleidsregels. De volgens de programmabegroting (stap 3) beschikbare middelen worden toegedeeld naar de verschillende afgebakende beleidsvelden. Er is bijvoorbeeld € 100.000 beschikbaar waarvan € 40.000 voor het beleidsveld Cultuur en € 60,000 voor het Jeugdbeleid. Deze bedragen vormen voor die beleidsvelden dan het subsidieplafond. De beleidsregels en de subsidieplafonds worden ter vaststelling voorgelegd aan de raad.

- Norm 4**      **Het college leidt uit het beleid regels voor de verlening van subsidie af en legt deze, tezamen met de benodigde financiële middelen in termen van subsidieplafonds ter vaststelling voor aan de raad.**  
De vaststelling van de beleidsregels en subsidieplafonds volgt zo snel mogelijk na de vaststelling van de programmabegroting. Afhankelijk van de omstandigheden kan de vaststelling van de beleidsregels en subsidieplafonds ook worden gecombineerd met de vaststelling van de programmabegroting.

### **Stap 5. Uitnodiging/'offertevraag'**

Vanuit de overweging van 'actief sturen' acht de rekenkamercommissie het van belang dat de gemeente partijen (schriftelijk) uitnodigt om in te schrijven of in markttermen "offerte uit te brengen" ter verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. Naarmate de gemeente duidelijker aangeeft wat zij wil, kan de te subsidiëren instelling daar ook beter op inspelen. De uitnodiging dient daarom zo goed mogelijk inzicht te geven in de te bereiken beleidsdoelen.

- Norm 5**      **Het college nodigt partijen uit om in te schrijven of offerte uit te brengen ter verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. De uitnodiging bevat een definiëring van de te bereiken resultaten in de resultaatgerichtheidscategorieën 1, 2a, 2b, 2c danwel 3.**  
Naarmate de gemeente scherper aangeeft wat zij wil is er sprake van een meer resultaatgerichte sturing. De rekenkamercommissie onderscheidt drie categorieën en drie subcategorieën van resultaatgerichtheid:
1. sturing door het benoemen van activiteiten;
  2. sturen op prestaties:
    - a. door het benoemen van specifieke aantallen activiteiten
    - b. door het koppelen van kwaliteitseisen aan activiteiten
    - c. door het benoemen van directe resultaten van activiteiten
  3. sturen op maatschappelijke effecten.

### **Stap 6. Inschrijving/subsidieaanvraag**

Partijen reageren op de uitnodiging van de gemeente of komen uit eigen beweging met een subsidieaanvraag.

- Norm 6** Partijen vragen subsidie ter financiering van activiteiten die zorgen voor of bijdragen aan de verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. De aanvraag voldoet aan het gestelde onder stap 5.  
De subsidieaanvraag dient de uit norm 5 resulterende indeling en opzet te volgen.

### **Stap 7. Beoordeling**

De ingediende subsidieaanvragen dienen te worden beoordeeld om te bepalen of zij voor subsidieverlening in aanmerking komen. De aanvraag dient te voldoen aan de formele vereisten uit de Algemene wet bestuursrecht, de subsidieverordening en de beleidsregels. Aan de hand van de Lijst subsidieplafonds en grondslagen kan vervolgens de mogelijke hoogte van de subsidie worden bepaald. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen is de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen een belangrijk criterium.

- Norm 7** Het college beoordeelt de subsidieaanvragen op de formele vereisten en in het bijzonder op de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen.  
Uit oogpunt van transparantie van de besluitvorming is het van belang dat de beoordeling van de subsidieaanvragen op een controleerbare wijze wordt gedocumenteerd.

### **Stap 8. Subsidieverlening en contract**

Indien een aanvraag op grond van de beoordeling in stap 7 in aanmerking komt voor subsidie, wordt (in geval van budgetsubsidies) een uitvoeringsovereenkomst gesloten.

- Norm 8** De toekenning van subsidie wordt gekoppeld aan een uitvoeringsovereenkomst waarin afspraken worden vastgelegd over de te leveren producten en prestaties in samenhang met de beleidsdoelen en de hoogte van de subsidie. Voor zover mogelijk wordt ook de wijze van kostprijsberekening hierin verwoord.  
De afspraken in de uitvoeringsovereenkomst dienen specifiek, meetbaar en tijdgebonden te zijn, zoals ook aangegeven onder norm 1a. De te leveren producten en prestaties worden gedefinieerd in de resultaatgerichtheidscategorieën die zijn onderscheiden bij norm 5. Het aangeven van de wijze van kostprijsberekening is van belang om de koppeling tussen activiteiten en subsidie te kunnen leggen.

### **Stap 9. Uitvoering en monitoring**

Op basis van de afspraken uit de uitvoeringsovereenkomst gaat de subsidieontvanger aan de slag met de activiteiten die zijn gericht op de realisering van de beleidsdoelen. De subsidieontvanger hoort tussentijds te rapporteren over de voortgang. De gemeente kan op deze basis zicht en grip op het traject houden en bijsturen indien dat nodig wordt geacht.

- Norm 9** De subsidieontvanger voert de overeengekomen activiteiten uit en rapporteert tussentijds over de voortgang hiervan aan de gemeente. De gemeente controleert (monitoring).  
De uitvoering van de activiteiten is aan de subsidieontvanger. Op grond van systematische bewakingsprocedures (zie norm 1b) controleert de gemeente aan de hand van tussenrapportages van de subsidieontvanger op de voortgang van de uitvoering. Via bestuursrapportages brengt het college de raad hiervan op de hoogte.

### **Stap 10. Verantwoording en vaststelling**

Na afloop van het jaar waarvoor de subsidie is verstrekt vindt de definitieve vaststelling van de subsidie plaats. De basis voor deze vaststelling vormt de verantwoording door de subsidieontvanger over de besteding van de subsidie en de bijdrage die daarmee is geleverd aan de beleidsdoelen van de gemeente.

**Norm 10** De subsidieontvanger maakt via een jaarverslag of anderszins daartoe geëigend document duidelijk op welke wijze de ontvangen subsidie is besteed en hoe daarmee is bijgedragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. Het college rapporteert hierover aan de raad.

In de door de subsidieontvanger op te stellen verantwoording wordt zo goed mogelijk de koppeling gelegd tussen de ondernomen activiteiten en de resultaten die daarmee zijn geboekt met het oog op de beleidsdoelen van de gemeente. Het college neemt dit op haar beurt mee in de verantwoording naar de gemeenteraad.

### **Stap 11. Evaluatie, bijsturen, herhaling in cyclus aansluiten bij stap 2**

Met het oog op de effectiviteit is het van belang om op basis van de verantwoording in stap 10 te overwegen of en zo ja in welke mate bijsturing nodig is. Artikel 4 sub 5 van de Algemene subsidieverordening schrijft voor dat het college minimaal eens in de vier jaar een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid ter kennis brengt aan de raad.

**Norm 11** De verantwoording in stap tien vormt de basis voor een evaluatie. Aan de hand hiervan kan eventueel bijsturing plaatsvinden en kan het proces van subsidieverlening zich herhalen in een jaarlijkse of meerjaarlijkse cyclus. Deze cyclus sluit bij vastgesteld en voortgezet beleid in de regel aan bij stap twee. In de vorm van de jaarrekening en het jaarverslag legt het college jaarlijks verantwoording af over de besteding van de subsidiegelden. De jaarrekening en het jaarverslag vormen de basis voor een evaluatie, aan de hand waarvan in de voorjaarsnota de keuze wordt gemaakt om al dan niet bij te sturen. Vervolgens herhaalt de cyclus zich.

