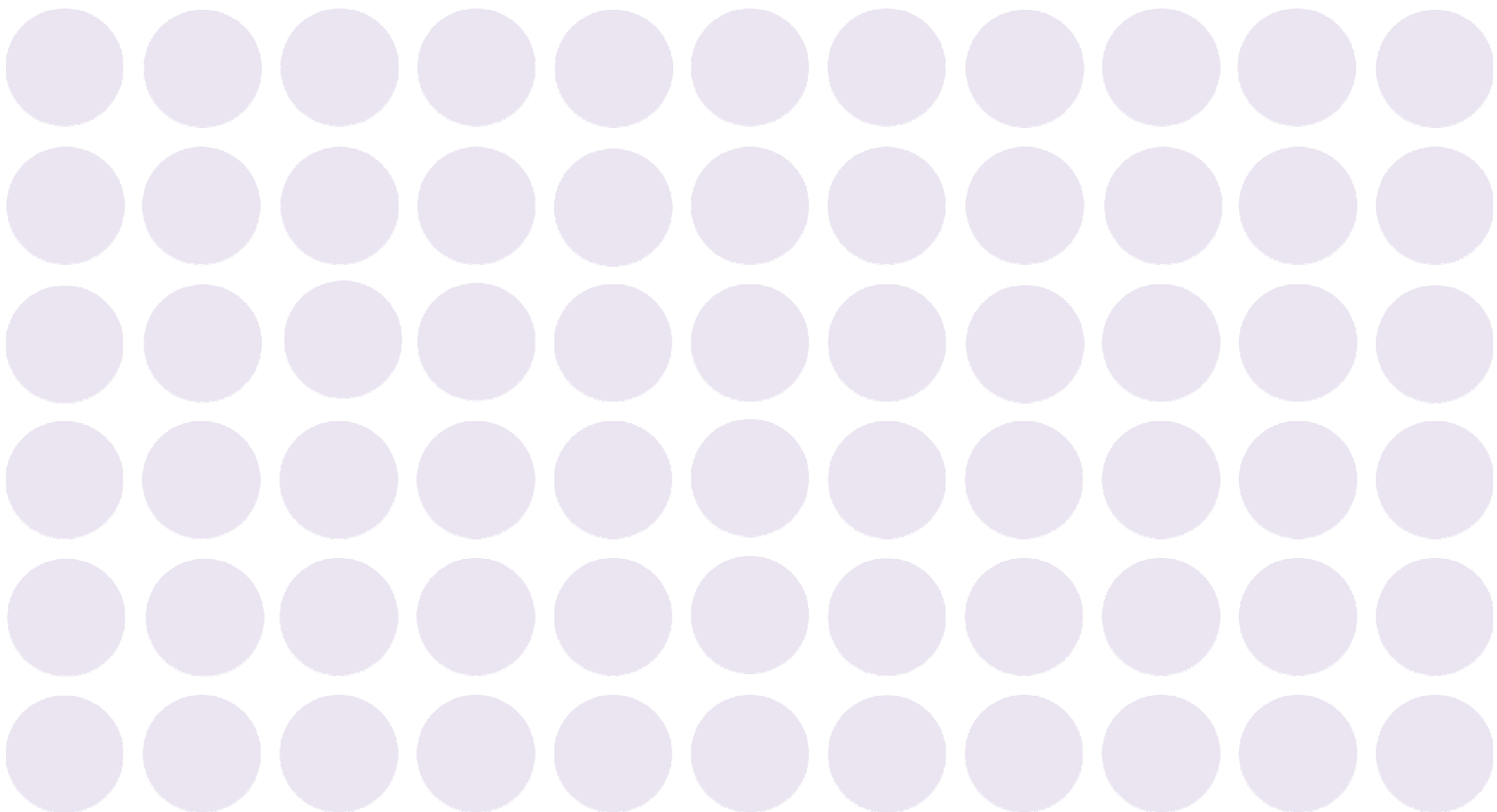


Evaluatie van het subsidiebeleid van de gemeente Bergen

Rekenkamercommissie gemeente Bergen

Oktober 2011





Colofon

Uitgave

I&O Research
Van Dedemstraat 6c
1624 NN Hoorn
Tel.nr. 0229-282555

Rapportnummer

2011-1784

Datum

oktober 2011

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Bergen
Jan Ligthartstraat 4
1817 MR Alkmaar

Auteurs

Drs. A. Lempens
Drs. J. Bouwmeester
L. Leerschool, MSc

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave	pag.
1. Aanleiding, vraagstelling en aanpak	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel- en vraagstelling	1
1.3 Aanpak	2
2. Het onderzoekskader	5
2.1 Uitgangspunten van het subsidiebeleid	5
2.2 De Algemene Subsidieverordening Bergen 2009	6
2.3 Normenkader	11
3. Welzijnsbeleid; doelen en effecten	15
3.1 Het beleidskader welzijn	15
3.2 Inhoud en doelen van het welzijnsbeleid	16
4. Uitvoering van het subsidiebeleid	27
4.1 Totstandkoming van afspraken met subsidieontvangers	27
4.2 Inhoud van de afspraken met subsidieontvangers	35
4.3 Uitvoering van de contracten	44
4.4 Verantwoording over verleende subsidies	48
5. Beoordeling van het beleid en mogelijkheden voor sturing	52
5.1 Beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid door het college	52
5.2 Controle en kaderstelling door de raad	56

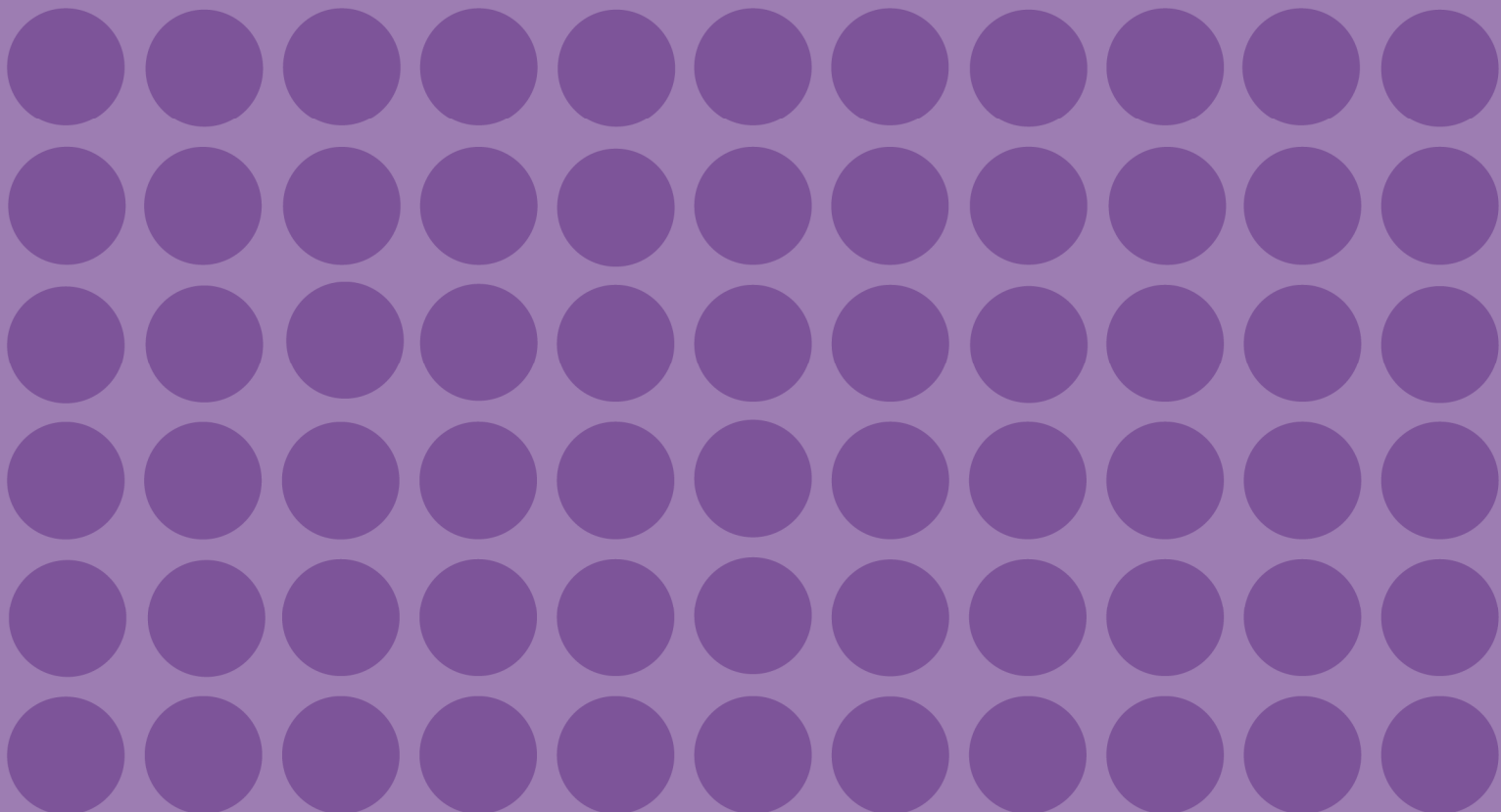


6. Conclusies	60
Bijlage 1. Werkproces subsidieaanvraag	66
Bijlage 2. Werkproces afhandeling subsidieaanvraag	68
Bijlage3: Geïnterviewden	70
Bijlage 4. Documentenoverzicht	71
Bijlage 5. De casussen	72
Bijlage 6. Subsidie	75

1

Hoofdstuk

Aanleiding, vraagstelling en aanpak





1. Aanleiding, vraagstelling en aanpak

1.1 Aanleiding

Op 26 mei 2009 stelde de gemeenteraad van Bergen de algemene subsidieverordening Bergen (AsB) vast, waarmee de subsidieverordening uit 2001 verviel. De nieuwe verordening heeft betrekking op subsidies voor accommodaties, jeugd- en jongerenwerk, bibliotheekwerk en diverse andere verenigingen en stichtingen in de sector maatschappelijke zorg en welzijn. De verordening beoogt handvatten te bieden om subsidiegelden op een transparante wijze in te zetten. Het beleid is er bovendien op gericht om met beperkte financiële middelen zoveel mogelijk doelen te realiseren. Het subsidiebeleid is hiermee een belangrijk instrument bij de uitvoering van het welzijnsbeleid.

Het welzijnsbeleid van de gemeente Bergen valt sinds de invoering van de Wmo onder het gemeentelijk Wmo-beleid. Het beleid van de gemeente Bergen is vastgelegd in het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid 2008-2011. Hierbij wordt ingezet op kwaliteitsverbetering van het maatschappelijk beleid door middel van gerichte resultaatsturing. Het welzijnsbeleid in Bergen wordt grotendeels uitgevoerd door maatschappelijke organisaties, die daarvoor subsidie ontvangen. Het subsidiebeleid is daardoor een mede bepalende factor in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het welzijnsbeleid. Belangrijke uitgangspunten van het nieuwe subsidiebeleid (uit het beleidsplan 2008-2011) luiden:

- de gemeente geeft subsidies om maatschappelijke effecten te bewerkstelligen;
- subsidiëring vindt plaats op basis van prestaties die gekoppeld zijn aan de gewenste maatschappelijke effecten (prestatieafspraken die SMART geformuleerd zijn);
- de gemeente stuurt primair op inhoud en resultaten;
- de beoordeling op prestaties en resultaten vindt jaarlijks achteraf plaats.

In totaal ontvangen ruim 140 bestuursorganen subsidie van de gemeente Bergen. Over het jaar 2010 is tot nu toe ruim 7 miljoen euro aan subsidies verleend. De grootste subsidieontvangende organisaties zijn de Stichting Welzijn Bergen, de Stichting Openbare Bibliotheek, Museum Kranenburgh en de Stichting de Wering. In de subsidieverordening is aangegeven dat gebruik gemaakt kan worden van de methode van Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF). Functioneel valt nu nog slechts één subsidiënt (de Stichting Welzijn Bergen) onder de BCF, maar het gemeentebestuur wil ook de bibliotheek hier in de toekomst onder laten vallen.

De Rekenkamercommissie Bergen heeft een onderzoek naar het subsidiebeleid opgenomen op haar groslijst en heeft besloten om dit onderzoek in 2010 (voorbereiding) en 2011 (eindrapportage) uit te laten voeren door een daartoe toegeruste marktpartij. Voor de uitvoering van het onderzoek is het onderzoeksbureau I&O Research uit Hoorn ingeschakeld.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het onderzoek geeft een beoordeling van de mate waarin de huidige wijze van subsidieverlening effectief is bij het realiseren van de doelstellingen van het welzijnsbeleid. De uitkomsten bieden daarmee mogelijk aanknopingspunten om de werkwijze desgewenst breder uit te rollen of wellicht op onderdelen aanpassen.



De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

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

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Is er door de raad en/of het 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 gemeenten tot contracten komt met subsidieontvangers?
5. Zijn de afspraken met de instellingen over prestaties 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?

Deze vraagstelling is in het onderzoek uitgewerkt in een normenkader (zie hoofdstuk 2).

1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in een aantal onderdelen, te weten:

1. Voorbereiding en deskresearch ontwikkeling normenkader;
2. Beleidsanalyse d.m.v. documentenonderzoek;
3. Interviews met portefeuillehouders (welzijn en financiën), ambtenaren;
4. Casestudies; analyse van zes subsidiedossiers uit de periode vanaf 1 januari 2010; interviews gesubsidieerde instellingen;
5. Groepsgesprek met raadsleden;

De verschillende onderdelen worden hieronder toegelicht.

Deskresearch

Bij de start van het onderzoek is de onderzoeksopzet in detail besproken met de rekenkamercommissie. In dit startoverleg zijn onder meer de planning, de interviews, de keuze van de subsidiënten voor de interviews en dossierstudies en de gegevensverstrekking van contactpersonen besproken. Na het startoverleg is het onderzoek geïntroduceerd bij de gemeentelijke organisatie. De rekenkamercommissie heeft de betrokken portefeuillehouder en afdelingshoofden geïnformeerd.

Vervolgens is gestart met de ontwikkeling van het normenkader. Dit is terug te vinden in hoofdstuk 2.



Analyse beleidsdocumenten

De vragen met betrekking tot de beleidsanalyse (ofwel het ‘papieren’ welzijns- en subsidiebeleid), zijn (deels) beantwoord door middel van de bestudering van beleidsdocumenten van de gemeente Bergen. De bestudeerde documenten zijn vermeld in bijlage 4.

Interviews bestuur en ambtelijke organisatie

Om zicht te krijgen op de beleidsuitvoering in de praktijk en om het ‘papieren’ beleid beter te kunnen plaatsen, is de betrokken portefeuillehouder geïnterviewd. Verder is gesproken met de afdelingshoofden en beleidsmedewerkers. De lijst van geïnterviewden is te vinden in bijlage 3. De geïnterviewden zijn bevroegd aan de hand van een checklist die is afgeleid van het normenkader. In de gesprekken is ingegaan op de beleidsuitvoering en de mate waarin deze overeenkomt met de beoogde werkwijze zoals beschreven in het normenkader. Hierin is ook gevraagd naar de ervaring met de nieuwe subsidiesystematiek BCF en de eventuele leerpunten daarbij. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt, dat door de geïnterviewden geaccordeerd is.

Casestudies

Om ook het perspectief van de gesubsidieerde instellingen helder te krijgen en dieper in te kunnen gaan op de praktijk van de subsidieverlening, is een zestal cases onderzocht. De casestudies bestaan uit: een analyse van het subsidiedossier (aanvraag, beschikking, verantwoording en eventuele evaluatie) en interviews met betrokkene(n) bij de gesubsidieerde instelling (zowel op management/financieel als inhoudelijk en operationeel).

- Stichting Welzijn Bergen, jongerenwerk;
- Stichting Welzijn Bergen, ouderenwerk;
- Stichting Openbare Bibliotheek Bergen;
- Stichting de Wering;
- Stichting Tafeltje Dekje;
- Stichting Marathon Schoorl.

Van al deze organisaties zijn de subsidiedossiers aan de hand van het normenkader geanalyseerd. Van iedere casestudie is een korte beschrijving gemaakt die als bijlage aan het feitenrapport is toegevoegd. Een lijst van de geïnterviewde personen is te vinden in de bijlagen.

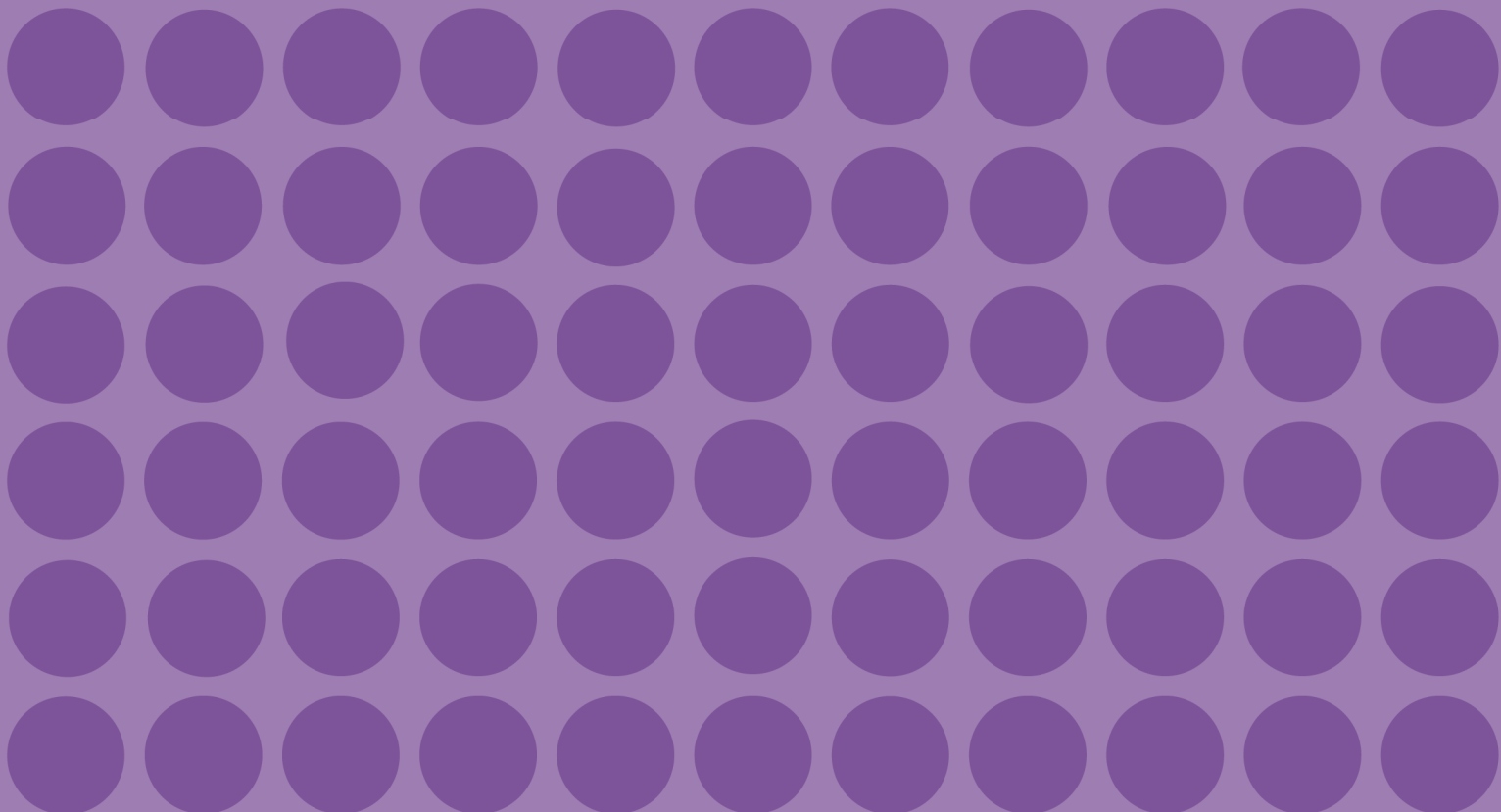
Groepsgesprek met raadsleden

Het laatste onderdeel van de gegevensverzameling betreft een groepsinterview met vertegenwoordigers van de gemeenteraad. Aan het groepsinterview hebben vijf raadsleden deelgenomen, van de fracties PvdA, CDA, VVD en Gemeentebelangen BES. In het gesprek is met name ingegaan op de terugkoppeling van de informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid aan de raad.

