

Rapport

Subsidiëren met beleid

onderzoek van de Rekenkamercommissie Ridderkerk
naar de uitvoering van het subsidiebeleid in de gemeente Ridderkerk

April 2010

Leden van de Rekenkamercommissie
Ridderkerk:

De heer M.P. van der Hoek (voorzitter)
De heer M. de Bonte
Mevrouw C. van Garama
De heer P. Visser
De heer J. Weggeman

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
Waarom onderzoek naar subsidiebeleid in Ridderkerk?.....	5
Doel van dit rekenkameronderzoek is om van te leren	5
2. Opzet onderzoek	6
Onderzoeksvraag.....	6
Onderzoek	6
3. Conclusies en aanbevelingen	7
Hoofdconclusies.....	7
Schakel 1. Gemeentelijke doelen vertaald naar subsidie instrument	7
Schakel 2. Doel helder en bekend bij instelling:.....	8
Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect:	8
Schakel 4. Rapportage instelling:.....	9
Schakel 5. Analyse:.....	9
Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking:.....	10
Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing:.....	10
4. Bestuurlijk wederhoor	10
5. Nawoord	12

1. Inleiding

Subsidies zijn een belangrijke uitgavenpost van de gemeente. Aan vier grote subsidieontvangers geeft de gemeente Ridderkerk ongeveer € 6 miljoen per jaar uit. Subsidies raken daarnaast veel inwoners in een gemeente. Immers, subsidies worden vaak verstrekt aan sportverenigingen, muziekverenigingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, wijk- en buurtverenigingen, jongeren- en ouderenorganisaties. Kortom, bijna iedere inwoner heeft direct of indirect met de effecten van het subsidiebeleid te maken.

Waarom onderzoek naar subsidiebeleid in Ridderkerk?

Rekenkameronderzoek heeft over het algemeen een terugblikkend karakter. Onderzocht wordt hoe zaken zijn verlopen, hoe keuzen tot stand zijn gekomen en welke lessen voor de toekomst hieruit kunnen worden geleerd. De Rekenkamercommissie Ridderkerk heeft gekozen voor een onderzoek naar het subsidiebeleid, ten eerste vanwege het gegeven dat er vanuit de raad en de ambtelijke organisatie behoefte is aan een sterkere aansturing door de gemeente en een sterkere sturende werking van subsidies.

Ten tweede ontwikkelt de gemeente Ridderkerk zich op dit moment naar een procesgerichte organisatie. Het proces van sturing op realisatie van beleidsdoelen is daarbij een centraal proces. De invoering van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) is daarvan een belangrijk onderdeel. Dit is een interessante ontwikkeling, juist omdat uit veel Rekenkameronderzoeken in andere gemeenten is gebleken dat gemeenten vaak onvoldoende tegenspel kunnen bieden aan de grote gesubsidieerde instellingen. Het beleid wordt vaak ontwikkeld door deze professionele en grote instellingen en gemeenten nemen dat gemakkelijk over, terwijl de gemeentelijke doelen niet altijd parallel lopen aan de doelen van deze instellingen.

Tot slot zijn er in de raad van Ridderkerk ook kritische vragen gesteld over de capaciteit en kwaliteit van gesubsidieerde instellingen. De gemeente is zich in deze gevallen diepgaand met de bedrijfsvoering gaan bemoeien. Wanneer dergelijke instellingen niet of slecht functioneren, lijdt de door de gemeente gesubsidieerde dienstverlening daar direct onder.

Doel van dit rekenkameronderzoek is om van te leren

Rekenkameronderzoek dient middels een aantal concrete aanbevelingen een goede basis te leveren voor het beter functioneren van de gemeentelijke organisatie in de (nabije) toekomst. Met andere woorden: rekenkameronderzoek is om van te leren. Hoewel de aanbevelingen van de rekenkamercommissie primair zijn gericht aan de gemeenteraad kunnen het college en de ambtelijke organisatie ook hun voordeel doen met de resultaten van rekenkameronderzoek.

