

# **ONDERZOEK SUBSIDIEBELEID**

Onderzoeksrapport van de  
Rekenkamercommissie Waalwijk

19 februari 2009

<b>1. INLEIDING .....</b>	<b>7</b>
1.1 AANLEIDING EN DOEL ONDERZOEK.....	7
1.2 REIKWIJDTE VAN ONDERZOEK .....	9
1.3 OPZET VAN ONDERZOEK.....	10
<b>2. GEFORMULEERD BELEID .....</b>	<b>12</b>
Vragen.....	12
Context.....	12
<b>2.1 SUBSIDIEBELEID .....</b>	<b>14</b>
Norm.....	14
Bevindingen .....	14
<b>2.2 UITVOERING SUBSIDIEVERORDENING.....</b>	<b>18</b>
Norm.....	18
Bevindingen.....	18
<b>2.3 INHOUDELIJKE BELEIDSKADERS .....</b>	<b>22</b>
Norm.....	22
Bevindingen.....	22
<b>2.4 EVALUATIE SUBSIDIEBELEID EN INHOUDELIJK BELEID .....</b>	<b>25</b>
Norm.....	25
Bevindingen.....	25
<b>2.5 CONCLUSIES HOOFDSTUK 2.....</b>	<b>26</b>
<b>2.6 AANBEVELINGEN HOOFDSTUK 2 .....</b>	<b>27</b>
<b>3 DOELMATIGE TOEPASSING SUBSIDIETRAJECT .....</b>	<b>28</b>
vragen .....	28
Context.....	28
<b>3.1. SUBSIDIEAANVRAAG.....</b>	<b>30</b>
Norm.....	30
Bevindingen.....	30
<b>3.2 KWALITEIT BESCHIKKINGEN .....</b>	<b>32</b>
Norm.....	32
Bevindingen.....	32
<b>3.3 TE LEVEREN PRESTATIES IN RELATIE BUDGET .....</b>	<b>33</b>

Norm.....	33
Bevindingen.....	33
<b>3.4 NALEVING REGELS.....</b>	<b>35</b>
Norm.....	35
Bevindingen.....	35
<b>3.5 UITVOERENDE ACTIVITEITEN .....</b>	<b>37</b>
Norm.....	37
Bevindingen.....	37
<b>3.6 VERANTWOORDING EN BEOORDELING EN SUBSIDIEVASTSTELLING.....</b>	<b>38</b>
Norm.....	38
Bevindingen.....	38
<b>3.7 OORDEEL OVER “DE WAALWIJKSE AANPAK” .....</b>	<b>40</b>
<b>3.8 CONCLUSIES HOOFDSTUK 3.....</b>	<b>41</b>
<b>3.9 AANBEVELINGEN HOOFDSTUK 3.....</b>	<b>42</b>
<b><u>4 PROCESSEN EN BEHEERSMAATREGELEN.....</u></b>	<b><u>43</u></b>
Vragen.....	43
Context.....	43
<b>4.1 PROCESBEHEERSING.....</b>	<b>44</b>
Norm.....	44
Bevindingen.....	44
<b>4.2 PLANNING EN WERKVERDELING .....</b>	<b>45</b>
Norm.....	45
Bevindingen.....	45
<b>4.3 CONCLUSIES HOOFDSTUK 4.....</b>	<b>46</b>
<b>4.4 AANBEVELINGEN HOOFDSTUK 4.....</b>	<b>47</b>
<b><u>5 HOOR EN WEDERHOOR .....</u></b>	<b><u>48</u></b>

Bijlage I.a Lijst met geïnterviewden

Bijlage I.b: Literatuurlijst

Bijlage II: Matrix: Resultaten dossieronderzoek subsidiebeleid

Bijlage III: Raadsinformatiebrief 17 september 2004

Bijlage IV: De Waalwijkse Aanpak

Bijlage V: Brief van algemeen directeur, drs. A. de Wit als reactie op de conceptrapportage van 9 oktober 2008 aan

Rekenkamercommissie.

Bijlage VI: Brief van Rekenkamercommissie aan algemeen directeur, drs. A. de Wit naar aanleiding van zijn brief van 30 oktober 2008.

Bijlage VII: Brief van Rekenkamercommissie naar aanleiding van ambtelijke reactie op conceptrapport van 9 oktober 2008. De reactie van de Rekenkamercommissie is cursief opgenomen.

Bijlage VIII: Reactie Tavenu en Reactie Mozaïek i.h.k.v. hoor en wederhoor

Bijlage IX: Brief van het college van b&w als reactie op de conceptrapportage van 3 december 2008, met commentaar daarbij (cursief in kader) van de rekenkamercommissie.

## VOORWOORD

Dit is het derde rapport van de rekenkamercommissie van Waalwijk. De rekenkamercommissie onderzoekt de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het gemeentebestuur gevoerde beleid. Door middel van de onderzoeksrapporten hoopt de rekenkamercommissie bij te dragen aan de versterking van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Begin 2007 heeft de commissie het onderzoeksplan 2007 vastgesteld, mede naar aanleiding van suggesties vanuit de fracties in de gemeenteraad en burgers. Door de raadsfracties werd een hoge prioriteit toegekend aan het onderwerp subsidies.

Nadat de rekenkamercommissie eind 2007 de meeste informatie had ontvangen over dit thema, is het onderzoek van start gegaan. Door middel van deskonderzoek en het houden van interviews met zowel intern betrokkenen (wethouder, ambtenaren) als met externen (vertegenwoordigers van enkele grote gesubsidieerde instellingen) is het subsidiebeleid, specifiek gericht op grotere instellingen (budgetsubsidies met prestatiecontracten), in kaart gebracht. Dat betreft zowel het subsidiebeleid in engere zin, d.w.z. de regels en praktijk rond het verstrekken van subsidie, als het inhoudelijk beleid dat ten grondslag ligt aan de subsidies.

Aan de hand van door de rekenkamercommissie gehanteerde normen is nagegaan in hoeverre subsidies voor de grotere instellingen rechtmatig worden verstrekt, de interne processen doelmatig zijn ingericht en het beleid en de dagelijkse praktijk leiden tot een doelmatig en doeltreffend gebruik van het instrument subsidie teneinde gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren.

De rekenkamercommissie heeft voor de primair onderzochte periode (subsidies 2005 -2006) diverse tekortkomingen in het subsidiebeheer aangetroffen (bijv. m.b.t de subsidieaanvraag, - beschikking en - vaststelling), maar ook vastgesteld dat de gemeente op dit punt inmiddels diverse verbeteringen heeft aangebracht.

Het ontbreken van concreet geformuleerde prestatieafspraken met de meeste instellingen (ook van na de genoemde periode) maakt het voor de commissie moeilijk om vast te stellen of het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig is.

De rekenkamercommissie is tot de conclusie gekomen dat over de hele linie het subsidiebeleid substantiele verbetering behoeft. De commissie hoopt dat de aanbevelingen die zij doet voor raad en college aanleiding zijn om het instrument subsidie gericht en effectiever in te zetten dan tot nu toe het geval is, volgens de regels die de raad daarover gesteld heeft. In die zin hoopt de commissie dat haar aanbevelingen kunnen bijdragen aan een verbetering van het subsidiebeleid.

De commissie spreekt haar waardering uit voor de inspanningen die de ambtelijke organisatie in het kader van het onderzoek heeft verricht.

De rekenkamercommissie,  
drs. G.W.M. van Vugt, MPA, voorzitter  
drs. Y Bouwman-Bakker, lid  
drs. N.M.J. van 't Hof, lid

Ambtelijke ondersteuning:

K. Kolsteren  
J. Brokx

# 1. INLEIDING

## 1.1 AANLEIDING EN DOEL ONDERZOEK

Bij de inventarisatie van de onderzoeksonderwerpen 2007 werd door de raadsfracties aan het onderwerp subsidiebeleid een hoge prioriteit toegekend. De belangrijkste argumentatie is gelegen in het omvangrijke begrotingsbudget dat met subsidieverstrekking gemoeid is en het feit dat vanuit de raad er herhaaldelijk op aangedrongen is om voor de grotere instelling budgetsubsidies af te sluiten.

Subsidieverstrekking is een belangrijk sturend en voorwaardenscheppend instrument om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken. Een eerste voorwaarde om daar inhoud aan te kunnen geven is dat de gemeente het subsidiebeleid heeft vertaald naar een adequate subsidieverordening en dat het gehele subsidietraject, van aanvraag en monitoring tot vaststelling, procesmatig en planmatig verloopt. Voorts is het belangrijk om te weten of gemeentelijke middelen in de vorm van subsidievertrekking doelmatig, rechtmatig en doeltreffend worden aangewend.

In het onderzoek gaat het dus om vragen zoals:

- Is vooraf een inhoudelijk beleidskader geformuleerd?
- Is er een adequate subsidieverordening, gebaseerd op een vastgesteld subsidiebeleid?
- Hoe wordt inhoud gegeven aan het streven om de relatie met grotere instellingen te regelen d.m.v. budgetsubsidies die gebaseerd zijn op het uitgangspunt dat de gemeente bepaalt wat de instelling dient te leveren op basis van SMART geformuleerde doelstellingen?
- Is duidelijk wat we met de subsidieverstrekking beogen, wat we aan middelen inzetten en wat de gesubsidieerde instelling daar voor dient te doen?
- Wat hebben de instellingen gepresteerd?
- Hoe is relatie tussen de ingezette middelen en het gerealiseerde resultaat?
- Hoe is de verantwoording van de betreffende instelling over de besteding?
- Hoe is de interne beheersing?

In dit onderzoek worden voormelde begrippen als volgt gedefinieerd:

### **Doelmatigheid:**

Is het gehele subsidieproces van het beschrijven van de vraagarticulatie, de aanvraag, de onderhandelingen, de verlening, de monitoring, de vaststelling en de bijstelling efficiënt ingericht? Worden prikkels en controles in de subsidierelatie ingebouwd zodat de instelling zo doelmatig mogelijk functioneert?

### **Rechtmatigheid:**

Wordt het gehele subsidieproces conform de daarvoor geldende interne en externe wet- en regelgeving uitgevoerd? Relevant zijn hier de Algemene wet bestuursrecht (AWB) en de Algemene Subsidieverordening (ASV).

**Doeltreffendheid:**

Is vooraf door de gemeente per beleidsveld beleid geformuleerd en is dat omgezet naar concreet geformuleerde doelen die worden doorvertaald naar de te leveren prestaties (activiteiten, output) en te behalen resultaten welke eenduidig en SMART<sup>1</sup> zijn geformuleerd zodat daarover vooraf middels een subsidiecontract of andersoortige subsidiebeschikking afspraken vastgelegd kunnen worden? <sup>2</sup>

Het onderzoek heeft zich toegespitst op de 10 grootste subsidieposten d.w.z. de professionele instellingen.

---

<sup>1</sup> SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

<sup>2</sup> Ter illustratie: beleidsambitie: verbetering leefomgeving; (meetbaar) doel: vermindering vandalisme (met indicatoren als bijv.: afname vernieling aan bushokjes met x%, y% burgers ervaren minder overlast door jongeren); prestaties: 1. meer sportactiviteiten voor jongeren, 2. intensieve aanpak van betrokken vandalen; resultaat: bij 1: aantal jongeren dat lid is van een sportvereniging is toegenomen; meer jongeren ervaren dat ze een zinvolle vrijetijdsbesteding hebben gekregen; bij 2: van betrokken jongeren vertoont x% na een jaar geen recidive; y% hervat de schoolopleiding.



## 1.2 REIKWIJDTE VAN ONDERZOEK

Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op de subsidiejaren 2005 en 2006 en waar zinvol ook over 2007. Het gaat in dit onderzoek over het deel van het subsidiebeleid dat betrekking heeft op de (semi) professionele instellingen.

In Waalwijk wordt om en nabij 6 miljoen euro aan subsidies uitgegeven (subsidies als bedoeld in de Algemene Subsidieverordening). De tien grootste subsidieposten beslaan bijna 90 % van het totale subsidiebedrag. Op die tien subsidies wil de commissie zich richten.

	Subsidiebedrag 2008
1. St. Cultureel Centrum De Leest	€ 873.000,=
2. St. Cultureel Centrum Zidewinde	87.000,=
3. St. Maatschappelijk Werk Maas en Leije (nu: Juvans)	641.000,=
4. St. Mozaïek Waalwijk (nu: De Twern)	920.000,=
5. St. Openbare Bibliotheken Waalwijk	1.033.174,=
6. Centrum voor Kunstzinnige Vorming De Terp	232.741,=
7. Sociaal Cultureel Centrum Den Bolder	158.733,=
8. St. Jongerencentrum Tavenu	611.971,=
9. St. Peuterspeelzalen Waalwijk	343.171,= (struct.) en 90.000 (incid.)
10. St. Nederlands Leder- en Schoenen Museum	<u>333.000</u>
<b>Totaal</b>	<b>€ 5.233.790,= (exc. incid.)</b> =====

Dit onderzoek richtte zich primair op de wijze waarop de gemeente zich gekweten heeft van haar taak om gemeenschapsgelden doelmatig in te zetten. Het onderzoek richtte zich niet op de vraag of de verschillende instellingen zelf doelmatig functioneren. Slechts indien zich opvallende manco's aandienen tijdens het onderzoek zullen die zijdelings worden belicht.

### **Te bereiken effect**

De rekenkamercommissie hoopt dat het onderzoek naar het subsidiebeleid een impuls kan geven aan het verhogen van de kwaliteit van het subsidiebeleid.

### 1.3 OPZET VAN ONDERZOEK

Conform de beschrijving uit het plan van aanpak zijn de navolgende fases doorlopen.

#### **Fase 1.**

*Vaststellen plan van aanpak.*

De commissie heeft het plan van aanpak onderzoek subsidiebeleid februari 2007 vastgesteld. Aanvankelijk lag de focus op de subsidies voor het jaar 2005. Deze focus is nadien verbreed (zie fase 3).