2

Hoofdstuk

Het onderzoekskader





2. Het onderzoekskader

De doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid gericht op welzijnsdoelen wordt onderzocht aan de hand van de onderzoeksvragen zoals beschreven in hoofdstuk 1. Om deze algemene vragen verder te kunnen uitwerken tot een normenkader, schetsen we in dit hoofdstuk het beleidskader en stellen we vast aan welke eisen de beleidsuitvoering zou moeten voldoen. Dit doen we aan de hand van een beschrijving van de uitgangspunten van het huidige welzijns- en subsidiebeleid van de gemeente Bergen.

2.1 Uitgangspunten van het subsidiebeleid

Het welzijnsbeleid van de gemeente Bergen wordt voor een groot deel uitgevoerd door derden, waarbij de Algemene Subsidieverordening Bergen 2009 (AsB) het kader vormt. Deze verordening is vastgesteld op 26 mei 2009 en komt in de plaats van de subsidieverordening uit 2001. Er liggen drie soorten uitgangspunten aan de verordening ten grondslag: gewenste verbeteringen op basis van het oude subsidiebeleid, het welzijnsbeleid en het toepassen van contractfinanciering.

Verbeterpunten vanuit de 'oude' verordening

De oude verordening kende de volgende knelpunten en verbeterpunten:

- hoge administratieve lasten indiener en verwerkend ambtenaar;
- foutieve toepassing correcties indexering bij definitieve vaststelling;
- achteraf corrigeren van indexatie maakt bedrijfsvoering onnodig moeilijk;
- te weinig inhoudelijke beoordeling;
- lange procedures;
- ingebouwde standaard kaasschaaf; niet de ruimte om reële kostenstijgingen te indexeren;
- te weinig duidelijkheid over te leveren prestaties.

Uitgangspunten vanuit welzijnsbeleid

De vernieuwing van het subsidiebeleid volgt uit de ontwikkeling van het nieuwe welzijnsbeleid zoals geformuleerd in de MOV beleidsnota. Deze nieuwe welzijnsnota volgt de vereiste verantwoordigingsstructuur van de Wmo en stelt daarmee hogere eisen aan de verbinding van doelstellingen aan maatschappelijke effecten en de meetbaarheid daarvan. 'Waar de huidige subsidieverstrekking nog grotendeels gebaseerd is op historische gronden, wordt bij de vaststelling van dit beleidsplan als grondslag uitgegaan wat de gemeente wil gaan bereiken' (MOV Beleidsplan 2008-2011 p. 35).



In vergelijking met de oude subsidieverordening werden op voorhand ten aanzien van het welzijnsbeleid de volgende verbeteringen van de nieuwe verordening verwacht¹:

- de gemeente geeft subsidies om maatschappelijke effecten te bewerkstelligen;
- subsidiëring vindt plaats op basis van prestaties die gekoppeld zijn aan de gewenste maatschappelijke effecten (prestatieafspraken die SMART geformuleerd zijn);
- de gemeente stuurt primair op inhoud en resultaten;
- een differentie in typen subsidies, om onderscheid te maken in verantwoording kleine subsidies voor verenigingen en grote subsidies aan instellingen, moet mogelijk zijn;
- de nieuwe verordening moet zo mogelijk leiden tot een verlaging van de administratieve lasten;
- er wordt een nieuwe indexatiemethode ontwikkeld zodat de indexatie van de subsidie vooraf kan worden vastgesteld;
- de beoordeling op prestaties en resultaten vindt jaarlijks achteraf plaats;
- de beoordeling van reservevorming, winst en investeringen vindt jaarlijks achteraf plaats;
- het aangaan van 4-jarige overeenkomsten moet mogelijk worden;
- de beoordeling van de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger vindt één in de vier jaar plaats;
- er wordt ruimte gecreëerd voor incidentele subsidies;
- er wordt een subsidieplafond ingesteld.

Deze verbetervoorstellen zijn verwerkt in de nieuwe subsidieverordening, hetzij als algemeen uitgangspunt (artikel 7) of in een specifiek artikel.

2.2 De Algemene Subsidieverordening Bergen 2009

De subsidieverordening 2009 is de grondslag voor het verstrekken van subsidies aan instellingen en verenigingen voor activiteiten, het afnemen van producten en prestaties die worden uitgevoerd op uiteenlopende beleidsterreinen, waaronder zorg en welzijn. De regeling is gebaseerd op artikel 149 en 156 van de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht. Het college is door de raad belast met de uitvoering van de verordening.

De subsidieverordening van 2009 is opgezet op basis van de gewenste verbeteringen vanuit het 'oude' subsidiebeleid en de wensen vanuit het welzijnsbeleid. Bij het opstellen van de subsidieverordening heeft de gemeente Bergen zich tevens laten inspireren door de methodiek van de Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF). Deze methodiek is gericht op het helder vormgeven van de subsidierelatie tussen lokale overheden en maatschappelijke organisaties. Op basis van gezamenlijke afspraken komen beide partijen van beleidsintentie tot concreet resultaat. In BCF worden beleidsdoelen gekoppeld aan maatschappelijke effecten die vervolgens weer worden vertaald in afspraken met subsidieontvangende organisaties.² Enkele karakteristieken van de verordening worden hieronder samengevat.

¹ MOV beleidsplan (p.36) en Raadsvoorstel dd.22-4-2008 ten behoeve van Uitgangspunten herijking subsidiebeleid gemeente Bergen, 2008

² Stade advies, 2006.



Onderscheid soorten subsidies

De verordening onderscheidt in totaal zes subsidievormen:

- a. jaarsubsidie;
- b. incidentele subsidie;
- c. budgetsubsidie;
- d. koppelsubsidie;
- e. investeringssubsidie;
- f. waarderingssubsidie.

Korte omschrijving van de verschillende subsidies:

- a. *jaarsubsidie: (jaarlijks terugkerende, per kalenderjaar verstrekte, subsidie):* een (huur)subsidie die van jaar tot jaar beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van activiteiten, producten en prestaties die een continu karakter dragen;
- b. *incidentele subsidie:* een subsidie die wordt verstrekt voor activiteiten, producten en prestaties die een éénmalig of projectmatig karakter dragen;
- c. *budgetsubsidie:* een structurele subsidie die voor een tijdvak van vier jaar wordt verleend aan instellingen die beroepskrachten in dienst hebben en waarbij, in tegenstelling tot de jaarsubsidie, een uitvoeringsovereenkomst met de instelling is gesloten;
- d. *koppelsubsidie (cofinanciering):* een incidentele of structurele subsidie die alleen dan kan worden verleend als instellingen dan ook een rijks- of provinciesubsidie ontvangen;
- e. *investeringssubsidie:* een subsidie ten behoeve van nieuwbouw, verbouw, uitbreiding of groot onderhoud van de accommodaties, een 1^e inrichting/inventaris of vervanging van inrichting/inventaris;
- f. *waarderingssubsidie:* een subsidie voor activiteiten, producten of prestaties waarvan het college deze van belang acht en daar geen nadere voorwaarden aan wenst te stellen.

Uitvoeringsovereenkomsten en Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF)

In de Algemene subsidieverordening 2009 staat aangegeven dat de genoemde subsidievormen kunnen worden uitgewerkt in een uitvoeringsovereenkomst. Ook staat er dat de uitvoeringsovereenkomst een beleidsgestuurd contract (BCF) kan omvatten. Van een verplichting is dus geen sprake. Er bestaat de mogelijkheid van een uitvoeringsovereenkomst, c.q. het toepassen van de BCF-systematiek af te zien (zie onderstaand citaat).

*‘De in artikel 3.1 genoemde subsidievormen kunnen worden uitgewerkt in een uitvoeringsovereenkomst. De uitvoeringsovereenkomst kan een beleidsgestuurd contract omvatten, waarin resultaten en/of producten opgenomen worden, gekoppeld aan een door de gemeente gewenst resultaat. Bij de totstandkoming van een uitvoeringsovereenkomst waarin meetbare producten zijn opgenomen wordt de methodiek van kostprijsberekening toegepast’.*³

³ Algemene Subsidieverordening Bergen 2009, artikel 3.2, lid 1-3.



Algemene uitgangspunten

In artikel 7 staan de algemene uitgangspunten voor het verlenen van subsidies. Deze komen in hoge mate overeen met de hierboven genoemde uitgangspunten zoals gesteld vanuit het welzijnsbeleid.

1. *Subsidie wordt slechts verleend ter uitvoering van het gemeentelijk beleid.*
2. *Het subsidiebeleid is transparant en meetbaar. Doelstellingen dienen SMART* te worden geformuleerd. (*Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden)*
3. *Subsidie wordt verdeeld op basis van gemeentelijke prioriteit.*
4. *Subsidie moet aanwijsbaar ten goede komen aan inwoners van Bergen.*
5. *Godsdienstige en/of partijpolitieke activiteiten worden uitgesloten van subsidie.*
6. *Particulier initiatief maakt indirect onderdeel uit van het subsidiebeleid. Subsidie is slechts een bijdrage in de kosten.*
7. *De gemeente voert situationeel beleid boven algemeen doelgroepenbeleid.*
8. *De activiteiten (prestaties) staan centraal.*
9. *De gemeente voert vraaggericht beleid.*
10. *Uitvoering beleid in principe door externe instellingen.*
11. *Subsidierelatie en de mogelijkheid van contractrelatie.*
12. *Vrijwilligersbeleid en inbedding in de lokale samenleving hebben hoge prioriteit.*
13. *Er wordt een onderscheid gemaakt tussen professionele instellingen en vrijwilligersorganisaties.*
14. *Regels stellen aan vermogensvorming en opbouw voorzieningen en reserves en investeringen.*
15. *Subsidies worden jaarlijks geïndexeerd.*
16. *Administratieve lastenverlichting voor zowel de subsidieaanvrager als de gemeente. De lasten dienen in verhouding te staan tot het doel en de hoogte van de subsidie.*
17. *In principe wordt een subsidieperiode voor 4 jaar vastgesteld. De subsidievoorwaarden en de administratieve verplichtingen moeten daarmee in overeenstemming zijn.*
18. *De gemeente voert een subsidiebeleid volgens het levensloopmodel. In individuele gevallen kan het Persoonsgebonden budget worden toegepast.*

Subsidievoorwaarden en termijnen

De verordening beschrijft de voorwaarden en termijnen die gelden bij het aanvragen van een subsidie. Deze voorwaarden verschillen per subsidievorm en daarbinnen worden verschillende eisen gesteld afhankelijk van het verleende bedrag (subsidies tot € 5.000, subsidies van € 5.000 tot € 50.000 en subsidies vanaf € 50.000).

Ten aanzien van de besluitvorming is in de verordening een groot aantal inhoudelijke voorwaarden te lezen, waarbij de overeenstemming met het gemeentelijk beleid één van de belangrijkste vormt. Zo wordt afhankelijk van de subsidievorm gevraagd om een activiteitenplan (incidentele subsidies en jaarsubsidies) of om een uitvoeringsovereenkomst waarin prestatieafspraken zijn vastgelegd (budgetsubsidie).



Bij de subsidievoorwaarden in de verordening is vermeld dat het college hiervan desgewenst kan afwijken. (zie onderstaand kader).

Artikel 9.1 Aanvragen jaarsubsidies

Lid 4-6

4. Het college kan een afwijkende termijn vaststellen of ontheffing verlenen van de verplichting om een aanvraag voor de in lid 1 bedoelde termijn in te dienen.
5. Het college kan aanvullende beleidsregels vaststellen waaraan de te overleggen stukken dienen te voldoen.
6. Het college kan bepalen dat bepaalde stukken, genoemd onder lid 2 van dit artikel, niet behoeven te worden overgelegd.

Subsidievaststelling en beschikking

De besluiten over het al dan niet verlenen van subsidie worden genomen door het college. Alleen in geval van een investeringssubsidie, beslist de raad. Voorafgaande aan de subsidievaststelling moet op de subsidieaanvraag een beschikking tot subsidieverlening worden gegeven. De beslistermijnen en procedures verschillen per subsidievorm:

- ten aanzien van de jaarsubsidies beslist het college binnen vijf maanden na ontvangst van de aanvraag;
- bij investeringssubsidies beslist de raad dertien weken na ontvangst van de aanvraag;
- ten aanzien van incidentele subsidies beslist het college binnen drie maanden na ontvangst van de aanvraag;
- een beslistermijn voor de andere subsidievormen is niet terug te vinden. In dat geval geldt de Algemene Wet Bestuursrecht;
- na vaststelling wordt de subsidie binnen vier weken betaald. Op basis van de subsidieverlening kan de raad een voorschot verlenen op de vast te stellen subsidie;
- de subsidieontvangende instelling dient zich achteraf te verantwoorden door gegevens aan te leveren. De wijze van verantwoording hangt af van het soort subsidie en de hoogte ervan.

Verantwoording

In artikel 9.1 zijn voorwaarden geformuleerd waaraan de verantwoording over de ontvangen subsidie moeten voldoen.

- 10. Indien subsidie wordt verleend voor een meerjarige periode dient jaarlijks vóór 1 augustus een jaarrekening en jaarverslag te worden ingediend van voorafgaand jaar.
- 11. Indien de subsidieaanvraag een product betreft dient er een kostprijsberekening aan ten grondslag te liggen conform artikel 3.2, lid 4.
- 12. Na afloop van de activiteiten dient er vóór 1 augustus volgend op het subsidiejaar conform artikel 15 van deze verordening verantwoording te worden ingediend op grond waarvan de subsidie definitief vastgesteld kan worden.



Subsidies

Uit de subsidiestaat 2010, valt op te maken dat er over het jaar 2010 in totaal afgerond € 5,4 miljoen aan subsidiebeschikkingen is afgegeven. De werkelijke kosten bedragen over datzelfde jaar € 7,9 miljoen. Het begrootte bedrag voor 2010 lag op € 8,2 miljoen.

De werkelijk uitgegeven bedragen zijn inclusief de tot stand houding bijdragen. Deze worden niet in het besluit subsidieverlening opgenomen. De uitgave is inclusief de uitgave voor de sociale werkvoorziening (WVK) van €1.939.894,70 en de instandhouding van de GGD €546.156 over het jaar 2010.

Subsidies op het terrein van welzijn maken verreweg het grootste deel uit van het totaal aan verleende subsidies. Er is € 4,6 miljoen aan subsidies onder het programma Samenleving toegekend. De werkelijke kosten bedroegen bijna € 6 miljoen en er was € 6,2 miljoen voor dit programma begroot. (totaal overzicht is opgenomen in bijlage 6) Omdat er ook welzijnsbeleid valt onder andere collegeprogramma's dan het programma Samenleving (bijvoorbeeld aan buurtverenigingen) is het subsidiebedrag voor welzijnsbeleid in werkelijkheid nog hoger.

programma	Subsidiebudget 2010	toegekend 2010	werkelijk 2010
1: Inwoners en bestuur	€ 473.298	€ 408.251	€ 462.350
2: Samenleving	€ 6.162.186	€ 4.652.512	€ 5.984.395
3: Dienstverlening	-	-	-
4: Ontwikkeling openbare ruimte	€ 99.614	-	€ 67.520
5: Beheer openbare ruimte	€ 831.615	€ 8.790	€ 806.608
6: Economie, toerisme en cultuur	€ 528.177	€ 379.607	€ 493.975
7: Middelen	€ 120.000	-	€ 119.772
totaal	€ 8.214.890	€ 5.449.160	€ 7.934.620

De subsidies die in het kader van dit onderzoek zijn bestudeerd, vertegenwoordigen een gezamenlijke waarde van ruim € 2 miljoen.

	toegekend over 2010
Stichting Welzijn Bergen: ouderen en jongerenwerk	€ 984.655
Stichting Openbare Bibliotheek	€ 774.151
Stichting de Wering	€ 239.655
Stichting Tafeltje Dekje	€ 14.850
Stichting Marathon Schoorl	€ 5.000
totaal	€ 2.018.311



2.3 Normenkader

De hierboven beschreven intern geldende uitgangspunten over de wijze waarop subsidies verleend worden, vormen samen met de eerder geformuleerde onderzoeksvragen de basis van het normenkader voor dit onderzoek. Het normenkader is ingedeeld aan de hand van de acht onderzoeksvragen. Het hieronder gepresenteerde normenkader is gebruikt als leidraad in het onderzoek.