## **HOOFDSTUK 3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK**

### **3.1 REIKWIJDTE**

De doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek zijn gepresenteerd in hoofdstuk 1. Het onderzoek is afgebakend in die zin, dat ervoor is gekozen primair te kijken naar een aantal structurele budgetsubsidies in de subsidiejaren 2005 en 2006. Een belangrijke overweging hierbij is dat vanaf het subsidiejaar 2005 de doorwerking van de harmonisatie van het subsidiebeleid in de (heringedeelde) gemeente Hulst daadwerkelijk zijn beslag heeft gekregen. Verder is het zo dat het subsidiejaar 2006 gedurende de onderzoeksperiode (tweede helft 2007) afgewikkeld behoort te zijn. Over de subsidiejaren 2005 en 2006 kan in die zin dus goed gerapporteerd worden.

Om de onderzoeksresultaten zo goed mogelijk 'up to date' te laten zijn is ook gekeken naar de ontwikkelingen ten aanzien van het subsidiebeleid in Hulst in 2007. Hoofdstuk 5 besteedt hier kort aandacht aan. De gedachte hierbij is dat het enerzijds onontkoombaar is de onderzoeksperiode goed af te bakenen (zie de keuze voor 2005 en 2006), doch dat anderzijds mogelijke aanbevelingen op basis van de onderzoeksrapportage niet reeds op voorhand achterhaald dienen te zijn vanwege nieuwe ontwikkelingen.

De keuze om het onderzoek toe te spitsen op een aantal budgetsubsidies is ingegeven door de overweging dat juist deze subsidievorm goede sturingsmogelijkheden voor de gemeente als subsidieverstrekker biedt. Daarnaast vormen de budgetsubsidies in financieel opzicht een substantieel onderdeel van de totale subsidiegelden.

### **3.2 ONDERZOEKSMETHODE**

Voor het onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich vanuit een in eerste instantie bredere oriëntatie verdiept in het subsidiebeleid in het algemeen (waarbij ook naar ervaringen in andere gemeenten is gekeken) en het subsidiebeleid van de gemeente Hulst in het bijzonder. Aan de hand daarvan is het normenkader voor het onderzoek geformuleerd. Vervolgens is een feitenonderzoek gedaan door het analyseren van een aantal documenten en dossiers. De hieruit resulterende c.q. resterende vragen zijn besproken met betrokkenen uit de ambtelijke organisatie.

In vervolg op het feitenonderzoek is een viertal interviews gehouden waarbij specifiek is ingegaan op de vraag hoe de sturing met betrekking tot het subsidiebeleid plaats vindt. Met het oog op mogelijke aanbevelingen was hierbij ook aan de orde of en zo ja welke verbeteringen in deze sturing zouden kunnen worden aangebracht. De interviews vonden plaats met twee leden van de gemeenteraad, twee leden van het college van burgemeester en wethouders, betrokkenen uit de ambtelijke organisatie en betrokkenen van twee subsidieontvangende organisaties.

Het onderzoek naar het subsidiebeleid resulteerde in eerste instantie in een zogenoemde nota van bevindingen. Deze nota is voor ambtelijk wederhoor voorgelegd ter controle op feitelijke onjuistheden. De ambtelijke wederhoorprocedure heeft niet tot wijzigingen van de bevindingen geleid. De rapportage is vervolgens afgerond met conclusies en aanbevelingen. Nadat het college van B&W de gelegenheid heeft gekregen hierop te reageren (bestuurlijk wederhoor) wordt de rapportage met een eventueel nawoord van de rekenkamercommissie aangeboden aan de gemeenteraad.



### 3.3 DOSSIERSELECTIE

Aangegeven is dat het onderzoek is afgebakend naar een aantal structurele budgetsubsidies over de subsidiejaren 2005 en 2006. Vanuit een gedachte van spreiding over de diverse beleidsvelden zijn de volgende dossiers geanalyseerd:

#### Gemeenschapscentra/dorpshuizen (beleidsveld 6)

Beleidsdoel: inwoners van de gemeente de mogelijkheid bieden om sociaal-culturele en educatieve activiteiten te ontplooien.

Budgetsubsidie: plafond 2005 € 723.517 plafond 2006 € 710.032,50

Dossiers van De Warande, Den Dullaert en Malpertuus.

#### Peuterspeelzalen (beleidsveld 9)

Beleidsdoel: het realiseren van een stimulerende speelomgeving en een voorschoolse leeromgeving voor peuters vanaf 2 jaar en 3 maanden (tot maximaal 4 jarigen) zoals vastgelegd in de nota Toekomstvisie Peuterspeelzaalwerk.

Budgetsubsidie: plafond 2005 € 228.000 plafond 2006 € 247.475

Dossier van de Stichting Peuterspeelzalen (Groot) Hulst.

#### Coördinerend ouderenwerk (beleidsveld 12)

Beleidsdoel: thuiswonende ouderen (van 55 jaar en ouder) in staat stellen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen in hun eigen woonomgeving met speciale aandacht voor zwakkere doelgroepen middels aparte projecten.

Budgetsubsidie: plafond 2005 € 380.505 plafond 2006 € 365.000

Dossier Stichting Welzijn voor Ouderen (Hulst)

#### Bibliotheekwerk (beleidsveld 25)

Beleidsdoel: burgers in staat stellen door middel van het beschikbaar stellen en uitlenen van informatiedragers kennis te verwerven, zich te ontwikkelen en ontspanning te bieden.

Budgetsubsidie: plafond 2005 € 515.000 plafond 2006 € 517.575

Dossier Stichting Bibliotheek Zeeuws-Vlaanderen, locatie Hulst

#### Muziek- en kunstonderwijs: Creatieve Vorming (beleidsveld 26.2)

Beleidsdoel: inwoners van de gemeente in staat stellen door middel van scholing kennis en vaardigheid bij te brengen op het gebied van creatieve vorming. Door middel van deelname aan cursussen creatieve vorming krijgen de cursisten de gelegenheid zich naar aard en aanleg te ontplooien in hun vrije tijd.

Budgetsubsidie: plafond 2005 € 91.500 plafond 2006 € 91.957,50

Dossier Stichting Creatieve Vorming Hulst.

#### Toerisme (beleidsveld 31)

Beleidsdoel: het versterken van de positie van de gemeente op de toeristische markt en het bevorderen van toerisme in zijn algemeenheid.

Budgetsubsidie: plafond 2005 € 110.400 plafond 2006 € 130.952

Dossiers Regio VVV Zeeuwsch-Vlaanderen en St. Bezoekersmanagement Hulst.

Met de in het feitenonderzoek betrokken beleidsvelden is op basis van de Herziene Lijst subsidieplafonds over het subsidiejaar 2005 € 2.048.922 gemoeid en over het subsidiejaar 2006 € 2.062.992. Ten opzichte van het totaal aan budgetsubsidies (exclusief rijksbijdragen) van € 3.751.319,30 respectievelijk € 3.763.449,33 is hiermee een substantieel deel van de subsidiemiddelen in het onderzoek betrokken.

## **HOOFDSTUK 4 RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK**

Aan de hand van de geanalyseerde dossiers en de in relatie hiermee gevoerde gesprekken worden hierna de onderzoeksresultaten ofwel de bevindingen uit het onderzoek gepresenteerd. De bevindingen zijn gerangschikt naar de normen zoals deze per stap in het subsidieverleningproces in het normenkader zijn opgenomen.

### **4.1 FORMULERING INHOUDELIJK BELEID EN SUBSIDIEBELEID**

**Norm 1a** Er zijn door de raad vastgestelde en heldere (specifieke, meetbare en tijdgebonden) beleidsdoelen

Het subsidiebeleid van de gemeente Hulst is met zichtbare zorgvuldigheid in elkaar gezet. In de Beleidsregels zijn per beleidsveld beleidsdoelen en producten vermeld en wordt ingegaan op de subsidievorm en op de in relatie tot het beleidsveld geldende specifieke vereisten. Het beleid is geaccordeerd door de gemeenteraad.

Ten aanzien van de beleidsdoelen geldt dat deze in veel gevallen tamelijk abstract geformuleerd zijn. Veel beleidsdoelen zijn in die zin niet vertaald in specifieke, meetbare en tijdgebonden termen. Voorts is het zo dat voor veel beleidsvelden geen daadwerkelijk inhoudelijk sectoraal danwel integraal beleid is geformuleerd, in de vorm van een beleidsnota of een beleidsprogramma dat door de raad is vastgesteld en als leidraad wordt gehanteerd voor de te ondernemen activiteiten. Tegelijkertijd zijn er ook goede voorbeelden van beleidsvelden (toerisme, jeugdbeleid) waarop dit wel het geval is.

