



*gemeente* BERGEN

**REKENKAMER  
COMMISSIE**

## **Evaluatie van het subsidiebeleid in de gemeente Bergen**

**Rekenkamercommissie gemeente Bergen**  
20 februari 2012

## INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>Aanleiding voor het onderzoek .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Doelstelling en onderzoeksvragen .....</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Afbakening en wijze van uitvoering van het onderzoek .....</b>	<b>3</b>
<b>4.</b>	<b>Normenkader voor de beoordeling van het subsidiebeleid .....</b>	<b>4</b>
<b>5.</b>	<b>Conclusies .....</b>	<b>5</b>
<b>6.</b>	<b>Aanbevelingen .....</b>	<b>6</b>

- Bijlage 1: overzicht subsidie 2010  
Bijlage 2: onderzoeksrapport I&O Research *Subsidiebeleid Welzijn Gemeente Bergen*  
Bijlage 3: bestuurlijk wederhoor en reactie rekenkamercommissie op bestuurlijk wederhoor

## **1. Aanleiding voor het onderzoek**

De Rekenkamercommissie heeft onderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid in de Gemeente Bergen. Dit onderwerp is gekozen vanwege het beleidsmatige, financiële en maatschappelijke belang van dit beleidsinstrument. Subsidieverstrekking maakt het de gemeente mogelijk om voor haar belangrijke beleidsdoelen door anderen (mede) te laten verwezenlijken, waarvoor jaarlijks ca. 13 % van de gemeentelijke begroting wordt vrijgemaakt. Het subsidiebudget van de gemeente over 2010 was ca. 8 miljoen, waarvan ca. 6 miljoen betrekking heeft op welzijnsbeleid. In bijlage 6 van het I&O rapport is een specificatie opgenomen van deze 6 miljoen. Voor maatschappelijke instellingen zijn de subsidies vaak een essentieel middel om hun doelen te verwezenlijken, doelen die ook voor een groot aantal van de burgers van Bergen van belang zijn.

Bij het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie zich gericht op de toepassing van de in 2009 vastgestelde subsidieverordening. Deze verordening moet de grondslag vormen voor alle subsidies die de gemeente verstrekt. Met de invoering van deze verordening gaf de gemeente aan dat ze het subsidiëren van maatschappelijke organisaties als een belangrijk middel ziet om politiek bestuurlijke doelen te realiseren en dat door het verstrekken van budgetsubsidies een koppeling wordt gemaakt tussen de subsidieverstrekking en de daarvoor te verrichten activiteiten en te realiseren prestaties.

De Rekenkamercommissie Bergen wil met deze evaluatie onderzoeken of de uitvoering van het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig is en hoe dit wordt ervaren door de ontvangers van de subsidie en door de gemeente. Daarbij speelt een rol in welke mate het subsidiebeleid bijdraagt aan de realisering van gemeentelijke doelen en of het uitvoeringsproces helder en logisch is georganiseerd. De kaderstellende en controlerende rol van de Raad is daarbij nadrukkelijk in de beschouwingen betrokken. In dit rapport geeft de Rekenkamercommissie haar belangrijkste conclusies en aanbevelingen weer. Voor een gedetailleerd beeld van het normenkader, de uitvoering van het onderzoek, de bevindingen en de deelconclusies verwijst de Commissie naar de als bijlage bij dit rapport gevoegde rapportage van het externe onderzoeksbureau I&O Research. De feiten zoals weergegeven in het conceptrapport van I&O Research zijn voorgelegd aan de betrokken ambtenaren. Hun reactie en de reactie van I&O Research daarop zijn als bijlage bij dit rapport gevoegd. Een concept van dit rapport is aan het College voorgelegd met het verzoek hierop te reageren. De reactie is met onze visie daarbij eveneens opgenomen als bijlage bij dit rapport. Het rapport is besproken met de Commissie van Onderzoek.

De Rekenkamercommissie dankt degenen die aan de uitvoering van het onderzoek en de totstandkoming van dit rapport hun bereidwillige medewerking hebben verleend.

## **2. Doelstelling en onderzoeksvragen**

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie in algemene zin nagaan hoe de gemeente Bergen omgaat met het beleidsinstrument subsidieverstrekking. Meer in het bijzonder wil de Commissie onderzoeken in hoeverre subsidies resultaatgericht worden ingezet en voldoende waarborgen bevatten voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen. Het gaat er de Commissie daarbij vooral om te leren van het verleden en, voorzover de bevindingen daartoe aanleiding geven, om aanbevelingen te doen voor een meer resultaatgerichte sturing en controle vanuit College en Raad teneinde zo de doeltreffendheid van het subsidiebeleid te vergroten.

Met het onderzoek wil de Commissie de volgende centrale vraag beantwoorden:

***Is het subsidiebeleid en de uitvoering ervan doeltreffend en doelmatig en hoe wordt dit ervaren door de ontvangers en de gemeente ?***

Daartoe zijn de volgende deelvragen geformuleerd

1. Is er door de raad en/of college geformuleerd welzijnsbeleid en waaruit bestaat dit beleid?
2. Welke doelen en effecten heeft de gemeente geformuleerd?
3. Zijn de doelen, effecten en prestaties meetbaar geformuleerd?
4. Hoe verloopt in de praktijk het proces waarin de gemeente tot contracten komt met subsidieontvangers?
5. Zijn de afspraken met instellingen meetbaar geformuleerd?
6. Hoe verloopt in de praktijk de uitvoering van de contracten met subsidieontvangers (monitoring, resultaatmeting en evaluatie)?
7. In welke mate kan het College komen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het subsidiebeleid?
8. In welke mate kan de raad haar controlerende en kaderstellende taak uitoefenen?