#### **Fase 2.**

*Vaststellen normenkader subsidiebeleid.*

Het normenkader is in eerste instantie in maart 2007 geformuleerd en in november 2007 bijgesteld.

Dit normenkader is allereerst afgeleid van de Algemene Subsidieverordening, en uit andere gemeentelijke documenten. Anderzijds heeft de rekenkamercommissie zich gebaseerd op andere regelgeving (zoals de Algemene wet bestuursrecht) en literatuur over het subsidiebeleid (literatuur: bijlage I.b).

#### **Fase 3.**

*Uitzetten vragen en aanlevering noodzakelijke informatie.*

Bij brief van 1 mei 2007 heeft de rekenkamercommissie bij de algemeen directeur alle informatie opgevraagd die nodig werd geacht voor een adequaat dossieronderzoek. Verzocht werd e.e.a. uiterlijk 22 mei 2007 aan te leveren. Eind juni heeft de rekenkamercommissie een ingevulde vragenlijst ontvangen, nog zonder de daarbij behorende documenten.

Op basis van de aangeleverde informatie heeft de rekenkamercommissie geconcludeerd dat de scope van het onderzoek moest worden uitgebreid naar het subsidiejaar 2006 aangezien nog veel subsidierelaties in 2005 in een fase van ontwikkeling zaten, en dus geen goed beeld gaven van de huidige situatie. De rekenkamercommissie heeft bij brief van 31 juli 2007 de aanvullende informatie opgevraagd. Verzocht werd e.e.a. uiterlijk 21 augustus 2007 aan te leveren. Aanvullende informatie werd uiteindelijk medio september aangeleverd - deze was toen nog niet compleet.

#### **Fase 4.**

*Dossieronderzoek.*

Eind november -na vergaring van alle informatie- is de rekenkamercommissie begonnen met het dossieronderzoek dat er in bestond dat alle aangeleverde stukken werden bestudeerd en dat waar nodig aanvullende informatie werd opgevraagd.

#### **Fase 5.**

*De interviewfase.*

De interviews vonden plaats in de maanden maart, april en mei van 2008. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van geïnterviewden.

Een aantal geïnterviewden heeft op verzoek van de rekenkamercommissie aanvullend onderzoeksmateriaal aangeleverd.

#### **Fase 6.**

##### *De analysefase.*

Analyseren informatie en opstellen bevindingen heeft plaatsgevonden in de periode april-juni. In augustus - september zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

#### **Fase 7.**

##### *Hoor/wederhoor*

Per brief van 13 oktober 2008 zijn de geïnterviewde ambtenaren, oud-wethouder Baggerman en de directies van Mozaïek, Tavenu, St. Peuterspeelzalen Waalwijk, bibliotheek en de Leest in de gelegenheid gesteld te reageren op de bevindingen en conclusies van het rapport.

De ambtelijke reactie is op 30 oktober ontvangen. Op basis daarvan is het rapport op onderdelen gewijzigd. De commissie heeft op 3 december gereageerd op het ambtelijk commentaar (in bijlagen opgenomen).

Er zijn verder reacties ontvangen van Mozaïek (28 oktober) en van Tavenu (30 oktober). Mozaïek gaf te kennen geen onjuistheden in het concept-rapport te hebben geconstateerd; Tavenu gaf enkele inhoudelijke reacties.

Per brief van 13 oktober is aan het college van B&W gevraagd te reageren op het rapport. Op 3 december heeft de commissie aan het college het bijgestelde rapport gestuurd. Op 17 februari 2009 is van het college een reactie op het rapport ontvangen, dat in de bijlagen is opgenomen, incl. een commentaar van de commissie daarop.

## 2. GEFORMULEERD BELEID

### VRAGEN

- Is vooraf een beleidskader geformuleerd voor het gemeentelijk subsidiebeleid en zijn er inhoudelijke beleidscriteria opgesteld voor de subsidiëring?
- Op welke wijze is inhoud gegeven aan het bestuurlijke streven waar dat uit een oogpunt van sturing wenselijk is te werken met budgetsubsidies/prestatiecontracten?
- Bij welke instellingen wordt met budgetsubsidies gewerkt?
- Waarom voor de ene instelling wel een budgetsubsidie/prestatiecontract en waarom voor de andere niet?

### CONTEXT

Hoofddoelstelling van het gemeentelijk welzijnsbeleid is blijkens de programmabegroting het in stand houden van bestaande functies op het terrein van welzijn en het geven van innovatieve en kwalitatieve impulsen daaraan. Doelstelling is het vergroten van de effectiviteit van de gesubsidieerde welzijnsproducten. Daar waar mogelijk zal via prestatieafspraken sturing worden gegeven aan de levering van deze producten.

Er ligt een duidelijke relatie tussen het welzijnsbeleid en het subsidiebeleid. Bij uitstek is het subsidiebeleid een sturingsinstrument; subsidies kunnen immers ingezet worden als instrument om beleidsdoelen te verwezenlijken. Subsidiebeleid dient een heldere richting te hebben en volledig ten dienste te staan van het realiseren van door de gemeenteraad geformuleerde doelen (beleidskaders).

Een subsidie kan in verschillende vormen worden verstrekt. Afhankelijk van het doel dat de gemeente wil bereiken kan gekozen worden voor een passende vorm. In de programmabegroting wordt het belang van het werken met prestatieafspraken en dus met budgetsubsidies onderstreept. Het is de bedoeling dat de gemeenteraad en college resultaatafspraken formuleren en daarop sturen. Het subsidiebeleid is immers gericht op het bereiken van resultaten in de lokale samenleving.

De gemeenteraad is, zoals gezegd, verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidskaders waarop de subsidieverstrekking is gebaseerd. Bij de subsidieverstrekking zijn twee soorten kaders van belang.

Ten eerste dient de gemeenteraad beleid te formuleren ten aanzien van het *subsidie-instrument*. Hierbij dienen de uitgangspunten voor de subsidiëring te worden beschreven. Het gaat dan om zaken als: de juridische verankering van het subsidieproces, de gewenste relatie met instellingen, verschillende subsidiesoorten en -grondslagen, verantwoording door en toezicht op gesubsidieerde organisaties, etc. Uiteindelijk resulteert dit subsidiebeleid ten aanzien van het subsidie-instrument in een door de ge-

meenteraad vastgestelde ASV (Algemene subsidieverordening). Dit aspect is hierna uitgewerkt in de hoofdstukken 2.1 en 2.2.

De tweede soort beleid betreft het *inhoudelijk beleid*. Hierin worden keuzes gemaakt met betrekking tot de doelstellingen, activiteiten en gewenste resultaten op de beleidsterreinen waarop subsidies worden verstrekt. Vanzelfsprekend zijn deze keuzes richtinggevend voor het proces van subsidieverstrekking. Het inhoudelijk beleid wordt onder meer vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde programmabegroting en separate beleidsnotities. Dit aspect is hierna uitgewerkt in hoofdstuk 2.3.

Effectieve (budget)subsidieverstrekking staat of valt zoals eerder opgemerkt met duidelijke kaders in de begroting. In het systeem van budgetsubsiëring (incl. prestatie-'contracten' met de grote instellingen) wordt immers de gemeente geacht subsidie te verstrekken op basis van het vooraf door de raad vastgesteld beleid, dat vervolgens 'doorvertaald' wordt naar opdrachten aan gesubsidieerde instellingen die op basis daarvan een voorstel (subsidieaanvraag) doen voor het leveren van diensten (en ev. goederen) die geacht worden te passen binnen het beleid.

Daarvoor zijn nodig:

- een *beleid* dat voldoende richtinggevend is, met doelen die SMART zijn geformuleerd (hoofdstuk 2.3, norm 4);
- een concrete *opdrachtformulering*, soms ook wel program van eisen genoemd, dat een doorvertaling is van het geformuleerde beleid richting de (te subsidiëren) instelling (hoofdstuk 3.1 norm 1);
- concrete *prestatievoornemens* van instellingen (zie normenkader in hoofdstuk 3, nr. 6), leidend tot concrete *prestatieafspraken* met instellingen, die zodanige resultaten opleveren dat deze bijdragen aan de beleidsdoelstellingen, neergelegd in een subsidiebeschikking (hoofdstuk 3.3 norm 6);
- een afweging van geld en daarvoor te leveren prestaties, zodat zo doelmatig mogelijk gebruik wordt gemaakt van de subsidiemiddelen (hoofdstuk 3.3 norm 7)
- een verantwoordingsstelsel dat nagaat of de afgesproken prestaties zijn gerealiseerd en bijdragen aan de gemeentelijke doelen (hoofdstuk 3.6 normen 12 t/m 16 en hoofdstuk 3.7 normen 17 en 18).

Zowel het werken met een adequate subsidieverordening, die gestoeld is op geformuleerd subsidiebeleid, als het formuleren van inhoudelijk beleid dat de gemeente wenst na te streven zijn sterk bepalend voor het antwoord op de vraag of van een effectieve en doelmatige uitvoering van het subsidiebeleid gesproken kan worden. De uitvoering van de ASV heeft daarnaast uiteraard ook een aantal rechtmatigheidsaspecten.

## 2.1 SUBSIDIEBELEID

### NORM

1. Er is door de raad vastgesteld subsidiebeleid waarin uitgangspunten t.a.v. het instrument subsidies zijn vastgelegd.

### BEVINDINGEN

- De raad heeft in het verleden geen beleidsnota vastgesteld die specifiek handelt over het subsidie-instrumentarium en de uitgangspunten die daarbij gelden. De raad gaf via het coalitieakkoord van 1997-1999 het college wel de volgende opdracht mee: “Het college dient er zorg voor te dragen dat in de collegeperiode een vervolg wordt gegeven aan het invoeren van een systeem van budgetfinanciering voor welzijnsinstellingen”. Dit systeem werd niet nader omschreven. Dat betekent dat de rekenkamercommissie op zoek is gegaan hoe de raad anderszins, bijvoorbeeld bij het vaststellen of aanpassen van de ASV, beleidsuitgangspunten heeft vastgelegd.

Naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling en de wijziging van de Algemene Wet Bestuursrecht heeft de raad in maart 1999 een ASV vastgesteld die in feite de basis vormt voor de subsidieverstrekking voor de jaren t/m 2005 en voor een deel van de subsidieverstrekking voor 2006. Bij de vaststelling van de verordening is een raadsvoorstel behandeld met een aantal aspecten over subsidieverstrekking in zijn algemeenheid. Budgetsubsiëring wordt genoemd als subsidievorm waarbij een relatie wordt gelegd tussen de kosten van de activiteiten, de opbrengsten daarvan en de hoogte van de subsidie.

De tekst van het raadsvoorstel analyserend vallen twee zaken op. In de eerste plaats dat de tekst van het raadsvoorstel voornamelijk een technische invalshoek heeft en dat niet gesproken kan worden over door de raad vastgestelde uitgangspunten die als subsidiebeleid kunnen worden aangemerkt. In de tweede plaats valt op dat weliswaar in het raadsvoorstel het begrip budgetsubsidie –waar dit onderzoek zich met name op focust- vernoemd wordt, maar dat de verordening vervolgens budgetsubsidie niet als subsidievorm kent. Bovendien wordt wel gesproken over het voorleggen van een activiteitenplan door de instellingen maar wordt de relatie tussen enerzijds activiteiten en anderzijds de subsidieverstrekking via de subsidiebeschikking niet in de verordening geregeld.

De (ambtelijke) tegenwerping tijdens ons onderzoek dat de budgetsubsidie geacht werd te vallen onder de wel geregelde “meerjarige subsidie” (ASV 1999), vindt geen steun in de tekst van deze ASV, noch in subsidiebeschikkingen van na die tijd.

Vervolgens heeft de raad de ASV in november 2005 aangepast in het kader van de Wet Dualisering Gemeentebestuur. Daarmee was deze wijziging louter technisch van aard, hetgeen toen ook de bedoeling was. Het heeft de rekenkamercommissie bevreemd dat de omissie m.b.t. het niet regelen van de budgetsubsidie (met prestatiecontracten) – waar de raad regelmatig om gevraagd had – toen niet hersteld is. Door de late ingangsdatum (23 december 2005) is voor sommige subsidietoekenningen voor het begrotingsjaar 2006 nog de ‘oude’ ASV 1999 van toepassing en voor andere de nieuwe van 2006, hetgeen tot verwarring leidt.

In juni 2006 heeft de raad de laatste aanpassing van de ASV vastgesteld (verder te noemen: ASV 2007). Ook daar lag weer een raadsvoorstel aan ten grondslag lag. Reden voor deze aanpassing was een bijstelling in de subsidievormen en het incorporeren van enkele beleidsregels. De budgetsubsidie en exploitatiesubsidie werden formeel geïntroduceerd. Ook hier geldt dat niet gesproken kan worden van helder door de raad geformuleerd subsidiebeleid. De toelichting op de nieuwe subsidievormen in de aanbiedingsnota is namelijk heel summier en de beschrijving van wat “budgetsubsidie” is, heel vaag (zie hierna). Deze ASV is van toepassing op 2007 en volgende jaren.

- In de ASV 2007 wordt in art. 21, eerste lid, het volgende onder “budgetsubsidie” verstaan: “een subsidie waarbij in de verleningbeschikking de hoogte van de te verstrekken subsidie wordt bepaald aan de hand van een beschrijving van de voorgenomen activiteiten die tenminste is voorzien van een begroting, waarbij de subsidieontvanger (.....) vrij is in de wijze waarop de subsidie wordt aangewend.”

Echter niet alleen de beschrijving van de activiteiten is relevant voor (de hoogte van) het subsidiebudget, maar ook de aantallen prestaties die daadwerkelijk worden geraamd (en uiteindelijk worden gerealiseerd). Bovendien wordt er wel een begroting voorgeschreven (zoals normaal is), maar geen zgn. productenbegroting (of zoals in 1999 genoemd: activiteitenbegroting), waarbij er een prijs per (eenheid) producten uit te herleiden valt, hetgeen kenmerkend is voor een budgetsubsidie. Dit wordt ook niet gevraagd in art. 9, lid 1, onder b. van de ASV.