Tenslotte valt op dat de in de programmabegroting weergegeven beleidsdoelen deels overeenkomen met, maar op een aantal punten ook afwijken van de in de Beleidsregels danwel het inhoudelijk sectoraal beleid opgenomen beleidsdoelen. Ook komt het voor dat de in de Beleidsregels opgenomen doelstellingen niet overeenkomen met de doelstellingen zoals deze zijn geformuleerd in het inhoudelijk sectoraal beleid.

**Norm 1b** De subsidieverordening is geïmplementeerd in de organisatie via procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde documenten en systematische bewakingsprocedures

De zorgvuldigheid waarmee het subsidiebeleid is opgezet vertaalt zich op een aantal punten ook in een adequate implementatie in de organisatie. Er wordt aandacht besteed aan de werkprocessen en er wordt gewerkt met een aantal gestandaardiseerde documenten. Er zijn standaardformulieren voor:

- de aanvraag van subsidie;
- de beoordeling van de subsidieaanvraag op compleetheid;
- de beoordeling van de subsidieaanvraag op rechtmatigheid;
- het beschikken op een subsidieaanvraag;
- de uitvoeringsovereenkomst.

In enkele dossiers is een formulier aangetroffen voor de beoordeling van de subsidieaanvraag op de bijdrage van de te subsidiëren activiteiten aan het te bereiken beleidsdoel. Uit de (overige geanalyseerde) dossiers blijkt niet dat dit formulier structureel wordt gebruikt. Systematische bewakingsprocedures met periodieke ijkmomenten zijn niet aangetroffen.

Verder is het zo dat het optimaliseren van het subsidieverleningproces regelmatig aandacht krijgt binnen de organisatie. Zowel uit diverse dossiers als uit gevoerde gesprekken blijkt dat toegepaste

werkwijzen worden heroverwogen en herzien, met het doel bij te dragen aan de verhoging van de efficiëntie en of de effectiviteit.

#### **4.2 VERTALING BELEIDSDOELEN IN JAARPLAN/ UITVOERINGSPROGRAMMA**

##### **Norm 2 De beleidsdoelen zijn tijdgebonden en financieel vertaald**

Daar waar bij stap 1 voor veel beleidsvelden is geconstateerd dat er geen concreet beleid is geformuleerd in de vorm van een beleidsnota of beleidsprogramma, is er ook geen vertaling van beleidsdoelen in een jaarplan of een uitvoeringsprogramma. In de gevallen waarin wel beleid is geformuleerd, is dit veelal ook vertaald in een (meerjaren) uitvoeringsprogramma. Er is dan zowel sprake van een vertaling van de beleidsdoelen in tijd als in geld.

Voor de in de Beleidsregels opgenomen beleidsdoelen geldt dat deze in het algemeen niet in tijd zijn vertaald. In financiële zin vindt er wel een vertaling plaats, in die zin dat in de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen de middelen worden opgenomen die per beleidsveld voor het betreffende subsidiejaar beschikbaar zijn.

Hoewel bij de subsidietoekenning ook aandacht wordt besteed aan de kostprijsberekening van activiteiten, is met name bij de financiële vertaling van de beleidsdoelen uit de Beleidsregels, nauwelijks of geen relatie te leggen tussen de (geschatte) kosten van het nastreven van de doelstelling en de hoogte van het volgens het plafond maximaal te besteden bedrag. Bij de financiële vertaling van concreter geformuleerde doelstellingen uit een beleidsnota is de relatie tussen kostprijs en budget vaker wel te leggen (bijvoorbeeld toeristisch product X kost zoveel en vraagt dus een budget van Y).

#### **4.3 VERWERKING IN DE BEGROTING**

##### **Norm 3 Toekenning van subsidies vindt eerst plaats nadat het financieel kader hiervoor is vastgesteld door de gemeenteraad**

Jaarlijks wordt de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen door de gemeenteraad vastgesteld in samenhang met of direct volgend op de vaststelling van de programmabegroting. Is er sprake van inhoudelijk sectoraal beleid voor de uitvoering waarvan middelen benodigd zijn, dan worden deze in de regel via de programmabegroting of bij begrotingswijziging van raadswege ter beschikking gesteld. Voorts blijkt uit de dossiers dat de subsidies als regel ná besluitvorming door de raad omtrent de financiële middelen worden toegekend.

#### **4.4 VERWERKING IN BELEIDSREGELS EN SUBSIDIEPLAFONDS**

##### **Norm 4 Het college leidt uit het beleid regels voor de verlening van subsidie af en legt deze, tezamen met de benodigde financiële middelen, in termen van subsidieplafonds ter vaststelling voor aan de raad**

Zoals ook geconstateerd in relatie tot stap 3 wordt jaarlijks de Lijst Subsidieplafonds en grondslagen ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. De vaststelling is gerelateerd aan de vaststelling van de programmabegroting. Tussentijdse wijzigingen in subsidieplafonds gedurende het jaar worden eveneens ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

In relatie tot stap 1, met name norm 1a, is geconstateerd dat de beleidsdoelen uit de programmabegroting niet altijd overeenkomen met de beleidsdoelen uit het inhoudelijk sectoraal beleid. De doorvertaling van de beleidsdoelen uit de programmabegroting en/of het inhoudelijk sectoraal beleid naar de beleidsdoelen zoals deze zijn opgenomen in de Beleidsregels, is in veel gevallen niet eenduidig.

#### **4.5 UITNODIGING / 'OFFERTEVRAAG'**

**Norm 5** Het college nodigt partijen uit om in te schrijven of offerte uit te brengen ter verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. De uitnodiging bevat een definiëring van de te bereiken resultaten in de resultaatgerichtheidscategorieën 1, 2a, 2b, 2c danwel 3

Gerelateerd aan de herziening van de werkwijze ten aanzien van de subsidieverlening, zijn instanties voor het subsidiejaar 2005 per brief geïnformeerd over de werkwijze met betrekking tot de subsidieverlening en uitgenodigd om een subsidieaanvraag in te dienen. Voor de inhoudelijke vereisten waaraan de subsidieaanvraag moest voldoen is hierbij aangesloten bij de voorschriften uit de Beleidsregels.

De uitnodiging tot het indienen van een subsidieaanvraag zou kunnen worden opgevat als een offertevraag, maar is blijkens navraag binnen de gemeentelijke organisatie niet zo bedoeld. De betreffende brief is vooral bedoeld om aanvragers over de herziene werkwijze te informeren en voorts om in enige mate actief te sturen op de opzet, inhoud en kwaliteit van de subsidieaanvragen. Op een verdere benutting van dit sturingsinstrument is niet ingezet, in die zin dat voor het subsidiejaar 2006 niet met uitnodigingen voor subsidieaanvragen is gewerkt.

Hoewel in 2006 dus niet met uitnodigingen is voortgegaan, zijn de uitnodigingen voor 2005 (die in het algemeen een vertaling vormden van de Beleidsregels 2005) wel geanalyseerd op de mate van resultaatgerichtheid. Dit levert een tamelijk gevarieerd beeld op. In vrijwel alle gevallen is er sprake van sturing door het benoemen van activiteiten (resultaatgerichtheidscategorie 1). Het sturen op prestaties (categorie 2) komt minder voor, waarbij er wisselend sprake is van het benoemen van aantallen activiteiten (categorie 2a), het koppelen van kwaliteitseisen aan activiteiten (categorie 2b) en het benoemen van directe resultaten van activiteiten (categorie 2c). Resultaatgerichtheidscategorie 3, het sturen op maatschappelijke effecten, is in de uitnodigingen tot het indienen van subsidieaanvragen niet aangetroffen.