### **3. Afbakening en wijze van uitvoering van het onderzoek**

Het onderzoek is gericht op de in 2010 door de afdeling Welzijn verstrekte subsidies, met uitzondering van de subsidies aan het onderwijs. Hiertoe heeft een beleidsanalyse plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd met betrokkenen. Om dieper in te gaan op de praktijk van de subsidieverlening zijn een zestal cases onderzocht.

Dit bestond uit een schriftelijke analyse van subsidiedossiers, waarbij de subsidieaanvraag en de beschikking zijn geanalyseerd en is nagegaan of de voor de evaluatie benodigde stukken (jaarverslagen instelling, tussenrapportages e.d.) aanwezig waren en zijn gesprekken gevoerd met de subsidieontvangers. .

Afsluitend heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met vijf raadsleden.

Het onderzoek is beëindigd in juli 2011. Ontwikkelingen nadien zijn niet in het onderzoek betrokken.

#### **4. Normenkader voor de beoordeling van het subsidiebeleid**

Om tot controleerbaar en doelgericht subsidiebeleid te kunnen komen moet aan een aantal randvoorwaarden inzake de achterliggende beleids- en subsidieprocessen worden voldaan.

Voor de beantwoording van de verschillende onderzoeksvragen is getoetst in hoeverre de gevonden feiten aan daarvoor geformuleerde normen voldoen. Deze normen zijn opgenomen in Hoofdstuk 2.3 van het als bijlage opgenomen onderzoeksrapport van I&O Research.

In hoofdlijnen omvatten de normen de volgende aspecten

- ▶ De subsidies worden verstrekt op basis van de Subsidieverordening 2009. De verordening moet daarvoor heldere en eenduidige handvatten bieden.
- ▶ De maatschappelijke doelen van de betrokken beleidsvelden zijn SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) geformuleerd. Dat wil zeggen dat de Raad concreet heeft aangegeven welke effecten hij in de samenleving wil realiseren.
- ▶ Vastgesteld is welke prestaties nodig zijn om de maatschappelijke doelen te kunnen bereiken. Deze prestaties zijn SMART geformuleerd en waar nodig gespecificeerd voor de verschillende doelgroepen of onderdelen van het beleid.
- ▶ Aan de prestaties zijn resultaatniveaus gekoppeld; van beschrijving van uit te voeren activiteiten, (per doelgroep) te leveren kwalitatieve en/of kwantitatieve resultaten van die activiteiten tot beschrijving van te realiseren maatschappelijke effecten. Deze prestaties zijn op een zo hoog mogelijk resultaatniveau benoemd als realistisch en verantwoord is. Hoe hoger het resultaatniveau, des te groter en duidelijker is de te verwachten bijdrage aan het maatschappelijke doelbereik.
- ▶ De rol die de diverse instellingen (subsidiepartners) kunnen spelen bij het realiseren van de gewenste prestaties en resultaten is weloverwogen vastgesteld. Weloverwogen wil zeggen gebaseerd op realistische verwachtingen over de bijdrage die instellingen met behulp van de diverse typen subsidies aan het doelbereik kunnen leveren.
- ▶ Er zijn met de instellingen heldere afspraken gemaakt over financiële en inhoudelijke voortgangsrapportages, gekoppeld aan de afspraken over te leveren prestaties en het vereiste resultaatniveau. Het nakomen van de afspraken wordt inhoudelijk gecontroleerd.
- ▶ Op basis van de voortgangsrapportages wordt op een geaggregeerde manier gerapporteerd aan de Raad en er wordt, bij afwijkingen van de verwachtingen en afspraken, bijgestuurd.

## 5. Conclusies

Met de nieuwe subsidieverordening heeft de gemeente een begin gemaakt met de verbetering van het subsidiebeleid. De verordening, en met name het instrument van de BCF subsidies, maakt die verbetering goed mogelijk. Toch zijn er nog een belangrijk aantal punten die opgepakt zouden moeten worden. Onderstaande conclusies geven die punten aan waar verdere verbetering nodig is. In de aanbevelingen geven wij weer hoe onderstaande conclusies op een goede wijze kunnen worden omgezet naar een goed subsidiebeleid.

In het rapport van I&O Research wordt in de samenvatting een antwoord gegeven op de door de rekenkamercommissie geformuleerde deelvragen. Daaruit zijn een de volgende hoofdconclusies te formuleren.

1. Het is in de meeste gevallen niet duidelijk welke maatschappelijke doelen door middel van welk beleid bereikt worden en hoe de effecten en prestaties vastgesteld kunnen worden.
2. Aan de verschillende doelstellingen uit het beleidsplan MOV en uit de programmabegroting zijn lang niet altijd te bereiken effecten en prestaties gekoppeld. Het beleidsplan MOV en de Programmabegroting gebruiken verschillende terminologie, indeling en wijze van uitwerking. Er is uit beiden niet te herleiden in hoeverre voor de realisatie van de beleidsdoelen subsidies worden ingezet. De raad is hiermee onvoldoende in staat zijn kaderstellende taak uit te oefenen.
3. Het is niet altijd duidelijk welke bijdrage de gesubsidieerde instellingen leveren aan de realisatie van de beleidsdoelen en daarmee ook niet welke bijdrage de subsidie daaraan levert. Bij de instellingen bestaat een grote behoefte aan duidelijker afspraken met de gemeente over de doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van hun aanbod.
4. De subsidieverstrekking gebeurt op aanvraag (reactief). Als de aanvraag voldoet aan de beleidsdoelstellingen en er zijn middelen beschikbaar dan wordt de aanvraag toegewezen. Er is geen sprake van een gerichte opdrachtvraag aan instellingen (pro-actief), die al dan niet via een aanbestedingsprocedure ingevuld kan worden door verschillende concurrerende aanbieders.
5. Het is niet altijd duidelijk aan welke instelling met welke doelstelling welk bedrag wordt toegekend. Het ontbreekt aan een inzichtelijke administratie waarin financiële en inhoudelijke informatie over de verstrekte welzijnssubsidies gekoppeld kunnen worden weergegeven.
6. De beleidscyclus voorziet niet in een inhoudelijke evaluatie, verricht geen (na)metingen en doet hiervan geen geïntegreerd verslag aan de raad. In de praktijk vindt vooral een financiële evaluatie en geen inhoudelijk evaluatie plaats. De raad heeft daardoor onvoldoende informatie om zijn controlerende taak uit te oefenen.
7. De in de Subsidieverordening opgenomen algemene uitgangspunten van beleid worden niet structureel betrokken in de toetsing bij aanvraag en in de evaluatie .