Normen	Toetsingscriteria/deelvragen
<p>Het beleidskader welzijn:</p>	
<p>1. Is er door de raad en/of het college geformuleerd welzijnsbeleid en waaruit bestaat dit beleid?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Er is door de raad vastgesteld welzijnsbeleid. - Beleid bestaat uit samenhangende onderdelen. 	<ul style="list-style-type: none"> - is het beleid door de raad vastgesteld? - wat zijn de hoofdlijnen van het beleid? - welke deelterreinen vallen onder het welzijnsbeleid - komen doelen van de deelterreinen overeen? - is er een overkoepelend beleidskader?
<p>Inhoud en doelen van het welzijnsbeleid:</p>	
<p>2. Welke doelen en effecten heeft de gemeente geformuleerd?</p>	
<p>3. Zijn de doelen, effecten en prestaties meetbaar geformuleerd?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeente heeft binnen het welzijnsbeleid beoogde maatschappelijke effecten en/of doelen geformuleerd. - De beleidsdoelen van het welzijnsbeleid zijn vastgelegd in de programmabegroting. - De beoogde effecten zijn meetbaar geformuleerd. Dat betekent dat duidelijk is: <ul style="list-style-type: none"> o wanneer de effecten gerealiseerd moeten zijn; o op welke wijze de effecten zichtbaar (kunnen) worden en te meten zijn; o welke prestaties een bijdrage leveren aan de realisatie van beoogde effecten; - Het is duidelijk welke beleidsdoelen door middel van subsidie bereikt dienen te worden. 	<ul style="list-style-type: none"> - zijn binnen het vastgestelde beleid doelen en beoogde effecten geformuleerd? - zijn de beleidsdoelstellingen in de programmabegroting vastgelegd? - is in de programmabegroting weergegeven welke doelen op welke wijze en met inzet van welke middelen dienen te worden gerealiseerd? - is er voorzien in een evaluatie van het beleid op basis van de beleidsdoelstellingen? - de beoogde effecten zijn beschreven in beleidsnota's en in de programmabegroting - er is een koppeling tussen de beoogde effecten en de daarvoor te leveren prestaties
<p>Totstandkoming van afspraken met subsidieontvangers:</p>	
<p>4. Hoe verloopt in de praktijk het proces waarin de gemeente tot contracten komt met subsidieontvangers?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Het uitvoeringsproces van subsidieverlening en de daarin te zetten stappen zijn intern bekend. - De instellingen zijn op de hoogte van de subsidievoorwaarden en de geldende procedures. - De processtappen worden tijdig uitgevoerd. - De gemeente heeft inzicht in wat maatschappelijke organisaties kunnen leveren. - Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen let de gemeente op doeltreffendheid en doelmatigheid. - De gemaakte afspraken over de subsidieverlening worden vastgelegd. 	<ul style="list-style-type: none"> - is het subsidieproces ingepland? - zijn de werkzaamheden in afdelingsplannen opgenomen? - de ontvangen subsidieaanvragen/ plannen van aanpak/ subsidieaanvragen: <ul style="list-style-type: none"> o zijn tijdig binnen; o voldoen aan de rechtmatigheidseisen; o voldoen aan de kwaliteitseisen; o zijn SMART geformuleerd; - er worden subsidies verstrekt op basis van vastgesteld beleid; - vormen de beleidsdoelen het uitgangspunt van de subsidieverlening?



<p>Inhoud van de afspraken met subsidieontvangers: 5. Zijn de afspraken met de instellingen over prestaties meetbaar geformuleerd?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - De gesubsidieerde instellingen kennen en onderschrijven de beleidsdoelen. - Het is de instellingen duidelijk ten behoeve van welke beleidsdoelen zij de gevraagde prestaties moeten leveren. - De gesubsidieerde activiteiten/te leveren prestaties zijn te koppelen aan de beleidsdoelen. - De afspraken over subsidieverlening en de daarvoor te leveren prestaties worden vastgelegd. - Bij budgetsubsidies is de relatie duidelijk tussen omvang van subsidiebedrag en te leveren prestatie (Met andere woorden: de te leveren prestaties zijn zodanig geformuleerd dat duidelijk is – hoe is vast te stellen dat ze zijn geleverd; - wanneer de prestaties geleverd moeten worden; - onder welke voorwaarden de prestaties geleverd moeten worden; - voor welke prijs de prestaties geleverd worden). 	<ul style="list-style-type: none"> - te leveren prestatie is waarneembaar en meetbaar; - er zijn afspraken over de wijze waarop de geleverde prestatie in beeld gebracht worden; - het is duidelijk wanneer de prestaties geleverd moeten worden; - het is duidelijk onder welke voorwaarden de prestaties geleverd moeten worden; - het is duidelijk voor welke prijs de prestaties geleverd worden; - de gemeente stelt heldere subsidievoorwaarden; - instellingen/inwoners zijn op de hoogte van de procedures bij subsidieaanvragen.
<p>Uitvoering van de contracten: 6.a. Hoe verloopt in de praktijk de uitvoering van de contracten met subsidieontvangers – monitoring?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Prestaties en besteding van beschikbare budget worden gemonitord en bewaakt. - Er zijn afspraken over afwijkingen van prestatieafspraken en budgetoverschrijding. - Het college wordt regelmatig geïnformeerd. 	<ul style="list-style-type: none"> - hoe vindt budgetbewaking plaats? - wat is afgesproken over hoe te handelen bij budgetoverschrijdingen; - gemeente toetst aanbiedingen op doelmatig en doeltreffendheid van de verstrekte middelen? En zo ja op welke wijze (meerdere offertes, kostenberekening, benchmark); - de activiteitenplannen van de instellingen vormen de basis van de contracten.
<p>Verantwoording over verleende subsidies: 6.b. Hoe verloopt in de praktijk de uitvoering van de contracten met subsidieontvangers – resultaatmeting en evaluatie?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Er vindt een juiste en tijdige verantwoording conform de beschikking plaats. 	<ul style="list-style-type: none"> - hoe en door wie wordt gecommuniceerd over de voortgang? - hoe en hoe vaak vindt rapportage aan het college plaats?
<p>Beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid door het college: 7. In welke mate kan het College komen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het subsidiebeleid?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - Het college beschikt over informatie op basis waarvan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid is te beoordelen. - Het college voert de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid daadwerkelijk uit. - Het college informeert de raad over de uitvoering en resultaten van het subsidiebeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> - er is een evaluatie mogelijk c.q. voorzien, o.b.v. de geleverde prestaties en geconstateerde effecten; - vinden er beoordelingen op doeltreffend en doelmatigheid op de uitvoering van het subsidiebeleid plaats? - hoe vinden deze plaats? Op basis van rapportage van instellingen? - hoe wordt er over aan het college gerapporteerd? - vindt er expliciete beoordeling plaats door het college van de doeltreffendheid en doelmatigheid?

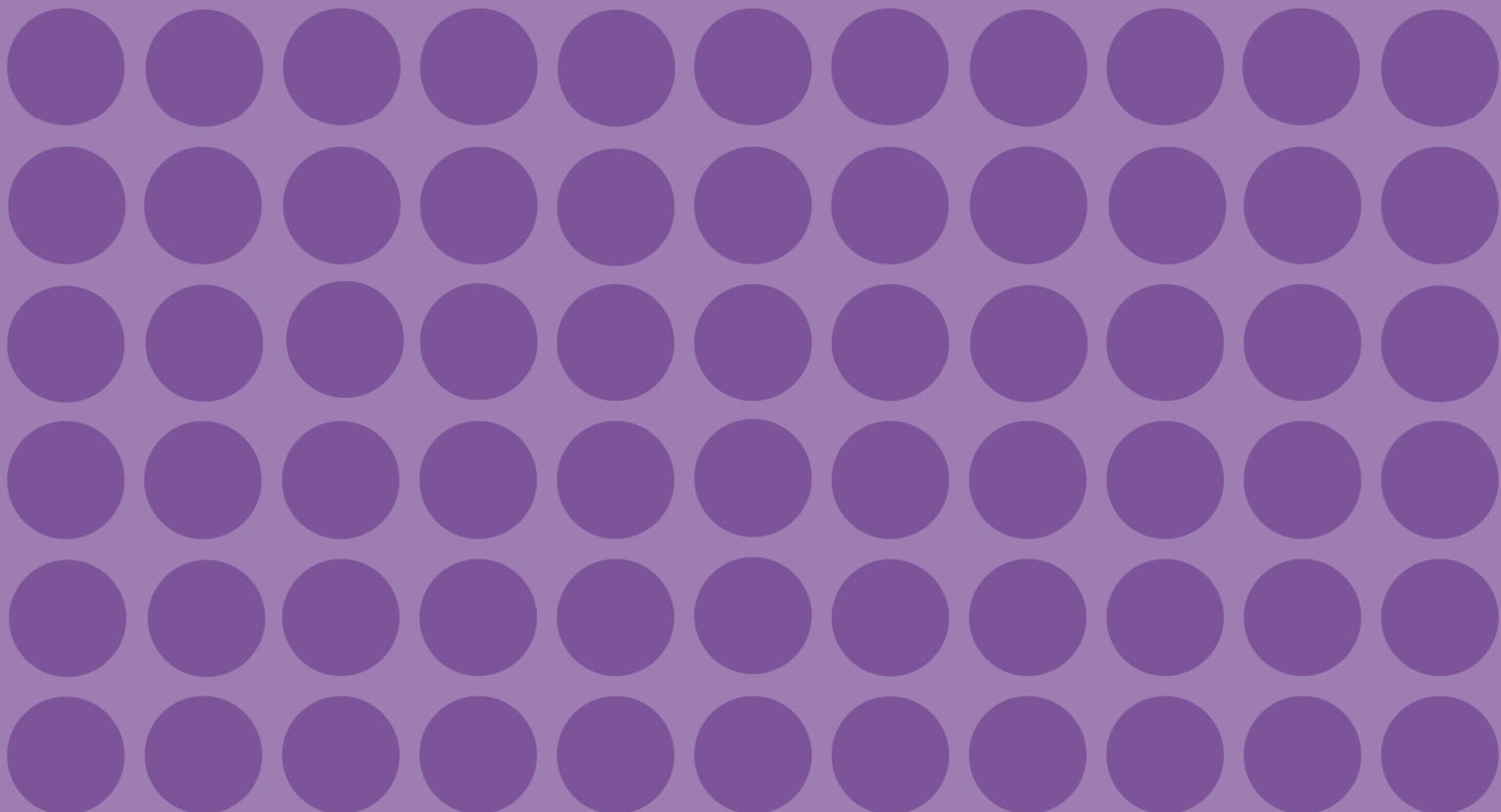


<p>Controle en kaderstelling door de raad: 8. In welke mate kan de raad haar controlerende en kaderstellende taak uitoefenen?</p>	
<ul style="list-style-type: none"> - De gemeenteraad wordt in staat gesteld op basis van de beschikbare informatie (programmabegroting, voorjaars- en najaarsnota en jaarrekening) de uitvoering van het subsidiebeleid te volgen. - De gemeenteraad is in staat de controlerende taak t.a.v. de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid uit te oefenen. - De gemeenteraad is in staat de kaderstellende taak t.a.v. het subsidiebeleid uit te oefenen. 	<ul style="list-style-type: none"> - vinden er beoordelingen op doeltreffend en doelmatigheid op de uitvoering van het subsidiebeleid plaats? - hoe vinden deze plaats? Op basis van rapportage van instellingen? - hoe wordt er over aan de raad gerapporteerd? - vindt er expliciete beoordeling plaats door de raad van de doeltreffendheid en doelmatigheid?

3

Hoofdstuk

Welzijnsbeleid; doelen en effecten





3. Welzijnsbeleid; doelen en effecten

Het subsidiebeleid en het welzijnsbeleid versterken elkaar idealiter. Om te kunnen beoordelen of het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig is, kijken we daarom in dit hoofdstuk naar de inhoud van het welzijnsbeleid van de gemeente Bergen. We schetsen het beleidskader, de belangrijkste beleidsthema's en de samenhang van het beleid. Een belangrijk aandachtspunt in relatie tot de subsidieverlening is de mate waarin de doelstellingen van het welzijnsbeleid meetbaar zijn geformuleerd en of er verbinding is gemaakt tussen de doelen en de beschikbare middelen om deze te realiseren. Bij de beoordeling gaat het nadrukkelijk om dat deel van het welzijnsbeleid dat wordt gerealiseerd door subsidieverstrekking, voor zover herleidbaar.

3.1 Het beleidskader welzijn

Normen

- Er is door de raad vastgesteld welzijnsbeleid.
- Het welzijnsbeleid bestaat uit samenhangende onderdelen.

Bevindingen

Beleidskader

Het welzijnsbeleid van de gemeente Bergen is vastgelegd in het Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning en Volksgezondheid 2008-2011 (beleidsplan MOV). Dit plan is in december 2007 door de raad vastgesteld.

Inhoudelijke thema's en samenhang van het beleid

Het centrale concept in het beleidsplan is de levensloopbenadering en de schaal van preventie tot zorg. Als algemene doelstelling van het Bergens welzijnsbeleid gelden de uitgangspunten van de Wmo: *het mogelijk maken en bevorderen van maatschappelijke participatie voor iedereen, ongeacht maatschappelijke en economische positie en ongeacht lichamelijke of geestelijke beperkingen.*

Het welzijnsbeleid van de gemeente Bergen is onderverdeeld in een aantal deel terreinen. Deze deel terreinen zijn ontleend aan de prestatievelden van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)⁴. De prestatievelden van de Wmo zijn ruim opgevat zodat 'de volle breedte van het welzijnsbeleid een plek kan krijgen'. Om die reden is ook het gezondheidsbeleid uit de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) in het beleidsplan MOV Bergen geïntegreerd. Het MOV beleidsplan is hiermee een dekkend beleidskader voor het gehele welzijnsbeleid van de gemeente Bergen.

⁴ In het welzijnsbeleid zijn acht van de negen prestatievelden van de Wmo opgenomen. Prestatieveld 3 - Informatie, advies en cliëntondersteuning - wordt niet genoemd.



De deelterreinen zijn:

1. opgroeien en opvoeden (prestatieveld 2);
2. volksgezondheid en verslavingsbeleid (prestatieveld 9);
3. meedoen van mensen met een beperking (prestatievelden 5 en 6);
4. leefbaarheid en sociale samenhang (prestatieveld 1);
5. vrijwilligers en mantelzorg (prestatieveld 4);
6. OGGZ, huiselijk geweld, verslavingszorg en maatschappelijke opvang (prestatievelden 7, 8 en 9).

De gemeente onderscheidt daarnaast een aantal thema's waaraan binnen de deelterreinen wordt gewerkt:

1. Leefbaarheid, sociale samenhang en meedoen;
2. Opgroeien en opvoeden;
3. Vrijwilligers en mantelzorg;
4. Volksgezondheid.

Per deelterrein geeft het beleidsplan de visie van de gemeente Bergen weer, de wettelijke kaders en de gekozen afbakening. De doelen van de deelterreinen zijn te herleiden naar de algemene doelstelling en uitgangspunten van het gemeentelijke Welzijnsbeleid. De levensloopbenadering en de schaal van preventie tot zorg, komen hierin terug.

Conclusies

- De gemeente Bergen beschikt over een samenhangend beleidskader dat nagenoeg alle aspecten van het welzijnsbeleid/Wmo en het gezondheidsbeleid afdekt.
- De gemeente Bergen hanteert een indeling van het welzijnsbeleid die afwijkt van de negen prestatievelden van de Wmo.

Checklist normenkader

Er is door de raad vastgesteld welzijnsbeleid	✓
Beleid bestaat uit samenhangende onderdelen	✓

3.2 Inhoud en doelen van het welzijnsbeleid

Idealiter wordt binnen het (welzijns)beleid onderscheid gemaakt tussen het uiteindelijk te realiseren maatschappelijk effect, de daarvan afgeleide doelen of subdoelen en de prestaties die geleverd moeten worden om deze doelen te realiseren.

In het Beleidsplan MOV stelt de gemeente Bergen specifieke eisen aan de subsidieverlening. Bij de subsidieverlening moet duidelijk zijn met welke concrete activiteiten (instrumenten) de gestelde doelen nagestreefd worden en hoeveel geld daarvoor beschikbaar wordt gesteld.



Met andere woorden: de gemeente bepaalt het beleid (doelstelling), geeft aan hoe daar concreet inhoud aan wordt gegeven (instrumenten/activiteiten), stelt daar middelen voor beschikbaar (subsidie) en geeft aan wat het resultaat moet zijn (prestatie-indicatoren). Op basis van het jaarlijks 'meten' van de vooraf geformuleerde beoogde resultaten wordt de gemeente in de positie gebracht om te sturen op resultaten (uit Beleidsplan MOV 2008-2011).

De relatie tussen het welzijnsbeleid en het subsidiebeleid komt in eerste instantie tot uiting in de programmabegroting. De programmabegroting dient immers de koppeling te maken tussen de te realiseren doelen en de financiële middelen die daarvoor beschikbaar zijn. De daarvoor bestemde middelen kunnen vervolgens aangewend worden om subsidies te verlenen. Op deze wijze ontstaat er een koppeling tussen het beleidsdoel, de beschikbare middelen en de daartoe uit te voeren activiteiten, c.q. te leveren prestaties. In het normenkader zijn hiervoor de volgende normen opgenomen:

Normen

- De gemeente heeft binnen het welzijnsbeleid beoogde maatschappelijke effecten en/of doelen geformuleerd;
- De beleidsdoelen van het welzijnsbeleid zijn vastgelegd in de programmabegroting;
- De beoogde effecten zijn meetbaar geformuleerd. Dat betekent dat duidelijk is:
 - wanneer de effecten gerealiseerd moeten zijn;
 - op welke wijze de effecten zichtbaar (kunnen) worden en te meten zijn;
 - welke prestaties een bijdrage leveren aan de realisatie van beoogde effecten.
- Het is duidelijk welke beleidsdoelen door middel van subsidie bereikt dienen te worden.

Bevindingen

Formulering van beoogde maatschappelijke effecten in het beleidsplan MOV

In het beleidsplan MOV 2008-2011 is gewerkt met een indeling in 'doelen', 'ambities' en 'actiepunten'. Per deelterrein zijn behalve de gemeentelijke visie en een prioriteitstelling, één of meerdere 'maatschappelijke doelen' genoemd. Aan deze maatschappelijke doelen zijn in het beleidsplan steeds zogeheten 'ambities' gekoppeld. Verder zijn er actiepunten vermeld voor de periode 2008-2011.

In de meeste gevallen is er sprake van een logische relatie tussen de geformuleerde doelen en ambities. Wel valt op dat de doelen doorgaans in algemene termen zijn geformuleerd. Verder worden de 'ambities' in een wisselende betekenis gebruikt.



De volgende varianten komen voor:

- a. De ambitie is een verdere uitwerking of concretisering van het doel tot een meetbaar effect.

Doel:	Jongeren gaan naar school en maken hun schoolloopbaan af.
Ambitie:	Het huidige niveau van schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten wordt niet overschreden.
(p. 15 Beleidsplan MOV)	

- b. De ambitie is een concreet instrument of interventie waarvan een bijdrage wordt verwacht aan het te realiseren doel.

Doel:	Jongeren worden in staat gesteld zelf verstandige keuzes te maken in hun leefstijl.
Ambitie:	Aan het einde van de basisschool krijgen leerlingen les over alcohol en drugs van een deskundige van buiten de school.
(p. 15 Beleidsplan MOV)	

- c. De ambitie is een algemeen uitgangspunt of rolopvatting, waarbij niet duidelijk is welk instrument ingezet zal worden, laat staan tot welk effect dit moet leiden.

Doel:	De gemeente stuurt op een sluitende ketenaanpak 0-19 jarigen.
Ambitie:	De gemeente treedt sturend op om een sluitende ketenaanpak te realiseren.
(p. 15 Beleidsplan MOV)	

- d. Bij sommige doelen ontbreekt een geformuleerde ambitie.

Doel:	Ouders en verzorgers bij wie problemen met opvoeden over het hoofd groeit, worden ondersteund
Ambitie:	-
(p. 16 beleidsplan MOV)	

Het MOV beleidsplan bevat twee bijlagen waarin de doelen en beoogde effecten worden benoemd:

1. een lijst 'Maatschappelijke doelen en instrumenten';
2. een indicatorenlijst per deelterrein⁵ met kwantitatieve targets met daarbij de werkelijke waarde in het jaar 2007 (nulwaarde, afkomstig uit diverse onderzoeksbronnen) en een streefwaarde voor komende jaren.