Tenslotte is geconstateerd dat het instrument van de uitnodiging of offertevraag niet is gebruikt ter stimulering van onderlinge concurrentie tussen subsidieontvangende partijen die dezelfde of vergelijkbare activiteiten aanbieden. Dit overigens los van de vraag of dit wenselijk wordt geacht en of dit haalbaar en werkbaar zou zijn, vanwege het gegeven dat onder meer door de specifieke geografische afbakening van het werkgebied er op de meeste beleidsvelden geen sprake is van meerdere aanbieders.

#### **4.6 INSCHRIJVING / SUBSIDIEAANVRAAG**

**Norm 6** Partijen vragen subsidie ter financiering van activiteiten die zorgen voor of bijdragen aan de verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. De aanvraag voldoet aan het gestelde onder stap 5

Over de jaren 2005 en 2006 is in het algemeen een positieve ontwikkeling zichtbaar als het gaat op de kwaliteit van de subsidieaanvragen en de mate waarin deze voldoen aan de door de gemeente

gestelde eisen. Dit is in belangrijke mate ook ingegeven door het werken met standaard formulieren en door (daar waar van toepassing) over en weer aanspreken (zowel vanuit de gemeente als vanuit de instelling) op te leveren input.

Een positieve ontwikkeling is eveneens zichtbaar als het gaat om de resultaatgerichtheid-categorieën die zijn onderscheiden bij norm 5. In veel gevallen is zichtbaar dat subsidieaanvragers zich, al dan in samenspraak met en of gestimuleerd vanuit de gemeente, inzetten om hun activiteiten en de daarmee te bereiken doelstellingen zo adequaat mogelijk te benoemen. In termen van resultaatgerichtheid komt dit vooral ten goede aan het sturen op prestaties (categorie 2), met name wat betreft het benoemen van aantallen activiteiten (categorie 2a) en het koppelen van kwaliteitseisen aan activiteiten (categorie 2b).

#### **4.7 BEOORDELING**

**Norm 7**            **Het college beoordeelt de subsidieaanvragen op de formele vereisten en in het bijzonder op de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen**

De ingediende subsidieaanvragen worden in de regel beoordeeld aan de hand van checklisten. Er wordt gekeken naar rechtmatigheid (o.a. compleetheid van de aanvraag) en naar de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan het bereiken van de vastgestelde beleidsdoelen. De checklisten en beoordelingen zijn in een aantal gevallen niet in de dossiers opgenomen waardoor niet geverifieerd kan worden of deze altijd worden gehanteerd.

Met betrekking tot de checklist voor de beoordeling van de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen is op een aantal punten niet duidelijk welke overwegingen aan een bepaald oordeel ten grondslag liggen. Doordat bepaalde beoordelingen niet in die zin expliciet worden gemaakt of anderszins worden gedocumenteerd, ontbreekt het op onderdelen aan voldoende transparantie. De beoordelingen zijn hierdoor in veel gevallen ook niet goed controleerbaar.

Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen (en overigens ook bij de vaststelling van de subsidies) vindt vrijwel geen zogenoemde '10% toets' plaats. De Beleidsregels voor de subsidieverstrekking schrijven voor dat de som van de reserves van een subsidie-ontvangende organisatie, niet hoger mag zijn dan 10% van de totale jaarlasten. Voor de vorming van hogere reserves is toestemming van B&W nodig. Uit de dossiers blijkt dat bij de subsidieaanvragen (en de subsidievaststellingen) vrijwel niet op de 10% norm wordt getoetst. Voor meerdere organisaties geldt dat deze zonder toestemming van B&W over reserves beschikken die boven de 10% norm liggen.

#### **4.8 SUBSIDIEVERLENING EN CONTRACT**

**Norm 8**            **De toekenning van subsidie wordt gekoppeld aan een uitvoeringsovereenkomst waarin afspraken worden vastgelegd over de te leveren producten en prestaties in samenhang met de beleidsdoelen en de hoogte van de subsidie. Voor zover mogelijk wordt ook de wijze van kostprijsberekening hierin verwoord**

Blijkens de dossiers wordt de toekenning van subsidies in de praktijk goed gekoppeld aan uitvoeringsovereenkomsten. Hierin wordt, in de regel onder verwijzing naar de subsidieaanvraag, een en ander vastgelegd over de te leveren producten en prestaties.

De samenhang tussen de producten en prestaties enerzijds en de beleidsdoelen en de hoogte van de subsidie is op onderdelen zichtbaar en op onderdelen niet of onvoldoende zichtbaar. Ditzelfde geldt voor de kostprijsberekening. Een en ander sluit in die zin aan op de voorgaand geformuleerde bevindingen ten aanzien van norm 2, waar werd geconstateerd dat de relatie tussen de activiteiten en het subsidiebedrag vaak moeilijk te herleiden is.

Wat betreft de aard en inhoud van de uitvoeringsovereenkomsten is over de subsidiejaren 2005 en 2006 een positieve ontwikkeling zichtbaar. Uit de dossiers blijkt dat er wordt ingezet op het optimaliseren van de overeenkomsten en dit heeft ook effect. Tegelijkertijd is het wel zo dat er sprake is van een wisselend beeld als het gaat om het specifiek, meetbaar en tijdgebonden opnemen van afspraken. Zo ook is er een behoorlijke mate van variatie in termen van resultaatgerichtheid. De bevindingen ten aanzien van deze elementen sluiten in die zin aan bij de bevindingen met betrekking tot de normen 1a, 5 en 6.

#### **4.9 UITVOERING EN MONITORING**

**Norm 9 De subsidieontvanger voert de overeengekomen activiteiten uit en rapporteert tussentijds over de voortgang hiervan aan de gemeente. De gemeente controleert (monitoring)**

Op basis van de uitvoeringsovereenkomsten vindt meestal één of twee keer per jaar een voortgangsbespreking tussen de gemeente en de subsidieontvanger plaats. In een aantal dossiers ontbreken verslagen van voortgangsbesprekingen. Voorts is het zo dat met enkele instellingen geen voortgangsbesprekingen zijn gehouden, terwijl dit op basis van de uitvoeringsovereenkomst wel zou moeten.

Het houden van voortgangsbesprekingen is als zodanig niet opgenomen in een systematische bewakingsprocedure zoals omschreven bij norm 1b. Blijkens de bestuursrapportages wordt er over de voortgang van de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten niet gestructureerd gerapporteerd aan de gemeenteraad. Indien zich bijzonderheden voordoen worden deze wel door het college aan de raad gemeld.

#### **4.10 VERANTWOORDING EN VASTSTELLING**

**Norm 10 De subsidieontvanger maakt via een jaarverslag of anderszins daartoe geëigend document duidelijk op welke wijze de ontvangen subsidie is besteed en hoe daarmee is bijgedragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. Het college rapporteert hierover aan de raad.**

In de regel wordt een voorstel tot vaststelling van de subsidie voorgelegd aan het college. In dit voorstel wordt ingegaan op de jaarstukken van de betreffende organisatie. De financiële verantwoording is als zodanig in de meeste dossiers op orde. Zoals ook vermeld in de bevindingen ten aanzien van norm 7 vindt echter meestal geen zogenoemde 10% toets plaats.

Voorts is het zo dat er wisselend wordt omgegaan met accountantsverklaringen. Er zijn drie niveaus van accountantsonderzoeken, die elk tot een andere verklaring leiden:

- |                 |                          |
|-----------------|--------------------------|
| - samenstelling | samenstellingsverklaring |
| - beoordeling   | beoordelingsverklaring   |
| - controle      | accountantsverklaring    |

Het komt voor dat in de subsidiebeschikking wordt gevraagd om een beoordelingsverklaring. In de uitvoeringsovereenkomst wordt gesproken van een verklaring van getrouwheid en dat de subsidievaststelling is gebaseerd op een samenstellingsverklaring. Voorts bevatten meerdere beschikkingen de eis van een volledige accountantsverklaring. De term accountantsverklaring wordt dus niet eenduidig uitgelegd en in de praktijk ook niet eenduidig gehanteerd. In enkele dossiers ontbreken de jaarcijfers en/of de accountantsverklaringen.