Op grond van deze hoofdconclusies komt de rekenkamercommissie, als antwoord op de geformuleerde centrale onderzoeksvraag, tot de volgende eindconclusie:

**De raad is niet in staat vast te stellen dat het subsidiebeleid en de uitvoering doeltreffend en doelmatig is en kan daarmee geen invulling geven aan haar controlerende taak.**

Door de algemene omschrijving van beleidsdoelen geven de ontvangers van subsidie zelf invulling aan de (mate van) realisatie van die doelen.

## **6. Aanbevelingen**

Gezien voorgaande conclusies zijn er verbeterlagen nodig om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid vast te kunnen en stellen en mogelijk te vergroten. De gewenste maatschappelijke effecten en de daarvoor te leveren prestaties kunnen verder worden geconcretiseerd. De beheersbaarheid van het subsidieproces kan worden verbeterd door concrete resultaatgerichte afspraken te maken. Deze afspraken moeten vervolgens ook structureel worden gemonitord en geëvalueerd op de geleverde bijdrage aan de gewenste maatschappelijke effecten. Hierna hebben wij onze aanbevelingen nader uitgewerkt. Ze zijn gericht aan de Raad en hebben zowel betrekking op de kaderstellende en controlerende rol van de Raad zelf, als op de concrete uitvoering van het subsidiebeleid door het college en het ambtelijk apparaat.

### **6.1 Ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de Raad.**

#### **1. Verbeter als raad uw kaderstellende en controlerende rol inzake subsidieverstrekking**

- a. Voer als raad een fundamentele discussie over de rol van subsidies als sturingsmiddel om beleidsdoelen te realiseren. Bepaal daarbij de gewenste verbetering van de volgende aspecten:
  - Concretisering van gewenste maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen in de programmabegroting. Benoem expliciet in de programmabegroting welke beleidsdoelstellingen (mede) door middel van subsidies gerealiseerd mogen worden en hoeveel geld daarvoor beschikbaar wordt gesteld.
  - De wijze waarop het subsidie instrument voor de realisering van die gewenste maatschappelijke effecten wordt ingezet
  - Meer inzet van BCF subsidies op basis van realistische en zo optimaal mogelijke afspraken over resultaten en SMART geformuleerde prestatievereisten.
  - Verbetering van de inhoudelijke verantwoording van met subsidies bereikte resultaten
- b. Verlang, als onderdeel van de kaderstellende taak en de raadscontrole, van het college een (meerjaren, en aan de termijn van de budgetsubsidies gekoppeld) subsidieplan waarin opgenomen de gewenste maatschappelijke effecten, de beleidsdoelstellingen (beide concreet en meetbaar), omvang van ingezette subsidies en aan wie. Laat de vaststelling van dit subsidieplan een bevoegdheid zijn van de raad.
- c. Verlang, als onderdeel van de raadscontrole, van het college een jaarlijks overzicht van verstrekte subsidies en behaalde resultaten en afwijkingen ten opzichte van het subsidieplan.
- d. Bepaal of de raad wil komen tot een pro-actief subsidiebeleid. In een pro-actief subsidiebeleid geeft de gemeente aan welke beleidsdoelen zij concreet gerealiseerd wil zien door prestaties van anderen met behulp van subsidiegelden. Door middel van bijvoorbeeld een aanbesteding kunnen instellingen daarop inschrijven. De gemeente kan dan het beste aanbod accepteren. Laat het college hiertoe voorstellen doen.

## **6.2 Ten aanzien van de uitvoering van het subsidiebeleid door het college en de ambtelijke organisatie**

### **1. Concretiseer de gewenste effecten van het gemeentelijk beleid en leg een heldere relatie tussen die gewenste effecten en de daarvoor beoogde resultaten van de subsidieverstrekking.**

- a. Formuleer als voorstel aan de raad, concreet en resultaatgericht, in een (meerjaren) subsidieplan de gewenste maatschappelijke effecten en de daarvoor te leveren prestaties in beleidsnota, programmabegroting. Werk de beleidsdoelstellingen daarvoor verder, concreter en meetbaar uit. Gebruik bijvoorbeeld de systematiek van de 3 W-vragen van de programmabegroting als structuur voor het subsidieplan.
- b. Geef al in de programmabegroting, ten behoeve van de raad, duidelijk en meetbaar aan welke bijdrage subsidies moeten leveren aan de gewenste effecten in de samenleving
- c. Maak de mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidie voor het realiseren van geconcretiseerde en meetbare maatschappelijke effecten openbaar. Geef daarbij duidelijk aan onder welke voorwaarden subsidieverstrekking plaatsvindt. Maak de subsidieverordening (en daarbij ook de subsidieaanvraag) toegankelijker (interactief en digitaal; publieksvriendelijke folder).
- d. Geef in de beschikking aan wat de relatie is tussen de verwachte prestatie van de instelling en het maatschappelijk effect waaraan deze prestatie moet bijdragen. Betrek op deze wijze de instelling meer bij de beleidsrealisatie van de gemeente.
- e. Gebruik de vooraf concreet geformuleerde verlangde prestaties als afwegingskader om subsidieaanvragen te kunnen beoordelen en afwegen.