Rekenkameronderzoek speelt daarnaast via de raad een belangrijke rol bij de externe verantwoording van het gemeentelijk functioneren aan de maatschappelijke organisaties

2. Opzet onderzoek

Onderzoeksvraag

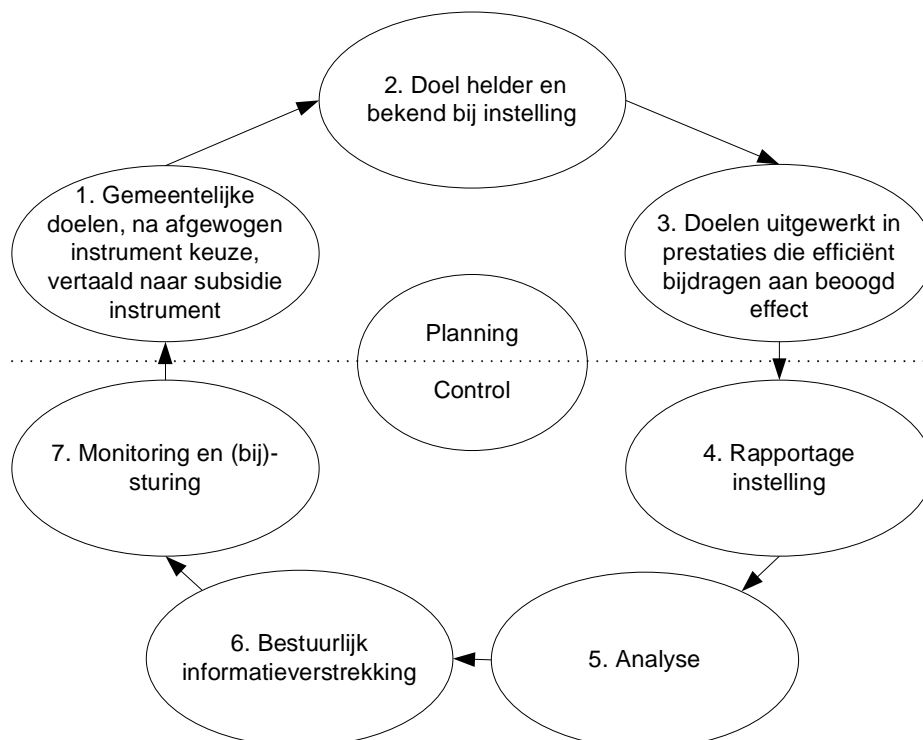
De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

‘Hoe doeltreffend, doelmatig en rechtmatig zet de gemeente Ridderkerk het subsidie-instrument ten aanzien van de genoemde stichtingen in om gemeentelijke beleidsdoelen te bereiken?’

Onderzoek

In het onderzoek stonden de subsidiestromen richting vier grote subsidieontvangers centraal. Stichting Ridderkerkse Sport (SRS), Stichting Dynamiek, Stichting Welzijn Ouderen Ridderkerk (SWOR) en Stichting ToBe. De resultaten van het onderzoek vindt u in de bijgevoegde rapportage.

Het gemeentelijk subsidiebeleid is weergegeven in een model, waaraan de bevindingen worden getoetst. De cyclus gaat er vanuit dat er schakels in het sturingsproces zijn te onderscheiden. Hierbij geldt dat de schakels een grote mate van onderlinge afhankelijkheid van elkaar kennen. Dit betekent dat indien aan één of meerdere schakels niet of onvoldoende invulling wordt gegeven, de toegevoegde waarde van de andere schakels ook afneemt of zelfs nihil wordt. Het rekenkameronderzoek toont aan welke schakels extra aandacht behoeven. De aanbevelingen zijn concreet en kunnen de gemeente helpen de sturende werking van het subsidie-instrument te versterken.



3. Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusies

De gemeente Ridderkerk kan zich nog verder verbeteren op het gebied van subsidieverlening door: het meetbaar formuleren van beleidsdoelen en het helder vertalen van deze gemeentelijke doelen naar subsidiedoelen.

De verbinding tussen de doelen uit de programmabegroting en de subsidiedoelen is nu onvoldoende expliciet. Dit werkt door in de rapportage door de gesubsidieerde instellingen en ook in het overleg met de gemeente.

De informatievoorziening aan de raad maakt het niet mogelijk te bepalen in welke mate het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig is.

De rekenkamercommissie wil benadrukken dat de verschillende schakels in samenhang versterkt moeten worden, zodat het subsidiebeleid verder vorm kan krijgen evenals het daaraan gerelateerde maatschappelijk ondernemerschap van, en de sturing op, gesubsidieerde instellingen.

Hoofdaanbeveling

- a. Werk het gemeentelijk subsidiebeleid nader uit en leg dat vast in een nota subsidiebeleid. Hanteer de onderstaande schakels daarbij als hulpmiddel om de samenhang te versterken.