⁵ Deelterrein OGGZ, huiselijk geweld, maatschappelijke opvang, verslavingszorg ontbreekt.



De lijst 'Maatschappelijke doelen en instrumenten' bestaat uit een opsomming van doelen, resultaten en instrumenten. Deze zijn gestructureerd aan de hand van de prestatievelden van de Wmo en volgt dus niet de ingedikte indeling uit het MOV Beleidsplan zelf. Er is weliswaar sprake van een zekere mate van overeenkomst met de gestelde doelen en ambities uit de basis van het beleidsplan MOV, maar deze is niet volledig. In de bijlage staan bijvoorbeeld doelen geformuleerd die niet genoemd zijn in het beleidsplan zelf en ook het omgekeerde komt voor: doelen uit het beleidsplan staan niet in de bijlage. De instrumenten zijn niet op uniforme wijze weergegeven. Het gaat soms om globaal geformuleerde uitkomst, waaraan geen tijdspad en geen streefwaarde is gekoppeld. Soms is ook het in te zetten instrument niet of slechts globaal omschreven. In sommige gevallen – zoals bij het sportbeleid – wordt verwezen naar een uitwerking van de instrumenten in een andere beleidsnota. Voor de andere terreinen ontbreekt een dergelijke uitwerking.

De indicatorenlijst per deelterrein bevat kwantitatieve targets met daarbij de werkelijke waarde in het jaar 2007 (nulwaarde, afkomstig uit diverse onderzoeksbronnen) en een streefcijfer. De indicatorenlijst is echter niet volledig. In de eerste plaats komen niet alle doelen hierin terug en verder ontbreekt bij een deel van de doelen een uitgangswaarde en/of streefcijfer.

Doelen van het welzijnsbeleid in de programmabegroting

De Programmabegroting 2010 formuleert in totaal zes inhoudelijke programma's en daarnaast het programma 'middelen'. Bij elk van de programma's worden de kaderstellende beleidsdocumenten genoemd. Hoewel elementen van het welzijnsbeleid onder verschillende programma's behandeld worden, wordt het beleidsplan MOV uitsluitend bij het Programma Samenleving als kaderstellend document genoemd.

Onderdelen van het welzijnsbeleid in Programma 2 Samenleving

Het beleidsplan MOV wordt genoemd als kaderstellend document bij programma 2: Samenleving. Dit programma samenleving onderscheidt – in afwijking van het MOV beleidsplan – vier velden:

1. voorzieningen/ fysiek sociale infrastructuur ten behoeve van leefbaarheid, sociale samenhang en meedoen;
2. opgroeien en opvoeden;
3. individuele maatschappelijke ondersteuning en toeleiding arbeidsmarkt;
4. (geestelijke) volksgezondheid, huiselijk geweld en maatschappelijke opvang.

Opvallend is dat de sportparticipatie van jongeren (onderdeel van 'opvoeden en opgroeien' in het MOV beleidsplan) in de programmabegroting is te vinden onder programmaonderdeel '(geestelijke) gezondheid, huiselijk geweld en maatschappelijke opvang', onder de doelstelling: 'klimaat waarin jeugdigen (0-19) jaar zich fysiek en psychisch goed ontwikkelen'.

Bij een deel van de beleidsdoelen in de programmabegroting zijn effect- en prestatie-indicatoren vermeld. Er is bovendien een doelenboom toegevoegd: de 'output-effect-keten'. Naar volledigheid is hierbij niet gestreefd, zo is in de inleiding te lezen. Het is vooral de bedoeling om 'kernindicatoren te formuleren'.



Het aantal benoemde indicatoren in de programmabegroting is dan ook beperkter dan in het MOV beleidsplan. De keuze van de wel opgenomen doelen is niet altijd evident en wordt niet onderbouwd. Ook is in de programmabegroting per deelterrein aangegeven op welke wijze de doelen gerealiseerd dienen te worden, in die zin dat de instrumenten die ingezet worden om de doelen te bereiken (globaal) worden beschreven. Soms hebben de omschreven middelen meer het karakter van een subdoel dan van een concrete werkwijze of instrument.

Bijvoorbeeld:

Programmaonderdeel II 3a:

Doel Tussen leerplicht, politie en jongerenwerk vindt een goede afstemming plaats.

Middel verschuiving van accommodatiegebonden jongerenwerk naar ambulante.

Meer ambulante jongerenwerk doorzetten.

Bron: p. 30-35 Programmabegroting 2010.

Bij het programmaonderdeel opgroeien en opvoeden is het percentage voortijdig schoolverlaters bijvoorbeeld niet opgenomen als een prestatie-indicator. Als enige twee indicatoren staan hier genoemd:

- het % inwoners dat het opvoedsteunpunt kent;
- aantal delicten van jongeren < 18 jaar.

In totaal worden er voor het gehele programma Samenleving vijftien prestaties ('wat gaan we ervoor doen') genoemd.

Onderdelen van het welzijnsbeleid in overige beleidsprogramma's

Niet alle thema's van het beleidsplan MOV zijn terug te vinden in het programma Samenleving, maar worden genoemd onder andere programma's in de programmabegroting.

- De thema's 'betrokkenheid bij en medeverantwoordelijkheid voor de leefbaarheid van wijken' en 'toename veiligheidsgevoel en vermindering overlast' zijn terug te vinden in het Programma 1, Inwoners en bestuur. Hierbij wordt het Beleidsplan MOV overigens niet als kaderstellende beleidsnota genoemd. Dit is opmerkelijk aangezien doelstellingen uit Programma 1 deels indirect en deels direct te herleiden zijn naar gestelde doelen uit het prestatieveld leefbaarheid en samenleving van het MOV beleidsplan.
- Een ander deel van het welzijnsbeleid vinden we terug in Programma 4, Ontwikkeling van openbare ruimte. Hier staan onder meer de ontwikkeling van woonservicegebieden en levensloopbestendige woningen beschreven. Ook bij dit beleidsprogramma wordt het MOV beleidsplan niet als kaderstellende beleidsnota genoemd, terwijl o.a. levensloopbestendig bouwen en het op peil houden van voorzieningen in deze nota wel expliciet aan de orde komen.



Welzijnssubsidies in het Investeringsplan 2010-2013

Het aan de programmabegroting gekoppelde Investeringsplan 2010-2013 biedt meer zicht op de subsidiestromen. Dit plan vermeldt de kosten van investeringen aan sociaal culturele accommodaties. Daarnaast zijn de kosten per programma weergegeven, uitgesplitst naar functiecode (Fcl). De kosten voor het openbaar bibliotheekwerk zijn als enige post direct als subsidiegelden in het kader van Welzijn te herleiden. Voor de overige posten geldt dat niet herleid kan worden welke activiteiten en functies er onder vallen, omdat het gaat om brede noemers zoals 'sociaal cultureel werk', 'vorming- en ontwikkelingwerk' en 'sport'.

Van deeltherreinen van het welzijnswerk die niet vallen onder programma 2 zijn de kosten per activiteit of doelstelling evenmin te herleiden: ze zijn verstopt onder kopjes als 'overige volkshuisvesting' en 'openbare orde en veiligheid'. De programmabegroting is hierin zeer algemeen.

Financiële uitwerking in de Productenraming 2011

In de productenraming 2011 werkt het college de programmabegroting financieel uit. Hierin staan de verschillende producten en diensten op functiecode genoemd, waarbij ook verwezen wordt naar het programma uit de Programmabegroting waartoe de dienst of activiteit behoort, de doelstelling die ermee wordt beoogd en de activiteiten die eronder vallen. Zo is te lezen dat het maatschappelijk werk uitgevoerd door de Wering ten doel heeft zelfstandigheid van burgers te bevorderen en hun probleemoplossend vermogen te versterken.

De dienst bestaat uit:

- cliëntgerichte hulpverlening;
- dienstverlening aan derden;
- signalering en preventie.

Benoemd staat tot welk programma uit de programmabegroting deze functie behoort en welk bedrag eraan wordt toegekend. Ook de budgethouder en budgetbeheerder van de gemeente staan met naam benoemd.

Echter, onder dezelfde functiecode is te lezen dat uit het budget voor deze functie ook nog andere instellingen worden gesubsidieerd. Hieruit is niet op te maken hoeveel en voor welk doel subsidie is verleend. Ook blijkt uit de posten niet welk bedrag er naar de Wering gaat en welk bedrag naar de andere instellingen (Productenraming 2011, p. 83).

Verder zijn de doelstellingen en de instrumenten in de Productenraming vooral globaal (niet SMART) geformuleerd. Bij het product 'wijkgericht werken' (programma 1 – maar wel welzijnsbeleid) staat een globale doelstelling geformuleerd. Daaronder wordt een aantal instrumenten genoemd, zoals 'ondersteuning bewonersverenigingen' en ook 'projecten ter bevordering van de leefbaarheid en sociale samenhang'. Hierbij wordt bij elk product een bedrag genoemd. Welke 'projecten' het echter betreft en of hiermee subsidie is gemoeid wordt niet duidelijk (Productenraming 2011, p. 28).

Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor het product 'openbare orde en veiligheid' (programma 1). Onder het beknopt geformuleerde doel van het product ('het verhogen van de veiligheid en het verminderen van de overlast') staan in totaal dertien instrumenten genoemd.



Tussen activiteiten als 'opstellen horecabeleid' en 'deelname aan lokale en regionale overleggen', staat ook het instrument: 'integrale aanpak overlastgevende en hinderlijke jeugdgroepen'. De verschillende instrumenten kennen geen uitsplitsing van kosten, noch een omschrijving van de bestemming daarvan. Verondersteld mag worden dat een deel van dit programmaproduct als subsidie naar het jongerenwerk gaat, maar dit is uit de productenraming niet te herleiden (Productenraming 2011, p.37.)

Meetbaarheid van beleidseffecten

De ontwikkeling van de MOV Beleidsnota ging vergezeld van een nulmeting onder 4.000 inwoners van Bergen. In het Beleidsplan MOV staat beschreven dat de voortgang van de doelstellingen door middel van klantonderzoeken en verantwoordingscijfers van subsidies zal worden gemonitord.

Verder is te lezen:

Door de verplichte benoeming van concrete beoogde en behaalde maatschappelijke doelen en de benoeming van daarvoor ingezette instrumenten wordt de raad beter in staat gesteld te sturen op resultaten. Het college zal jaarlijks verantwoording afleggen over zowel de stand van zaken bij de maatschappelijke doelen als de verrichte inspanningen.

(Pagina 36 Beleidsplan MOV, Bergen 2008-2011)

Voorts is een planning opgenomen waarin onderzoeken onder verschillende klantgroepen in de periode 2008-2011 indicatief staan ingedeeld. Hierbij gaat het niet alleen om eigen onderzoek van de gemeente Bergen, maar ook om bijvoorbeeld onderzoek door de GGD en informatie vanuit de gesubsidieerde instellingen.

Naast kwantitatieve metingen om de effecten van beoogd beleid te meten, geeft het MOV beleidsplan aan dat evaluatie ook vanuit de adviesraden en klankbordgroepen zal komen. Het plan geeft niet aan hoe hierover aan de raad wordt gerapporteerd. Verder houdt de gemeente in het beleidsplan alvast een slag om de arm: door dynamiek in de maatschappelijke ontwikkelingen, zullen niet alle doelen behaald worden.

In de programmabegroting 2010 is te lezen dat de nieuwe opzet van de begroting beoogt dat doelstellingen en prestaties in het nieuwe format (als reactie op kritiek op voorgaande programmabegrotingen en als uitkomst van een klankbordgroep uit de gemeenteraad) zijn verbeterd op de volgende punten:

- Consistentie: doelstellingen gekoppeld aan prestaties
- Formulering: SMART geformuleerd waar mogelijk
- Meetbaarheid: maatschappelijke effecten en de te leveren prestaties zijn waar mogelijk meetbaar gemaakt met effect en prestatie-indicatoren.

Hierdoor kan de raad met de begroting zijn kaderstellende en controlerende rol goed invullen, aldus de programmabegroting. Tevens zou evaluatie achteraf mogelijk zijn. De programmabegroting schrijft daarbij dat de nieuwe opzet nog in ontwikkeling is (Programmabegroting 2010, p. 6).



In de Rapportage Tussentijdse Controle jaarrekening 2010 (Ernst en Young, 2010) is te lezen dat de organisatie een verbeteringslag heeft gemaakt in haar bedrijfsvoering. De relatie tussen de doelen en prestaties is duidelijker en er is een aanzet gemaakt tot het meer SMART formuleren van de beleidsdoelen en prestaties. Desondanks stelt de accountant dat een duidelijke relatie tussen de bestuurlijke prioriteiten en doelen, activiteiten en middelen alsmede de verantwoording hierover nog voor verbetering vatbaar zijn (p.16).

Onderstaand voorbeeld illustreert dat sommige doelstellingen met prestatie-indicatoren in het MOV beleidsplan tot op indicatorniveau zijn uitgewerkt, maar in de begroting vervolgens niet terugkomen.

Voorbeeld.

Het gestelde doel in het kader van het tegengaan van vroegtijdig schoolverlaters is een voorbeeld waarbij het doel uit het beleidsplan in de bijlage 'Maatschappelijke doelen en instrumenten' is geconcretiseerd met behulp van meetbare indicatoren. In de Programmabegroting vinden we deze doelen, ambities en prestatie-indicatoren echter in het geheel niet terug. Daar wordt wel de bestrijding van de jeugdwerkloosheid door uitvoering van de Wet WIJ genoemd.

Omschrijving doel en ambitie in beleidsplan MOV:

Doel: jongeren gaan naar school en maken hun schoolloopbaan af.

Ambitie: huidig niveau van schoolverzuim en vroegtijdig schoolverlaten wordt niet overschreden

Omschrijving in bijlage 'Maatschappelijke doelen en instrumenten':

Maatschappelijk doel: jongeren gaan naar school en maken hun schoolloopbaan af

Resultaat: het percentage voortijdige schoolverlaters is in 2011 niet hoger gestegen dan de huidige 30%.

Instrument: Leerplicht.

Omschrijving in indicatorenlijst

Uitgangssituatie: 30 %

Streefwaarde: 30 %-

Programmabegroting

-geen verwijzing naar beleidsdoel en streefwaarde tegengaan vroegtijdig schoolverlaten



Conclusies

- De gemeente Bergen hanteert in het MOV beleidsplan een enigszins afwijkende terminologie om beoogde maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en de daarvoor te leveren prestaties te omschrijven. Mede hierdoor is het niet in alle gevallen duidelijk welk doel, door middel van welke activiteiten gerealiseerd gaat worden.
- De doelstellingen van het welzijnsbeleid van de gemeente Bergen zijn in beperkte mate uitgewerkt in beoogde maatschappelijke effecten, concrete beleidsdoelen en prestaties/activiteiten die daarvoor nodig zijn. De doelstellingen zijn niet op uniforme wijze geformuleerd en in de meeste gevallen ontbreekt een tijdspad en een streefwaarde. Soms is ook het in te zetten instrument niet of slechts globaal omschreven. Hoe bepaalde doelen gerealiseerd dienen te worden blijft dan ongewis, waardoor meetbaarheid van de resultaten niet aan de orde is. In andere gevallen zijn er wel heldere en meetbare effecten geformuleerd, compleet met concrete streefwaarden en een helder tijdspad. De jaarrekening 2010 (Ernst en Young, 2010) concludeert dat weliswaar een verbetering is gemaakt in de opzet van de programmabegroting met betrekking tot de 'drie w's' (wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten?), maar de relatie tussen de bestuurlijke prioriteiten en doelen, activiteiten en middelen en verantwoording voor verbetering vatbaar is.
- Hoewel de ordening in de programmabegroting dus ingrijpend anders is dan in het MOV beleidsplan en er bovendien een groot aantal beleidsthema's ongenoemd blijft, is het welzijnsbeleid zoals in de programmabegroting omschreven nergens strijdig met de uitgangspunten en doelstellingen zoals omschreven in de MOV beleidsnota.
- De verdeling van het welzijnsbeleid over verschillende programma's in de programmabegroting is verdedigbaar, maar bemoeilijkt het overzicht over de hoeveelheid middelen die voor het welzijnsbeleid beschikbaar zijn. Vooral ook omdat het MOV beleidsplan niet altijd genoemd wordt als beleidskader. Bovendien is op basis van de programmabegroting niet in alle gevallen af te leiden welk deel van het welzijnsbeleid door middel van subsidies wordt uitgevoerd. Het investeringsplan en de productenraming bieden meer inzicht in de financiële aspecten van het beleid.
- Zowel het MOV beleidsplan als de programmabegroting bevatten aanzetten tot doelformuleringen voorzien van meetbare indicatoren en streefwaarden. Dit is echter nog niet op alle onderdelen van het welzijnsbeleid doorgevoerd.
- De meetbaarheid van de gestelde doelen in de programmabegroting is evenzeer wisselend als in het MOV beleidsplan. Op een aantal indicatoren zijn de beleidsdoelen inderdaad meetbaar geformuleerd, maar op een aantal andere weer niet. Wat vooral opvalt is dat de keuze van de genoemde en specifiek gemaakte effectindicatoren niet inhoudelijk wordt onderbouwd. De opsomming van meetbare indicatoren lijkt willekeurig tot stand gekomen.
- Bij geen enkel geformuleerd doel in het beleidsplan is expliciet aangegeven dat de beoogde doelen door middel van subsidieverstrekking gerealiseerd dienen te worden.