### **2. Maak het mogelijk vast te stellen in hoeverre de subsidies hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. Formuleer gewenste prestaties resultaatgericht en zorg dat realisatie daarvan ook is vast te stellen. Verbeter het proces van monitoren, verantwoorden en bijsturen van de subsidieverstrekking, met name ten aanzien van de sturing op de inhoudelijke rapportage.**

- a. Zie in algemene zin strikter toe op de schriftelijke verantwoording door de instellingen van de resultaten die zijn bereikt met of door de subsidie. Maak daarbij aan de instellingen duidelijk wat precies van de rapportage wordt verwacht in het licht van het onderscheid tussen inhoudelijke verantwoording en financiële verantwoording, aansluitend op het vereiste niveau van resultaatgerichtheid en de meetbare prestatievereisten. Toets als gemeente niet alleen op financiële aspecten maar vooral ook op inhoudelijke aspecten. Evalueren is immers leren!
- b. Maak voor subsidie in de beschikking duidelijk in hoeverre deze bij moet dragen aan welk specifiek beleidsdoel. Hanteer daarbij als uitgangspunt zo specifiek mogelijke formulering van resultaten (SMART) zodat de bijdrage aan het beleidsdoel meetbaar en evalueerbaar wordt.
- c. Stel niet alleen voor BCF subsidies maar ook voor de andere subsidietypen duidelijker eisen aan de inhoudelijke verslaglegging en formuleer die in de

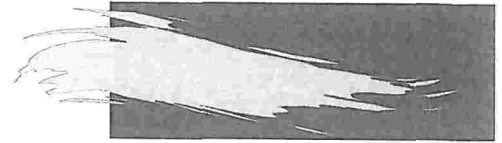


beschikking. Kom waar mogelijk tot een verder gebruik van de BCF systematiek. Rond het BCF traject met de Bibliotheek af.

- d. Verbeter documentatie en bewaking subsidieproces, bijv. door centrale, digitale documentatie (zorgen voor overzichtelijke dossiers op 1 centrale (digitale) locatie met een inhoudsopgave zodat informatie over en contact met instelling niet afhangt van 1 persoon, maar gemakkelijk kan worden overgedragen). Vermeld subsidievoorwaarden, procedures, en afspraken (SMART) in alle beschikkingen. Leg alle afspraken en contacten vast in een (digitaal) dossier.
- e. Zorg voor een structurele documentatie en beoordeling van de inhoudelijke verantwoording van de resultaten van de verstrekte subsidies.
- f. Verantwoord aan de hand van die documentatie op een geaggregeerde manier jaarlijks aan de raad de bereikte resultaten en afwijkingen van afspraken en beoogde resultaten.
- g. Evalueer jaarlijks het (meerjaren) subsidieplan
- h. Voeg bij de jaarrekening een overzicht van de verschillende subsidies, uitgesplitst naar sectoren, geconcretiseerde maatschappelijke effecten en subsidietypen, zodat de raad zijn controlerende rol kan waarmaken.
- i. Verhelder de taakverdeling t.a.v. subsidieafhandeling tussen de afdelingen Ontwikkeling en Burgers en Bedrijven;
- j. Zorg voor tijdige behandeling van subsidieaanvragen. Bouw een waarschuwing in bij termijnoverschrijding in het traject van aanvraag en beschikking. Licht bij mogelijke overschrijding dit tevoren schriftelijk en mogelijk ook telefonisch toe.
- k. Leg ten behoeve van de transparantie vast om welke inhoudelijke redenen een subsidievraag wel of niet voor de betreffende toets 'slaat' (bijv. niet enkel afvinken van 'sluit aan bij beleid' maar ook concretiseren om welke doelstelling(en) het gaat en op welke manier de gesubsidieerde activiteit een bijdrage levert of kan leveren aan het beoogde maatschappelijk effect.
- l. Zorg dat d.m.v. kengetallen uit bijvoorbeeld een benchmark de gemeente de doelmatigheid van het subsidie-instrument kan beoordelen.