Per schakel in het proces is onderzoek gedaan. Per schakel heeft de rekenkamercommissie op basis van de bevindingen in het onderzoek conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

Schakel 1. Gemeentelijke doelen vertaald naar subsidie instrument

De kerndoelen en beoogde maatschappelijke effecten in de programmabegroting zijn niet expliciet vertaald naar subsidiedoelen.

De raad heeft specifiek voor de subsidieverlening geen doelen geformuleerd over de beoogde maatschappelijke effecten.

In de subsidiebeschikkingen wordt geen expliciete koppeling gemaakt tussen de doelen van de subsidie enerzijds en de doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten in de programmabegroting anderzijds. De onderzochte gesubsidieerde instellingen stellen op basis van hun ervaring van de afgelopen jaren zelf hun doelen op. Het is wel voor een groot deel mogelijk om de relatie tussen de doelen uit de programmabegroting en de subsidiedoelen op basis van het bestaande materiaal uit de programmabegroting, de bestaande subsidierelaties en de rapportages van gesubsidieerde instellingen te expliciteren.

Het college heeft geen of beperkte aandacht voor de inzet van verschillende beleidsinstrumenten voor de realisatie van de doelstellingen uit de programmabegroting waarvoor nu subsidies verstrekt worden. De initiatieven tot verdergaande bredere samenwerking tussen maatschappelijke instellingen worden vooral door deze instellingen zelf en vanuit het beleidsveld onderwijs geïnitieerd.

Aanbevelingen schakel 1

- b. Vertaal de doelstellingen en beoogde effecten uit de programmabegroting expliciet naar doelen van de subsidieverlening.
- c. De raad stelt de doelen van het subsidie-instrument vast.

- d. Benut de kennis en ervaringen van de gesubsidieerde instellingen en van vertegenwoordigers van de doelgroepen (raden, platforms) bij de vaststelling van subsidiedoelen en beoogde maatschappelijke effecten.
- e. Breng in de programmabegroting expliciet in beeld welke andere beleidsinstrumenten en partners kunnen bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelstellingen.

Schakel 2. Doel helder en bekend bij instelling:

Het college heeft voor de vier onderzochte stichtingen geen meetbare afspraken gemaakt in de subsidiebeschikking over het behalen van beoogde maatschappelijke effecten. De begrotingen en de rapportages van de vier stichtingen bieden op een aantal punten wel aanknopingspunten om te sturen op de realisatie van doelstellingen. Deze doelstellingen hebben zowel betrekking op maatschappelijke effecten als ook op de bedrijfsvoering.

De rekenkamercommissie stelt vast dat er bij de gemeente Ridderkerk een risico bestaat dat een stichting omzetbelastingplichtig kan worden als het gaat om het maken van strikte afspraken over de te leveren prestaties door de gesubsidieerde instellingen.

Aanbevelingen schakel 2

- f. Maak in overleg met de gesubsidieerde instellingen heldere afspraken over de te realiseren prestaties en zo mogelijk over de bedrijfsvoering en/of maatschappelijke effecten
- g. Houd bij het maken van afspraken met de gesubsidieerde instellingen in de gaten dat er geen relatie opdrachtgever-opdrachtnemer ontstaat, zoals bedoeld in de Wet Omzetbelasting 1968.

Schakel 3. Doelen uitgewerkt in prestaties die efficiënt bijdragen aan beoogd effect:

Bij de vaststelling van de hoogte van de subsidieverstrekking wordt vrijwel altijd aangesloten bij de in de aanvraag aangegeven bedragen. De aanvragen zijn gebaseerd op kosten die zijn uitgesplitst naar producten of activiteiten. De totstandkoming van de bedragen per product zijn vaak niet transparant. De gesubsidieerde instellingen noch de gemeente Ridderkerk maken frequent gebruik van benchmarks om de kosten te onderbouwen.

Jaarlijks wordt gesproken met de gesubsidieerde instellingen over de hoogte van het bedrag, waarbij door de ambtelijke organisatie kritische vragen gesteld worden. Er vindt geen automatische verlenging plaats. Alle onderzochte instellingen dienen elk jaar een nieuwe aanvraag te doen, alleen de SRS heeft meerjarige afspraken gemaakt over de hoogte van de subsidie.