Beide omissies in de ASV ontkrachten het verschijnsel budgetsubsidie in de ogen van de rekenkamercommissie in hoge mate.

- De rekenkamercommissie wijst er op dat behalve bovenstaande kritiek op het niet goed regelen van de budgetsubsidie in de ASV 2007, er in deze verordening meerdere onvolkomenheden staan. De belangrijkste zijn:
  - De gemeente Waalwijk past het subsidieplafond (art. 6) toe op de budgetsubsidies van afzonderlijke instellingen, terwijl zo’n subsidieplafond voor een afzonderlijke instelling niet is bedoeld. De wet (art. 4.25 t/m 4.28 Awb) doelt nl. op een stelpost in de begroting en de ver-

deling van subsidies uit deze stelpost. Er moeten dus verdeelregels zijn, en die zijn er niet. Van ambtelijke zijde was hier geen verklaring voor. Niettemin worden in de praktijk soms (hogere) subsidieverzoeken van grote instellingen afgewezen o.g.v. zo'n subsidieplafond. Dit is niet correct – bij een dergelijke weigering hoort een inhoudelijke motivering. Zo werd het verzoek van De Leest om een hoger subsidiebedrag in 2008 (vergeleken met het bedrag dat in de begroting staat), afgewezen vanwege het overschrijden van het subsidieplafond. Hier had echter een inhoudelijke afweging plaats moeten vinden, in plaats van de verwijzing naar het plafond.

- In art. 12, onder e. is aangegeven dat subsidie geweigerd kan worden als de aanvrager over voldoende gelden beschikt, danwel middelen van derden verkrijgt; er is echter nagelaten om aan te geven wat onder “voldoende gelden” wordt verstaan.
  - Bij de exploitatiesubsidie (die in de praktijk van toepassing is bij bepaalde grote instellingen) geldt dat pas in de vaststellingsbeschikking de wijze van subsidievaststelling wordt berekend (zie art. 24 ASV). Dit is in strijd met de wet (moet bij de verlening gebeuren), hetgeen ambtelijk overigens wordt beaamd.
- Los van de aanpassingen van de ASV in de loop der jaren heeft de raad het onderwerp subsidiebeleid inhoudelijk nauwelijks op de agenda gehad en de keren dat zulks wel het geval was spitste zich dat toe op de termijnen van indiening van subsidieverzoeken en –meer inhoudelijk– op het aandringen van invoering van budgetsubsidies. In collegeprogramma's en bij de behandeling van begrotingen en rekeningen kwam dat laatste onderwerp met enige regelmaat terug, zoals in:
    - Beleidsplan 2001 – 2004: Met de bibliotheek, kinderopvang, de Leest, Schoenenmuseum, Tavenu en de toekomstige koepelorganisatie worden afspraken gemaakt om te komen tot budgetfinanciering. Toekomstige contracten zullen inzicht moeten geven in de resultaten van beleid.
    - Coalitieakkoord 2002 – 2006: prestatiecontracten dienen in deze collegeperiode over een breed front ingevoerd.
    - Programbegroting 2005: doelstelling om minimaal drie prestatiecontracten af te spreken (Mozaiëk, Den Bolder en bibliotheek)
    - Collegeprogram 2006-2010: Daar waar relevant dient met prestatieafspraken te worden gewerkt.

De rekenkamercommissie constateert dat de gemeente Waalwijk geen vorm van marktwerking kent – althans niet bij de grote (semi-)professionele instellingen. De commissie merkt op dat het zoeken van de meeste geëigende uitvoerder van de wensen van het gemeentebestuur (hetgeen niet per se de bestaande aanbieder hoeft te zijn) op dit moment een trend aan het worden is in Nederland, ook als het gaat om gesubsidieerde voorzieningen. Daarvoor worden uiteenlopende redenen aangevoerd,



zoals: innovatieve methoden introduceren, beter kwaliteit of stabielere organisaties zoeken, een betere prijs/kwaliteitverhouding zoeken, monopolistisch gedrag doorbreken.

Het verbaast daarom de commissie dat Waalwijk op het punt van toepassing van marktwerking nog geen echte stappen heeft gezet.

## 2.2 UITVOERING SUBSIDIEVERORDENING

### NORM

2. De ASV (Algemene Subsidieverordening) is een adequate invulling van de subsidie-uitgangspunten zoals die door de Raad zijn vastgesteld, is juridisch in orde en goed werkbaar.  
NB Het betreft zowel de ASV's die van toepassing waren op 2005/2006 als de ASV 2007.
3. De ASV is goed geïmplementeerd.

### BEVINDINGEN

- Voor wat de onderzoeksjaren 2005 en 2006 betreft kan niet gesproken worden van een ASV die een adequate invulling vormt van de gewenste subsidie-uitgangspunten (nl. de invoering van budgetsubsidies met prestatiecontracten). Immers zoals eerder geformuleerd, de budgetsubsidie komt niet in de ASV's van 1999 en 2005 voor en bovendien is de link tussen enerzijds (aantallen) activiteiten en anderzijds de subsidieverstrekking via de subsidiebeschikking niet geregeld. Verderop zullen we zien dat er – ondanks het feit dat de raad gedurende meerdere jaren hierom verzocht heeft – uiteindelijk maar voor twee instellingen budgetsubsidie-afspraken zijn gemaakt, die overigens slecht van kwaliteit zijn.
- Zoals eerder in paragraaf 2.1 is vermeld, laat de ASV 2007 een aantal tekortkomingen zien. Volgens de commissie zijn in de tekst van de ASV 2007 bijv. enkele essentiële zaken m.b.t. budgetsubsidieering onvoldoende benoemd. Dit leidt ertoe dat in geen van de subsidieverleningbeschikkingen tot op heden een relatie te leggen valt tussen de hoogte van het subsidiebedrag en de daarvoor te verrichten prestaties. We zien ook dat geen van de instellingen (m.u.v. Mozaïek) tot op heden in hun begroting een dergelijke relatie heeft gelegd, ter onderbouwing van de subsidieaanvraag. Er is dus geen link te leggen tussen afzonderlijke activiteiten en daarmee verbonden kosten (kostprijs).
- Er ligt geen directe relatie tussen het gemeentelijk beleid en de subsidieaanvraag. De commissie heeft daarbij het oog op het ontbreken van een bepaling die regelt dat het college vooraf een concrete opdracht verstrekt of een soort 'programma van eisen' (bestek) opstelt, waarop de subsidieaanvrager zijn aanvraag dient te baseren. Het is tegenwoordig heel gebruikelijk in de gemeentelijke subsidiepraktijk om met dergelijke programma's van eisen te werken. Het is evident dat daardoor de sturing door de gemeente toeneemt. In de interviews heeft de rekenkamercommissie geconstateerd dat diverse instellingen er behoefte aan hebben dat de gemeente vooraf beter aangeeft wat zij verlangt van de instelling. Vooraf staat dan immers vast wat de gemeente wil (in termen van maatschappelijke re-

sultaten of soms heel specifiek in de aanwijzing van soorten diensten), en het is dan aan de instelling om daaraan te voldoen bij het opstellen van de subsidieaanvraag.

- Bovendien zou de eis van meetbaarheid van prestaties en resultaten onderdeel dienen uit te maken van het subsidietraject in alle fases. Uit het verdere verloop van de rapportage zal blijken, dat het beschrijven van de activiteiten in aantallen en producten en diensten (*output*) en de inzet aan uren die daarvoor gepleegd wordt (*throughput*) in veel gevallen redelijk uitgewerkt worden in de activiteitenplannen van de instellingen, maar dat ze vervolgens in de verantwoording niet of nauwelijks terug komen (bij enkele instellingen overigens wel; goed voorbeeld is Mozaïek). De *resultaten* (wat hebben de gebruikers aan de goederen en diensten gehad of is het maatschappelijk probleem verminderd) worden amper tot niet beschreven; de commissie is dit nauwelijks tegen gekomen (behalve bij Mozaïek).
- Refererend aan een van de onderzoeksvragen, die inhield om na te gaan in hoeverre budgetsubsidies in de praktijk vorm en inhoud gekregen hebben, stelt de rekenkamercommissie op basis van het dossier onderzoek vast, dat bij de 10 instellingen die deel uitmaken van het onderzoek, budgetsubsidie uiteindelijk nog maar mondjesmaat geregeld is.

De subsidiëring van De Leest en Maas en Leije zijn in de juridische vorm van een budgetsubsidie gegoten (zie overigens volgende alinea).

De subsidies aan Tavenu en Mozaïek waren in de jaren 2005 en 2006 als garantiesubsidie verstrekt (de ASV indertijd kende de garantiesubsidie als subsidievorm niet; thans worden het exploitatiesubsidies genoemd), maar daar liggen wel prestatieafspraken aan ten grondslag. Bij Tavenu ligt de subsidie in het verlengde van de de kerntakennota waar de gemeente mee ingestemd heeft en waar prestatieafspraken in opgenomen zijn. Maar er ligt geen 1-op-1 relatie tussen de verstrekte subsidie en de kerntakennotitie. Bij worden in de subsidieaanvraag vanaf 2005 concrete prestaties genoemd, maar hier wordt in de subsidiebeschikking (tot en met 2006 garantiesubsidie genoemd, daarna exploitatiesubsidie) niet naar verwezen.

Per saldo bestaat voor het merendeel van de onderzochte instellingen dus geen budgetsubsidie en moet ook geconcludeerd worden dat het tempo van invoering veel lager heeft gelegen dan de gemeenteraad indertijd (en voorgaande colleges) voor ogen hadden. De laatste keer dat de raad daar per brief inhoudelijk over geïnformeerd werd was bij raadsinformatiebrief van 17 september 2004 (zie bijlage 3). De voornemens uit deze brief zijn, zoals uit de constatering hiervoor m.b.t. het aantal daadwerkelijk afgesloten budgetsubsidiecontracten blijkt, niet geëffectueerd. Van de 21 in de brief genoemde instellingen die voor budgetsubsidie in aanmerking komen zijn er drie niet van toepassing, omdat het gemeenschappelijke regelingen betreft (zoals de GGD). Van de overige 18 hebben naast De Leest en Maas en Leije alleen het bureau Nieuwkomers en het ROC een (budgetsubsidie-) contract gekregen. Met de overige 14 is dat tot op heden nog niet gebeurd, terwijl daar al vanaf halverwege de jaren negentig door de raad om wordt gevraagd.

Ook latere plannings die zijn aangegeven via de zogenaamde "kruisjeslijst" (voortgangsrapportage richting college en raad) die betrekking hebben op de jaren 2005 en 2006 zijn niet gerealiseerd. De toezeggingen van het college richting raad zijn daarmee niet nagekomen.

Per saldo is in de periode van 2005 tot en met heden de planning op het punt van het afsluiten van budgetsubsidies niet gehaald. Wel is het zo dat in de interviews is aangegeven dat men bezig was met het budgetsubsidiecontract met Mozaïek.

- In de interviews is door het management aangegeven dat al geruime tijd sprake is van capacitaire problemen en groot personeelsverloop waardoor voormelde toezegging aan de raad niet kon worden waargemaakt. In de interviews is door het management aangegeven dat zowel in het managementteam als in het wethoudersoverleg hiervan melding is gemaakt. De rekenkamercommissie heeft dit niet kunnen staven op basis van verslagen o.i.d.

De rekenkamercommissie heeft echter moeten constateren dat er noch door het management noch door het college maatregelen zijn getroffen die zouden hebben geleid tot het nakomen van de afspraken met de raad, zoals die zijn opgenomen in de raadsinformatiebrief van 17 september 2004 en latere besluiten. De rekenkamercommissie vindt dit een ernstige tekortkoming. Daarnaast begrijpt de commissie niet waarom de raad het college hierop niet heeft aangesproken.

- Het niet doorvoeren van budgetsubsidies heeft zowel voor de instellingen als de gemeente in beginsel nadelige gevolgen. Zo moet een instelling die een garantiesubsidie heeft gekregen (c.q. een exploitatiesubsidie krijgt) een eventueel exploitatieoverschot terug betalen aan de gemeente. Bij een budgetsubsidie hoeft dat niet (tenzij de prestaties niet zijn gehaald). Dan kan het overschot naar eigen inzicht worden aangewend of gereserveerd worden (art. 22 ASV 2007).

De gemeente heeft als gevolg van het ontbreken van heldere prestatieafspraken in de subsidiebeschikkingen niet op prestaties af kunnen rekenen. Nog afgezien van het feit dat de gemeente in de afgelopen jaren soms niet heeft kunnen zien hoe het gegaan is met het realiseren van prestaties (omdat sommige instellingen geen activiteitenverslag hebben ingediend), kan het ondermaats presteren geen financiële gevolgen voor de instellingen hebben aangezien er bij de subsidieverlening geen afspraken over zijn gemaakt (uitzonderingen: de Leest en Maas en Leije).

- De ASV 1999 kende de subsidievorm "garantiesubsidie" niet maar deze titel is in de beschikkingen veelvuldig gehanteerd. Volgens de matrix zoals opgenomen onder bijlage 2 is in de jaren 2005 en 2006 de term "garantiesubsidie" ten onrechte bij de meeste de subsidiebeschikkingen gehanteerd. Naast de problemen, zoals hiervoor geschetst, hadden hierdoor ook juridische problemen kunnen ontstaan. Bij een eventueel juridisch geschil had men dan moeten constateren dat bepaalde verplichtingen van instellingen (die normaliter bij een bepaalde subsidiesoort horen) niet geregeld waren, en dus ook niet afgedwongen hadden kunnen worden. Ofschoon het de rekenkamercommissie niet ge-

bleken is dat zo'n situatie zich heeft voorgedaan, heeft de gemeente zeker zeven jaar een dergelijk risico gelopen.