## Bijlage 1

<b>Overzicht subsidie 2010</b>			
Vereniging	Toegekend	werkelijk	Begroot subs.budget
	2010	2010	
Onderwijs, Overige taken	€ 250,00	€ 2.067,11	€ 6.667,00
Remedial teaching/achterstandenbeleid	€ 108.623,06	€ 151.412,27	€ 168.380,00
Instellingen voor volwassenenonderwijs	€ 0,00	€ 0,00	€ 9.424,00
Openbare Bibliotheken	€ 775.748,25	€ 781.548,37	€ 779.945,00
Openbare Bibliotheken	€ 8.062,50	€ 8.062,50	€ 8.063,00
Emancipatie/Vrijwilligersdag	€ 0,00	€ 0,00	€ 710,00
Vormings- en ontwikkelingswerk	€ 0,00	€ 5.000,00	€ 18.866,00
Binnensportaccommodaties	€ 160.524,92	€ 167.114,62	€ 206.429,00
Groene sportveldencomplexen	€ 0,00	€ 0,00	€ 887,00
	€ 0,00	€ 11.283,25	€ 40.000,00
Multifunctionele accommodaties	€ 87.928,72	€ 88.000,00	€ 104.007,00
Fraudebestrijding	€ 0,00	€ 101.825,22	€ 90.000,00
Sociale werkvoorziening	€ 1.931.127,00	€ 1.939.894,70	€ 1.931.127,00
Maatschappelijk werk	€ 313.258,09	€ 315.383,08	€ 319.068,00
Ondersteuning ouderenorganisatie	€ 296.357,25	€ 306.653,06	€ 330.287,00
	€ 0,00	-€ 2.884,38	€ 0,00
Ondersteuning sociaal-culturele organisaties	€ 431.487,13	€ 493.672,27	€ 494.457,00
Jeugd- en jongerenwerk	€ 241.328,98	€ 300.603,57	€ 240.738,00
Jeugd- en jongerenwerk	€ 0,00	€ 0,00	€ 30.800,00
Kinderopvang	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Peuterspeelzalen	€ 184.363,91	€ 189.770,19	€ 189.735,00
Buitenschoolse opvang	€ 0,00	€ 50.265,46	€ 44.000,00
	€ 0,00	-€ 4.261,15	€ 0,00
	€ 0,00	-€ 67,17	€ 0,00
Basisgezondheidszorg	€ 5.637,64	€ 13.231,78	€ 16.766,00
Basisgezondheidszorg, GGD en WMO	€ 107.815,00	€ 657.819,75	€ 703.606,00
Jeugdgezondheidszorg (uniform deel)	€ 0,00	€ 0,00	
	€ 0,00	€ 335.403,00	€ 327.487,00
	€ 0,00	€ 8.510,00	€ 8.510,00
Jeugdgezondheidszorg (maatwerk deel)	€ 0,00	€ 1.142,40	€ 0,00
	€ 0,00	€ 2.760,80	€ 3.500,00
	€ 0,00	€ 39.560,00	€ 43.180,00
	€ 0,00	€ 20.625,00	€ 45.547,00
<b>Totalen</b>	<b>€ 4.652.512,45</b>	<b>€ 5.984.395,70</b>	<b>€ 6.162.186,00</b>



gemeente BERGEN



Rekenkamercommissie gemeente Bergen  
A.A.J.Meester  
Postbus 175  
1860 AD BERGEN

Afdeling : Ontwikkeling  
Onderdeel : Vormgeving  
Contactpersoon : T. Vale  
Doorkiesnummer : 072 888 0146  
Bijlage(n) : 2

Datum : 15 december 2011  
Uw brief van : 19 november 2011  
Ons kenmerk : 11ip.09097  
Uw kenmerk :  
Verzenddatum : 16 DEC 2011

Onderwerp : Onderzoeksrapport Subsidiebeleid

Geachte heer Meester,

Naar aanleiding van uw brief, waarmee u ons in de gelegenheid stelt onze zienswijze op het resultaat van het onderzoek naar de uitvoering van het subsidiebeleid te geven, geven we u in bijgaand document onze zienswijze. Wij danken u bij deze ook voor de extra tijd die wij, in afwijking van de 'Verordening rekenkamercommissie Bergen 2007', van u hebben gekregen om onze zienswijze op te stellen.

Hoogachtend,  
college van Bergen,

drs. W.J.M. Bierman,  
secretaris

drs. H. Hafkamp,  
burgemeester

## 1 Inleiding

In deze zienswijze gaan we op verzoek van de rekenkamercommissie op hoofdlijnen in op het rapport Evaluatie Subsidiebeleid gemeente Bergen. Wij kunnen dat op hoofdlijnen doen omdat in de ambtelijke reactie, waarin we ons overigens kunnen vinden, het 'detail' niveau aan de orde is gesteld. De in de ambtelijke reactie opgenomen geadviseerde verbetertrajecten van zowel het subsidieproces als van de beleids- en sturingsinstrumenten voor onze raad nemen we over.

*In onze zienswijze gaan wij in op een aantal aspecten die naar onze mening onvoldoende in het onderzoek aan de orde zijn gesteld of ontbreken. Het gaat dan om:*

- *de breedte van het onderzoek;*
- *de doeltreffendheid en doelmatigheid;*
- *de historische context;*
- *de relatie subsidiegever / subsidieontvanger;*
- *de kaderstellende en controlerende rol van de raad in relatie tot de subsidieverstrekking.*

*Onder het kopje 'Hoe verder' geven we aan hoe met de bevindingen van het onderzoek en de aanbevelingen van de rekenkamer verder omgaan en wat we ermee gaan doen.*

## 2 Breedte van het onderzoek

In het uitgevoerde onderzoek subsidiebeleid is ook het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning en Volksgezondheid (MOV 2008-2011) beoordeeld. Dit beleidsplan is voor ons het algemene beleidskader ofwel de 'paraplu' waaronder uitwerking wordt gegeven aan de Wmo-prestatievelden en aanpalende beleidsdomeinen. Gelijktijdig of nadien zijn er op onderdelen van het beleid verdieplingslagen (beleidsregels c.q. kaders) gemaakt. We hebben het dan concreet over:

- de Kadernota Subsidiebeleid 2009;
- de Kadernota ZorgPlusLoket;
- de Woonbeleidsnota van Woonwens naar Maatwerk;
- de Actieplannen woonservicegebieden Bergen en Schoorl;
- de Nota Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid;
- de beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning (IMO);
- het Peuterspeelzaalbeleid gemeente Bergen 2007-2010;
- het Ontwerpplan Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG);
- de Sportnota 2008;
- de Notitie Herijking Lokaal Sociaal Beleid 2009;
- de Nota Kunst en Cultuur.