Uit de verantwoording over de subsidiemiddelen is in de regel in voldoende mate af te leiden of deze adequaat zijn besteed. De mate waarin daarmee is bijgedragen aan de beleidsdoelen van de gemeente wordt (overigens in lijn met de bevindingen ten aanzien van norm 8) in het algemeen echter beperkt of niet inzichtelijk gemaakt. Door het college wordt hierover ook niet gerapporteerd aan de gemeenteraad.

#### 4.11 EVALUATIE, BIJSTUREN, HERHALING IN CYCLUS

**Norm 11** De verantwoording in stap tien vormt de basis voor een evaluatie. Aan de hand hiervan kan eventueel bijsturing plaatsvinden en kan het proces van subsidieverlening zich herhalen in een jaarlijkse of meerjaarlijkse cyclus. Deze cyclus sluit bij vastgesteld en voortgezet beleid in de regel aan bij stap twee.

Van een zichtbare evaluatie en bijsturing is in de onderzochte dossiers nauwelijks of geen sprake. Voor zover er bijsturing aan de orde is, gebeurt dit met name bij de voortgangsbesprekingen in relatie tot de uitvoeringsovereenkomst (zie ook norm 9). In het algemeen herhaalt de cyclus zich, waarbij zonder daadwerkelijke inhoudelijke heroverweging wordt aangesloten bij stap 2, of eigenlijk meer nog stap 3 van het subsidieverleningsproces.

In de vorm van de jaarrekening en het jaarverslag legt het college jaarlijks verantwoording af over de besteding van de subsidiegelden. Een zichtbare evaluatie vindt op basis van de jaarrekening en het jaarverslag niet plaats. In die zin is er ook geen sprake van een zichtbare heroverweging vanuit de gemeenteraad, uitmondend in een bijvoorbeeld via de voorjaarsnota te bewerkstelligen bijsturing.

Uit de interviews met raadsleden, collegeleden, subsidieontvangers en betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie komt ten aanzien van de sturing een zelfde beeld naar voren. Bijsturing op (beleids)inhoudelijke aspecten en of toedeling van financiële middelen vindt vanuit de gemeenteraad en het college nauwelijks of niet plaats. Vaak speelt daarbij een rol dat men wel bereid zou zijn bepaalde subsidies of subsidieplafonds te verhogen, maar dat men niet de keuze wil maken om dit ten koste te laten gaan van andere subsidies, of van andere uitgaven die in de programmabegroting zijn opgenomen. Sturingsmogelijkheden die er zijn worden op basis van dergelijke overwegingen vaak nauwelijks of niet gebruikt. Vanuit de subsidieontvangers en de gemeentelijke organisatie is sturing incidenteel aan de orde, met name als het gaat om de (inhoud en compleetheid) van de subsidieaanvraag en als het gaat om de monitoring en verantwoording. De aandacht ligt hier dan in de regel bij de procedurele en of financiële (verantwoordings)aspecten en niet bij de beleidsinhoudelijke kant.

De formele evaluatie van het subsidiebeleid eens in de vier jaar (conform artikel 4 sub 5 van de Algemene subsidieverordening) moet nog plaatsvinden, daar de eerste periode van vier jaar nog niet is verstreken. Vooruitlopend hierop heeft in april 2005 een eerste evaluatie van het subsidiebeleid plaatsgevonden waarbij specifiek is ingegaan op de procesgang, de verordening, de beleidsregels, de Lijst subsidieplafonds en grondslagen, de aanvraagformulieren en de uitvoeringsovereenkomst. Voorts werd in het najaar van 2006 gewerkt aan de voorbereiding van een verfijning van het subsidiebeleid.

## **HOOFDSTUK 5 SUBSIDIEBELEID HULST 2007**

Het onderzoek naar het subsidiebeleid in Hulst is afgebakend in die zin, dat ervoor is gekozen primair te kijken naar een aantal structurele budgetsubsidies in de subsidiejaren 2005 en 2006. Deze subsidiejaren zijn afgerond en het zijn de eerste jaren waarin de harmonisatie van het subsidiebeleid zijn daadwerkelijke praktische doorwerking had.

De in hoofdstuk 4 gepresenteerde resultaten van het onderzoek zijn aldus van toepassing op de jaren 2005 en 2006. Hierna wordt kort ingegaan op enkele ontwikkelingen ten aanzien van het subsidiebeleid in 2007. Dit om in het geheel een zo actueel mogelijk beeld te schetsen.

### **5.1 WMO-BELEID**

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning schrijft voor dat gemeenten over een zogenoemd WMO-beleidsplan beschikken. Hierin dient aangegeven te worden op welke wijze de gemeente invulling geeft aan de 9 prestatievelden die in de WMO worden benoemd. Hulst heeft het WMO-beleid verwoord in een 'Verdieping Kadernota' en in zogenoemd 'onderliggend beleid'. Dit onderliggend beleid bestaat uit een aantal beleidsnota's, die tevens van toepassing zijn op een aantal van de beleidsvelden die worden onderscheiden in het subsidiebeleid.

In 2007 besloot de gemeenteraad tot vaststelling van de volgende beleidsnota's:

- nota seniorenbeleid
- nota sportbeleid
- nota jeugdbeleid
- nota vrijwilligerswerkbeleid en mantelzorg
- nota kernenbeleid
- (de nota bibliotheekvisie werd uitgesteld)
- nota accommodatiebeleid
- nota zorgloket
- nota kunst en cultuurbeleid
- nota educatieve agenda

Uit een korte analyse van de betreffende beleidsnota's blijkt dat deze zodanig zijn opgezet, dat in de regel concreet wordt ingegaan op de voorgestane beleidsvisie, de te nemen beleidsmaatregelen, beoogde maatschappelijke effecten, verwachte kosten en het voor ogen staande tijdspad. Dit betekent dat er ten opzichte van de subsidiejaren 2005 en 2006 op een aantal beleidsvelden belangrijke stappen vooruit zijn gezet als het gaat om het formuleren van door de raad vastgesteld beleid dat specifiek, meetbaar, tijdgebonden en financieel vertaald is. Ook is er in die zin voortgang geboekt waar het gaat om de resultaatgerichtheid van het beleid. Een aantal van de bevindingen uit hoofdstuk 4, met name ten aanzien van de normen 1a, 2 en 5, dient dan ook vanuit dit perspectief te worden gezien.

Overigens dient bij het voorgaande te worden opgemerkt, dat in het kader van onderhavig onderzoek niet gekeken is naar de inhoudelijke kwaliteit van en samenhang tussen de WMO-beleidsnota's. Ook is niet gekeken naar de wijze waarop deze beleidsnota's, in relatie tot de voorschriften uit de WMO, tot stand zijn gekomen en of de voor de uitvoering van deze nota's gevraagde middelen ook voldoende financieel verankerd zijn in de programmabegroting. De genoemde korte analyse moet in die zin vooral worden gezien als een 'quick scan' in relatie tot de toepasselijke elementen uit het normenkader.

### **5.2 SUBSIDIEBELEID 2008**

In paragraaf 4.11 is opgemerkt dat in het najaar van 2006 werd gewerkt aan een verfijning van het subsidiebeleid. Dit heeft uitgemond in besluitvorming door de gemeenteraad in februari 2007. De aanpassing van het subsidiebeleid is procesmatig van aard en heeft betrekking op de administratieve last en de aanvraagdatum. Op basis van de besluitvorming in februari 2007 heeft de verfijning zijn doorwerking eerst in 2008.