Er is geen expliciete koppeling tussen de door de subsidieontvanger ondernomen activiteiten en de doelstellingen uit de programmabegroting. De gesubsidieerde instellingen zijn zelf actief in het opstellen en formuleren van doelen in hun subsidieaanvragen. Overigens zijn de doelstellingen van de subsidieverstrekkings in veel gevallen wel te koppelen aan doelstellingen in de programmabegroting. Gegevens over de effecten van activiteiten op de doelgroep ontbreken vaak (bijvoorbeeld klanttevredenheid).

Aanbevelingen schakel 3

- h. Stel het aanleveren van een transparante onderbouwing van de kosten verplicht.
- i. Vraag de gesubsidieerde instellingen waar mogelijk hun eigen prestaties en kosten te relateren aan beschikbare landelijke benchmarks.

- j. Verbijzonder de betalingen van de subsidiegelden naar gesubsidieerde producten, activiteiten en inspanningen.
- k. Neem als gemeente de regie en overleg met de stichtingen over het expliciteren van de relatie van activiteiten en doelstellingen (zowel bedrijfsdoelen als ook maatschappelijke effecten). Maak daarbij gebruik van de ervaringen van de instellingen.

Schakel 4. Rapportage instelling:

De subsidieontvangers rapporteren periodiek aan het college over de voortgang van de besteding van de subsidiegelden en de realisatie van de afgesproken activiteiten. Door de ambtelijke organisatie wordt bijgestuurd als er afwijkingen in de planning zijn, maar de wijze waarop gereageerd wordt bij afwijkingen ligt meestal niet vooraf vast in afspraken.

Er wordt geen vergelijking gemaakt met de kerndoelen uit de programmabegroting en de wijze waarop de geleverde prestaties van de gesubsidieerde instelling bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de programmabegroting.

Aanbevelingen schakel 4

- l. Stem de rapportage van de gesubsidieerde instellingen en (ambtelijke) analyse van deze rapportage af op de afspraken over beleidsdoelen en de te realiseren prestaties zoals vermeld in de programmabegroting.
- m. Maak vooraf afspraken over de wijze waarop omgegaan zal worden met afwijkingen van de planning en prestaties door de gesubsidieerde instellingen.

Schakel 5. Analyse:

De subsidieverordening wordt gehecht aan de beschikking. De formele regels worden in de meeste gevallen gevolgd. De betaling loopt niet parallel aan de subsidiebeschikking, hetgeen bij de instellingen soms tot verwarring leidt. Voor de SRS worden andere spelregels gehanteerd, bijvoorbeeld op het gebied van de vaststelling van de hoogte van de subsidie. De SWOR heeft eveneens een meerjarenbegroting en heeft, met het oog op de continuïteit van de bedrijfsvoering, behoefte aan meerjarige financiering voor bepaalde activiteiten. ToBe heeft een gebroken boekjaar, dat parallel loopt aan het schooljaar.

Op dit moment worden door de gemeente Ridderkerk geen andere middelen ingezet om te sturen op de subsidiërelaties, zoals de benoeming in een Raad van Toezicht van een vertegenwoordiger van de gemeente. De fusie tussen SRS en Dynamiek is op dit moment aanleiding om te overleggen over een mogelijke gemeentelijke benoeming in de Raad van Toezicht (RvT).

De Rekenkamercommissie is echter van mening dat personele unies of gemeentelijk toezicht via een Raad van Toezicht op de dagelijkse gang van zaken niet past bij maatschappelijk ondernemerschap van een gesubsidieerde instelling.

Aanbevelingen schakel 5

- n. Maak ruimte in de nieuw op te stellen subsidieverordening om gebruik te maken van afwijkende boekjaren en meerjarige financiering.
- o. Betaal per vastgestelde subsidiebeschikking.
- p. Maak een heldere keuze op welke terreinen en met welke partners wordt gewerkt op basis van maatschappelijk ondernemerschap en stel daarvoor aparte randvoorwaarden vast (meerjarig subsidiebedrag, eigen rekening en risico, wijze van investeren van winst, het toestaan van een

buffer en de wijze van toezicht). Koppel dit aan het nader te ontwikkelen Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) en maak deze randvoorwaarden mogelijk in de subsidieverordening.

Schakel 6. Bestuurlijke informatieverstrekking:

De bestuurlijke informatieverstrekking door middel van de programmamontoren geeft de raad geen zicht op de wijze waarop de verstrekte subsidies bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de programmabegroting. De kaders worden door de raad op basis van de beschikbare informatie niet bijgesteld. De raad heeft geen subsidiebeleid vastgesteld, met uitzondering van de subsidieverordening.