Voor een goede beoordeling van het beleidsplan MOV in relatie tot het subsidiebeleid moeten volgens ons ook bovenstaande uitwerkingen worden betrokken. Wanneer dat gedaan wordt dan toont dat naar onze mening een doorontwikkeling aan naar een SMART geformuleerd subsidie- en welzijnsbeleid en een daarvan afgeleide prioriteitstelling. Wanneer het onderzoek breder was opgezet, dan was ook naar voren gekomen dat aan prestatieveld 2 informatie, advies en cliëntondersteuning vorm en inhoud is gegeven met de kadernota ZorgPlusLoket en daarom in het beleidsplan MOV niet wordt genoemd. Wij erkennen dat een verwijzing op zijn plaats was geweest.

Verder hebben parallel aan het ontwerpproces van het beleidsplan MOV het subsidiebeleid herijkt. Daarmee hebben we bereikt dat het subsidiebeleid afgestemd is op het beleid MOV dat in het beleidsplan staat opgenomen. In die context zien we het subsidiebeleid als één van de instrumenten waarmee we regie kunnen voeren en vorm kunnen geven aan een door onze raad gewenst

welzijnsbeleid. Voorts hebben met de vaststelling van de notitie Herijking Lokaal Sociaal Beleid nadere beleidsregels vastgesteld waarmee we richting en een prioriteit geven aan de doelgroepen en activiteiten die voor subsidie in aanmerking kunnen komen en welke niet. Naast het subsidie instrument verstrekken we individuele maatschappelijke ondersteuning in de vorm van natura (Hulp bij het huishouden, woningaanpassingen e.d.) en/of in de vorm van een persoonsgebondenbudget (Pgb).

*Omdat deze uitwerkingen c.q. verdiepingsslagen niet bij het onderzoek evaluatie subsidiebeleid zijn betrokken, geeft het onderzoek op onderdelen een niet volledig beeld en daarmee een niet juist beeld. Wij vinden dat jammer.*

*In de programmabegroting verwijzen we ook naar deze stukken, waarmee de relatie wordt aangegeven met de programmabegroting. Dit voldoet zoals nu uit het rapport blijkt niet aan de verwachtingen van onze raad.*

*De conclusie die we daar ook aan verbinden is dat er een verbeterslag moet plaatsvinden in de presentatie van en samenhang tussen de verschillende beleidsdocumenten, beleidsregels, instrumenten (subsidies en individuele verstrekkingen) en de programma's van onze begroting.*

### **3 Doeltreffendheid en doelmatigheid**

In het onderzoek wordt onder andere op basis van het MOV-beleidsplan een beoordeling gegeven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het welzijnsbeleid. Aan het welzijnsbeleid wordt niet alleen door het verstrekken van subsidies vorm gegeven, maar ook door middel het verstrekken van individuele diensten aan onze inwoners. Deze individuele diensten vallen buiten het subsidiebeleid, maar wel binnen bijvoorbeeld het welzijnsbeleid prestatieveld 6: het verlenen van voorzieningen aan mensen met beperkingen gericht op meedoen en behoud van zelfstandig functioneren. De doeltreffendheid en doelmatigheid van dit onderdeel van het welzijnsbeleid is volgens ons vrijwel optimaal. Omdat dit onderdeel niet meegenomen is in het onderzoek blijft dit succes buiten beschouwing. Wat we hier mee willen aangeven is dat wat ook voor de breedte van het onderzoek geldt ook voor dit onderdeel van toepassing is, namelijk dat de doelmatigheid en doeltreffendheid groter is dan het onderzoek aangeeft.

*Omdat deze uitwerkingen c.q. verdiepingsslagen niet bij het onderzoek evaluatie welzijnsbeleid zijn betrokken, geeft het onderzoek op het onderdeel doeltreffendheid en doelmatigheid een niet volledig beeld. Wij vinden dat jammer. De verbeterslag die we bij het vorige onderwerp hebben aangegeven geldt ook voor deze aspecten.*

### **4 Historische context**

Met het van kracht worden van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in 2008 is gestart met de 'verbouwing' van het sociale zekerheidsstelsel: van verzorgingsstaat naar participatiestaat. De gemeente is op dat moment verantwoordelijk geworden voor de Hulp bij het Huishouden. Gelijktijdig daarmee is het *compensatiebeginsel* in de plaats gekomen van het *recht* op maatschappelijke ondersteuning, waaronder Hulp bij het Huishouden. Uit het oogpunt van haalbaarheid en uitvoerbaarheid hebben we bij de invoering van de Wmo het volgende tweesporenbeleid gevolgd:

*Spoor 1 Eerst regelen wat we extra moesten gaan doen:*

- transitie van Hulp bij het Huishouden (AWBZ naar Wmo / openbare aanbesteding);
- transitie van de toegang (van Regionaal Indicatie Orgaan naar ZorgPlusLoket);
- afstemming AWBZ en Wmo (RIO / ZorgPlusLoket);
- ontwikkelen van IMO beleid (verordening Individuele Maatschappelijke Ondersteuning).

*Spoor 2 Vervolgens regelen van wat we nog kunnen:*

- o het opstellen van een beleidsarm beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning Volksgezondheid;
- o het ontwikkelen van subsidiebeleid;
- o het ontwikkelen van beleidsregels (toepassing subsidiebeleid / herijking Lokaal Sociaal Beleid);
- o het invoeren van de Beleidsgestuurde Contract Financiering (pilot BCF / Stichting Welzijn Bergen).