## **HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **6.1 CONCLUSIES**

#### **6.1.1 ONDERZOEKSVRAGEN**

De hoofd- en deelvragen waarop het onderhavige onderzoek antwoord geeft zijn weergegeven in hoofdstuk 1.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Hulst opgezet en in welke mate functioneert dit beleid in de praktijk doelmatig en doeltreffend?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Hulst vormgegeven en hoe is de regelgeving met betrekking tot dit beleid geformuleerd? Hoe is / wordt de gemeenteraad betrokken bij de vaststelling van dit subsidiebeleid? Hoe geven zij met dit instrument sturing aan hun beleid? Bepaalt en communiceert de gemeente(raad) zijn maatschappelijke doelen duidelijk?
2. Hoe verloopt de toekenning van subsidies in de praktijk? Op welke wijze wordt het beleid uitgevoerd door het ambtelijk apparaat en de bestuurders van de gemeente Hulst?
3. Hoe heeft c.q. houdt de gemeente zicht op de besteding van subsidiemiddelen door subsidieontvangers? Hoe wordt vastgesteld in hoeverre de met de verlening van subsidies beoogde doelen worden bereikt? Hoe worden die resultaten gemeten? Worden aan de hand van een evaluatie de activiteiten, prestaties of subsidie aangepast? Op welke wijze is / wordt de gemeenteraad betrokken bij de resultaten van de uitvoering van het subsidiebeleid?
4. Hoe ervaren gesubsidieerde organisaties de uitvoering van het subsidiebeleid door de gemeente? Wat doen de instellingen om die doelen te bereiken? Welke prestaties leveren zij in ruil voor de subsidie?

Onderstaand volgt de beantwoording van deze vragen in de vorm van een aantal conclusies.

#### **6.1.2 SUBSIDIEBELEID**

Het subsidiebeleid van de gemeente Hulst bestaat (gedurende de onderzochte periode 2005 en 2006) naast het reguliere stelsel van algemene wettelijke regels, uit de *Algemene subsidieverordening gemeente Hulst 2005*, de *Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Hulst 2005* en de *Lijst Subsidieplafonds en grondslagen*. De Subsidieverordening, de Beleidsregels en de Lijst Subsidieplafonds worden door de gemeenteraad vastgesteld.

Naast de vaststelling van het subsidiebeleid, is ook de vaststelling van het inhoudelijke beleid, ofwel de inhoudelijk na te streven beleidsdoelen, voorbehouden aan de gemeenteraad. Voorbeelden hiervan zijn het toeristisch beleid (TOP 1, 2 en 3) en de zogenoemde WMO-beleidsnota's. Hier liggen derhalve betrokkenheid en sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraad.

Voorts is de jaarlijkse vaststelling van de programmabegroting een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeenteraad. In de programmabegroting kunnen inhoudelijke beleidsvoornemens worden

benoemd en de hiervoor te besteden financiële middelen worden vrijgemaakt. Deze middelen worden vervolgens vertaald in de voornoemde Lijst Subsidieplafonds. Via de documenten uit de zogenoemde planning & control cyclus (de begroting wordt gevolgd door bestuursrapportages en de jaarrekening met het jaarverslag), beschikt de raad in beginsel over instrumenten om de uitvoering van het subsidiebeleid te volgen en eventueel bij te sturen.

In de praktijk worden de sturingsmogelijkheden die de gemeenteraad heeft nauwelijks benut. Van zichtbare bijsturing op (beleids)inhoudelijke aspecten en of de toedeling van financiële middelen is nauwelijks of geen sprake. Bij zowel de gemeenteraad als het college van B&W lijkt de politiek-electorale overweging dat een keuze voor het één ten koste gaat van de keuze voor het ander veelal een reden om geen keuzes te maken en in die zin niet te sturen c.q. bij te sturen. De gemeenteraad en het college van B&W zouden de beleidsdoelen en de in verband daarmee te maken (al dan niet financiële) keuzes wat dit betreft helderder kunnen communiceren en uitdragen. Dit overigens los van inspanningen die worden gedaan om in samenspraak met bevolking en of maatschappelijk middenveld tot de formulering van beleidsdoelen te komen.

### **6.1.3 SUBSIDIEVERLENING**

De toekenning van subsidies verloopt in de praktijk goeddeels conform de daarvoor geldende regels. Uit de onderzochte dossiers blijkt zichtbaar dat er met zorgvuldigheid aan de verlening van subsidies wordt gewerkt. Ook is zichtbaar dat het subsidieverleningsproces met regelmaat aandacht krijgt vanuit de organisatie. Toegepaste werkwijzen worden heroverwogen en herzien, met het doel bij te dragen aan de verhoging en of de effectiviteit.

In het subsidieverleningsproces wordt met een aantal gestandaardiseerde documenten gewerkt. Systematische bewakingsprocedures met periodieke ijkmomenten zijn niet aangetroffen. De solvabiliteitsnorm wordt niet altijd gehanteerd en met accountantsverklaringen wordt verschillend omgegaan. In het subsidieverleningsproces wordt niet gewerkt met een zogenoemd aanbestedingsmodel, waarbij verschillende partijen worden uitgenodigd en de partij met de 'beste' aanbieder wordt geselecteerd. Deze werkwijze lijkt onder meer ingegeven te zijn door het op de meeste beleidsvelden ontbreken van meerdere aanbieders.

De beleidsdoelen die met de subsidieverlening worden nagestreefd zijn in een aantal gevallen niet eenduidig, tijdgebonden en financieel vertaald. Bestuurlijke inmenging vanuit het college van B&W vindt bij de uitvoering van het subsidiebeleid plaats in de vorm van het goedkeuren van aan de raad voor te leggen stukken als de Subsidieverordening, de Beleidsregels, het inhoudelijke beleid, de programmabegroting, de Lijst Subsidieplafonds, de bestuursrapportages en de jaarrekening. Voorts beslist het college, naast de betrokkenheid in algemene zin, over de beoordeling en verlening van subsidies en de verantwoording en vaststelling van subsidies.

### **6.1.4 UITVOERING EN MONITORING**

De toekenning van subsidies is gekoppeld aan het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst. In deze overeenkomst worden de (als regel bij de subsidieaanvraag geformuleerde) activiteiten opgenomen die de subsidieontvanger zal verrichten. De gemeente houdt zicht op de besteding van de subsidiemiddelen door één of tweemaal per jaar zogenoemde voortgangsbesprekingen te houden, aan de hand van de uitvoeringsovereenkomsten. Voorts legt de subsidieontvanger via de jaarrekening en het jaarverslag verantwoording af over de besteding van de subsidiegelden. Aan de hand hiervan stelt de gemeente de (verleende) subsidie definitief vast.

Het college brengt geen specifieke rapportage uit aan de raad over de uitvoering van het subsidiebeleid en over de vraag hoe met de besteding van de subsidiemiddelen is bijgedragen aan de realisering van de beleidsdoelen. Indien zich bijzonderheden of incidenten voordoen worden deze (al dan niet naar aanleiding van raadvragen) wel aan de raad gemeld. Voorts vindt in algemene zin verantwoording plaats in de vorm van de jaarrekening en het jaarverslag.

Er worden inspanningen gedaan om de afspraken over de door de subsidieontvangers te verrichten activiteiten zo resultaatgericht mogelijk te maken. Van het daadwerkelijk meten van resultaten of evalueren van de activiteiten en prestaties aan de hand waarvan subsidies worden aangepast is geen sprake.

Zowel het college van B&W als de gemeenteraad zijn in het geheel van het subsidieverleningsproces op een aantal momenten betrokken en beslissingsbevoegd. De sturingsmogelijkheden die hierin besloten liggen worden echter nauwelijks of niet gebruikt.

### **6.1.5 SUBSIDIEONTVANGERS**

In het kader van onderhavig onderzoek is met een beperkt aantal gesubsidieerde partijen gesproken. Het beeld dat uit deze gesprekken en uit de ten behoeve van het geheel van het onderzoek bestudeerde dossiers resulteert is dat men zich inspent om zo goed mogelijk aan te sluiten op de beleidsvoornemens van de gemeente. Het subsidieverkrijgingsproces vereist in veel gevallen een behoorlijke administratieve inspanning. Hier staat tegenover dat dit proces ook dwingt tot een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit.