- Ten aanzien van de vraag of de ASV goed geïmplementeerd is geldt in zijn algemeenheid en in overwegende mate voor de onderzoeksperiode 2005 en 2006 dat, de noodzakelijke aanlevering van documenten, de beoordeling daarvan en het afgeven van de beschikkingen onvoldoende op orde was. Wij verwijzen hiervoor naar de bijgevoegde matrix (bijlage 2).

Met name het niet beschikbaar zijn bij een subsidieaanvraag met begroting en/of activiteitenplan zijn grote tekortkomingen. In 2005 ontbraken bij de meeste instellingen de subsidieaanvragen. In dat jaar ontbraken bij drie instellingen het activiteitenplan, in 2006 bij twee. Datzelfde geldt voor het niet insturen van een activiteitenverslag. Het activiteitenverslag ontbakt in de ons overgelegde stukken bij vijf instellingen in 2005 (op een totaal van tien instellingen) en in 2006 bij twee instellingen (op een totaal van zes). In formele zin waren daardoor de betreffende subsidieverleningen en -vaststellingen niet in overeenstemming met de regels van de ASV, althans dat kan op basis van de beschikbare documenten worden betwijfeld.

Overigens gaven enkele geïnterviewde ambtenaren en vertegenwoordigers van instellingen aan dat afspraken m.b.t. geplande activiteiten veelal mondeling aan de orde kwamen.

## 2.3 INHOUDELIJKE BELEIDSKADERS

### NORM

4. Elke subsidie wordt verstrekt op basis van door de Raad vastgesteld inhoudelijk beleid. De beleidsdoelstellingen zijn SMART geformuleerd.
5. Deze beleidsdoelstellingen zijn ook in de programmabegroting vastgelegd.

De rekenkamercommissie is per onderzochte instelling nagegaan:

- of de subsidie verstrekt is op basis van door de raad vastgesteld inhoudelijk beleid en of die beleidsdoelstellingen SMART geformuleerd zijn;
- of de beleidsdoelstellingen ook in de programmabegroting vastgelegd zijn.

### BEVINDINGEN

- **Inhoudelijk beleid raad**

Mozaïek: In 2000 is een nota vastgesteld over de koepelorganisatie welzijnswerk. De inhoud gaat over wat voor soort organisatie moet zijn. Op deelterreinen van het werkkerrein van is door de raad beleid geformuleerd: ouderenbeleid 1999, hoofdlijnen toekomst buurtwerk 2005, jeugdbeleid 1999. Er zijn geen specifiek meetbare doelen aan te ontlennen als althans vertaling gemaakt moet worden naar de door jaarlijks te realiseren resultaten.

In de nota over buurtwerk staan bijv. wel enkele algemeen geformuleerde ambities (“behoud en versterking van een leefbare en zelfredzame samenleving”) maar geen specifieke doelen voor Mozaïek.

Tavenu: In 1999 is door de raad de nota jeugd- en jongerenbeleid in Waalwijk vastgesteld en verder zijn zowel in 1999 als in 2005 in de raad de kerntakennotitie van de Stichting Jongerencentra Waalwijk (SJW) aan de orde geweest.

De nota Kerntaken van SJW is door SJW zelf gemaakt, in samenspraak met de gemeente. Aan de nota jeugd- en jongerenbeleid in Waalwijk zijn geen specifiek en meetbare doelen te ontlennen. De kerntakennotities uit 1999 en 2005 zijn primair activiteitenprogramma’s van de SJW. In de nota Kerntaken 2005 staat heel algemeen beschreven dat het doel is om “een ontmoetingsmogelijkheid te bieden om vandaar uit te werken aan het ontplooiën en uitvoeren van activiteiten”. Het geeft geen concreet te realiseren doelen aan, maar is louter activiteitengericht.

De raad heeft op die wijze wel kennis kunnen nemen van de voorgenomen activiteiten.

Ook in de recent gepubliceerde nota Zorgen voor een zorgeloze jeugd (maart 2008) staan vooral uitgangspunten van beleid, en niet zozeer concrete doelen dat richtinggevend zou kunnen zijn voor de aansturing van Tavenu.

De Terp, De Leest, de Bibliotheek: Er is beleid geformuleerd in de Aanzet Cultuurnota 1996 en de Kaders voor cultuurbeleid 2005. Deze nota's bevatten algemene doelstellingen en zijn meer intenties dan doelstellingen waar specifieke meetbare doelen aan ontleend kunnen worden en die doorvertaald kunnen worden naar de instellingen. Datzelfde kan gezegd worden van de recente geformuleerde kaders cultuurbeleid (voorjaar 2008), waarin wel enkele algemene notities staan (zoals regie op basis van behoefte en inhoud; stimuleren van diversiteit en van culturele competenties), maar geen concrete handvatten ter aansturing van de grote cultuurinstellingen.

Maas en Leije: Er is geen door de raad vastgesteld inhoudelijk beleid aangetroffen.

Peuterspeelzalen: De raad heeft in 2006 de notitie peuterspeelzaalbeleid 2006 vastgesteld. Er staan concrete en meetbare doelen in, gericht op de aansturing van het peuterspeelzaalwerk. Zoals: het verhogen van de deelname van 2 en 3 jarigen aan een VVE-programma tot 80%. In deze nota staan duidelijk de randvoorwaarden die aan peuterspeelzalen worden gesteld. Deze nota is de enige beleidsnota die in de ogen van de rekenkamercommissie een heldere visie paart aan SMART geformuleerde doelen, die richtinggevend (kunnen) zijn voor de betreffende instelling(en).

Den Bolder: De raad heeft bij de investering voor het gebouw en in deelnota's algemene doelstellingen geformuleerd die Den Bolder raken maar er kunnen geen meetbare doelen aan ontleend worden.

Zidewinde: De voormalige gemeente Sprang-Capelle heeft bij raadsbesluit vastgelegd dat de gesubsidieerde zich verplicht Zidewinde opengesteld te houden t.b.v. verenigingsactiviteiten en overige sociaal culturele activiteiten in Sprang-Capelle. Er kunnen geen specifiek meetbare doelen aan ontleend worden.

Schoenenmuseum: De raad was nauw betrokken bij problemen, inhoud en toekomst van het schoenenmuseum. Het streven is erop gericht om het schoenenmuseum in het Chap (cultuur historisch ankerpunt) onder te brengen. Er zijn ambities over bezoekersaantallen geformuleerd maar die zijn niet in de beschikking uitgewerkt.

- **Doelstellingen beleid in programmabegroting**

Mozaïek: In de programmabegroting 2006 worden de beleidsdoelstellingen van Mozaïek niet genoemd.

Maas en Leije: In de programmabegroting 2006 zijn slechts zeer summier doelstellingen opgenomen die betrekking hebben op de taak van Maas en Leije.

Voor de navolgende instellingen zijn in de programmabegroting 2006 geen specifieke doelstellingen opgenomen die de taak van de instelling expliciet duiden: Tavenu, De Terp, De Leest, Bibliotheek, Peuterspeelzalen, Den Bolder, Zidewinde, Schoenenmuseum.

Geconstateerd is overigens wel dat voor de programmabegroting 2009 een traject is gestart om de doelstellingen SMART te gaan formuleren.



## 2.4 EVALUATIE SUBSIDIEBELEID EN INHOUDELIJK BELEID

### NORM

6. Het subsidiebeleid en het inhoudelijk beleid worden regelmatig geëvalueerd

### BEVINDINGEN

- Wat de regelmatige evaluatie van het subsidiebeleid betreft stelt de rekenkamercommissie vast, dat noch, de in artikel 27 van de ASV 1999 opgelegde vijf jaarlijkse verslaglegging, noch de in de financiële verordening ex art 212 van de Gemeentewet bedoelde 4 jaarlijkse bijstelling van de kaders voor subsidieverstrekingen worden opgesteld en door de raad behandeld.
- Ook met betrekking tot het inhoudelijke subsidiebeleid zijn geen beleidsevaluaties aangetroffen.

## 2.5 CONCLUSIES HOOFDSTUK 2

### T.a.v subsidiebeleid

- Door de gemeenteraad is geen specifiek subsidiebeleid geformuleerd. De wijze van aansturen via budgetsubsidies is daardoor onvoldoende van de grond gekomen.
- In de ASV's van 1999 en 2005, die de basis vormt voor de subsidieverstrekking in de onderzoeksjaren 2005 – 2006, komt de budgetsubsidie als subsidievorm feitelijk niet voor (al worden er wel enkele budgetsubsidies verstrekt). Pas vanaf 2007 wordt de budgetsubsidie in de ASV geregeld. Invoering budgetsubsidies komt traag op gang en er is niet conform toezeggingen van de afdeling Welzijn richting het college en van het college richting de raad gerealiseerd. De raad heeft niet ingegrepen toen bleek dat de invoering zeer gebrekkig verliep.
- Van de tien onderzochte instellingen zijn maar twee subsidies (De Leest en Maas en Leije) in de vorm van een budgetsubsidie verstrekt. Bij de acht overige instellingen staan er geen prestatieafspraken in de subsidiebeschikking.
- Aan de achtereenvolgende ASV 's kleven enkele juridische onvolkomenheden. Daarnaast zijn de ASV's ook niet goed geïmplementeerd en geoperationaliseerd. De subsidieverlening aan enkele instellingen was in de periode 2005-2006 niet in overeenstemming met de regels van de ASV. De ASV 2007 is op het punt van budgetsubsidies te summier.
- In geen van de beschikkingen is, in de onderzoeksperiode 2005 - 2006, de relatie prestaties/activiteiten versus kostprijs te leggen.
- De verplichte evaluatie van het subsidiebeleid vindt niet plaats.

### T.a.v. beleidsinhoud

- Ten aanzien van het merendeel van de onderzochte instellingen zijn door de raad meestal in algemene zin doelstellingen geformuleerd maar het is (met uitzondering van het peuterspeelzaalbeleid) niet gelukt om de doelstellingen dusdanig SMART te formuleren, zodat ze de basis kunnen vormen voor een subsidiecontract en een sturende werking hebben. In het verlengde daarvan zijn ook in de programmabegroting geen duidelijke doelstellingen geformuleerd.
- Er worden geen beleidsinhoudelijke evaluaties gemaakt.

## 2.6 AANBEVELINGEN HOOFDSTUK 2

- De raad moet alsnog heldere inhoudelijke beleidskaders formuleren voor de betrokken beleidsvelden teneinde betere sturing te kunnen geven aan het betreffende subsidieveld.
- De raad en het college zorgen ervoor dat in de programmabegroting heldere toetsbare doelen worden geformuleerd die duidelijk richting geven aan de subsidieverlening.
- De gemeenteraad geeft het college opdracht het subsidiebeleid te formuleren, inclusief een daarmee corresponderende ASV, teneinde de wijze van sturing via (budget)subsidies beter te regelen.
- De ASV dient te worden herzien.
- In het te actualiseren subsidiebeleid worden de volgende zaken geregeld:
  - De introductie van het program van eisen als inhoudelijke opdracht vanuit de gemeente, waarop de instellingen hun subsidie-aanvraag baseren. In dit PvE worden de verwachte resultaten zo SMART mogelijk geformuleerd.
  - In hun subsidie-aanvraag geven de instellingen concreet aan met welke prestaties (aard, omvang en kwaliteit) de gewenste resultaten behaald gaan worden.
  - De relatie tussen prestaties/ activiteiten en kostprijs dient inzichtelijk te zijn; daartoe maken de instellingen een productenbegroting.
- Er dient een realistische planning te worden opgesteld m.b.t. het ontwikkelen van budgetsubsidiecontracten voor de (semi-)professionele instellingen.
- Er wordt nauwgezet de hand gehouden aan de bepalingen uit de ASV die betrekking hebben op de subsidiesoort en de daarbij behorende verplichtingen van de instellingen.
- De mandaatregeling wordt voortaan correct toegepast.
- De verplichte evaluatie van het gemeentelijk subsidiebeleid moet worden uitgevoerd.
- Het is zinvol om de mogelijkheden van marktwerking in de gesubsidieerde sector nader te onderzoeken.

### 3 DOELMATIGE TOEPASSING SUBSIDIETRAJECT

#### VRAGEN

- Zijn er ten behoeve van de subsidieverstrekking prestaties en verwacht resultaat vastgesteld die door de instelling dienen te worden gerealiseerd, zowel kwalitatief als kwantitatief en qua tijd?
- Zo ja, hoe luiden die prestaties en resultaten?
- Zijn deze prestaties/resultaten voldoende concreet om te kunnen dienen als toetsingskader. Met andere woorden is het een basis voor toetsing van de effectiviteit van de instelling?
- Is er door de instelling verantwoording afgelegd op een wijze die het mogelijk maakt om prestaties en resultaten te kunnen toetsen? Zowel kwalitatief als kwantitatief?
- In hoeverre heeft binnen het gemeentelijk apparaat een (kwalitatieve en kwantitatieve) toetsing plaatsgevonden?

#### CONTEXT

Het subsidietraject laat zich als volgt onderverdelen.

##### Fase 1 Aanvragen en verlenen subsidie

De eerste stap in het subsidiemodel betreft de subsidieverlening door het College die de door de Raad vastgestelde beleidskaders vertaalt in afspraken met subsidie ontvangende instellingen. Gedurende deze stap dienen instellingen aanvragen in die worden beoordeeld door het College van B&W waarna verleningsbeschikkingen worden opgesteld.

##### Fase 2. Uitvoering afspraken door instelling

De tweede fase in het subsidiemodel is de uitvoering door de instelling van de in de verleningsbeschikking vastgelegde afspraken. De gemeente monitort het uitvoeren van de activiteiten, het leveren van de afgesproken prestaties en de te bereiken resultaten.

##### Fase 3 Verantwoorden en vaststellen

De derde fase van het subsidiemodel is het verantwoorden en vervolgens vaststellen. Nadat de prestatie is geleverd zal de instelling zich volgens de daartoe gestelde regels verantwoorden over de besteding van de middelen. Het College van B&W controleert deze verantwoording en stelt de subsidie vervolgens vast, al dan niet conform de verleningsbeschikking.