Het MOV is uit haalbaarheidsoverwegingen ingeperkt (spoor 2) tot een algemeen visiedocument en een opsomming van de ontwikkelingen die op dat moment werden opgepakt of op de rol stonden. Duidelijk was ook dat we geen volledig inzicht hadden in prestatie-indicatoren of andere informatie waaraan we de resultaten van onze sociale interventies konden meten c.q. beoordelen. Als oplossing daarvoor hebben we besloten de nulmeting, die bij de totstandkoming van het MOV is gedaan, na vier jaar weer te herhalen. De informatie die we op die wijze verzamelen moet inzichtelijk maken of onze inwoners hoger of lager scoren op de mate van tevredenheid ten aanzien van onze maatschappelijke voorzieningen. Op deze wijze krijgen we, naast de wel door ons gehanteerde prestatie-indicatoren, ook inzicht in de effecten en resultaten van ons beleid. Ook de Klanttevredenheidsonderzoeken gebruiken we daarvoor.

*Omdat bij de beoordeling van de doelmatigheid uitgegaan is van het MOV kijken we niet op van de bevindingen die daarover in het onderzoeksrapport zijn opgenomen. Wanneer we echter latere producties (verdiepingslagen), waarin onder andere onderdelen van het MOV-beleid verder worden uitgewerkt, erbij betrekken dan komen we tot de conclusie dat we (veel) verder zijn dan uit het onderzoeksrapport naar voren komt. Wij herkennen ons dan ook niet (geheel) in het beeld dat daarover wordt neergezet.*

## **5 Relatie subsidiegever / subsidieontvanger**

Met de invoering van het nieuwe subsidiebeleid en de BCF-systematiek is de relatie tussen de subsidiegever en de subsidieontvanger veranderd. De subsidievragers waren gewend de gemeente aan te geven wat goed was voor onze inwoners. In de regel werd de subsidievragers daarin gevolgd. Met het vaststellen van de nieuwe subsidieverordening en de invoering van de BCF hebben we onze regierol opgepakt en 'kopen' we sociale interventies, waarvan wij vinden dat ze nodig zijn, in om aan onze beleidshanden en voeten te geven. Deze verandering vraagt van alle partijen een omslag in denken. Maatschappelijke organisaties hebben daar moeite mee. Deze nieuwe positionering c.q. ordening wordt niet altijd als positief ervaren. Mede vanuit deze context kijken wij naar de reacties van de maatschappelijke organisaties. Vanzelfsprekend worden de aanbevelingen die in het rapport op dit vlak worden gedaan op hun merites door ons beoordeeld. Voorts moet voorkomen worden dat maatschappelijke organisaties niet bekend zijn met ons beleid.

*Dit als reactie op de opmerking 'opinions van instellingen en ambtelijk apparaat kunnen verschillen', die het onderzoeksbureau op de ambtelijke brief maakt. Wij gaan de BCF-systematiek geleidelijk verder uitrollen en beperken ons daarbij tot de grotere professionele organisaties. Duidelijk is dat dit voor zowel onze organisatie als maatschappelijke organisaties tijdrovende en intensieve trajecten zijn. Het ontwikkelen van integrale kostprijzen voor sociale interventies en daarvoor benodigde bedrijfsvoeringsinstrumenten zijn daar met name de oorzaak van. Verder gaan we in ons relatiebeheer nog meer ons beleid onder de aandacht van de maatschappelijke organisaties, die of subsidierelatie met ons hebben of anderszins door ons gefinancierd worden, brengen.*

## **6 Kaderstellende en controlerende rol raad in relatie tot de subsidieverstrekking**

Wij vinden ook dat dit beter kan en gaan daar ook verder vorm en inhoud aan geven. We zijn daarmee al begonnen door bij het opstellen van de programmabegroting 2012 een andere werkwijze (coproductie raad-college-ambtelijke organisatie) en een andere opzet te hanteren. We zijn anders dan voorgaande jaren uitgegaan van wat er in het coalitieakkoord aan concrete beleidsdoelen staat

opgenomen en hebben deze gekoppeld aan prestatie-indicatoren en een bijbehorend budgetten. De raad is positief over het resultaat daarvan.

Daarmee zijn we er echter nog niet. De volgende stap die we gaan doen is het opstellen van een Lange termijn Toekomstvisie (LTV). In 2012 gaan we daaraan op een interactieve en participerende manier vorm geven, gericht op vaststelling door onze raad uiterlijk in 2013. Wij gaan er vanuit dat deze LTV voor ons en onze raad de basis gaat vormen voor de invulling van en de samenhang tussen de verschillende programma's van onze begroting en de daaraan gekoppelde activiteiten en middelen om de in de LTV geformuleerde doelen te realiseren.

## 7 Resumerend

Ondanks de in deze zienswijze opgenomen bevindingen en kritische kanttekeningen vinden we het rapport waardevol. Er wordt ons een spiegel voor gehouden waarmee we ons voordeel kunnen doen. Duidelijk is dat wat voor ons als vanzelfsprekend en bekend wordt gezien, dat niet is voor onze raad, maatschappelijke organisaties en inwoners. Daar gaan we het volgende aan doen.