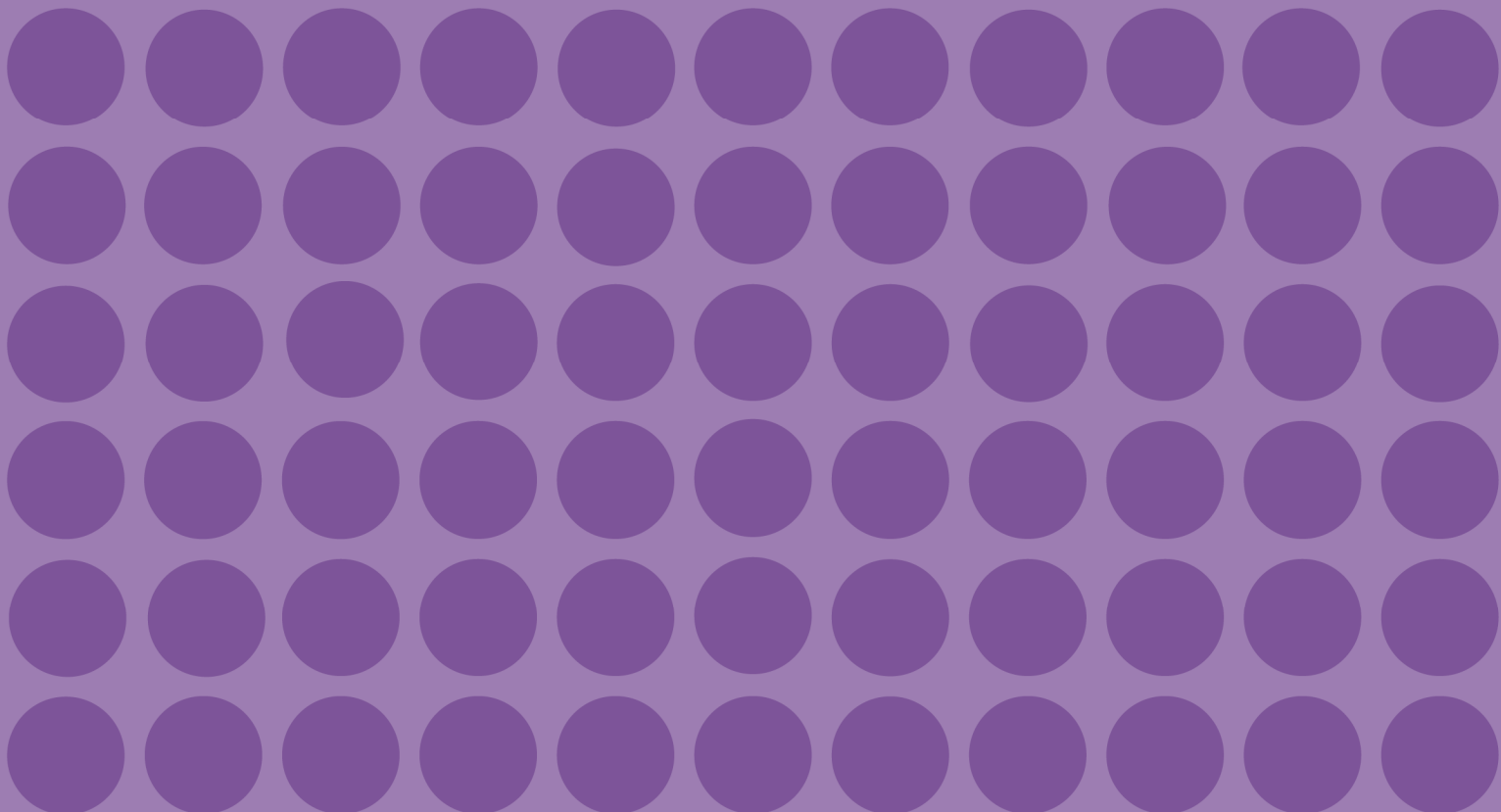


Checklist normenkader	
De gemeente heeft binnen het welzijnsbeleid beoogde maatschappelijke effecten en/of doelen geformuleerd	✓
De beleidsdoelen van het welzijnsbeleid zijn vastgelegd in de programmabegroting	○
De maatschappelijke effecten/doelen zijn zodanig geformuleerd dat duidelijk is <ul style="list-style-type: none"> - wanneer de effecten gerealiseerd moeten zijn; - op welke wijze de effecten zichtbaar (kunnen) worden en te meten zijn; - welke beleidsprestaties een bijdrage leveren aan de realisatie van beoogde effecten 	○
Het is duidelijk welke beleidsdoelen door middel van subsidie bereikt dienen te worden.	✗

4

Hoofdstuk

Uitvoering van het subsidiebeleid





4. Uitvoering van het subsidiebeleid

Dit hoofdstuk gaat in op de praktijk van de subsidieverlening. Bij het beschrijven van deze uitvoeringspraktijk is gebruik gemaakt van interviews met betrokken medewerkers en van een zestal casussen. Hiertoe behoren de drie grootste subsidieontvangende organisaties op welzijnsgebied, te weten de Openbare Bibliotheek, Stichting de Wering en Stichting Welzijn Bergen. Van deze laatste stichting bekeken we zowel het ouderenwerk als het jongerenwerk. Daarnaast is gekozen voor twee kleine subsidieontvangers: de Stichting Tafeltje Dekje en de Stichting Marathon Schoorl. Deze laatste casus betreft een waarderingssubsidie waarvoor afwijkende regels gelden. We onderzochten de subsidiedossiers en spraken met vertegenwoordigers van de instellingen (zie bijlage). In de bijlage is per casus weergegeven om welk type subsidie het gaat, ter hoogte van welk bedrag, voor welke activiteiten en ook welke informatie in het dossier aanwezig is.

We gaan in op de volgende onderwerpen:

- proces van subsidieaanvraag en –beoordeling;
- inhoud van de afspraken/contracten;
- de uitvoering van de contracten;
- de verantwoording over de verleende subsidie.

4.1 Totstandkoming van afspraken met subsidieontvangers

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop subsidierelaties van de gemeente met gesubsidieerde instellingen tot stand komen. Ook komt aan de orde in hoeverre en op welke wijze de doelstellingen van het welzijnsbeleid de basis vormen van de subsidieverlening en welke afspraken worden vastgelegd. De analyse is uitgevoerd aan de hand van de onderstaande normen:

Normen

- Het uitvoeringsproces van subsidieverlening en de daarin te zetten stappen zijn intern bekend;
- De instellingen zijn op de hoogte van de subsidievoorwaarden en de geldende procedures;
- De processtappen worden tijdig uitgevoerd;
- De gemeente heeft inzicht in wat maatschappelijke organisaties kunnen leveren;
- Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen let de gemeente op doeltreffendheid en doelmatigheid;
- De gemaakte afspraken over de subsidieverlening worden vastgelegd.

Bevindingen

Algemene beschrijving uitvoeringsproces

Het subsidieproces is ingepland in de beleidscyclus. Dat wil zeggen dat de termijnen voor subsidieaanvraag, besluit over de aanvraag en terugkoppeling over het resultaat zo zijn gekozen dat de subsidieverlening kan worden meegenomen in de begrotingscyclus.



Het proces van subsidieverlening bestaat uit de volgende stappen:

1. **Aanvraag.** Subsidieaanvragen dienen elk jaar voor augustus te zijn ingediend of – in geval van incidentele subsidies – uiterlijk drie maanden voor plaatsvinden van het betreffende evenement of de activiteit. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk.
2. **Beoordeling.** De subsidieaanvragen worden jaarlijks in twee of drie bulkadviezen aan het college aangeboden. De besluitvorming dient volgens de verordening vervolgens binnen 3 maanden voor een incidentele subsidie en uiterlijk 5 maanden voor een jaarsubsidie plaats te vinden.
3. **Monitoring en verantwoording.** Afhankelijk van het type subsidie dat wordt verleend (hoogte bedrag en soort subsidie) dient de subsidie ontvangende partij ofwel achteraf, ofwel halverwege het jaar verantwoording af te leggen.

De subsidiewerkzaamheden zijn in de gemeente Bergen sinds de reorganisatie van 2009 verdeeld over de afdeling Burgers en Bedrijven (uitvoering) en de afdeling Ontwikkeling (beleid). De afdeling Burgers en Bedrijven richt zich in principe op de ontvangstneming van subsidieaanvragen en de administratieve afhandeling van de subsidietoekenning en –verlening. De afdeling Ontwikkeling is verantwoordelijk voor de inhoudelijke toetsing van de subsidieaanvragen en voor het contact met de gesubsidieerde instellingen.

Binnen de organisatie is discussie over de werkverdeling en in de praktijk lopen de werkzaamheden soms door elkaar heen. In de praktijk neemt de afdeling Burgers en Bedrijven een belangrijk deel van de inhoudelijke toetsing van de aanvragen voor haar rekening. De afdeling Ontwikkeling voert alleen een controle hierop uit. De meer complexe aanvragen worden wel door de afdeling Ontwikkeling behandeld. Dit komt bijvoorbeeld voor bij nieuwe ontwikkelingen waarbij de relatie met het beleid c.q. het MOV beleidsplan niet direct duidelijk is. Bij de afdeling Ontwikkeling ligt ook de casusbehandeling van de grotere subsidieontvangende instellingen, zoals de Stichting Welzijn Bergen, Stichting de Wering en de bibliotheek. Voor deze grotere subsidies verzorgt de afdeling Ontwikkeling ook de administratieve afhandeling.

Een verklaring voor de niet consequente werkverdeling heeft te maken met het grote personele verloop op de afdeling en de tijdelijke personeelstekorten die daarvan het gevolg waren. Ook anno 2011 is nog niet ieder subsidiedossier bemenst. Zo heeft Stichting de Wering nog geen contactpersoon sinds het vertrek van de vorige contactambtenaar. De personele problemen hebben tot achterstanden in de subsidieafhandeling geleid, waarbij de gemeente veelal met bevoorschotting heeft gewerkt.

Interne bekendheid van subsidieproces

In 2010 is door de afdelingen Burgers en Bedrijven en Ontwikkeling een schriftelijke beschrijving van de werkprocedure voor het subsidiebeleid gemaakt. In het kader van dit onderzoek is de werkprocedure uit september 2010 bestudeerd (zie bijlage). Deze werkprocedure wordt in de praktijk ook gebruikt door beide afdelingen.



De invoering van een schriftelijke werkprocedure heeft onder meer te maken met de tussentijdse accountantscontrole over 2010, waarin wordt aangedrongen op een beschrijving van de werkprocessen.⁶ De accountant betreurt in hetzelfde rapport de tijdelijke stopzetting van de lijn om te komen tot een sterker risicomanagement, aangezien de ‘adequate beheersing van risico’s hoge prioriteit zou moeten hebben, binnen de gemeente Bergen, mede vanwege de diversiteit van activiteiten en projecten die veel risico’s met zich meebrengen.’ De accountant benoemt deze risico’s verder niet.

De afdeling Burgers en Bedrijven (‘uitvoering’) is zoals gezegd verantwoordelijk voor de eerste fase van het subsidieproces en de praktische voortgang. Bij deze afdeling komen ook de subsidieverzoeken binnen. De verzoeken worden geregistreerd op de zogeheten Subdiestaat. Dit instrument is ingevoerd als een gestandaardiseerd hulpmiddel voor het tijdig en gelijksoortig behandelen van subsidieaanvragen. In de loop van 2010 is bovendien een checklist in gebruik genomen, waarop de verschillende stappen in het proces worden benoemd en kunnen worden afgevinkt. Door middel van de checklist is voor de medewerkers snel duidelijk of er bescheiden bij de aanvraag ontbreken en of de tijdigheid van de verschillende stappen volgens de verordening verloopt. De verschillende regels per type subsidie worden er ook in benoemd. Uit interviews blijft dat deze checklist in de praktijk vooral wordt gebruikt door de beleidsmedewerker van de afdeling Burgers en Bedrijven, die het ervaart als een waardevolle leidraad bij de uitvoering van het subsidiebeleid.

Bekendheid subsidievoorwaarden en -procedures onder instellingen

De bekendheid van de subsidieverordening onder de kleine – vrijwillige – organisaties is niet groot. Men vindt de verordening erg uitgebreid en ingewikkeld en heeft behoefte aan een toegankelijke uitleg over de mogelijkheden en voorwaarden. De standaardformulieren voor de subsidieaanvraag sluiten bovendien niet goed aan bij hun subsidieverzoek, zo blijkt uit interviews.

De grote instellingen zijn in grote lijnen bekend met de verordening. Stichting de Wering vindt dat er teveel regels en bepalingen zijn, die bovendien strijdig zijn met de uitgangspunten van professionele bedrijfsvoering van een zelfstandige stichting met een Raad-van-toezicht-model. De Wering valt onder het overgangsrecht⁷, In de beschikking staat te lezen: ‘De Wering zal zich houden aan alle algemene en specifieke voorwaarden die zijn opgenomen in de AsB, voor zover deze niet afwijken van de budgetsubsidie-overeenkomst’. De Openbare Bibliotheek kent de nieuwe verordening niet, maar gaat ervan uit dat de gemeente haar er op zal wijzen wanneer zij niet aan de voorwaarden voldoet. Zij varen vooral op reeds bestaande afspraken. Stichting Welzijn Bergen is vanwege het BCF-traject de enige instelling die de Subsidieverordening actief heeft gehanteerd bij de subsidieaanvraag.

Tijdigheid van subsidieaanvraag en -verlening

Volgens de Algemene Subsidieverordening dient de aanvraag voor een jaar-, koppel- of budgetsubsidie vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd bij het college te worden ingediend.

⁶ tussentijdse accountantscontrole door Ernst en Young, 2010 (p. 17)

⁷ Artikel 37 Overgangsrecht: Deze verordening is niet van toepassing op subsidies die vóór de inwerkingtreding van deze verordening zijn verleend of vastgesteld (ASB 2009).



Het college dient in het geval van een jaarsubsidie vervolgens binnen vijf maanden na ontvangst van de aanvraag te beslissen. Een beslistermijn voor budget- en koppelsubsidies is in de subsidieverordening niet terug te vinden. In de schriftelijke werkprocedure van de gemeente lijkt hier een algemene beslistermijn van 5 maanden te gelden. Aan de aanvraag van incidentele subsidies worden andere eisen gesteld (zowel vastgelegd in subsidieverordening als schriftelijke werkprocedure van gemeente). Deze aanvragen dienen uiterlijk drie maanden voor het tijdstip waarop een aanvang wordt gemaakt met de uitvoering van de activiteiten bij het college te worden ingediend. Het college dient binnen drie maanden na ontvangst van de aanvraag te beslissen.

Of het proces van subsidieaanvraag en -verlening in de praktijk volgens deze termijnen verloopt, is niet voor alle vijf bestudeerde casussen traceerbaar. Dit omdat duidelijke voorschriften voor tijdigheid in een aantal gevallen ontbreken (bibliotheek) en/of de gemeente niet over alle documenten beschikt om uitspraken over tijdigheid te kunnen doen⁸. Van Stichting de Wering, Stichting Tafeltje Dekje en Stichting Marathon Schoorl is op basis van het subsidiedossier wel vast te stellen of termijnen van subsidieaanvraag en van beschikking zijn gehaald.

- De officiële subsidieaanvraag van Stichting de Wering is in september 2009 en dus – net niet – op tijd ingediend. Echter heeft de stichting wel tijdig een eerste aankondiging van de subsidieaanvraag ingediend, in maart 2009. De subsidieverordening schrijft geen beslistermijn voor budgetsubsidies voor. Over de tijdigheid van de beschikking kunnen dus geen uitspraken worden gedaan. De afspraken met de Wering vallen met ingang van 2010 onder de nieuwe subsidieverordening. Inhoudelijk houdt de Wering zich nog aan de systematiek zoals in de overeenkomst periode 2007-2010. Alles wat hierin niet is geregeld, valt onder de Algemene subsidieverordening.
- De subsidieaanvraag van Stichting Tafeltje Dekje voor een jaarsubsidie 2010 is begin juli 2009 en dus tijdig bij de gemeente ingediend. De aanvullende incidentele subsidieaanvraag diende de stichting pas op 3 december 2009 en dus te laat in. De officiële beschikking op beide subsidieaanvragen heeft de gemeente op 26 maart 2010 naar de stichting verzonden. Volgens de ambtelijke organisatie heeft het college op 15 december een besluit genomen met betrekking tot de jaarsubsidie en is de Stichting hiervan op de hoogte gesteld.
- De subsidieaanvraag van Stichting Marathon Schoorl valt onder de waarderingssubsidies. De Algemene Subsidieverordening stelt hier geen voorwaarden aan de datum van indiening van en beschikking over de subsidieaanvraag.

In de interviews met gemeente en de gesubsidieerde instellingen komt een aantal zaken over de tijdigheid en duidelijkheid van de procedure naar voren. In de eerste plaats blijkt dat een aantal instellingen de procedure en de wijze waarop afspraken tot stand komen als onduidelijk en traag ervaren. Bij briefwisseling ontvangt men meestal een automatisch gegenereerde ontvangstbevestiging met daarin een uiterste datum waarop ‘de brief zal worden behandeld’.

⁸ In het geval Stichting Welzijn Bergen ontbreekt de officiële subsidieaanvraag en is de aanleverdatum van het bij de subsidieaanvraag behorende werkplan – dat wel beschikbaar is gesteld – niet bekend.



In ieder geval bij de Stichting Marathon Schoorl en bij de Stichting Tafeltje Dekje geldt dat er geen reactie binnen deze termijn van de gemeente is ontvangen en dat de verzendende organisaties zelf contact opnemen.

In de gesprekken met de instellingen zijn nog enkele voorbeelden gegeven van gevallen waarin niet aan de gestelde termijnen is voldaan. Zo heeft de Openbare Bibliotheek Bergen naar eigen zeggen nog geen reactie ontvangen op de subsidieaanvraag voor 2011 en ook geen schriftelijke definitieve beslissing over het subsidiejaar 2009 ontvangen.⁹ Ook de betrokken ambtenaren geven aan dat de gemeente in het verleden niet altijd in staat was tijdig op de aanvragen te reageren, als gevolg van tekort aan ambtelijke capaciteit.

De instellingen die met overschrijding van termijnen door de gemeente te maken kregen, zijn hiervan wel (meestal schriftelijk) op de hoogte gesteld. Onder de instellingen is weinig begrip voor de overschrijdingen, mede omdat de gemeente hen wel strikt houdt aan de termijn voor indiening. Bovendien is de gestelde termijn naar het oordeel van de instellingen ruim genoeg. Het niet halen van deze termijnen brengen de instellingen in verband met 'bureaucratie' en 'gebrek aan inhoudelijkheid' van de gemeente. Meerdere instellingen geven aan problemen te hebben ondervonden in de bedrijfsvoering doordat tot laat in het jaar onduidelijk was of en zo ja voor welk bedrag aan subsidie ontvangen zal worden.

Door de bevoorschotting (waarvan meestal wel sprake is), is dit echter wel deels ondervangen. Begrip is er wel voor gevallen waarin ziekte en uitval van gemeentelijk personeel de oorzaak van vertraging vormt, echter, de instellingen zijn van mening dat de gemeente dergelijke calamiteiten wel moet kunnen opvangen.

Oriëntatie op en inzicht in producten en diensten maatschappelijke organisaties

De gemeente Bergen voert in hoofdzaak een vraaggericht subsidiebeleid, wat inhoudt dat organisaties en instellingen uit eigen beweging subsidieaanvragen bij de gemeente indienen, de gemeente beoordeelt in hoeverre de aanvraag past in haar beleid en op basis hiervan de subsidie al dan niet toekent. De gemeente treedt tot nu toe dus niet op als initiatiefnemer in het geven van opdrachten of inkopen van producten bij instellingen. Dit houdt ook in dat er doorgaans nog geen sprake van is dat de gemeente zich actief oriënteert op welke instellingen, welke diensten kunnen bieden.

Beoordeling van de subsidieaanvragen

De afdeling Burgers en Bedrijven toetst de subsidieaanvraag aan de hand van de volgende criteria:

1. aansluiting bij gemeentelijk beleid;
2. (veronderstelde) doelmatigheid en rechtmatigheid;
3. controle van financiële verantwoording.

⁹ De bibliotheek heeft in beide jaren echter bezwaar aangetekend tegen de oorspronkelijke beschikking, wat mogelijk de afwijking van de gebruikelijke termijnen kan verklaren.



Ad 1. De beleidsmatige toetsing houdt in dat wordt beoordeeld of de aanvraag past bij de beleidsdoelen van welzijnsbeleid. Past het voorstel erbij, en er zijn middelen, dan wordt gehonoreerd. Past het voorstel er niet bij, dan volgt geen subsidieverlening.