##### Fase 4 Evalueren

De laatste fase van het subsidietraject betreft de evaluatie. Het College van B&W zal in deze fase moeten beoordelen of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan het hiermee beoogde doel, en zich hierover verantwoorden naar de Raad. De beleidscirkel is hiermee gesloten aangezien de Raad deze

informatie gebruikt om de kaders (bij) te stellen.

De doeltreffendheid van subsidieverstrekking wordt idealiter gewaarborgd doordat meerjarig beleid in de vorm van resultaat- en prestatieafspraken wordt vertaald naar uitnodigingen (met programma's van eisen) tot het indienen van aanvragen en subsidiebeschikkingen. De subsidiëring en de subsidieafspraken passen binnen de jaarlijkse begroting. Sturing wordt mogelijk omdat diezelfde prestatieafspraken de basis zijn voor de verantwoording door de instelling, de vaststelling en de uiteindelijke evaluatie.

De doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente wordt uiteraard bepaald door het zorgvuldig en consequent uitvoeren van de verschillende activiteiten die onderdeel uitmaken van de beschreven fases. Subsidiebeleid vereist een doelmatig 'inkopen'. De onderlinge verwevenheid van de verschillende fases spreekt immers voor zich; als in een van de stappen haperingen ontstaan dan werken die door in de stappen die volgen. Ook de rechtmatigheid zal op verschillende punten in het gedrang kunnen komen.

### 3.1. SUBSIDIEAANVRAAG

#### NORM

1. De beleidsdoelstellingen worden vooraf aan het subsidietraject vertaald in een concrete opdracht /program van eisen zodat instellingen hun aanvraag hierop kunnen baseren.
2. Instellingen dienen tijdig een formele aanvraag in die voldoet aan de eisen..
3. De prestaties uit het activiteitenplan dat de instellingen over leggen zijn SMART qua output, bereik en zo mogelijk resultaat.

#### BEVINDINGEN

- Voorafgaande aan het subsidietraject wordt door het college geen concrete opdracht of een programma van eisen vastgesteld dat gerelateerd is aan de beleidsdoelstellingen die door de raad zijn vastgelegd zodat de instellingen hun aanvraag hierop kunnen baseren.

De instellingen zijn leidend bij het opstellen van de activiteitenplannen (voor zover die aanwezig zijn – niet alle instellingen dienden een activiteitenplan in). De gemeente is daarmee in zekere zin volgend op wat de aanvrager in zijn activiteitenplan aandraagt.

In de onderzoeksperiode is op basis van dossieronderzoek vastgesteld dat in 6 van de 10 onderzochte subsidietrajecten een formele aanvraag achterwege is gebleven. Wel is het zo dat in alle gevallen, met uitzondering van De Terp, begrotingen ingediend zijn die in de praktijk als aanvraag aangemerkt zijn. In 2004 zijn voor de 10 subsidietrajecten (traject 2005) slechts in 4 gevallen de begroting en rekening tijdig ingediend. In 2005 zijn door de gemeente de teugels met betrekking tot het tijdig indienen van de jaarstukken door de instellingen strak aangehaald en vertaald naar beleidsregels die in de verordening hun weerslag hebben gekregen. Bij de aanvragen voor 2006 is dat ook meteen merkbaar. De begrotingen en rekeningen van de onderzochte instellingen zijn toen tijdig aangeleverd.

Het verplicht gestelde activiteitenplan, dat bij de aanvraag gevoegd dient te worden, is in de helft van de gevallen niet aangeleverd.

Vanwege bovenstaande gebreken aan de subsidieaanvraag – zoals we reeds hebben geconstateerd in paragraaf 2.2. – was de subsidieverlening voor de jaren 2005 en 2006 aan diverse instellingen in feite niet in overeenstemming met de ASV. Niettemin zijn de subsidies wel verstrekt.

- Het werken met volwaardige activiteitenplannen is nog niet bij alle instellingen ingevoerd. Kijkend naar de activiteitenplannen of bijlagen bij de begroting die als zodanig kunnen gelden, ontstaat het volgende beeld over de mate waarin instellingen hun activiteiten qua output, bereik en

resultaat voldoende SMART hebben geformuleerd. We hebben primair naar 2006 gekeken, maar ook aangegeven als er later nog progressie te bespeuren is.

Mozaïek: Is prima uitgewerkt qua output en qua bereik. Overzichtelijk weergegeven productenmatrix. Beoogd resultaat soms genoemd. Ook is aangegeven dat aan vraagarticulatie gewerkt wordt.

Tavenu: Is voldoende uitgewerkt in Kerntakennotitie qua output en bereik. Er staan geen beoogde resultaten per product in. Maar er blijkt geen 1op1 relatie te zijn met de jaarlijkse activiteiten. Volgens Tavenu komt dat omdat de gemeente tussendoor ook vraagt om medewerking aan activiteiten. De lijst van producten in de Kerntakennotitie kan dus eigenlijk niet beschouwd worden als het jaarlijkse activiteitenplan.

Maas en Leije: Is prima uitgewerkt qua output en bereik. Overzichtelijk weergegeven in productenbegroting. Beoogd resultaat soms genoemd.

De Leest: Er wordt geen specifiek activiteitenplan overlegd, maar er wordt aangesloten bij de genoemde prestaties in de budgetsubsidieafspraken van 2002 -2005. Opmerkelijk is wel dat de begroting uitgaat van de benodigde capaciteit om o.a. ruim 100 professionele theatervoorstellingen te maken, terwijl er volgens de vigerende budgetsubsidie maar 50 gevraagd worden.

Bibliotheek: Is voldoende uitgewerkt qua output en bereik. Geen informatie over resultaat.

Den Bolder: Is voldoende uitgewerkt qua output en bereik. Geen informatie over resultaat.

Navolgende instellingen hebben hun activiteiten nog niet SMART geformuleerd:

De Terp, Peuterspeelzalen, Zidewinde, Schoenenmuseum.

## 3.2 KWALITEIT BESCHIKKINGEN

### NORM

4. De beschikkingen voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden in de ASV.

### BEVINDINGEN

- Zoals geformuleerd in hoofdstuk 2.2 is de benaming van de subsidie in de onderzoeksperiode over het algemeen niet juist (zie matrix).
- De ASV 2007 geeft geen specifieke richtlijnen waar een budgetsubsidiebeschikking aan moet voldoen; er wordt wel in aangehaald dat het college “doelgebonden verplichtingen” op kan leggen. In de praktijk zijn de beschikkingen vooral gebaseerd op financiële aspecten. Afgezien van de subsidieverleningbeschikkingen voor de beide instellingen met een budgetsubsidie (De Leest en Maas en Leije) , wordt in geen van de andere subsidiebeschikkingen verwezen naar prestatieverplichtingen. In formele zin zijn de instellingen dus niet verplicht prestaties te leveren.



### 3.3 TE LEVEREN PRESTATIES IN RELATIE BUDGET

#### NORM

5. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen let de gemeente op de doelmatigheid en de effectiviteit, mede gelet op eerdere ervaringen, en ziet er op toe dat er geen onnodige risico's worden gelopen.
6. De prestatieafspraken die in de beschikking voor budgetsubsidie worden opgenomen zijn SMART en sluiten aan op de door de gemeente vastgestelde inhoudelijke kaders.
7. Er is bij budgetsubsidies goed aan te geven wat de relatie tussen de omvang van het geld en de te leveren prestaties ("waar voor je geld").

#### BEVINDINGEN

- Zoals blijkt uit de beantwoording van norm 12 e.v. worden nagenoeg geen schriftelijke analyses geproduceerd over de te maken prestatieafspraken (als daar al sprake van is). Een aantoonbare toets op doelmatigheid en effectiviteit komt daarmee onvoldoende uit de verf.

Feitelijk wordt - voor wat de 'basissubsidie' betreft (dus niet m.b.t. subsidie voor afzonderlijke projecten) - de subsidie van het vorige jaar gecontinueerd (eventueel aangevuld voor loon- en prijsontwikkeling). Er vindt dus geen onderhandeling plaats over de verhouding prestaties- benodigd subsidiebudget.

De betrokken ambtenaren doen - voorzover de rekenkamercommissie bekend - ook geen toets op de doelmatigheid van de aangevraagd middelen. Zij hebben geen informatie over de benodigde netto-productieve uren voor het activiteitenplan, doen geen toets m.b.t. de netto-productieve uren in relatie tot de geraamde personeelscapaciteit en hanteren geen (vergelijkbare) normen voor overhead. Ook hanteren ze geen kengetallen die iets zeggen over de doelmatige aanwending van middelen door de instelling.

- In de bevindingen in hoofdstuk 2.2 is reeds uiteengezet, dat per saldo slechts budgetsubsidiecontracten zijn afgesloten met De Leest en Maas en Leije. Dat is erg weinig omdat er al meer verenigingen zijn die een behoorlijk activiteitenplan weten op te stellen en daarmee dus een aanzet leveren voor het uitwerken van budgetsubsidies.

De contracten toetsend, ontstaat het volgende beeld:

De Leest: Er is een budgetcontract waarin prestaties enigszins globaal maar SMART geformuleerd zijn op het punt van aantallen. Omdat de gemeentelijke kaders zoals opgemerkt bij 2.1.5 in de programmabegroting of anderszins niet SMART geformuleerd zijn en een hoog abstractieni-

veau hebben is de link tussen contract en kaders moeilijk te leggen. Wat opvalt is dat de feitelijke prestaties die van De Leest gevraagd worden al jarenlang niet meer sporen met de feitelijke prestaties die De Leest levert. Zo worden er vanaf 2002 50 professionele theatervoorstellingen gevraagd, terwijl de Leest er al jarenlang meer dan 100 op de planken brengt (2006: 108). Aan de andere kant haalt de Leest de voorgeschreven amateurvoorstellingen al geruime tijd niet (meer). Het is daarom des te opmerkelijker dat de (achterhaalde) budgetsubsidieafspraken voor de periode 2002-2005 nadien zijn verlengd tot 2009.

Maas en Leije: De Raamovereenkomst budgetsubsidie is SMART geformuleerd. Maar het valt wel op dat het geen output- of bereikcijfers betreft, maar in te zetten formatie, dus input/throughput. De overeenkomst heeft dus niet echt de kenmerken van een budgetsubsidie. Wel worden er jaarlijks afspraken op outputniveau gemaakt.

Voor wat betreft de aansluiting met de inhoudelijke kaders geldt hetzelfde als opgemerkt bij De Leest.

- Geïnterviewde ambtenaren en de portefeuillehouder geven aan dat het toevoegen van kwalitatieve prestatieafspraken een verbetering zou inhouden maar dat het uiterst ingewikkeld en discutabel is om de te bereiken effecten SMART te formuleren en te toetsen. Met name hebben zij (en volgens hen ook de instellingen) moeite om het gewenste resultaat te formuleren.

### 3.4 NALEVING REGELS

#### NORM

8. De besluitvorming rond subsidies is in overeenstemming met de hiervoor vastgestelde regels.

#### BEVINDINGEN

- Zoals in eerdere hoofdstukken vermeld worden de regels m.b.t. de besluitvorming op het punt van indienen en verlenen van subsidies in de onderzoeksperiode 2005 - 2006 nog onvoldoende toegepast (hetzelfde wordt hierna geconstateerd t.a.v. het vaststellen van subsidies - zie paragraaf 3.6). Wel is het zo dat in de interviews door het afdelingshoofd en beleidsmedewerkers aangegeven is dat de invoering van het geautomatiseerd systeem ISA4all een goed handvat vormt om de beheersing op het punt van besluitvormingsmomenten aanmerkelijk te verbeteren. In 2007 is een eerste verbeteringslag gemaakt aan de voorkant van het subsidietraject en in 2008 wordt vooral ingezet op het verbeteren van het traject dat samenhangt met beoordeling en vaststelling.
- Van de zijde van Interne Controle wordt opgemerkt dat er m.b.t. het proces van subsidieverstrekking en daarmee ook van de rechtmatigheid nog het nodige te verbeteren valt. In het verslag van IC over diverse subsidiedossiers 2006 en 2007 wordt opgemerkt dat er t.a.v. het administratieve proces er sprake is van een verbeteringslag, maar we lezen daarover ook: " Voor wat betreft het toetsingsjaar 2006 en 2007 zijn deze verbeteringen nog niet zichtbaar" (uit controlerapport gemandateerd sept./okt. 2007). Uit de aan de rekenkamercommissie overlegde overzichten van IC blijkt dat er m.b.t. de rechtmatigheidstoets 2007 een groot aantal mankementen te bespeuren valt t.a.v. de verplichte elementen uit de ASV .
- De rekenkamercommissie stelt tenslotte vast dat –uitgezonderd wanneer er extra subsidie werd verstrekt- subsidieverleningen en subsidievaststellingen de afgelopen jaren niet of nauwelijks in het college aan de orde gesteld zijn. Dit heeft blijkens de interviews en het dossieronderzoek te maken met de wijze waarop binnen de afdeling Welzijn de mandaatregeling geïnterpreteerd is. Door de verkeerde uitleg van nummer 10.2<sup>4</sup> van deze regeling wordt de subsidiebeschikking ten onrechte door het afdelingshoofd afgegeven en dat is nog steeds de praktijk. In die bepaling wordt het hoofd van de afdeling Welzijn tot het verlenen van voorschotten op subsidies. Het is onjuist om daaruit af te leiden dat dus ook de subsidieverlening- en vaststelling gemandateerd

---

<sup>4</sup> Mandaatregeling m.b.t.: Het beslissen op het verlenen van voorschotten op subsidies.

zijn. Het gevolg hiervan is dat het college daardoor zijn besluitvormende bevoegdheid onvoldoende tot zijn recht kan laten komen. De regelmatige informatie-uitwisseling met een portefeuillehouder doet daar niet aan af.