Aanbeveling schakel 6

- q. Breng in de programmabegroting en programmamontoren de belangrijkste prestaties van de gesubsidieerde instellingen in beeld en de wijze waarop de prestaties bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen uit de programmabegroting.

Schakel 7. Monitoring en (bij) sturing:

Uit dit onderzoek blijkt dat er zeer gevarieerde activiteiten worden ondernomen door de gesubsidieerde instellingen en dat er veel trends en ontwikkelingen zijn waarop ingespeeld wordt. Dat leent zich niet altijd goed voor formele rapportages. De raad heeft voor zijn kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol ook periodiek meer achtergrondinformatie nodig, zonder zich te bemoeien met de dagelijkse bedrijfsvoering. In de afgelopen jaren heeft de raad om deze reden al instellingen bezocht.

Aanbeveling schakel 7

- r. Gebruik de additionele informatie in de programmamontoren bij de vaststelling en het sturen van het subsidiebeleid, de doelstellingen en de in te zetten middelen. Zorg daarnaast periodiek voor andere wijzen om geïnformeerd te blijven over trends, ontwikkelingen en achtergronden bij de grootste gesubsidieerde instellingen.

4. Bestuurlijk wederhoor

Het college is per brief van 12 februari 2010 in de gelegenheid gesteld om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport. Op 9 maart 2010 ontving de rekenkamercommissie de reactie van het college. De reactie van het college wordt hieronder integraal weergegeven.

“Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Hartelijk dank voor uw concept rapport met betrekking tot het onderzoek van het subsidiebeleid. De rapportage geeft ons een systematisch inzicht in het Ridderkerkse subsidieproces aan de hand van het door u gehanteerde normenkader en de daarbij behorende schakels. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik te reageren op het concept rapport en onze visie te geven op de aanbevelingen, met daarbij de kanttekening dat het aan de nieuwe gemeenteraad en een nieuw college is om de prioriteiten te stellen voor de nieuwe bestuursperiode.

Uw hoofdconclusie dat de subsidieverlening nog verbeterd kan worden onderschrijven wij. Ook voor uw onderzoek hebben wij dit al onderkend en hebben wij ook al enkele stappen gezet in het verbetertraject subsidies. De aanbevelingen in uw rapport willen wij ook zeker bij dit verbetertraject betrekken.

Zoals u bekend hebben wij de ambitie geformuleerd om door middel van het invoeren van beleidsgestuurde contract financiering (BCF) een meetbare en zichtbare koppeling te maken tussen de beleidsdoelen en subsidiedoelen. Dit sluit aan bij uw aanbevelingen. Wij hebben ons echter het afgelopen jaar eerst gericht op andere ontwikkelingen zoals de fusie tussen Stichting Dynamiek en Stichting Ridderkerk Sport. Op dit moment wordt in de te onderzoeken bezuinigingsmogelijkheden ten behoeve van de kerntakendiscussie ook nadrukkelijk onderzocht welke besparingen er op subsidies mogelijk zijn. Uw aanbeveling om het subsidiebeleid nader uit te werken en te komen tot een integraal subsidiebeleid onderschrijven wij. Wij willen voorstellen hiervoor een startnotitie aan de raad aan te bieden.

In uw rapport heeft u vastgesteld dat de koppeling tussen beleidskaders en de subsidieverlening niet expliciet is gemaakt, maar dat er impliciet wel koppelingen te maken zijn. Wij erkennen dat de expliciete koppeling nog niet gemaakt is, maar willen hierbij opmerken dat wij reeds verbeteringen hebben doorgevoerd en de koppeling op een aantal beleidsterreinen reeds wel expliciet is gemaakt. Dit vergt echter nog verdere verbetering en zal onderdeel moeten uitmaken van het verbetertraject.

Daarnaast willen wij opmerken dat de koppeling ook vraagt om een actueel beleidskader. Naar onze mening is een actueel beleidskader wenselijk, maar niet altijd noodzakelijk. Een voorbeeld is de subsidie aan de Stichting ToBe. Wij beschikken niet over een actueel beleidskader voor muzikale en culturele vorming, maar de subsidie van ToBe draagt naar onze mening wel bij aan de kerndoelen en/of beoogd effect uit de programmabegroting, zoals "het samen met partners creëren van gelijke toekomstkansen voor en het vergroten van ontplooiingsmogelijkheden van de jeugd," en "Educatie levert zowel een bijdrage aan de vorming als het vinden van een zinvolle vrije tijdsbesteding van jeugdigen." Uiteraard heeft u gelijk dat deze koppeling dan expliciet gemaakt moet worden.