In een enkel geval kan hiervan worden afgeweken, bijvoorbeeld wanneer een subsidieaanvraag weliswaar niet in lijn is met geformuleerd beleid, maar naar het oordeel van het college wel van toegevoegde waarde is. In die gevallen is het mogelijk een waarderingssubsidie toe te kennen waarvoor afwijkende verantwoordingseisen gelden.¹⁰

Ad 2. De afdeling Burgers en Bedrijven voert eveneens de beoordeling op doelmatigheid en rechtmatigheid uit. Wat betreft de doelmatigheid van de subsidies is er in het algemeen geen sprake van prijs/productvergelijkingen. Betrokken ambtenaren geven aan dat op basis van historie en ervaring 'naar billijkheid' van de prijs wordt gekeken. Het komt niet voor dat er offertes van meerdere aanbieders worden aangevraagd of dat er prijsvergelijkingen worden gedaan. Dit hangt direct samen met de oriëntatie van de gemeente op diensten van maatschappelijke organisaties, zoals eerder beschreven: de gemeente Bergen reageert op aanvragen en neemt doorgaans niet zelf het initiatief tot aanbesteding rond de inkoop van diensten op het terrein van welzijn. Daarbij bestaat er met een aantal subsidie ontvangende instellingen een langdurige relatie (zoals met de Stichting Welzijn Bergen en de bibliotheek). Met deze instellingen is in de loop van de historie een 'grote financiële en beleidsmatige betrokkenheid ontstaan', waardoor er - volgens de Awb - ook niet ineens voor een andere aanbieder kan worden gekozen. Zie artikel 9.2 en 9.3.

Artikel 9.2 en 9.3

Voor zover bij de subsidieverlening niet anders is bepaald, is afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing. Dit betreft het aanvragen en verstrekken van structurele subsidies aan instellingen/verenigingen, die daartoe bij wettelijk voorschrift zijn aangewezen.

Het college kan tevens besluiten afdeling 4.2.8 van de Awb van toepassing te verklaren op instellingen/verenigingen waarmee grote financiële en beleidsmatige betrokkenheid is ontstaan. (AsB, 2009)

De BCF-trajecten die met de Stichting Welzijn Bergen (SWB) en de bibliotheek zijn doorlopen, vormen hierop een uitzondering. Bij de SWB zijn landelijke benchmarkgegevens gebruikt om tot een uurprijsbepaling te komen. Ook bij de bibliotheek zijn in het BCF-traject tarieven per product bepaald. Voor deze laatste subsidierelatie geldt echter dat het BCF traject niet is afgemaakt en daardoor ook niet in de praktijk bij de subsidieaanvraag en toekenning gebruikt is.

Stichting de Wering heeft op eigen initiatief een prijzen- en productenboek ontwikkeld, voor al haar klanten. Zij lopen hiermee zelf alvast vooruit op een BCF-contract dat zij graag met de gemeenten in hun werkgebied aangaan.

¹⁰ Een voorbeeld hiervan is de subsidieaanvraag van de Stichting Marathon Schoorl (zie volgend hoofdstuk), die op basis van een calamiteit (de grote duinbrand) financiële ondersteuning aanvraagt voor een evenement dat enkele weken daarna al zal plaatsvinden.



Ad 3. De financiële toetsing bij de aanvraag is vastgelegd in het werkproces en gebeurt aan de hand van een controleformulier.¹¹ Met behulp van dit formulier dient de gemeente te toetsen of de aan de subsidieaanvraag gekoppelde begroting aansluit bij de in het 'subsidieplan'¹² genoemde kosten en of de begroting per subsidieactiviteit narekenbaar, onderbouwd en 'voldoende' toegelicht is. Tevens dient de gemeente na te gaan of de opgevoerde kosten noodzakelijk en realistisch zijn en of deze in 'redelijke' verhouding tot de verwachte resultaten staan. De toetsing gebeurt door de afdeling administratie.¹³ In een later stadium beoordeelt de afdeling financiën het collegeadvies en de beschikking.

Er moet bij de beoordeling worden nagegaan of er voldoende middelen zijn om een subsidieaanvraag te honoreren, waarbij wordt uitgegaan van het vastgestelde subsidieplafond. In 2010 is er geen sprake geweest van het afwijzen van subsidieaanvragen op grond van overschrijding van het subsidieplafond, – voor zover kon worden vastgesteld. Alle aanvragen die aan de inhoudelijke eisen voldeden, zijn gehonoreerd. Het beoordelen op prioritering – één van de uitgangspunten van de verordening - is dan ook niet aan de orde geweest.

Opstellen collegeadvies en beschikking

Na de inhoudelijke en financiële beoordeling stelt de afdeling Burgers en Bedrijven een concept-collegeadvies en -beschikking op. Deze collegeadviezen en beschikkingen gaan ter beoordeling vervolgens naar de afdeling Ontwikkeling en financiën. In bijzondere gevallen – bijvoorbeeld bij een sterk afwijkende subsidieaanvraag- wordt de aanvraag direct voorgelegd aan de afdeling Ontwikkeling die vervolgens het advies opstelt. Het collegeadvies wordt besproken in het portefeuillehoudersoverleg en daarna aan het college ter besluitvorming voorgelegd.

Vastleggen van afspraken

De gemeente legt de afspraken met de subsidieontvangende instellingen vast in de subsidiebeschikkingen, zo bepaalt artikel 13.5 van de AsB 2009:

- Voorafgaande aan de subsidievaststelling moet op de subsidieaanvraag een beschikking tot subsidieverlening worden gegeven.

In de subsidiedossiers zijn van elk van de casussen beschikkingen aangetroffen. Bij de budgetsubsidies zijn daarnaast uitvoeringsovereenkomsten met de subsidieontvangende instelling afgesloten. In het dossier van de bibliotheek is naast de beschikking een subsidieovereenkomst te vinden. In de beschikking van de bibliotheek is niet terug te vinden welk type subsidie het betreft, waardoor ook de voorwaarden voor deze subsidierelatie niet kunnen worden bepaald.

¹¹ Betreft de interne 'checklist subsidies' die gehanteerd wordt bij de afhandeling van subsidieaanvragen. Hiernaar wordt verwezen in de schriftelijke werkprocedure voor subsidies.

¹² De term subsidieplan wordt gebruikt in het werkproces van de gemeente. In de subsidiedossiers noch de beleidsdocumenten van de gemeente, is een document genaamd 'subsidieplan' aangetroffen.

¹³ Welke afdeling hiermee wordt bedoeld is niet duidelijk.



In de volgende paragraaf wordt aan de hand van de casussen beschreven welke schriftelijk vastgelegde afspraken zijn terug te vinden in de verschillende subsidiedossiers en wat betrokkenen vinden van deze afspraken.

Conclusies

- Het uitvoeringsproces van subsidieverlening en de daarin te zetten stappen zijn intern bekend. De verdeling van verantwoordelijkheden en de stappen in het proces zijn vastgelegd in een werkprocedure. Dit document ('Werkproces') dateert van 30 september 2010 en is dus niet vanaf het begin gehanteerd voor de subsidies die over het jaar 2010 zijn vastgesteld.
- In de praktijk wordt er niet altijd volgens de regels van de verordening gehandeld. Zo kan het voorkomen dat de gemeente niet altijd tijdig reageert op subsidieaanvragen. Verder is de beoogde scheiding van taken tussen de afdeling Ontwikkeling en afdeling Burger en Bedrijven nog niet geheel uit de verf gekomen.
- De geldende subsidievoorwaarden en procedures zijn niet erg goed bekend bij de instellingen. Voor zover subsidieontvangers deze wel kennen, worden ze als ingewikkeld en soms ook als niet adequaat beoordeeld. Zo sluit het verplichte aanvraagformulier volgens instellingen niet goed aan op de situatie. De duur van de beoordeling- en reactietermijn wordt als onnodig lang beschouwd en de deels automatisch gegenereerde (en niet ondertekende) ontvangstbevestiging als bureaucratisch en onpersoonlijk.
- De processtappen worden soms wel, soms niet tijdig doorgevoerd. In een aantal gevallen zijn de voorwaarden met betrekking tot tijdigheid onbekend en kunnen zodoende geen uitspraken over dit aspect worden gedaan.
- De gemeente Bergen weet goed wat de 'bekende' subsidie ontvangers kunnen leveren en maakt daarvan ook gebruik. De gemeente stelt zich in het subsidiebeleid echter veelal reactief op: men wacht de subsidieaanvragen af en beoordeelt die op passendheid binnen de beleidsdoelstellingen. Subsidierelaties komen zelden op initiatief van de gemeente tot stand en er wordt geen gebruik gemaakt van aanbestedingen. Een beoordeling op prioriteit vindt niet plaats zolang het subsidieplafond niet wordt bereikt.
- Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen let de gemeente op doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van 'ervaring en billijkheid'. Door middel van de twee BCF-trajecten wordt de basis gelegd voor een meer gefundeerde beoordeling van het subsidie-aanbod in de toekomst. Met de SWB is een BCF-contract gesloten en zijn de produktbeschrijvingen vastgelegd. Bij de bibliotheek is alleen de voorbereiding van een BCF-traject gestart; dit traject is (nog) niet afgerond en (nog) niet geïmplementeerd.
- De gemeente geeft een beschikking tot subsidietoekenning af. Daarnaast wordt bij de budgetsubsidies een meerjarige uitvoeringsovereenkomst (contract) met de subsidieontvangende instelling afgesloten. In een enkel geval is onduidelijk welk type subsidie is verleend, waardoor ook de voorwaarden niet vastliggen. In dit geval is er een zogeheten 'subsidie-overeenkomst' gesloten.



Checklist normenkader	
Het uitvoeringsproces van subsidieverlening en de daarin te zetten stappen zijn intern bekend	✓
Instellingen zijn op de hoogte van de subsidievoorwaarden en de geldende procedures	○
De procestappen worden tijdig uitgevoerd	○
De gemeente heeft inzicht in wat maatschappelijke organisaties kunnen leveren	○
Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen let de gemeente op doeltreffendheid en doelmatigheid.	○
De gemaakte afspraken over de subsidieverlening worden vastgelegd.	○

4.2 Inhoud van de afspraken met subsidieontvangers

In deze paragraaf komt de inhoud van de afspraken met de instellingen over prestaties aan de orde. Op welke wijze zijn deze geformuleerd en hoe ervaren de subsidieontvangers dit?

Normen

- De gesubsidieerde instellingen kennen en onderschrijven de beleidsdoelen;
- Het is de instellingen duidelijk ten behoeve van welke beleidsdoelen zij de gevraagde prestaties moeten leveren;
- De gesubsidieerde activiteiten/ te leveren prestaties zijn te koppelen aan de beleidsdoelen;
- De afspraken over de subsidieverlening en de daarvoor te leveren prestaties worden vastgelegd;
- Bij budgetsubsidies is de relatie duidelijk tussen omvang van subsidiebedrag en te leveren prestatie. (Met andere woorden: de te leveren prestaties zijn zodanig geformuleerd dat duidelijk is - hoe is vast te stellen dat ze zijn geleverd; - wanneer de prestaties geleverd moeten worden; - onder welke voorwaarden de prestaties geleverd moeten worden; - voor welke prijs de prestaties geleverd worden).

Bevindingen

Bekendheid en draagvlak gemeentelijk welzijnsbeleid

De bekendheid met het Bergens welzijnsbeleid is mede door het BCF-traject groot bij de SWB. De stichting heeft het MOV beleidsplan concreet gebruikt bij de ontwikkeling van hun werkplan.

De SWB vindt het lastig aan te geven in hoeverre zij de gemeentelijke doelstellingen daadwerkelijk onderschrijven, omdat zij deze daarvoor 'te algemeen geformuleerd' vinden.

De bibliotheek en de Stichting de Wering geven aan dat zij hebben kennisgenomen van het welzijnsbeleid van Bergen, maar dat zij hun subsidieaanvraag hierop niet direct hebben afgestemd. De Wering werkt sowieso nog volgens de uitvoeringsovereenkomst van de RIMA uit 2007, dus daterend van vóór de invoering van de Wmo en vaststelling van het MOV beleidsplan (dec. 2006).



Het meerjarenbeleidsplan van de bibliotheek verwijst eveneens niet direct naar het beleidsplan MOV.

De Stichting Tafeltje Dekje kent het beleidsplan MOV en is van mening dat de eigen activiteiten – die overigens al van ver voor de meest recente beleidsnota dateren - hierbij aansluiten. Zij zijn goed op de hoogte van de uitgangspunten van de Wmo en weten dat maaltijdverstrekking door middel van de inzet van vrijwilligers hierbinnen past.

Relatie tussen gesubsidieerde activiteiten en het gemeentelijke beleid

De algemene uitgangspunten uit de subsidieverordening bepalen dat subsidies alleen mogen worden verstrekt op basis van vastgelegd beleid. Een uitzondering hierop vormen de waarderingssubsidies.

De relatie tussen de beleidsdoelen en de gesubsidieerde activiteiten is op twee manieren onderzocht. In de eerste plaats door te kijken naar verwijzingen naar het subsidie-instrument vanuit het MOV beleidsplan en de programmabegroting. Daarnaast is gekeken in hoeverre in de subsidiebeschikking en de werkplannen van de vijf onderzochte casussen een koppeling gemaakt wordt tussen de gesubsidieerde activiteiten en de doelen van het welzijnsbeleid zoals vastgelegd in het MOV beleidsplan en de programmabegroting.

Subsidies als instrument

In het Beleidsplan MOV 2008-2011 wordt op een aantal plaatsen het verlenen van subsidies genoemd als instrument om de beleidsdoelen te realiseren:

1. Bij het thema 'Meedoen voor mensen met een beperking' (p29) wordt de subsidie aan WonenPlus (ouderenwerk) genoemd. Deze werkzaamheden zijn ondergebracht bij de Stichting Welzijn Bergen.
2. De ondersteuning van vrijwilligerswerk wordt expliciet genoemd als een taak van 'het professioneel welzijnswerk' (Thema: Vrijwilligers en mantelzorg, p.29).
3. Bij de doelstelling 'zorgdragen voor passend voorzieningenniveau' binnen het thema 'Bevorderen leefbaarheid en sociale samenhang', wordt subsidiering van het bibliotheekwerk expliciet benoemd (p. 25 en 54).
4. Het verstrekken van maaltijdvoorzieningen wordt genoemd bij de doelstelling 'verstrekken van individuele voorzieningen aan mensen met een beperking'. Hierbij wordt geen directe subsidierelatie met de Stichting Tafeltje Dekje gelegd.
5. Bij het schrijven van het MOV beleidsplan 2008-2011 bestond de Stichting de Wering nog niet als zodanig. Het maatschappelijk werk werd destijds door RIMA aangeboden, welke organisatie is opgegaan in Stichting de Wering. In het MOV beleidsplan wordt RIMA expliciet genoemd in bijlage 2, onder doelstellingen van Opvoeden en opgroeien met als doelstelling het bieden van ondersteuning aan ouders. Voorts wordt het aanbod van Individuele psychosociale hulpverlening in het beleidsplan genoemd, echter zonder dat hierbij een subsidierelatie wordt gelegd. Ook wordt het schoolmaatschappelijk werk genoemd.



De programmabegroting bevat slechts op enkele plaatsen een expliciete verwijzing naar het subsidie-instrument om de gestelde doelen te verwezenlijken.

- De bibliotheek – vestiging Egmond – wordt genoemd als middel in het bevorderen van de toegankelijkheid voor mensen met een beperking, met als geformuleerde doelstelling ‘de lokale accommodaties worden meer gebruikt door mensen met een beperking’ (p. 31). In de programmabegroting 2010 is verder geen inhoudelijke beschrijving van de rol van het bibliotheekwerk te vinden, noch een verwijzing naar beleidsdoelen. Wel wordt er verwezen naar het BCF-traject dat met de bibliotheek wordt doorlopen met als doel een herstructurering van diensten en producten van het bibliotheekwerk (programmabegroting 2010 p. 68).
- In de programmabegroting wordt maaltijdverstrekking niet genoemd.
- Het inhoudelijke deel van de programmabegroting bevat geen verwijzingen naar subsidiëring van activiteiten op het gebied van maatschappelijke dienstverlening, cliëntondersteuning of maatschappelijk werk. Wel wordt Stichting de Wering genoemd bij een opsomming van Intergemeentelijke samenwerking helemaal achter in de begroting, onder het kopje: Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening en Wmo. Hier staat beschreven dat er Subsidieverstrekking plaatsvindt ‘aan Stichting de Wering en het verlenen van algemeen maatschappelijke dienstverlening’ (Programmabegroting 2010, p 89). Verder wordt genoemd dat de Wering deelneemt aan het convenant OGGZ.

Koppeling van gesubsidieerde activiteiten aan beleidsdoelen

SWB

In de subsidiebeschikking van de SWB is een werkplan opgenomen waarin door de SWB nadrukkelijk is gepoogd een koppeling met het Bergens welzijnsbeleid te maken. In dit werkplan zijn prestaties opgenomen die soms wel, soms niet expliciet gekoppeld zijn aan de beleidsdoelstellingen. Voorbeeld van een duidelijke koppeling zijn de prestaties m.b.t. het ambulant jongerenwerk; deze zijn direct te herleiden naar het in de programmabegroting beschreven actiepoint ‘Verschuiving van accommodatie-gebonden jongerenwerk naar ambulant jongerenwerk.’ (zie 3.b op pag. 32 van de programmabegroting). Minder duidelijk naar de beleidsdoelen te herleiden zijn bijvoorbeeld de kinder- en tieneractiviteiten van de SWB. Hierover is niets te vinden in de programmabegroting en/of het beleidsplan van de gemeente. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze kennelijk ‘op zichzelf staande activiteiten’ in de geest van en niet tegenstrijdig met het overkoepelende beleid zijn.

De SWB geeft zelf aan dat de beleidsdoelen van de gemeente volgens haar nog te algemeen geformuleerd zijn om nader bij de activiteiten en doelstellingen van de stichting aan te sluiten. Met andere woorden; het werkplan van de SWB is in feite een nadere uitwerking van algemeen geformuleerde beleidsdoelen van de gemeente.



Bibliotheek

Behalve de beschikking is er tussen de gemeente en de bibliotheek een subsidieovereenkomst gesloten, waarin in algemene termen de activiteiten van de bibliotheek en de hoogte van het subsidiebedrag worden benoemd. Hierin wordt verwezen naar de kunst en cultuurnota, maar niet naar de MOV beleidsnota.

Bij de Bibliotheek wordt het MOV beleidsplan in het meerjaren beleidsplan niet benoemd. Wel staat genoemd dat de 'dienstverlening van bibliotheek zal worden afgestemd op de gemeentelijke beleidsprioriteiten'. Welke dat zijn, wordt echter niet nader benoemd. In de benoemde prestatie-indicatoren zijn er wel verwijzingen te vinden waaruit blijkt dat de bibliotheek in haar werkwijze en missie aansluit bij landelijke richtlijnen en certificeringseisen voor het bibliotheekwerk (eisen voor deskundigheidsbevordering maar ook toegankelijkheidsnormen). Indirect zijn er wel enkele verbindingen te maken met het Bergens welzijnsbeleid.