### 3.5 UITVOERENDE ACTIVITEITEN

#### NORM

9. De gemeente is goed op de hoogte van het reilen en zeilen in een budgetgesubsidieerde instelling.
10. Indien hiertoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat de afgesproken prestaties niet worden behaald, zal i.o.m. de betrokken instelling bezien moeten worden op welke wijze afspraken alsnog kunnen worden nagekomen.
11. De instellingen realiseren de gemaakte prestatieafspraken.

#### BEVINDINGEN

- De rekenkamercommissie heeft met een vijftal instellingen interviews gehouden te weten: Stichting Jongerenwerk Waalwijk (Tavenu), Mozaïek, Bibliotheek, De Leest en Stichting Peuterspeelzalen Waalwijk.  
Tijdens de interviews is gebleken, dat de gemeente, met name op ambtelijk niveau, veelvuldig contact heeft met de instellingen en dat die contacten vooral tot stand komen bij de aanpak van specifieke problemen. Meerdere disciplines van de gemeente zijn daarbij betrokken. Ook anderszins worden in het kader van de subsidierelatie ambtelijk en bestuurlijk met enige regelmaat contacten onderhouden over uitvoeringsactiviteiten door de instelling en daarmee samenhangende aspecten m.b.t. de hoogte van de subsidie. Deze contacten worden gewaardeerd. Niettemin wordt door drie van de hiervoor genoemde instellingen, Tavenu en peuterspeelzalen uitgezonderd, echter ook aangegeven, dat er behoefte bestaat aan meer duidelijke en heldere vraagarticulatie en beleidsontwikkeling van de zijde van de gemeente. De gemeente is nu eerder volgend dan sturend. Deze drie geven ook aan dat een inhoudelijke respons op de aangeleverde stukken, zoals begroting en rekening, belangrijk wordt gevonden. Ook wordt een snellere reactie op vragen en voorstellen op prijs gesteld, maar die wordt niet altijd gegeven. Meerdere instellingen hebben te kennen gegeven dat de discussie met de gemeente over het financieel meerjarenperspectief, met name m.b.t. loon- en prijsontwikkeling en bezuinigingstaakstellingen, moeizaam verloopt. De instellingen vinden dat de (beleids)dialog met de gemeente onvoldoende uit de verf komt.
- Omdat er nauwelijks schriftelijke analyses zijn van de geleverde prestaties is het voor de rekenkamercommissie niet mogelijk geweest om te bepalen of de instellingen de prestatieafspraken nagekomen zijn. Daar komt bij dat die afspraken, zoals eerder vastgesteld, over het algemeen onvoldoende SMART zijn geformuleerd.

### 3.6 VERANTWOORDING EN BEOORDELING EN SUBSIDIEVASTSTELLING

#### NORM

12. Er vindt een juiste en tijdige verantwoording plaats conform de regels en afspraken in de ASV en de beschikking.
13. Daar waar dat vereist is wordt de jaarrekening gecontroleerd door een door de instelling aan te stellen accountant.
14. De gegevens die door de instelling worden gerapporteerd worden conform de eisen van de ASV en de subsidieverlening beoordeeld en gecontroleerd.
15. Indien gemaakte prestatieafspraken niet worden gerealiseerd vindt altijd overleg plaats met de betrokken instelling.
16. Daar waar de gemaakte afspraken niet zijn nageleefd heeft dit consequenties voor de vaststelling van de subsidie.
17. Aan de hand van rapportages door instellingen beoordeelt het college de doelmatigheid en de doeltreffendheid en stelt eventueel de inhoudelijke opdracht voor de instelling bij.
18. De gemeenteraad oefent zijn controlerende functie uit t.a.v. de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidies.

#### BEVINDINGEN

- Op het punt van de verantwoording kan vastgesteld worden, dat, als we naar de financiële jaarverslagen over 2005 kijken, acht instellingen die op tijd ingediend hebben, één instelling niet op tijd was en één instelling slechts een voorlopig financieel jaarverslag ingediend heeft. Kijken we naar de inhoudelijke jaarverslagen over 2005, dan moet vastgesteld worden dat vier instellingen die op tijd ingediend hebben, één instelling het niet op tijd ingediend heeft en dat vijf instellingen geen inhoudelijk jaarverslag aangeleverd hebben. In 2006 hebben twee van de zes instellingen geen activiteitenverslag ingediend.
- Het insturen van een activiteitenverslag is conform de Algemene Subsidieverordening een verplichting, vooraleer de gemeente tot vaststelling van de subsidie kan overgaan. De rekenkamercommissie stelt vast dat bij Tavenu en de peuterspeelzalen geen correcte subsidievaststelling plaats had kunnen vinden, aangezien van deze instellingen geen activiteitenverslag over de jaren 2005 en 2006 is ontvangen. Overigens heeft de commissie geen documenten aangetroffen van de subsidievaststellingen t.a.v. Mozaïek en Tavenu (2005 en 2006), over Maas en Leije (2005) en de bibliotheek (2006).

- In de verordening is geregeld dat indien de subsidie, ongeacht de soort, het bedrag van € 34.000,- overschrijdt, de instelling verplicht is om een accountantsverklaring in te dienen. In de onderzochte cases blijkt dit ook het geval te zijn.
- Ten aanzien van de controle door de afdeling Welzijn van de financiële en inhoudelijke jaarverslagen, met name voor wat betreft de gemaakte prestatieafspraken, heeft de rekenkamercommissie het volgende vastgesteld. Rapportages in de vorm van een analyse worden niet volgens een vast format en structureel uitgevoerd. Uit de subsidiebeschikkingen valt op te maken, dat er wel naar de financiële aspecten wordt gekeken. Ten aanzien van de inhoudelijke jaarverslagen en prestatiegegevens moet aan de hand van de beschikkingen en op basis van de interviews vastgesteld worden, dat analyses op dat punt slecht in beperkte mate en op hoofdlijnen gemaakt worden en niet schriftelijk worden vastgelegd.
- Zoals vermeld in hoofdstuk 2.1 worden er nog nauwelijks SMART geformuleerde afspraken aan de subsidiebeschikkingen verbonden. Het opstellen en beoordelen van rapportages over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid komen daardoor niet uit de verf. Noch college, noch raad, komen daardoor toe aan hun controlerende rol. Uit de dossiers heeft de rekenkamercommissie niet op kunnen maken dat college of raad daar vraagtekens bij hebben gezet.
- Het is de rekenkamercommissie opgevallen dat bij één van de twee gevallen dat er afgerekend kon worden op basis van de vooraf gestelde prestatieafspraken (nl. bij de De Leest en Maas en Leije) er bij de subsidievaststelling van De Leest sprake is van een subsidievaststelling conform de subsidiebeschikking, terwijl minimaal één van de prestaties volstrekt niet wordt gehaald. Zo bleef in 2006 het aantal amateurvoorstellingen (nl. 30) duidelijk achter bij het overeen gekomen aantal in de budgetsubsidie-afpraak (nl. 47). De commissie begrijpt dan ook niet dat in de vaststellingsbeschikking (d.d. 12 november 2007) wordt gesteld dat De Leest de overeengekomen prestaties heeft geleverd.
- De rekenkamercommissie constateert dat de verantwoording voornamelijk financieel van aard is en dat er geen directe relatie gelegd wordt tussen activiteiten en budget.

### 3.7 OORDEEL OVER “DE WAALWIJKSE AANPAK”.

Tijdens de interviews heeft de afdeling welzijn, die voorafgaande aan de interviews kennis genomen had van de door de rekenkamercommissie geformuleerde normen, aangegeven weliswaar deels daarmee in te stemmen maar deels daar ook kanttekeningen bij te maken. In wat wordt genoemd “De Waalwijkse Aanpak” wordt de huidige werkmethode nader verklaard (zie bijlage 4).

Deze aanpak bevat drie elementen die in dit hoofdstuk aan de orde zijn.

Te weten:

1. De gemeente als vragende partij.
2. Het frequente mondelinge contact met de instellingen waardoor minder schriftelijk vastgelegd zou behoeven te worden.
3. SMART formuleren kent beperkingen.

De rekenkamercommissie merkt naar aanleiding van deze aanpak in zijn algemeenheid op dat het om een ambtelijke notitie van de afdeling welzijn gaat die niet door het college is geaccordeerd. Specifiek ten aanzien van de hiervoor genoemde drie elementen merkt de rekenkamercommissie het volgende op.

Als het gaat om instelling waar veel geld naar toe gaat kan er geen enkel misverstand over bestaan dat de gemeente als geldverstrekker bepaalt wat de instelling voor de subsidie dient te leveren. Het kan niet zo zijn, dat de gemeente volgend is op wat de instelling aanbiedt.

De rekenkamercommissie heeft in paragraaf 3.5 uiteengezet welke aspecten nog mankeren aan het contact van de gemeente richting de instellingen.

Onderkend wordt dat het SMART formuleren van beoogde resultaten niet eenvoudig is omdat deze lang niet altijd simpel aantoonbaar zijn. Bovendien zal het de vraag zijn of de resultaten uitsluitend aan het handelen van de instelling te danken zijn. De rekenkamercommissie is echter wel van mening, dat het SMART formuleren van prestaties en resultaten doorgaans wél mogelijk en zinvol is. De commissie refereert daarbij aan een aantal gemeenten die in staat zijn om meetbare resultaten in een programma van eisen neer te leggen, waar instellingen vervolgens ook adequaat over rapporten. Door de lokale combinaties (gemeenten en welzijnsinstellingen) die bijvoorbeeld participeren in TRILL<sup>5</sup>, zoals Tilburg, Maastricht, Den Bosch en Helmond is daarmee een goede ervaring opgebouwd.

---

<sup>5</sup> TRILL: Transparante en Resultaatgerichte Informatievoorziening, Lokaal en Landelijk



### 3.8 CONCLUSIES HOOFDSTUK 3

- In 2005 en 2006 is de aanlevering van documenten voor de subsidieaanvraag deels incompleet en deels te laat. Vanaf 2006 wordt er scherper toegezien op de naleving van de procedures. De invoering van het subsidiebeheersysteem ISA4all heeft geleid tot een verbeterde naleving van de procesgang.
- Enkele instellingen leverden in de periode 2005 – 2006 geen activiteitenplan aan, hetgeen volgens de ASV een essentiële voorwaarde was (is) voor een correcte subsidiebeschikking.
- Er vindt voorafgaand aan de subsidieverlening geen (schriftelijke) toets op doelmatigheid, risico's en te bereiken resultaat van de instellingen plaats.
- Tijdens de onderzoeksperiode zijn veelvuldig beschikkingen afgeven met een onjuiste subsidietitel, waardoor rechten en plichten van instellingen in relatie tot de gemeente in feite een diffuus karakter hadden. In de beschikkingen domineren de financiële aspecten en blijven de prestatie- en resultaatafspraken onderbelicht.
- Door een onjuiste interpretatie van de mandaatregeling door de afdeling Welzijn was (is) het college onvoldoende in staat (geweest) om invulling te geven aan zijn sturende rol.
- De instellingen hebben in de periode 2005 – 2006 de financiële jaarverslagen aangeleverd. De vereiste accountantsverklaringen werden bijgevoegd. De activiteitenverslagen echter zijn in enkele gevallen niet aangeleverd, hetgeen tot een niet correcte subsidievestigingsprocedure heeft geleid.
- Door het ontbreken van SMART geformuleerde afspraken is het niet mogelijk te toetsen op doelmatigheid en doeltreffendheid.
- De door afdeling Welzijn gepresenteerde “Waalwijkse Aanpak” bevat positieve elementen maar ontbeert een verdere uitwerking conform het normenkader dat door de rekenkamercommissie wordt voorgestaan en dat overigens gebaseerd is op normen die landelijk worden gehanteerd. De “Waalwijkse Aanpak” is een ambtelijke werkwijze die niet politiek is geaccordeerd.
- In nagenoeg alle onderzochte subsidies is het voor de rekenkamercommissie niet mogelijk gebleken om een directe relatie te kunnen leggen tussen het subsidiebedrag en de te leveren c.q. geleverde prestaties.

### 3.9 AANBEVELINGEN HOOFDSTUK 3

- Uitgangspunt bij de subsidieaanvraag en -verlening is dat de gemeente bepaalt wat wenselijk en nodig is om beleidsdoelstellingen te realiseren. In het subsidietraject hoort de gemeente zich als een opdrachtgever op te stellen. Met de instellingen worden zoveel mogelijk afrekenbare afspraken gemaakt over (throughput (activiteiten), output (prestaties) en resultaat enerzijds en de kosten daarvan (budget) anderzijds. Stelregel is: afrekenbaar waar mogelijk.
- Het college ziet erop toe dat alle relevante stukken (benoemd in de ASV) tijdig en volledig door de instellingen worden aangeleverd.
- Het college zorgt er voor dat de realisatie van afspraken met budgetgesubsidieerde instellingen beter dan tot nu toe tussentijds worden gevolgd en dat daar zonodig rapportages aan het college over worden uitgebracht. Per definitie worden van de jaarlijkse verantwoordingen door de (semi)professionele instellingen (schriftelijke) analyses opgesteld over de doelmatige aanwending van het subsidie, met name ook in relatie tot de te bereiken effecten. Deze worden met de subsidievaststelling aan het college voorgelegd.
- Het college neemt maatregelen die er voor zorgen dat subsidiebeschikkingen juridisch correct geformuleerd worden.
- De “Waalwijkse Aanpak” dient verder te worden uitgewerkt en bestuurlijk te worden geaccordeerd.
- Op basis van benchmarkgegevens van vergelijkbare instellingen kan het mogelijk zijn om b.v. voor De Leest of Maas en Leije de redelijkheid van de prijs te bepalen

## 4 PROCESSEN EN BEHEERSMAATREGELEN

### VRAGEN

- Is het proces voor het verstrekken van subsidies (met name ook budgetsubsidies) beschreven? Is het proces logisch (koopt de gemeente doelmatig in?) en wordt conform dat proces gewerkt? Indien een procesbeschrijving ontbreekt is de vraag of desondanks toch logisch en gestructureerd gewerkt wordt.
- Hoe wordt het subsidieproces ingepland? Hoe vindt budgetbewaking plaats? Hoe wordt gerapporteerd?