Uw stelling dat wij geen of beperkte aandacht hebben voor andere beleidsinstrumenten willen wij nuanceren. Via bijvoorbeeld voorlichting, communicatie en samenwerking kunnen de beleidsdoelen immers ook gerealiseerd worden. Zo is ons college in gesprek gegaan met jongeren over "jeugd en alcohol". De voorbeelden van samenwerking die u noemt worden (gelukkig!) gedragen door partners in het veld, maar ook hierbij spelen wij als gemeente een rol. U kunt hierbij denken aan de ondersteuning van de brede school ontwikkeling, maar ook het opzetten van de Lokaal Educatieve Agenda, waarbij we alle partners in het veld betrekken om samenwerking te faciliteren.

In uw rapportage maakt u een opmerking (bijv. over subsidie ToBe) over tijdige besluitvorming over de subsidie toekenning en/of vaststelling. Ook in bijlage A gaat u in op de spelregels van de verordening. Uiteraard mogen wij aangesproken worden op tijdige besluitvorming, conform de bepalingen in de verordening. Wij willen echter opmerken dat deze verordening ook de mogelijkheid biedt om uitstel te verlenen aan een organisatie en/of een besluit uit te stellen, op voorwaarde dat wij hierover de betrokken instelling informeren. Indien dat het geval is, is er in onze ogen nog steeds sprake van tijdige besluitvorming of een tijdige subsidie aanvraag, conform de bepalingen in de verordening. Bij de subsidie 2008 van ToBe is conform deze bepalingen gehandeld.

In uw rapportage gaat u ook in op de samenwerking met onze partners (de subsidieontvangers). Dit is een doorlopend proces. Bij het bespreken van de voortgang met onze partners worden ook ontwikkelingen meegenomen. Deze ontwikkelingen kunnen er toe leiden dat er in de nieuwe subsidie aanvraag andere accenten worden gelegd op basis van onderling overleg. Daarnaast komt het ook

voor dat wij zelf aan partners vragen om in hun subsidieaanvraag andere of aanvullende activiteiten aan te bieden. Een voorbeeld hiervan is de intensivering van opvoedondersteuning en het bieden van gezinscoaches. Formeel wordt de subsidie voor deze activiteiten door de subsidie ontvanger aangevraagd.

Wij danken u tenslotte nogmaals voor uw rapport en aanbevelingen en wij zullen aan de raad voorstellen om alle aanbevelingen te betrekken bij het verbetertraject. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,
de secretaris, de burgemeester, “

5. Nawoord

De rekenkamercommissie stelt met instemming vast dat het college van B&W van Ridderkerk de hoofdconclusie onderschrijft en alle aanbevelingen wenst te betrekken bij het voorgenomen verbeterproces. Het college stelt dat een systematisch inzicht in het Ridderkerkse subsidieproces is verkregen en het college waardeert de daarbij gehanteerde schakels.

Onduidelijk is nog wanneer en hoe dit verbeterproces gerealiseerd gaat worden. De raad zou het college daarom kunnen opdragen een jaar na vaststelling van de aanbevelingen een voortgangsrapportage per aanbeveling uit te brengen.

De reactie van het college over een expliciete koppeling tussen het beleid en de subsidiedoelen is onduidelijk. Enerzijds erkent het college dat deze koppeling niet is gemaakt, anderzijds wordt aangegeven dat deze koppeling op een aantal beleidsterreinen wel al gemaakt is en soms niet nodig is. De rekenkamercommissie benadrukt dat – om het subsidie-instrument doelmatig, doeltreffend en rechtmatig in te kunnen zetten - een expliciete koppeling van subsidiedoel en beleidsdoel gemaakt moet worden via een actueel beleidskader en/of de programmabegroting.

De rekenkamercommissie herhaalt nog eens dat met betrekking tot andere beleidsinstrumenten een heldere afweging in de keuze van de te hanteren instrumenten voorafgaand aan de keuze voor het subsidie-instrument vaak niet is te achterhalen. De aanbeveling is daarom om de gekozen instrumenten per beleidsdoel in de programmabegroting in beeld te brengen (aanbeveling e).

Het doorlopende proces van samenwerking met de partners (subsidieontvangers) zoals door het college aangegeven past goed in de systematiek van ons onderzoek. De schakels zijn hierin immers ook aaneengesloten en staan samen model voor dit doorlopende proces.