Belangrijke aandachtspunten die kunnen worden genoemd zijn het streven naar meerjarenafspraken en het blijven zoeken naar steeds betere criteria en indicatoren voor de bepaling van de hoogte van subsidies, de sturing op subsidies en de verantwoording over subsidies. Voorts is aandacht gevraagd voor de beslistermijn ten aanzien van subsidies. Partijen krijgen in de regel aan het eind van het jaar uitsluitel over de subsidie ten behoeve van het daarop volgende jaar, doch hebben dan vaak voor dat komende jaar al wel bepaalde financiële verplichtingen aan moeten gaan.

### **6.1.6 DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID**

Met de voorgaande beantwoording van de verschillende deelvragen van het onderzoek is inzichtelijk hoe het subsidiebeleid van de gemeente Hulst is opgezet en hoe dit in de praktijk wordt uitgevoerd.

#### **Doelmatigheid**

In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat bij de bepaling van de doelmatigheid van het subsidiebeleid de beheersing van het proces van subsidieverstrekking centraal staat. De vraag hoe de processen van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording zijn georganiseerd.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de beheersing van het proces van subsidieverstrekking binnen de ambtelijke organisatie veel aandacht heeft gekregen, dat op een aantal onderdelen verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn doch dat in het geheel sprake is van een goede organisatorische verankering en borging van de subsidieverstrekking. Het aspect van sturing vanuit het college en vanuit de gemeenteraad krijgt blijkens het onderzoek nauwelijks of geen invulling in de praktijk. De sturing vanuit college en de gemeenteraad kan vanuit de organisatie nog verder gefaciliteerd worden door de processen die sturingsinformatie genereren verder uit te bouwen en te borgen.

Een en ander tezamen nemend kan worden gesproken van een **acceptabele mate van doelmatigheid** die met name als het gaat om het borgen en benutten van de politiek-bestuurlijke sturingsmogelijkheden verbeterd kan worden.

### Doeltreffendheid

Als het gaat om de doeltreffendheid staan de begrippen resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid centraal. Een subsidie is resultaatgerichter naarmate het met de subsidie te bereiken resultaat scherper is gedefinieerd

De rekenkamercommissie gaat uit van drie gradaties en drie subgradaties van resultaatgerichtheid:

1. sturing door het benoemen van activiteiten;
2. sturen op prestaties;
  - a. door het benoemen van specifieke *aantallen* activiteiten;
  - b. door het koppelen van specifieke *kwaliteitseisen* aan die activiteiten;
  - c. door het benoemen van *directe resultaten van de inzet van activiteiten*;
3. sturen op maatschappelijke effecten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er vrijwel altijd sprake is van sturing door het benoemen van activiteiten (categorie 1). Sturen op prestaties (categorie 2) komt minder voor, waarbij er wisselend sprake is van het benoemen van aantallen activiteiten (categorie 2a), het koppelen van kwaliteitseisen aan activiteiten (categorie 2b). Het benoemen van directe resultaten van activiteiten (categorie 2c) komt weinig voor. Resultaatgerichtheidscategorie 3, het sturen op maatschappelijke effecten, is niet aangetroffen.

De evalueerbaarheid van subsidies betreft de mate waarin het mogelijk is om de feitelijke resultaten van de subsidieverstreking waar te nemen en te herleiden tot de in de beschikking of budgetregeling of uitvoeringsovereenkomst gemaakte afspraken.

De evalueerbaarheid is groter:

- a. wanneer sprake is van heldere doelstellingen
  - specifiek: eenduidig te interpreteren
  - meetbaar: volgens eenduidige normen, bijvoorbeeld aantal uren
  - tijdgebonden: *wanneer* moet de doelstelling gerealiseerd zijn
- b. bij een heldere koppeling tussen de verstrekte subsidie en de gerealiseerde resultaten
- c. als de gemeente (en/of de instelling) beschikt over de voor de evaluatie benodigde gegevens en er dus ook sprake is van een feitelijke mogelijkheid tot evaluatie door middel van tussenrapportages, jaarverslagen etc.

Ten aanzien van de evalueerbaarheid kan worden geconstateerd dat de beleidsdoelen in de gemeente Hulst veelal tamelijk abstract zijn geformuleerd en die zin niet zijn vertaald in specifieke, meetbare en tijdgebonden termen<sup>1</sup>. Ook zijn de doelen deels niet eenduidig geformuleerd (verschillen tussen begroting, Beleidsregels en inhoudelijk beleid).

Via rapportages en jaarverslagen vindt wel een verantwoording over de subsidies plaats maar het evaluatieve gehalte hiervan is beperkt. Uit het onderzoek komt naar voren dat het instrument van evalueren en bijsturen nauwelijks of niet wordt gebruikt. In relatie hiermee zijn op het punt van de sturingsinformatie verbeteringen mogelijk.

Een en ander leidt tot de conclusie dat er sprake is van een redelijke mate van resultaatgerichtheid van de subsidies en een beperkte mate van evalueerbaarheid van de subsidies. De **doeltreffendheid** kan in die zin vooralsnog **matig** worden genoemd.

---

<sup>1</sup> Vermeld dient te worden dat in de vorm van een aantal zogenoemde WMO-beleidsnota's in 2007 wel een aantal stappen vooruit is gezet op dit punt.

## 6.2 AANBEVELINGEN

Het uitgevoerde onderzoek geeft een beeld van een redelijk goed functionerend subsidiebeleid dat zich de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld en ook nog steeds in gunstige zin evolueert. Het is van belang om deze positieve ontwikkeling in de toekomst voort te zetten. Het onderhavige rekenkameronderzoek beoogt daaraan bij te dragen met de volgende aanbevelingen.

- A. Zorg voor helderder (specifiek, meetbaar, tijdgebonden en financieel vertaalde) doelstellingen die eenduidig en consistent zijn.

De vaststelling van de doelstellingen van het beleid is aan de gemeenteraad. Naarmate de doelstellingen helderder zijn neemt de resultaatgerichtheid en de evalueerbaarheid van het beleid toe en wordt de doeltreffendheid van de inzet van subsidies groter. Ook kan op deze manier scherper worden gestuurd op de te bereiken resultaten.

De in de programmabegroting, de Beleidsregels en het inhoudelijk sectoraal beleid opgenomen doelstellingen kunnen eventueel van verschillende abstractieniveau's zijn. Inhoudelijk dienen deze doelen met elkaar overeen te komen en eenduidig en consistent te zijn

- B. Intensiveer de beoordeling van de subsidieaanvragen op de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen.

Naarmate de doelstellingen scherper zijn kunnen de te subsidiëren activiteiten daar scherper aan worden gekoppeld. Dit komt ten goede aan de transparantie en het samenspel tussen de gemeente en de gesubsidieerde instellingen.

- C. Besteed bij de verantwoording en vaststelling van subsidies meer aandacht aan de bijdrage die is geleverd aan de beleidsdoelen van de gemeente en rapporteer en communiceer hierover explicieter aan c.q. met de gemeenteraad.

Door meer aandacht te besteden aan de resultaten en effecten van de activiteiten die worden gesubsidieerd, ontstaat meer zicht en grip op de vraag in hoeverre de beleidsdoelen worden bereikt. Monitoring en evaluatie vormen aldus de basis om de doelen van het beleid en de op realisering van deze doelen gerichte activiteiten bij te sturen of juist voort te zetten.

De wijze waarop dit wordt gedaan is niet aan de rekenkamercommissie. Monitoring en evaluatie kan plaatsvinden door subsidies explicieter te belichten in bestuursrapportages en het jaarverslag. Ook kan overwogen worden om bijvoorbeeld tweemaal per jaar bijeen te komen met college en raad en aan de hand van een (ambtelijke) presentatie of rapportage de resultaten van subsidieverlening door te nemen en mogelijke keuzes voor de toekomst te bespreken.

- D. Stuur bij indien nodig danwel gewenst en durf politiek bestuurlijke keuzes te maken.