### CONTEXT

Zoals in hoofdstuk 1.2 beschreven richt het onderzoek zich niet op de vraag of de verschillende instellingen doelmatig functioneren maar wordt primair bekeken of de gemeente zich van haar taak gekweten heeft om gemeenschapsgelden doelmatig in te zetten. Behalve dat dit bepaald wordt door het antwoord op de vragen in de vorige hoofdstukken, wordt dit ook bepaald door de mate waarin de gemeentelijke organisatie in staat is om de werkzaamheden die samenhangen met het subsidieproces zoals in de hoofdstukken 2 en 3 te beheersen. Dus de juiste actie op het goede moment uitvoeren. Om dat te bewerkstelligen is het belangrijk dat processen en werkinstructies een adequate aanpak ondersteunen en afdwingen.

## 4.1 PROCESBEHEERSING

### NORM

1. De ASV is vertaald naar procesbeschrijvingen en procedures en het personeel is hierin getraind.

### BEVINDINGEN

- Er is een procesbeschrijving uit mei 2006 die op het punt van vraagarticulatie (formulering van de gemeentelijke opdracht) in het kader van budgetsubsiëring aangescherpt dient te worden en die overigens, zoals uit de vorige bevindingen blijkt, nog niet consequent toegepast wordt. Het eerder gememoreerde geautomatiseerde systeem ISA4all draagt blijkens het interview met het hoofd van de afdeling Welzijn inmiddels wel bij aan een betere beheersing op het onderdeel tijdige en volledige aanlevering. Zoals eerder vermeld geeft het afdelingshoofd Welzijn aan dat momenteel gewerkt wordt aan het optimaliseren van het vervolgtraject. Er zijn inmiddels documenten aangeleverd door het hoofd van de afdeling Welzijn waarin de rolverdeling is beschreven.

## 4.2 PLANNING EN WERKVERDELING

### NORM

2. Subsidiewerkzaamheden zijn in afdelings- en operationele planning, goed ingepland. Het afdelingshoofd stuurt daarop. Er is sprake van een heldere werkverdeling.
3. De voortgang en de aanwending van het beschikbare budget worden periodiek gemonitord.
4. Het college wordt via rapportages regelmatig geïnformeerd.

### BEVINDINGEN

- De subsidiewerkzaamheden zijn zodanig verdeeld dat de beleidsmedewerkers één of meerdere instellingen onder hun hoede hebben en als taak hebben om alle facetten die aan het subsidieproces verbonden zijn uit te voeren (ondersteuning op het punt van de registratie vindt plaats elders op de afdeling). In 2005 en 2006 kon niet gesproken worden van een adequate procesbeheersing en planning. Het geautomatiseerde systeem ISA4all heeft alle technische mogelijkheden in zich om het proces op instellings- en medewerkersniveau aan te sturen en te monitoren. De rekenkamercommissie kan niet beoordelen of in 2008 ISA4all het gewenste effect sorteert en memoreert op dit punt in feite de voornemens van de leiding van de afdeling Welzijn om tot een betere procesbeheersing en adequatere inhoudelijke toets te komen; een voornemen dat inmiddels wordt gedragen door een uitwerking van een heldere rolverdeling voor de verschillende medewerkers m.b.t. de registratie en behandeling van subsidieaanvragen.
- In de bedrijfsvoeringsrapportages wordt consequent een paragraaf opgenomen over subsidies. De informatie is in die zin enigszins algemeen dat het niet goed mogelijk is om ten aanzien van de professionele instellingen, waar dit onderzoek zich op concentreert, een volledig beeld te krijgen van wat er nog (on)voldoende op orde is (zie diverse bevindingen in deze rapportage).

### 4.3 CONCLUSIES HOOFDSTUK 4

- De geldende procesbeschrijving is redelijk goed zij het dat de formulering van de gemeentelijk opdracht moet worden aangescherpt. Voor het overige moet worden geconcludeerd dat er in het gehele subsidietraject nog zoveel zaken onvoldoende onder controle zijn zodat niet van een adequate beheersing kan worden gesproken. Met name het beoordelings- en vaststellingstraject vragen nog nadere aandacht. ISA4all en de aanscherping van de rolverdeling vormen een goede basis om gewenste verbeteringen in de beheersing te bewerkstelligen.
- De gemeentelijke bedrijfsvoeringsrapportage over subsidies aan (semi-)professionele instellingen is te summier.

#### **4.4 AANBEVELINGEN HOOFDSTUK 4**

- De procesbeschrijving dient te worden aangepast.
- Er dient via de gemeentelijke bedrijfsvoeringsrapportages frequenter en uitvoeriger te worden gerapporteerd over de voortgang van de door de gemeente verstrekte subsidies aan de (semi-)professionele instellingen.

## 5 HOOR EN WEDERHOOR

De rekenkamercommissie heeft de wethouder, de ambtenaren en directieleden van gesubsidieerde instellingen die geïnterviewd zijn, op 9 oktober 2008 gevraagd te reageren op het concept-rapport.

De reacties zijn in de bijlagen opgenomen.

Op basis van de ambtelijke reactie op de bevindingen (d.d. 30 oktober 2008) heeft de commissie het concept-rapport op enkele onderdelen bijgesteld of uitgebreid.

Op dit nieuwe concept-rapport van 3 december 2008 heeft het college van B&W gereageerd per brief van 17 februari 2009. Deze brief, incl. een reactie daarop van de rekenkamercommissie, is opgenomen in de bijlagen.

De commissie proeft in de brief van het college de behoefte aan een nadere toelichting, mede naar aanleiding van ons commentaar op de ambtelijke reactie. Vandaar dat wij in onze reactie wat dieper op deze brief zijn ingegaan.

Het college zegt goed gebruik te kunnen maken van ons rapport bij de optimalisatie van het subsidieproces. Dat juichen wij toe. Ook constateren wij met vreugde dat er in de tussentijd nog enkele positieve veranderingen zijn doorgevoerd.

De reactie van het college geeft de rekenkamercommissie overigens geen aanleiding om het rapport aan te passen.



## **Bijlage I a**

Met de navolgende personen en instellingen zijn interviews gehouden:

### **Gemeente:**

E. Baggerman	Portefeuillehouder
H. Brekelmans	Hoofd afdeling Welzijn, Onderwijs en Zorg
R. Roos	Senior beleidsmedewerker welzijn
M. Sol	Beleidsmedewerker deelterreinen welzijn
S. Hünneke	Administratief medewerker welzijn
A. Smits	Directeur Inwonerszaken
I. van Veldhoven	Beleidsmedewerker interne controle

### **Instellingen:**

E. van Ginneken	Directeur Tavenu
R. Koevoets	Directeur Mozaïek (De Twern)
E. Rommers	Hoofd Financiën De Twern
S. Vorstenbosch	Manager St. Peuterspeelzalen Waalwijk
D. de Kort	Directeur Bibliotheek
S. Knopper	Directeur van de Leest
W.J.M. Brabers	Register accountant van Deloitte

## Bijlage I b

### Literatuurlijst

- Amsterdam, Rekenkamer - , Subsidiëring welzijnsinstellingen (febr. 2006)
- Amsterdam, Rekenkamer - , Vervolgonderzoek Subsidiëring welzijnsinstellingen (april 2008)
- Apeldoorn, rekenkamercommissie - , Naar meer zakelijkheid; eindrapport onderzoek subsidiebeleid (2005)
- Public Consultancy, Effectiever sturen met subsidies in Drenthe (aug. 2003)
- Stade Advies, Het BCF-boek; beleidsgestuurde contractfinanciering (2006)
- TRILL (Transformatie naar Resultaatgerichte Informatievoorziening, Lokaal en Landelijk), Resultatencatalogus (nov. 2006)
- Vugt, G.W.M. van, Budgetsubsiëring in theorie en praktijk (1997)
- Vugt, G.W.M. van, Marktwerking in de sociale sector, in P.J. Prins e.a. (red.), handboek Sturing in de sociale sector, pp. 7-1-1 tot 7-1-60 (juli 2005)

## **Bijlage II: Matrix resultaten dossieronderzoek subsidiebeleid**

<b>Vraag</b>	<b>1 Mozaïek</b>	<b>2 Tavenu</b>	<b>3 De Terp</b>	<b>4 Maas en Leije</b>	<b>5 De Leest</b>	<b>6 Biblio- theek</b>	<b>7 Peuterza- len</b>	<b>8 Den Bolder</b>	<b>9 Zide- winde</b>	<b>10 Schoenen museum</b>
<b>Aanvraag voor 2005 die voor 1 april 2004 moet zijn ingediend (schriftelijk met rekening 2003, begroting 2005, activiteitenplan en balans)</b>										
Subsidieaanvraag 2005.	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
Begroting 2005.	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Activiteitenplan 2005.	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja
Verslagen m.b.t. onderhandelingen over 2005.	Nee	ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Verlening voor 2005, voor 1 januari 2005 dient beschikking met te stellen eisen te zijn afgegeven.</b>										
Prestatiecontract 2005 ja/ nee datum.	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Beschikking 2005.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Soort subsidie (verordening kent term "garantie" niet).	Garantie <sup>1</sup>	Garantie	Garantie	Budget	Budget	Garantie	Garantie	Garantie	garantie	Garantie
Eisen in de zin van specifieke prestaties opgenomen.	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Vaststelling 2005, voor 1 april 2006 dient vereniging aanvraag tot vaststelling in onder overlegging van rekening 2005, college dient voor 1 juli te beschikken. Controle op verleningscondities en rapportage daarvan. Bij afwijking van verlening collegebesluit.</b>										
Aanvraag subsidievaststelling 2005.	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Financiële verantwoording 2005.	Ja	Ja (voorlopig)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Inhoudelijke verantwoording 2005.	ja	nee	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja
Controle op verleningscondities (waar ja staat is controle financieel van aard).	Nee	Nee	ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Rapportage analyse 2005.	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee

<sup>1</sup> Verordening 1999 kent de term garantiesubsidie niet.

Vraag	1 Mozaiek	2 Tavenu	3 De Terp	4 Maas en Leije	5 De Leest	6 Biblio- theek	7 Peuterza- len	8 Den Bolder	9 Zide- winde	10 Schoenen museum
Document waarmee rapportage analyse aan bestuur is voorgelegd.	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	n.v.t.	Nee
Vaststellingsbeschikking 2005 in mandaat.	Nee	Nee	nvt	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Vaststellingsbeschikking 2005 bij afwijking door college.	Nee	Nee	Ja	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
<b>Aanvraag voor 2006 die voor 1 april 2005 moet zijn ingediend (schriftelijk met rekening 2004, begroting 2006, activiteitenplan en balans)</b>										
Subsidieaanvraag 2006 (ged. gevraagd).	Ja	Nee	X	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Begroting 2006(ged. gevraagd).	Ja	Ja	X	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	X
Activiteitenplan 2006(ged. gevraagd).	Ja	Ja	X	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Nee	X
Verslagen m.b.t. onderhandelingen over 2006 (ged. gevraagd).	Nee	Nee	X	Nee	Nee	Nee	Ja	X	X	X
<b>Verlening voor 2006, voor 1 januari 2006 dient beschikking met te stellen eisen te zijn afgegeven.</b>										
Prestatiecontract 2006 ja/ nee datum.	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee (was verlo- pen	Nee	nee	Nee	Nee	Nee
Beschikking 2006.	Ja	Ja	X	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	X
Soort subsidie (garantiesubsidie kent verordening niet).	Exp.subs	Garantie	X	Budget	Garantie	Garantie	Exploita- tie	Garantie	Garantie	X
Eisen in de zin van specifieke prestaties opgenomen.	Nee	Nee	X	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	X
<b>Aanvullend gevraagd: Vaststelling 2006, voor 1 april 2007 dient vereniging aanvraag tot vaststelling in onder overlegging van rekening 2006, college dient voor 1 juli te beschikken. Controle op verleningscondities en rapportage daarvan. Bij afwijking van verlening collegebesluit.</b>										
Indiening aanvraag.	Nee	Nee	X	Nee	Nee	Nee	Nee	X	X	X

<b>Vraag</b>	<b>1 Mozaïek</b>	<b>2 Tavenu</b>	<b>3 De Terp</b>	<b>4 Maas en Leije</b>	<b>5 De Leest</b>	<b>6 Biblio- theek</b>	<b>7 Peuterza- len</b>	<b>8 Den Bolder</b>	<b>9 Zide- winde</b>	<b>10 Schoenen museum</b>
Financieel jaarverslag 2006.	Ja	Ja(voor- lopig)	X	Ja	Ja	Ja	Ja	X	X	X
Activiteiten jaarverslag 2006.	Ja	Nee	X	Ja	Ja	Ja	Nee	X	X	X
Controle op verleningscondities.	Nee	Nee	X	Nee	Nee	Nee	Ja	X	X	X
Rapportage van controle.	Nee	Nee	X	Nee	Nee	Nee	Ja	X	X	X
Vaststellingsbeschikking in mandaat.	Nee	Nee	X	Ja	Ja	Nee	Ja	X	X	X
Vaststellingsbeschikking bij afwijking door college.	Nee	Nee	X	Nee	Nee	Nee	Nee	X	X	X

X gegevens t.b.v. onderzoek niet opgevraagd.