Op basis van het rapport, de aanbevelingen van de rekenkamercommissie, maar ook de vragen van D66 (augustus 2010) over dit onderwerp gaan we de volgende verbeterpunten uitwerken en invoeren:

- 1 Het verbeteren van de samenhang in programma's, beleidsdocumenten en subsidies c.q. bekostiging (proces en systematiek) ten behoeve van kaderstellende en controlerende rol van onze raad is daar een voorbeeld van. De ambtelijke voorstellen, zoals in hun brief van 9 september 2011 zijn gedaan, zien wij daarvoor als richtinggevend. Dit is eveneens van toepassing op het ontwikkelen van een subsidieplan;
- 2 Een ander verbeterpunt is het relatiebeheer met de subsidieontvangende organisaties. Daarbij gaat het met name over onze rol als regievoerder en hoe we vanuit die rol invulling geven aan ons subsidiebeleid. De BCF-systematiek (doel → middel → resultaat → evaluatie → bijsturing) gebruiken we daarvoor als referentiekader.

## 8 Hoe verder?

Wij zien twee trajecten die moeten leiden tot het verbeteren van de Kaderstellende en controlerende rol van de raad en tot het verbeteren van het subsidieproces. Beide trajecten hangen met elkaar samen, maar kunnen onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd en hebben daarmee in tijd gezien een eigen planning, procesgang en dynamiek.

### ***Traject 1: Verbeteren relatiebeheer en opstellen subsidieplan***

Dit traject heeft met name instrumenteel karakter en kan dan ook los van het tweede traject, dat met name op de inhoud en vormgeving is gericht, worden opgepakt. Het gaat wat ons betreft om het ontwikkelen van *Relatiebeheer* ten behoeve van de maatschappelijke organisaties en het opstellen van het *Subsidieplan*. Wij vragen de ambtelijke organisatie om voor de uitwerking van deze twee onderwerpen met voorstellen te komen. Daarbij geven we tevens aan dat er in het ontwikkelproces afstemmings- c.q. aanpassings-momenten met onze raad moeten worden ingebouwd.

### ***Traject 2: Ontwikkelen van Lange termijn Toekomstvisie Bergen 2012-2040***

Dit traject gaat over het gemeentelijk beleid (doel → middel → resultaat → evaluatie → bijsturing) en de verbinding met de programma's van de begroting. Uit pragmatische overwegingen en op logische gronden hebben we gekozen dit traject te koppelen aan de ontwikkeling van de TKV Bergen 2012-2040. Ook willen we het nieuwe beleidsplan MOV en de aangekondigde decentralisaties, waar mogelijk, daarin meenemen. We gaan er vanuit dat we door deze integrale aanpak van de

verschillende beleidsdomeinen in staat zijn een programmabegroting op te stellen waarmee de raad goed in staat moet zijn in vulling te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol. Zoals bij de begrotingsbehandeling is aangegeven zullen wij in januari 2012 voor dit traject een startnotitie aan de raad aanbieden. Ook in dit traject bouwen we een aantal afstemmings- c.q. aanpassingsmomenten met onze raad in.

## **9 Tot slot**

Wanneer we alles overzien, dan vinden wij dat we met deze twee trajecten zowel uitvoering geven aan de adviezen van de rekenkamercommissie, als aan de motie en vragen (D66) van de raad over de demografische effecten en het subsidiebeleid. Anders dan het onderzoeksbureau in het rapport aangeeft, zijn wij evenals de ambtelijke organisatie van mening dat er al veel informatie aanwezig is. Wat er naar onze mening nog moet worden gedaan is het evalueren en actualiseren van ons (Wmo)beleid, het ontwikkelen van beleid ten aanzien van de decentralisaties, gecombineerd met het ontwikkelen van een visie voor lange termijn. Wij gaan daarvoor in het eerste kwartaal van 2012 het van Plan van Aanpak voor de TKV Bergen 2012-2040 aan onze raad voorleggen.

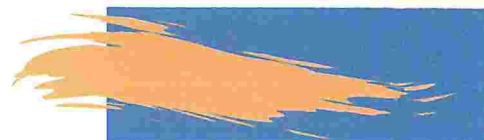
De door het onderzoeksbureau in beeld gebrachte verbeterpunten en aanbevelingen van de rekenkamercommissie daarover betrekken wij daarbij.

College Bergen  
december 2011





GRIF



**Aan het college van burgemeester  
en wethouders van Bergen  
Postbus 175  
1860 AD BERGEN**

Contactpersoon : Mieke Miedema  
Doorkiesnummer : (072) 888 01 84  
Bijlage(n) :

Datum : 10 februari 2012.  
Uw brief van : 15 december 2011  
Uw kenmerk : 11ip.09097/1102943  
Verzenddatum :

Onderwerp : Onderzoeksrapport  
Evaluatie subsidiebeleid.

Geacht college,

Wij danken u voor uw uitgebreide zienswijze op ons rapport "Evaluatie van het subsidiebeleid in de gemeente Bergen".

Met betrekking tot uw zienswijze is het o.i. van belang aan te geven dat het doel van ons onderzoek niet is geweest een beoordeling naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het welzijnsbeleid, maar onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid en de mate waarin dit subsidiebeleid bijdraagt aan het doelbereik van het gemeentelijk welzijnsbeleid. De keuze van te bestuderen beleidsstukken en terreinen was daarmee in lijn.

Instrumenten buiten de subsidieverlening om - zoals o.a. de verstrekking van individuele voorzieningen - dragen uiteraard bij aan het welzijnsbeleid, maar lagen buiten het doel van dit onderzoek naar het subsidiebeleid.

U geeft aan het rapport waardevol te vinden en hebt, vooruitlopend op de behandeling van het rapport in de raad, een aantal verbeterpunten en in gang te zetten trajecten benoemd.

Wij zullen uw zienswijze bijsluiten bij onze rapportage aan de raad zodat de raad daarvan kennis kan nemen.

Met vriendelijke groet,  
Nemens de Rekenkamercommissie Bergen,

A.A.J. Meester  
voorzitter