Zo wordt bij de openstelling van de vestiging in Schoorl het 'bevorderen van de lokale sociale cohesie' als doel genoemd, dit mede als bijdrage aan 'het bevorderen van maatschappelijke deelname en zelfstandig functioneren van mensen met een beperking'.

Tafeltje Dekje

In de subsidiebeschikking voor de Stichting Tafeltje Dekje worden alleen het toegekende subsidiebedrag en de uit te voeren activiteiten benoemd: 'Het bezorgen van maaltijden binnen de gemeente Bergen'. Het bedrag van €0,55 betreft de vergoeding voor het wegbrengen van de maaltijden. Er is geen nadere verwijzing naar de achterliggende doelstelling van de subsidieverlening.

In de (brief bij de aanvullende) subsidieaanvraag van de Stichting Tafeltje Dekje over het jaar 2010 wordt het MOV beleidsplan wel expliciet genoemd. Verwezen wordt naar de beleidsdoelstelling om ouderen zo lang mogelijk zelfstandig te laten wonen en/of te laten deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. De activiteiten van de stichting worden door de stichting vervolgens in direct verband gebracht met deze doelstelling.

De Wering

In de subsidiebeschikking voor de Wering staat het bedrag van de toekenning en een verwijzing naar de meerjaren budgetsubsidie-overeenkomst genoemd (RIMA, 2007-2010). De uitvoeringsovereenkomst van de Wering dateert van vóór het MOV beleidsplan. Hierin stelt RIMA dat jaarlijks, als de gemeente dit wenst, bestuurlijk overleg plaatsvindt over ontwikkelingen en te leveren bijdragen aan thema's van gemeentelijk beleid. Deze thema's staan niet benoemd. Het is onduidelijk of zo'n gesprek in het jaar 2010 daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

De diensten van RIMA/de Wering worden in de beschikking kort toegelicht. Dit zijn: 1. het bieden van cliëntgerichte hulpverlening, 2. dienstverlening aan derden en 3. signalering en preventie.

De te leveren prestaties worden gekwantificeerd. Zo wordt gesproken over 94 uur maatschappelijk werk en 313 hulptrajecten. Er is een marge van 10% ingebouwd: wordt deze marge overschreden, dan 'treedt de Wering met de gemeente in overleg'. Ook wordt vastgelegd hoeveel aanlooppunten er zijn en met welke openstellingstijden.



Vastleggen van subsidieafspraken: beschikkingen en contracten

De gemeente legt de afspraken met de subsidieontvangende instellingen vast in beschikkingen. In elk van de bestudeerde dossiers zijn deze beschikkingen aangetroffen.

Bij de budgetsubsidies is er daarnaast sprake van een meerjaren/uitvoeringsovereenkomst.

Bij de bibliotheek – waar de verleende subsidievorm ‘een reguliere subsidie’ wordt genoemd, welke in de Subsidieverordening niet voorkomt – is naast de beschikking ook een subsidieovereenkomst gesloten.

Hieronder wordt van vijf casussen beschreven op welke wijze subsidieafspraken worden vastgelegd en wat betrokkenen vinden van deze afspraken.

Stichting Welzijn Bergen

SWB heeft in het kader van BCF een werkplan bij de subsidieaanvraag voor 2010 toegevoegd. Hierin zijn de te leveren prestaties van de stichting specifiek, meetbaar en tijdsgebonden geformuleerd. Uit het werkplan is af te leiden welke prestaties op welk moment worden geleverd.

Toch is de koppeling tussen de beleidsdoelen en de prestaties volgens SWB niet altijd helder. De stichting vindt dat de beleidsdoelen van de gemeente veelal te algemeen geformuleerd zijn om op grond hiervan concrete prestaties te kunnen formuleren. Hierdoor zijn de prestaties op hun beurt niet direct te herleiden naar een beleidsdoel. Er zijn ook voorbeelden waarbij het wel is gelukt om de koppeling tussen beleidsdoel en te leveren prestaties te maken.

Stichting de Wering

Stichting de Wering is in 2009 ontstaan uit een fusie met ondermeer de RIMA met wie de gemeente Bergen een meerjarige budgetsubsidie-overeenkomst had gesloten voor de periode 2007 t/m 2010. In de beschikking over 2010 (subsidieverlening 2010, 15-1-2010) wordt verwezen naar deze overeenkomst, waarin een aantal prestatieafspraken voor 2007-2010 zijn vastgelegd op meetbare wijze. Deze prestatieafspraken laten geen rechtstreekse koppeling met de beleidsdoelstellingen van de gemeente zien, maar zijn hiermee niet strijdig. In de Algemene Subsidieverordening Bergen staat dat wanneer afspraken met instellingen zijn afgesloten voor de invoering van de nieuwe subsidieverordening, deze ook niet van toepassing is op de afspraken met de Wering (Overgangsrecht, Artikel 37, AsB, 2009). De Wering hoeft dus niet aan de eisen van de subsidieverordening te voldoen.

De afspraken die de stichting met de gemeente Bergen heeft gemaakt, zijn volgens de Wering duidelijk. Jaarlijks wordt inzicht gegeven in het aantal verleende hulptrajecten. Momenteel is bij de gemeente echter al langere tijd geen beleidsmedewerker verantwoordelijk voor de subsidierelatie met de Wering. Hierdoor kon het dossier van de Wering niet met de gemeente worden besproken.

Vanuit de Stichting de Wering bestaat behoefte aan een sterkere visie en sturing op prioriteiten vanuit de gemeente. Nu wordt alleen gestuurd op aantallen en geld, zo luidt het oordeel. De Wering verlangt van de gemeente een grotere inhoudelijke betrokkenheid vanuit haar rol als kaderstellende regisseur. De Wering wenst gelijkwaardig partnership met de gemeente.



Bibliotheek

De afspraken tussen de gemeente Bergen en de bibliotheek zijn in een subsidieovereenkomst (d.d. 2 maart 2010) vastgelegd. In de overeenkomst is het subsidiebedrag opgenomen en ook aangegeven voor welke beleidsdoelstellingen de subsidie verleend wordt. Dit zijn de volgende doelstellingen in het kader van het kunst- en cultuurbeleid van de gemeente Bergen (artikel 4.5 Beleidsregel Kunst&Cultuur 2005-2008):

- het stimuleren van de cultuurparticipatie en beleving;
- het intensiveren en stimuleren van kunst- en cultuureducatie;
- het beheren van en ontsluiten van het cultureel vermogen.

Artikel 5 van de overeenkomst bevat een globale omschrijving van de te leveren activiteiten. Deze zijn:

- exploiteren van de openbare bibliotheek;
- vormen, beheren en onderhouden van de collectie media;
- ontwikkelen van specifieke, vraaggerichte producten gericht op bepaalde doelgroepen;
- verstrekken van een breed pakket aan informatie.

Bij deze omschrijving wordt ook nog verwezen naar een 'gedetailleerd werkplan inclusief resultaten voor het jaar 2010 c.q. activiteitenbegroting 2010'. Deze aanduiding in de subsidiebeschikking betreft een fout, zo meldt de gemeente desgevraagd in het kader van dit onderzoek. Het betreft niet het werkplan maar het meerjarenbeleidsplan 2008-2011 van de Bibliotheek Bergen. Hierin zit het werkplan vervat; de bibliotheek formuleert in dit document prestatie-indicatoren voor de periode 2008-2011.

In de subsidieovereenkomst worden verder de voorwaarden voor subsidieverlening opgesomd. De meeste hiervan zijn ontleend aan de algemene voorwaarden zoals opgenomen in de subsidieverordening. Een van de specifieke voorwaarden die de gemeente stelt aan de subsidieverlening betreft medewerking aan het BCF-traject, zoals dat ook is gebeurd.

Begin 2011 was dit prijzen- en productenboek - dat in de toekomst als basis voor een werkplan zou moeten dienen – nog niet beschikbaar. Het BCF-traject waarmee in 2009 is gestart, ligt momenteel stil en onduidelijk is of dit nog wordt hervat. Het wegvallen van de contactpersoon bij de gemeente vormde hiervoor de aanleiding. Nu er fusiebesprekingen gaande zijn, is de vraag gerezen of voortzetting van het traject nog zinvol is.

De bibliotheek ervaart de afspraken met de gemeente over de te leveren diensten en producten onvolledig en onduidelijk. Zo is er onduidelijkheid over de financiering van de deeltaak 'in stand houden van de informatiepunten' van de gemeenten. De bibliotheek doet dit, maar onduidelijk is of zij hiervoor financieel gecompenseerd wordt, zoals dat in voorgaande jaren gebeurde. Dit is voor de bibliotheek van groot belang en ze hebben bezwaar gemaakt tegen de hoogte van het subsidiebedrag. De bibliotheek heeft op een aantal punten kritiek op de huidige relatie met de gemeente. In de eerste plaats ervaren zij de communicatie als 'weinig inhoudelijk'. Verder ervaart de bibliotheek een gebrek aan interesse, waardering en regievoering vanuit de gemeente. Hierdoor zegt de bibliotheek niet goed te weten waar zij aan toe is in de relatie met de gemeente; zowel financieel als inhoudelijk 'voert onduidelijkheid de boventoon'.



Tafeltje Dekje

In het bestudeerde B&W tweede bulkadvies subsidies 2010 (9-3-2010) wordt een (standaard) samenvatting van de inhoud van de raadsprogramma's weergegeven voor een groot aantal subsidieaanvragen. Hoewel is aangegeven dat aangevraagde subsidies allen vallen onder programma 2 Samenleving, wordt ook een samenvatting van de programma's 1 en 6 weergegeven. De subsidie aan de Stichting Tafeltje Dekje Bergen wordt geschaard onder de noemer 'maatschappelijk werk'. Verwezen wordt naar het beleidsplan MOV 2008-2011 als toetsing- en beleidskader.

De maaltijden worden verstrekt aan degenen die hiervoor zijn geïndiceerd. De stichtingen (verwezen wordt naar de drie verschillende stichtingen die maaltijden verstrekken in Bergen) voldoen hiermee aan de algemene doelstelling van het beleidsplan MOV: het verhogen van de zelfredzaamheid en participatie van de burger en prestatieveld 6, verlenen van voorzieningen voor mensen met beperkingen, gericht op meedoen en behoud van zelfstandig functioneren (B&W advies, 9-3-2010).

In de beschikking over 2010 aan Tafeltje Dekje wordt zowel de afrekening over het subsidiejaar 2008 weergegeven, als de afwijzing van de aanvullende incidentele subsidieaanvraag over 2010. Voor wat betreft de subsidie die wel wordt toegekend – voor het rondbrengen van de maaltijden – staat in de beschikking het totaalbedrag weergegeven, het subsidiebedrag per maaltijd en het geraamde aantal maaltijden waarop het totaalbedrag is gebaseerd (27.000 maaltijden à € 0,55). Ook geeft de beschikking weer dat ontheffing wordt verleend van de bepaling voor het inzetten van eigen vermogen op grond van artikel 36 van de AsB. De beschikking geeft verder aan in welke termijnen de betaling zal plaatsvinden, welke stukken ingediend moeten worden en de daarbij horende termijnen. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelen uit de AsB.

De stichting Tafeltje Dekje ervaart de afspraken met de gemeente Bergen deels als duidelijk, deels als zeer onduidelijk. Duidelijk zijn de afspraken die er zijn over de vergoeding van het bezorgen van de maaltijden waarvoor jaarsubsidie wordt toegekend: deze afspraken verlopen al jarenlang op dezelfde wijze. Tussen de stichting en de gemeente is bekend wat er voor welk bedrag wordt geleverd. Afrekening vindt telkens achteraf plaats.

Met betrekking tot de afwikkeling van de tweede subsidieaanvraag ervaart de stichting een hoge mate van onduidelijkheid. Deze onduidelijkheid bestaat al in de noemer van de subsidieaanvraag: de gemeente heeft deze aanvraag als een 'incidentele subsidie' te boek gesteld en uiteindelijk afgewezen, terwijl de Stichting Tafeltje Dekje bestrijdt dat het om een aanvraag voor een incidentele subsidie gaat. De stichting is tegen de uitspraak in beroep gegaan.

De Bezwarencommissie heeft als uitspraak gesteld dat de gemeente en de Stichting Tafeltje Dekje opnieuw met elkaar in gesprek dienen te gaan. De verhouding tussen het voormalig bestuur van de stichting en de gemeente is in de loop van de jaren verstoord geraakt. De bestuursleden voelen zich niet erkend in hun (vrijwilligers)werk en de maatschappelijke functie van hun stichting. Inmiddels is een (deels) vernieuwd bestuur aangetreden dat een frisse start wil maken in het contact met gemeente.



Zij stellen wel dat zij de ervaring hebben dat het subsidiebeleid van de gemeente werkzaamheden door vrijwilligers erg moeilijk maakt. Zij juichen het vooruitzicht op meer inhoudelijke waardering en een meedenkende gemeente toe.

Stichting Marathon Schoorl

De subsidie aan de Stichting Marathon Schoorl is een waarderingssubsidie. Dat betekent dat er geen koppeling met het gemeentelijk beleid nodig is, maar dat de subsidie op andere gronden wordt gegeven. De subsidie aan de stichting is achteraf toegekend – nadat het evenement al was gehouden. In de beschikkingsbrief spreekt de gemeente Bergen haar waardering uit aan de Stichting Marathon Schoorl vanwege het feit dat zij – ondanks tegenslagen als de duinbrand en wekenlange sneeuwval – het evenement toch heeft laten plaatsvinden. De subsidie wordt toegekend als een bijdrage in de extra gemaakte kosten, als blijk van waardering.

Relatie tussen subsidiebedrag en de te leveren prestatie

De relatie tussen het subsidiebedrag en de te leveren prestatie is bij de meeste onderzochte casussen duidelijk. In de uitvoeringsovereenkomst van de Stichting Welzijn Bergen zijn de afzonderlijke producten (agogisch werk, jongerenwerk) beschreven, waarbij tarieven en de kostprijs per deelproduct zijn bepaald. Hierdoor is helder welke kwantiteit aan activiteiten voor welk subsidiebedrag geleverd wordt. Wanneer er een afwijking van meer dan -5 % aan geleverde prestaties optreedt, wordt dit verrekend bij de afrekening, zo geeft de uitvoeringsovereenkomst verder aan. Als er meer prestaties worden geleverd dan is afgesproken, leidt dit niet tot een verhoging van de subsidie, zo is verder bepaald, ‘tenzij hierover vooraf afspraken zijn gemaakt’.

Bij de Stichting Tafeltje Dekje is eveneens een heldere relatie te leggen tussen het aantal weg te brengen maaltijden en het hieraan verbonden subsidiebedrag. De waarderingssubsidie aan de Stichting Marathon Schoorl betreft een gedeeltelijke tegemoetkoming in de reeds gemaakte (extra) kosten, waarbij de gemeente achteraf nog opgaaf van werkelijk gemaakte kosten heeft opgevraagd. Bij de Wering is een aantal cliënttrajecten, een aantal ondersteuningsuren en bepaalde openstellingstijden van een drietal locaties afgesproken, waarvoor een totaalprijs is overeengekomen. Dit is gebaseerd op de meerjarenovereenkomst 2007-2010, waarin ook regels voor indexatie zijn opgenomen. In deze uitvoeringsovereenkomst is bovendien vastgelegd dat er een marge van 10% mag zijn in het aantal uitgevoerde hulptrajecten en dat overleg met de gemeente plaatsvindt als deze marge wordt overschreden. Een directe prijs per deelproduct (bijvoorbeeld per traject, per ondersteuningsuur of per opengestelde locatie) is daarbij niet bepaald.

Bij de bibliotheek is de relatie tussen de hoogte van het subsidiebedrag en de daarvoor uit te voeren activiteiten en dienstverlening niet duidelijk. Er wordt in de subsidieovereenkomst geen relatie gelegd tussen de hoogte van het subsidiebedrag, de activiteiten en diensten en prijzen van deze deelproducten. Zo'n uitsplitsing is ook niet gemaakt in het meerjarenwerkplan. De subsidieovereenkomst geeft alleen een algemene opsomming weer van de dienstverlening die van de bibliotheek wordt verwacht. In de subsidie-overeenkomst staat verder bepaald dat een deel van het bedrag (€ 30.000) alleen aan het beheer van de collectie mag worden besteed en dat een deel (omvang niet bepaald) van de subsidie in het reservefonds dient te worden gestort.



Conclusies

- De instellingen die subsidie ontvangen van de gemeente Bergen zijn redelijk tot goed bekend met het Bergens welzijnsbeleid zoals vastgelegd in het MOV beleidsplan. Zij onderschrijven de uitgangspunten van dit beleid. Het algemene oordeel over het welzijnsbeleid bij de instellingen is dat er te weinig visie uit spreekt en dat beleidslijnen onvoldoende zijn uitgewerkt. Het welzijnsbeleid wordt als te algemeen ervaren om een goed uitgangspunt te vormen voor de activiteiten en dienstverlening van de instellingen. De (grotere) instellingen zeggen behoefte te hebben aan een scherpere visie en nadere uitwerking van beleidslijnen, alsmede aan sterkere inhoudelijk sturing en grotere betrokkenheid vanuit de gemeente.
- De verstrekte subsidies zijn in lijn met het onderliggend welzijnsbeleid zoals opgesteld in het MOV Beleidsplan. De relatie naar de subsidie ontvangende instellingen wordt echter lang niet altijd direct gelegd. In de programmabegroting wordt de relatie tussen het beleid en de verstrekte subsidie aan de specifieke instellingen niet tot nauwelijks genoemd of is deze niet direct terug te vinden (zie ook hoofdstuk 3). Het is de instellingen over het algemeen duidelijk welke algemene uitgangspunten van het welzijnsbeleid verbonden zijn aan hun dienstverlening en activiteiten, maar een directe lijn wordt in de afspraken tussen de instellingen en de gemeente in de meeste gevallen niet gelegd. Dit komt voornamelijk omdat het welzijnsbeleid daarvoor onvoldoende uitwerking biedt.
- Bij de Stichting Welzijn Bergen is dankzij het nog lopende BCF-traject de relatie tussen de gemeentelijke beleidsdoelen en de dienstverlening het meest duidelijk. Maar ook hier biedt het MOV beleidsplan te weinig houvast voor een nadere koppeling naar gesubsidieerde diensten en activiteiten.
- Wat opvalt is dat niet in alle gevallen uit de beschikking duidelijk wordt om welk soort subsidie het gaat. De relatie met de bepalingen uit de subsidieverordening kan dan feitelijk niet gelegd worden.
- In de beschikkingen en (bij budgetsubsidies) bijbehorende uitvoeringsovereenkomsten staan de afspraken over te leveren prestaties beschreven en wordt voor de regels omtrent verantwoording en termijnen verwezen naar de bijbehorende regels uit de subsidieverordening.
- Er is in de meeste gevallen een relatie te leggen tussen het te verlenen subsidiebedrag en een kwantiteit aan prestaties en diensten die daarvoor geleverd gaan worden. Deze zijn echter niet uit te splitsen naar product of activiteit. Dit laatste is wel het geval bij de subsidierelatie die door middel van BCF tot stand is gekomen.