**Bijlage III: raadsinformatiebrief 17 september 2004.**



**Inwonerszaken  
Welzijn & Onderwijs**

Aan de leden van de gemeenteraad van  
Waalwijk

ref nr. IWO/04  
door R. Roos  
nummer 0416 683587  
1 d.d.  
merk

datum 17 september 2004      verzonden  
e-mail rroos@waalwijk.nl  
bijlage(n)

werp **raadsinformatiebrief/prestatiecontracten gesubsidieerde instellingen**

Geachte heer/mevrouw,

Onlangs heeft u geïnformeerd naar de stand van zaken/voortgang ten aanzien van de invoering van prestatiecontracten (ook wel: budgetsubsidie) bij gesubsidieerde instellingen. Hieromtrent wensen wij u via deze raadsinformatiebrief graag nader te informeren.

Zoals bekend is de doelstelling van budgetsubsidieering het voor een meerjarige periode vastleggen van door de gesubsidieerde instelling te leveren prestaties voor een vooraf bepaald vast subsidie. De keuze voor de gesubsidieerde prestaties dient daarbij expliciet te zijn ingegeven vanuit de gemeentelijke beleidsdoelen. Alhoewel dit op papier een vrij technische operatie lijkt, blijkt de praktijk zonder uitzondering weerbarstiger. Bij de tot op heden gerealiseerde budgetsubsidies is namelijk gebleken dat de opzet van een budgetsubsidie leidt tot een ingrijpende (her-)oriëntatie op de kerntaken alsmede de organisatie en financiële situatie van een instelling. Alhoewel dergelijke (her-)oriëntaties van grote waarde zijn, kennen zij een lange doorlooptijd en hebben zij daarnaast ook alleen kans van slagen bij organisaties die zich in een stabiele omgeving bevinden. Dit laatste betekent dat het aangaan van een budgetsubsidieproces voor instellingen die bijvoorbeeld net gefuseerd zijn, nieuwe huisvesting hebben en/of te maken hebben met sterk veranderende regelgeving niet effectief wordt geacht.

Het ligt overigens niet in de rede om voor alle instellingen een budgetsubsidie vast te stellen. Van de 107 gesubsidieerde instellingen zijn in ieder geval de 68 organisa-

ties die een waarderingssubsidie ontvangen uitgezonderd. Voor de 39 resterende gesubsidieerden geldt dat budgetsubsidie vanuit haar aard en in de praktijk alleen een meerwaarde heeft bij instellingen met betaald personeel. Concreet betekent dit dat de onderstaande instellingen voor een budgetsubsidie in aanmerking komen:

- ROC
- Openbare Bibliotheken Waalwijk
- Maasstad Media
- De Leest
- De Terp
- Centrum voor Muziek en Dans
- Zidewinde
- Kinderboerderij Waalwijk
- Nederlands Leder- en Schoenenmuseum
- Algemeen Maatschappelijk Werk Maas en Leije
- Stichting Welzijn Ouderen Sprang-Capelle
- Bureau Nieuwkomers en Vluchtelingenwerk
- Mozaïek Welzijn Waalwijk
- Buurthuis De Amstel
- Den Bolder
- Tavenu
- De Paraplu
- Cursisten Kinderopvang 't Steintje
- Stichting Peuterspeelzalen Waalwijk
- GGD
- Onderwijsbegeleidingsdienst

In het overzicht zijn niet opgenomen Kentron Verslavingszorg, Steunpunt Mantelzorg en de afdeling gespecialiseerd jeugdwerk van Prisma. Het betreft hier instellingen met betaald personeel. De combinatie van een relatief beperkt subsidie en het feit dat de voor Waalwijk uitgevoerde activiteiten slechts een zeer beperkt onderdeel uitmaken van de totale dienstverlening van de betreffende organisatie zijn er de oorzaak van dat wij geen meerwaarde aanwezig achten voor het aangaan van een budgetsubsidie.

In de voorbije reeks van jaren heeft de gemeente binnen het brede welzijnsdomein vanuit de landelijke overheid steeds meer een regierol opgelegd gekregen. Het gevolg hiervan is een gestaag toenemend gemeentelijk takenpakket. Als gevolg hiervan, maar ook vanwege de gestelde beleidsprioriteiten en het gebrek aan de voor een effectief budgetsubsidietraject noodzakelijke stabiele omgeving bij een aantal gesubsidieerde instellingen, is in de voorbije jaren getemporeerd uitvoering gegeven aan de realisatie van budgetsubsidies bij bovenvermelde instellingen. Concreet betekent dit dat per 1 januari 2005 budgetsubsidies gelden voor:

- ROC
- De Leest

- Centrum voor Muziek en Dans
- Zidewinde
- Algemeen Maatschappelijk Werk Maas en Leije
- Bureau Nieuwkomers en Vluchtelingenwerk
- Tavenu
- GGD.

Resumerend betekent het vorenstaande dat van de 107 gesubsidieerde organisaties er 21 in aanmerking komen voor een budgetsubsidie. Acht organisaties beschikken reeds over een budgetsubsidie. Vanwege de komst van de Wet Kinderopvang per 1 januari 2005 en het als gevolg daarvan vervallen van de subsidierelatie met de kinderopvang dient voor De Paraplu en 't Steintje niet langer een budgetsubsidie te worden opgesteld. Dit betekent dat uiteindelijk nog voor 11 instellingen een budgetsubsidie dient te worden opgesteld. Voor 6 van deze instellingen geldt dat zij in een relatief stabiele omgeving verkeren en ook anderszins een beperkte complexiteit kennen. Voor deze instellingen zal op korte termijn worden gestart met een budgetsubsidietraject. Verwachting is dat deze trajecten in 2005 kunnen worden afgerond, zodat de betreffende budgetsubsidies per 1 januari 2006 in werking kunnen treden. Het gaat hierbij om de onderstaande instellingen:

- Kinderboerderij Waalwijk
- Maasstad Media
- Stichting Welzijn Ouderen Sprang-Capelle
- Den Bolder
- Stichting Peuterspeelzalen Waalwijk
- Onderwijsbegeleidingsdienst

Voor de resterende 5 instellingen geldt dat zij op dit moment in een dermate instabiele omgeving verkeren dat de start van een budgetsubsidietraject op korte termijn niet effectief wordt geacht danwel dat een langere doorlooptijd tot realisatie van de budgetsubsidie wordt verwacht, zodat niet per eind 2005 kan worden beschikt over een afgeronde budgetsubsidie die per 1 januari 2006 in werking kan treden. Het gaat hierbij om de onderstaande instellingen. Per instelling zal een beknopte toelichting worden gegeven:

#### *Openbare Bibliotheken Waalwijk*

Ten aanzien van de bibliotheek geldt dat tot 2007 een door het Rijk en de Provincie gestuurde inhoudelijke- en stelstelvernieuwing wordt doorgevoerd. Onderdeel hiervan is het onderzoek naar de mogelijkheden van een basisbibliotheek in samenwerking met Heusden en Loon op Zand. Inwerkingtreding van een budgetsubsidie wordt dan ook niet voor 1 januari 2007 voorzien.

#### *De Terp*

Op dit moment vindt een onderzoek plaats naar de toekomst van het Centrum voor Muziek en Dans (CMD). Vanwege de gezamenlijke huisvesting met De Terp maar bovenal vanuit de constatering dat het in beide gevallen cultuureducatieve organi-

saties betreft, is de uitkomst van deze studie mede van invloed op de toekomst van De Terp. De start van een budgetsubsidietraject wordt dan ook pas effectief geacht op het moment dat helderheid bestaat over de toekomst van het CMD.

#### *Nederlands Leder- en Schoenenmuseum*

Het museum maakt prominent onderdeel uit van het concept van het cultuurhistorisch ankerpunt. Nog dit jaar zal de raad hieromtrent een voorstel worden gedaan. De inhoud van deze besluitvorming is van cruciaal belang voor de koers en toekomst van het museum.

#### *Mozaïek Welzijn Waalwijk*

Het welzijnswerk vormt een belangrijke pijler onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Als welzijnskoepel vormt Mozaïek een belangrijke uitvoerder van dit welzijnswerk. De komst van de WMO noodzaakt Mozaïek, in overleg met ons, dan ook tot een fundamentele heroriëntatie op haar taken. Op korte termijn zal worden gestart met de aanvang van het budgetsubsidietraject voor Mozaïek. Gelet echter op het prille stadium van de WMO en de complexiteit van het vraagstuk wordt een meer dan gemiddelde doorlooptijd verwacht, zodat niet kan worden gegarandeerd dat er eind 2005 wordt beschikt over een per 1 januari 2006 in werking tredend budgetsubsidie.

#### *Buurthuis De Amstel*

Via de begroting 2004 heet u ons opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een toekomstvisie op het buurthuiswerk met daaraan gekoppeld een bezuinigingstaakstelling van € 200.000 per jaar vanaf 2006. Op basis van deze opdracht hebben wij een visie ontwikkeld op het buurthuiswerk. De start van een budgetsubsidietraject voor De Amstel wordt dan ook pas effectief geacht na afronding van finale besluitvorming over de toekomstvisie op het buurthuiswerk.

Wij hechten er tenslotte aan te benadrukken dat realisatie van budgetsubsidies in een context van almaar toenemende taken, de daarnaast reeds besloten extra aandacht voor handhaving binnen het subsidieproces en een stop op de invulling van reeds geplande vacatures voor nieuwe taken als de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning, de Wet op de Jeugdzorg en de Integrale Jeugdgezondheidszorg, onmiskenbaar gevolgen heeft voor de prioritering. Wij verzoek u hiervan notie te nemen.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
HET COLLEGE VAN WAALWIJK,  
de secretaris,

de burgemeester,

drs. A. de Wit

drs. J. de Geus

## Bijlage IV

### “De Waalwijkse Aanpak”

#### Citaat

*Zoals aangegeven in de brief aan de rekenkamer van 27 augustus 2007 is de Waalwijkse aanpak opgebouwd rondom een viertal kernthema's*

- *Kennen en gekend worden*
- *Partnerschap met instellingen*
- *Plan matig planmatig*
- *Rol als stadsregisseur (initiëren, faciliteren, stimuleren, niet dicteren).*

*In de praktijk betekenen bovenstaande thema's dat wij instellingen vooral opzoeken, bij voorkeur op hun "eigen" terrein. In dat contact gaan we vanuit de wetenschap van een dynamische samenleving samen op zoek naar de beste inzet van de gesubsidieerde instellingen. Vanuit de gemeentelijke beleidsambities nemen wij daarin veelal de lead (voorbeelden; beleidsplan bieb, kerntaken Tavenu, budgetsubsidie De Leest, integratie Kunstencentrum), maar hebben we ook een luisterend oor voor de kennis van de instellingen die met hun voeten in de Waalwijkse klei staan. Want voor die klei doen we het uiteindelijk als gemeente toch .....!!! Daarom hebben wij overigens ook een sterke voorkeur voor Waalwijkse instellingen, en dan is een offertemodel wellicht wat minder passend!*

*Afspraken die we daarbij maken over uit te voeren activiteiten/te leveren prestaties leggen we bij voorkeur op hoofdlijnen vast (plan matig planmatig) wat de werkelijkheid is weerbarstiger dan het papier. Soms gebeurt die vastlegging kwantitatief (Leest), soms kwalitatief (bieb), soms in een mixvorm (SPW en Tavenu). Wij beseffen ons dat we nog een mooie slag kunnen maken in het vastleggen van dat gezamenlijke proces, de afgesproken activiteiten en de verantwoording daarover. In concreto zullen wij ons meer gaan richten op:*

- *opstellen verslagen overlegsituaties*
- *afspraken vastleggen in activiteitenplannen. Daar waar er al activiteitenplannen zijn (bijv. Tavenu) of afgesproken prestaties (bijv. bezoekersaantallen museum) zullen we die duidelijk koppeling aan de subsidiebeschikking.*
- *het eisen van productbegroting en inhoudelijke verantwoordingen op in ieder geval activiteitsniveau.*

*Tegelijkertijd zien we echter wel een sector die – mede dankzij de gemeentelijke nabijheid – de juiste maatschappelijke effecten bereikt:*

- *De Leest, Zidewinde en Den Bolder zitten ramvol met passende activiteiten en vormen de kloppende sociaal-culturele harten van de gemeente;*

- *De jongerenoverlast in Waalwijk is duurzaam in de grip. Veel gemeenten betalen om kennis te mogen nemen van de methode van Tavenu;*
- *De peuterspeelzalen hebben zowel een kwalitatieve en kwantitatieve slag van formaat gemaakt;*
- *De bieb scoort een 8 in het meest recente klantentevredenheidsonderzoek van 2007*

*Het zicht op die prestaties ligt inderdaad niet altijd vast in op schrift gestelde objectieve metingen. De schaal van Waalwijk en ons partnerschap met instellingen maken een goed zicht daarop echter wel degelijk mogelijk, zodat ons oordeel misschien **niet zozeer zit op kwantitatief meetbaar maar op kwalitatief weetbaar**. De keuze voor Waalwijkse instellingen in de uitvoering – die we door en door kennen – versterkt daarbij deze mogelijkheid. Bij ons oordeel over de effecten gaan we overigens zeker niet over één nacht ijs. Zo hebben we (wethouders en ambtenaren) in het kader van de herijking van de rol van Mozaïek in het buurtwerk gesprekken gehad met alle buurthuisgebruikers – en beheerders.*

*Daar komt bij dat de raadsbetrokkenheid bij de sector groot is. Recent nam met besluiten over:*

- *Kerntaken Tavenu*
- *Toekomst buurtwerk en rol Mozaïek daarin*
- *Toekomst museum*
- *Toekomst CMD en De Terp*
- *Toekomst peuterspeelzaalwerk en rol SPW*
- *En vwb de bieb heeft men uitdrukkelijk om een voorstel gevraagd.*

*In de context van die situatie denken wij genuanceerd over een aantal van de gestelde normen. In een aantal gevallen zijn ze zonder meer redelijk en is beterschap nodig. In een aantal gevallen zien we echter ook dat het normen zijn vanuit een andere benadering. Voor een andere benadering kan natuurlijk gekozen worden, dat is niet aan ons. Wij willen echter wel wijzen op de beperkingen in de uitvoering van een dergelijke benadering bij de thans beschikbare middelen.*

***Einde citaat***