De laatste aanbeveling vloeit logischerwijs uit de eerdere voort. Aan de hand van scherpere doelstellingen kan beter worden beoordeeld, gestuurd, geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. Sturen of bijsturen hoeft niet noodzakelijk te zijn. In het democratische bestel is dit juist een politiek bestuurlijke keuze. Met de wijze waarop het subsidiebeleid in Hulst is opgezet en wordt uitgevoerd is een belangrijke basis hiervoor aanwezig. Aan de hand van de aanbevelingen van dit onderzoek kunnen de sturingsmogelijkheden verder worden versterkt.

De keuze hoe deze sturingsmogelijkheden verder te gebruiken is dan aan de gemeenteraad. Juist de gemeenteraad is immers gekozen om te kiezen.

## HOOFDSTUK 7 BESTUURLIJKE REACTIE



Rekenkamercommissie Hulst  
t.a.v. ambtelijk secretaris  
de heer D.J.M. van Bunder  
Postbus 49  
4560 AA Hulst

Uw kenmerk DBR/	Ons kenmerk SWL/08/01420	Bijlagen -
Behandeld door S. ter Wal	Doorkiesnummer (0114) 389124	Datum 11 maart 2008
Onderwerp Reactie op conceptrapport onderzoek rekenkamercommissie		Verzenddatum

Geachte Commissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het onderzoeksrapport 'Gekozen om te Kiezen; doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid in de gemeente Hulst' van de rekenkamercommissie Hulst. Graag maken wij gebruik van de door u in de brief van 26 februari 2008 geboden mogelijkheid om inhoudelijk op het concept-rapport te reageren.

In het onderzoek staat de vraag centraal hoe het subsidiebeleid van de gemeente Hulst is opgezet en in welke mate dit beleid in de praktijk doelmatig en doeltreffend functioneert. Bij de gemeentelijke herindeling in 2003 is ervoor gekozen om een geheel nieuw en vooruitstrevend(!) subsidiebeleid op te zetten. Deze vooruitstrevendheid brengt met zich mee dat het proces van de implementatie van het beleid enige jaren in beslag neemt. Dit in ogenschouw genomen, vormt het tijdstip van uw onderzoek een goed ijkpunt voor verdere ontwikkeling van het subsidiebeleid.

Het stemt ons tevreden dat uw commissie spreekt over een 'acceptabele' mate van de doelmatigheid van het subsidiebeleid. Ondanks het gegeven dat implementatie en uitvoering van nieuw beleid om extra aandacht en tijd vraagt, constateren ook wij dat er sprake is van een goede organisatorische verankering en borging van de subsidieverstrekking. Voor ons ligt in uw bevinding een uitdaging om verbetering te bewerkstelligen als het gaat om het borgen en benutten van de politiek-bestuurlijke sturingsmogelijkheden.

Bij doeltreffendheid van het subsidiebeleid staan de begrippen resultaatgericht en evalueerbaarheid centraal. Als onderdeel van het nieuwe subsidiebeleid is indertijd gekozen voor beleidsregels voor subsidievertrekking per beleidsveld. Van meet af aan is hierbij aangegeven dat het de bedoeling is om het gemeentelijk beleid per beleidsterrein verder uit te diepen en te formuleren in afzonderlijke beleidsnota's. In de onderzoeksjaren

### Sector Staf

Grote Markt 21 4561 EA Hulst  
Postbus 49 4560 AA Hulst  
URL <http://www.gemeentehulst.nl>  
Email: [SWL@GemeenteHulst.nl](mailto:SWL@GemeenteHulst.nl)

Telefoon (0114) 38 90 00  
Telefax (0114) 31 46 27

### Banken

Postbank 46514  
ABN/Amro 47.55.25.388  
BNG 28.50.04.271  
Rabobank Hulst 15.07.39.400  
Rabobank Hulst 33.26.05.493

2005 en 2006 waren er nog slechts enkele beleidsnota's. Inmiddels zijn in 2007 in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) meerdere beleidsnota's vastgesteld (onder andere: nota sportbeleid, nota ouderenbeleid, nota kernenbeleid en nota accommodatiebeleid). Als vervolg hierop volgt dit jaar een concrete vertaling van de geformuleerde beleidsdoelstellingen in uitvoeringsprogramma's. Het streven bestaat om te komen tot een scherpere definitie van de met de subsidie te bereiken meetbare resultaten. Immers, hoe scherper de definitie van de gemeentelijke doelstellingen, hoe resultaatgerichter de gemeente hierop kan sturen.

Wij zijn hierbij voornemens om te komen tot een duidelijke relatie tussen de (geschatte) kosten van het nastreven van de doelstellingen en de hoogte van het maximaal te besteden bedrag. Het zal duidelijk zijn dat dit geen eenvoudige opgave is. Als voorbeeld kan genoemd worden de gemeenschapscentra. Op basis van de nota accommodatiebeleid zal gewerkt worden aan een systeem dat meer recht doet aan de subsidieverlening op grond van de geleverde activiteiten en prestaties. Het is in dit verband niet onbelangrijk om te vermelden dat de invoering van het nieuwe subsidiestelsel budgettair neutraal diende te verlopen. Gezien de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente tijdens het traject van het opzetten van het nieuwe subsidiestelsel was het uitgesloten dat bovenop het tot dan toe geldende budget voor subsidies nog extra middelen zouden worden toegevoegd. Vanaf de invoering van het subsidiebeleid is de financiële positie niet zodanig verbeterd, dat er wel mogelijkheden zijn om het subsidiebudget te vergroten.

Het systeem van budgetsubsidie houdt in dat gemeentelijke subsidie beschikbaar wordt gesteld voor aanwijsbare prestaties. Dit systeem kan worden uitgelegd als "hoe meer prestaties, hoe meer subsidie". Gelet op de afbakening van de financiële budgetten, zoals boven aangegeven, schuilt hierin een gevaar. Daarom is het van belang om de hoogte van de budgetsubsidie te begrenzen. Duidelijk moet zijn dat niet alleen het aantal geleverde prestaties van belang is, maar veeleer ook de kwaliteit van de prestaties (activiteiten en producten). Uiteindelijk beoogt het subsidiebeleid een instrument te zijn om maatschappelijke effecten teweeg te brengen.

Aan de hand van de beoogde te formuleren scherpere doelstellingen kan beter worden beoordeeld, gestuurd, geëvalueerd en indien nodig bijgestuurd. Het mag duidelijk zijn dat in het democratische bestel sturen of bijsturen een politiek bestuurlijke keuze is. Met de wijze waarop het subsidiebeleid in Hulst is opgezet en wordt uitgevoerd is een belangrijke basis hiervoor aanwezig. Hoe deze sturingsmogelijkheden te gebruiken, is verder aan de raad. In het kader van de evaluatie van het subsidiebeleid zullen de aanbevelingen van uw commissie worden betrokken bij op te stellen raadsadviezen omtrent dit onderwerp.

Uw commissie concludeert dat het subsidiebeleid zich de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld. Wij zullen ons inspannen om deze positieve ontwikkeling in de toekomst voort te zetten. Wij zijn er van overtuigd dat de aanbevelingen in het rapport van uw rekenkamercommissie daaraan zeker een bijdrage kunnen leveren.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en Wethouders van Hulst,  
De Secretaris, De Burgemeester



## **HOOFDSTUK 8 NASCHRIFT VAN DE REKENKAMERCOMMISSIE**

De rekenkamercommissie Hulst dankt het college van burgemeester en wethouders voor haar constructieve reactie. De rekenkamer wil tevens haar waardering uitspreken voor de wijze waarop het bestuur de bevindingen en gedane aanbevelingen oppakt. Het college ziet hierin een uitdaging om verbetering te bewerkstelligen als het gaat om het borgen en benutten van de politiek-bestuurlijke sturingsmogelijkheden. In het kader van de evaluatie van het subsidiebeleid zullen de aanbevelingen door het college worden meegenomen bij op te stellen raadsadviezen rondom dit onderwerp. Tevens is de rekenkamercommissie verheugd dat het bestuur zich zal inspannen de al ingegane positieve ontwikkeling van het subsidiebeleid in de toekomst voort te zetten.