Checklist normenkader	
De gesubsidieerde instellingen kennen en onderschrijven de beleidsdoelen	✓
Het is de instellingen duidelijk ten behoeve van welke beleidsdoelen zij de gevraagde prestaties moeten leveren	✓
De gesubsidieerde activiteiten/ te leveren prestaties zijn te koppelen aan de beleidsdoelen	○
De afspraken over de subsidieverlening en de daarvoor te leveren prestaties worden vastgelegd	○
Bij budgetsubsidies is de relatie duidelijk tussen omvang van subsidiebedrag en te leveren prestatie. Met andere woorden: de te leveren prestaties zijn zodanig geformuleerd dat duidelijk is - hoe is vast te stellen dat ze zijn geleverd; - wanneer de prestaties geleverd moeten worden; - onder welke voorwaarden de prestaties geleverd moeten worden; voor welke prijs de prestaties geleverd worden	○

4.3 Uitvoering van de contracten

Normen

- Prestaties en besteding van beschikbare budget worden gemonitord en bewaakt;
- Er zijn afspraken over afwijkingen van prestatieafspraken en budgetoverschrijding;
- Het college wordt regelmatig geïnformeerd.

Bevindingen

Monitoring prestaties en budget

Afspraken over monitoring

De subsidieverordening schrijft monitoring tijdens de uitvoering van de subsidiecontracten alleen voor bij budgetsubsidies, namelijk in de vorm van een tussentijdse rapportage (artikel 11, lid 4). De subsidieverordening verwijst naar de uitvoeringsovereenkomsten met de instellingen voor de datum waarop deze tussentijdse rapportages ingediend moeten worden. In artikel 25, lid 5 staat dat de subsidies, ongeacht de vorm, van €50.000,00 of meer, uiterlijk op 1 augustus verslag uit dient te brengen omtrent de voortgang van de activiteiten in de eerste 6 maanden van het jaar en een prognose voor de tweede 6 maanden.



Van de onderzochte casussen ontvangen Stichting Welzijn Bergen en Stichting de Wering budgetsubsidies¹⁴. In de uitvoeringsovereenkomst van Stichting Welzijn Bergen staat dat de stichting vier keer per jaar met de gemeente dient te overleggen en ten behoeve van ieder overleg een inhoudelijke rapportage oplevert. Deze moet tenminste bestaan uit een verantwoording van de stand van zaken, de resultaten tot dan toe en een prognose van de prestaties. Indien er sprake is van 'pregnante' afwijkingen moet hiervoor in de tussentijdse rapportage een verklaring worden gegeven, alsook voorstellen voor beleidsmatige of praktische bijsturing.

De tussentijdse rapportages dienen te verschijnen na het eerste kwartaal (uiterlijk 2^e week van april), na de eerste twee kwartalen (uiterlijk in de 2^e week van juli) en na de eerste drie kwartalen (uiterlijk de tweede week van oktober) van het lopende subsidiejaar. De vierde en laatste rapportage is het jaarverslag (hierover meer in de volgende paragraaf). De tussentijdse overleggen tussen gemeente en SWB vinden volgens de overeenkomst plaats in de maanden juni, juli en oktober. Op de budgetsubsidie van de Wering is de meerjarige budgetsubsidie-overeenkomst 2007 t/m 2010 van de voormalige RIMA van toepassing. Hierin is overeengekomen dat de stichting eenmaal per jaar tussentijds rapporteert indien er sprake is van afwijkingen in de vastgelegde prestaties en/of de financiële aspecten. Bij de overige stichtingen heeft de gemeente bij de beschikking de algemene subsidieverordening aangehouden en is tussentijdse verantwoording dus geen vereiste.

1. Monitoring in de praktijk

Monitoring op de prestaties en het beschikbaar budget tijdens de uitvoering van contracten gebeurt in 2010 alleen bij Stichting Welzijn Bergen. Zowel de betrokken ambtenaren als de directie van SWB verkondigen in de interviews die met hen gehouden zijn dat (ook) in de praktijk structureel overleg plaatsvindt tussen de partijen en dat SWB ieder kwartaal rapporteert over de voortgang. Eventuele (verwachte) afwijkingen van prestaties of budgetten worden op deze wijze ieder kwartaal inzichtelijk gemaakt en besproken. In het subsidiedossier van SWB is echter slechts één tussentijdse rapportage aangetroffen, namelijk die over het eerste kwartaal van 2010. Deze rapportage is binnengekomen bij de gemeente op 26 mei 2010. Hierin worden de gerealiseerde prestaties gerapporteerd en worden tevens de verwachte prestaties tot het eind van het subsidiejaar geprognosticeerd.

Hoewel de geprognosticeerde prestaties veelal meer dan 5% afwijken van de met de gemeente afgesproken prestaties voor 2010, worden in deze tussentijdse rapportage geen voorstellen gedaan voor bijsturing of verklaringen voor de afwijkingen gegeven. De twee overige tussentijdse rapportages ontbreken in het door de gemeente beschikbaar gestelde subsidiedossier. Van de Wering is in de subsidiedossiers geen tussentijdse rapportage aangetroffen. Het is onduidelijk of een tussentijdse rapportage hier noodzakelijk was omdat onbekend is in hoeverre er destijds sprake was van afwijkingen.

¹⁴ De Openbare Bibliotheek Bergen (OBB) ontvangt van de gemeente een 'reguliere subsidie'. Dit type subsidie is niet opgenomen in de subsidieverordening van de gemeente, hierdoor is onduidelijk welke eisen hiervoor gesteld worden. In de uitvoeringsovereenkomst van de OBB eist de gemeente van hen enkel verantwoording achteraf.



2. Afspraken over afwijkingen van prestaties en budgetten

In de subsidieverordening staat beschreven dat bij de subsidievaststelling besloten kan worden de subsidie (gedeeltelijk) terug te vorderen indien de verantwoording niet of slechts gedeeltelijk voldoet aan de gestelde eisen bij de toekenning van de subsidie, of indien er sprake is van één of meer omstandigheden in artikel 24 van de verordening:

Artikel 24 Mogelijkheden tot wijzigingen en/of intrekking van verleende subsidies

- Zolang de subsidie niet is vastgesteld kan het college de subsidieverlening met inachtneming van een redelijke termijn intrekken of ten nadele van een instelling wijzigen:
 - *voor zover de subsidieverlening onjuist is en de instelling dit wist of behoorde te weten;*
 - *voor zover vanuit de gemeente gezien, veranderende omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten.*
- Zolang de subsidie niet is vastgesteld kan het college tevens intrekken of ten nadele van een instelling wijzigen, indien:
 - *een instelling onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens aantoonbaar tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid;*
 - *de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel zijn uitgevoerd dan wel uitgevoerd zullen worden;*
 - *de instelling geen gebruik heeft gemaakt van de subsidie;*
 - *de instelling daartoe een schriftelijk verzoek indient;*
 - *een instelling niet voldoet aan de subsidieverplichtingen, gesteld bij de subsidieverlening.*
- De intrekking of wijziging werkt terug tot en met het tijdstip waarop de subsidie is verleend, tenzij bij de intrekking of wijziging anders is bepaald.

Afspraken over afwijkingen in de vorm van een overschrijding van het budget zijn in de algemene subsidieverordening niet terug te vinden. Raadpleging van de ambtelijke organisatie hierover leert dat er wordt gehandeld volgens de budgethoudersregeling, welke niet thuishoort in de subsidieverordening.

In de uitvoeringsovereenkomst met de Stichting Welzijn Bergen is een afspraak opgenomen over afwijkingen in de prestaties en de relatie met de subsidietoekenning. Bij een negatieve afwijking van meer dan 5% wordt het bevoorschotte subsidiebedrag evenredig teruggevorderd. Bij overprestatie vindt geen positieve bijstelling van het subsidiebedrag plaats, tenzij hierover vooraf afspraken zijn gemaakt, zo staat beschreven. We hebben vastgesteld dat negatieve afwijkingen van de te leveren prestaties zich hebben voorgedaan, maar dat geen terugvordering van bevoorschotte subsidie heeft plaatsgevonden.



Uit gesprekken met het SWB blijkt dat dit klopt met de mondelinge afspraken die met de gemeente zijn gemaakt: aan afwijkingen van prestaties – in negatieve of positieve zin – wordt (nog) geen gevolg gegeven. Dit heeft te maken met de implementatiefase van minimaal 3 jaar die nodig is voor het BCF-traject. Er vindt dus geen daadwerkelijke afrekening op prestaties plaats in 2010.

In de uitvoeringsovereenkomst van RIMA is bepaald dat er een marge van maximaal 10% mag zijn in het aantal uitgevoerde hulptrajecten en dat overleg met de gemeente plaatsvindt als deze marge wordt overschreden. Uit het jaarverslag over 2010 blijkt dat deze overschrijding zich niet heeft voorgedaan. Over een eerder jaar is dit echter wel het geval geweest, zo blijkt uit de stukken.

In het dossier bevindt zich een document genaamd 'overweging subsidie 2010' waarin wordt vastgesteld dat zich over het subsidiejaar 2008 een dergelijke afwijking heeft voorgedaan: er zijn ruim minder dan 10% hulptrajecten verleend dan afgesproken. In het document staat verder te lezen dat hierover een gesprek heeft plaatsgevonden en dat 'de Wering hiermee de prestatieafspraken over 2008 – zoals vastgelegd in de overeenkomst 2007-2010 is nagekomen'. Een terugvordering of bijstelling van de prognose heeft in de praktijk dus niet plaatsgevonden; een gesprek over de situatie wel.

Het college wordt regelmatig geïnformeerd

In de algemene subsidieverordening Bergen is bepaald dat de subsidieaanvragen en alle verantwoordingsbescheiden via het college worden aangeleverd. Het college wordt geïnformeerd over de uitvoering door middel van tussentijdse en jaarrapportages. Het college kan beschikken over de subsidiestaat waarin alle subsidies zijn opgenomen. Het verloop van subsidiebudgetten en eventuele afwijkingen daarvan worden gemeld in de rapportages van de Planning en Control-cyclus.

Conclusies

- Waar monitoring van de uitvoering vereist is, vindt deze plaats. Zowel Stichting Welzijn Bergen als de gemeente verkondigen in afzonderlijke interviews dat in de praktijk aan de afspraken met betrekking tot tussentijdse overleggen en rapportages wordt voldaan. Hierbij moet wel een kanttekening geplaatst worden. In het subsidiedossier van Stichting Welzijn Bergen (beschikbaar gesteld door de gemeente) is maar één tussentijdse (kwartaal)rapportage aangetroffen, waardoor niet hard gemaakt kan worden of dat wat beide partijen mondeling bevestigen (namelijk dat vier maal per jaar een kwartaalrapportage verschijnt en daarover overleg plaatsvindt) ook daadwerkelijk gebeurt. Bovendien voldoet de beschikbaar gestelde kwartaalrapportage niet volledig aan de eisen die hieraan gesteld worden in de uitvoeringsovereenkomst.
- Hoewel er afspraken zijn over afwijkingen van prestatieafspraken en het niet of niet geheel besteden van de verleende subsidies, wordt hieraan in de praktijk nog geen gevolg aan gegeven.
- Voor zover dit wordt aangeleverd door de instellingen, kan het college beschikken over verantwoordingsbescheiden over de voortgang en het verloop van subsidiebudgetten.



Checklist normenkader	
Prestaties en besteding van beschikbare budget worden gemonitord en bewaakt	✓
Er zijn afspraken over afwijkingen van prestatieafspraken en budgetoverschrijding	○
Het college wordt regelmatig geïnformeerd	✓

4.4 Verantwoording over verleende subsidies

Normen

- Er vindt een juiste en tijdige verantwoording conform de beschikking plaats.

Bevindingen

Afspraken

Voorwaarde voor het nakomen van gemaakte afspraken en de verantwoording daarover, is dat de afspraken helder op papier zijn gesteld en dat alle relevante informatie over de subsidieverlening en verantwoording is terug te vinden in het subsidiedossier.

In de algemene subsidieverordening staan afspraken over de wijze waarop de subsidiënten hun bestedingen aan de gemeente moeten verantwoorden. Deze verschillen naar gelang de hoogte van het subsidiebedrag. Bij subsidies tot vijfduizend euro vraagt de gemeente in de regel niet om een verantwoording achteraf; een beknopte verantwoording van het aangevraagde subsidiebedrag dient hier bij de aanvraag plaats te vinden. Bij subsidies vanaf vijfduizend euro is verantwoording achteraf wel vereist, in de vorm van:

- een inhoudelijk jaarverslag waaruit blijkt of het doel is gerealiseerd en de activiteiten zijn uitgevoerd;
- een overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening);
- een balans naar de toestand aan het einde van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop.

Voor subsidies boven de vijftigduizend euro is naast bovenstaande verantwoordingsdocumenten een accountantsverklaring vereist. De verantwoording dient uiterlijk op 1 augustus van het jaar volgend op het subsidiejaar aangeleverd te worden.

Verantwoording in de praktijk

In de praktijk maakt de gemeente Bergen de verantwoordingsplicht via de subsidiebeschikking aan de instellingen kenbaar, al dan niet door middel van een verwijzing naar de subsidieverordening. De deadlines voor het indienen van de verantwoordingsdocumenten in de beschikking wijken in een aantal gevallen af van de algemene subsidieverordening.



Dit is niet strijdig met de subsidieverordening, die vermeldt dat de gemeente in haar onderlinge afspraken met de instellingen kan en mag afwijken van de algemene subsidieverordening.

Over de afspraken met de instellingen met betrekking tot de verantwoording en de tijdigheid daarvan kunnen we het volgende vaststellen:

- In de beschikking van Stichting Welzijn Bergen staat dat zij het inhoudelijke en financiële jaarverslag over 2010, vóór 1 april 2011 bij de gemeente dienen aan te leveren. Voor de accountantsverklaring geldt als uiterlijke aanleverdatum 1 augustus 2011. Het jaarverslag en de jaarrekening zijn tijdig ingediend. De accountantsverklaring volgt nog.
- Voor de Wering is de meerjarige budgetsubsidie-overeenkomst 2007-2010 van de voormalige RIMA van toepassing, waarin 1 april van het jaar volgend op het subsidiejaar genoemd wordt als uiterlijke indiendatum voor het inhoudelijke en financiële jaarverslag, inclusief accountantsverklaring. De Wering heeft al deze verantwoordingsdocumenten over 2010 op 29 maart 2011 en dus tijdig naar de gemeente verstuurd.
- In de RIMA-overeenkomst staat verder genoemd dat de stichting jaarlijks tussentijds rapporteert over afwijkingen in de prestatie-overeenkomst of als er financiële aspecten zijn die RIMA ten berde wil brengen – ‘indien dit aan de orde is’. Over het jaar 2010 is een dergelijke rapportage niet aangetroffen.
- In de beschikking van de Openbare Bibliotheek Bergen wordt geen uiterlijke aanleverdatum voor de verantwoordingsdocumenten genoemd. Wel wordt er verwezen naar de algemene subsidieverordening, waar de bibliotheek deze informatie zelf zou kunnen vinden als duidelijk was geweest: welke subsidieverordening op hen precies van toepassing is (de voorlaatste of meest recente versie?) en/of welk type subsidie zij ontvangen (de in de beschikking genoemde ‘reguliere subsidie’ wordt niet vermeld in de subsidieverordening van 2009). Het jaarverslag van de bibliotheek is op het moment waarop dit rapport geschreven wordt nog niet ingediend. Ervan uitgaand dat voor de bibliotheek de uiterste indiendatum van 1 augustus 2011 geldt, handelt de stichting in lijn met de verordening.
- Ook aan Stichting Tafeltje Dekje is via de subsidiebeschikking duidelijk gemaakt welke verantwoordingsplicht zij hebben, door een verwijzing naar artikel 15.2 en 15.3 van de subsidieverordening 2009. Voor hen geldt zodoende de uiterste indiendatum van 1 augustus 2011. Het jaarverslag van Tafeltje Dekje is op het moment dat dit rapport geschreven wordt nog niet ingediend (en hoeft dat ook nog niet te zijn).
- In het geval van Stichting Marathon Schoorl gaat het om een waarderingssubsidie tot vijftienduizend euro. De stichting heeft – zoals dat hoort bij subsidies tot vijftienduizend euro – direct bij de aanvraag een verantwoording ingediend, in de vorm van een begroting van het te besteden bedrag met toelichting van activiteiten.

De grote partijen hebben een vaste contactpersoon bij de gemeente. In de praktijk zijn niet alle casussen bemenst (Stichting de Wering) en hebben in het verleden personeelwisselingen tot leemten geleid (bibliotheek).



Voor de monitoring op uitvoering en resultaatmeting bij de Stichting Welzijn Bergen gelden de regels van de BCF. Tussen gemeente en SWB vindt structureel (vier maal per jaar, aldus SWB) overleg plaats waarin de verantwoording conform de beschikking plaatsvindt. SWB voert dit overleg met een vaste contactpersoon van de afdeling Ontwikkeling van de gemeente Bergen. In deze gesprekken wordt de voortgang van de in de beschikking afgesproken prestaties gemonitord.

De voortgang wordt door SWB inzichtelijk gemaakt door kwantitatieve informatie aan te leveren over de mate waarin prestaties tot het betreffende moment behaald zijn. Uit het jaarverslag van Stichting Welzijn Bergen kan de gemeente duidelijk opmaken in hoeverre de prestatieafspraken in 2010 zijn behaald. Uitgedrukt in percentages is te zien waar er onder-, naar behoren of overgepresteerd is. Ook is een jaarrekening en balans van kosten en baten aangeleverd. Minpunt is dat de gemaakte kosten zoals vermeld in de jaarrekening niet direct te herleiden zijn naar de gerealiseerde activiteiten uit het inhoudelijke jaarverslag.

Inhoudelijk bekeken voldoen de jaarverslagen van Stichting de Wering en Stichting Welzijn Bergen aan de eisen die de gemeente hieraan stelt. Ook het jaarverslag van de Wering maakt de door hen geleverde prestaties in Bergen inzichtelijk. De andere jaarverslagen zijn nog niet voorhanden.

Conclusies

- Tot nu toe vindt er een juiste en tijdige verantwoording conform de subsidiebeschikking plaats. Dat wil zeggen: de Wering en Stichting Welzijn Bergen hebben hun verantwoording juist en tijdig ingediend bij de gemeente. De gemeente krijgt op grond van de door hen aangeleverde inhoudelijke en financiële jaarverslagen inzicht in de wijze waarop de subsidie is besteed.
- Ook de verantwoording van Stichting Marathon Schoorl is tijdig en op juiste wijze ingediend.
- Over de juistheid en tijdigheid van de verantwoording van Stichting Marathon Schoorl en Stichting Tafeltje Dekje kunnen nog geen uitspraken gedaan worden.
- De juistheid en tijdigheid van de verantwoording vanuit de bibliotheek is niet vast te stellen, omdat onbekend is welk type subsidie aan de bibliotheek is toegekend.

Checklist normenkader

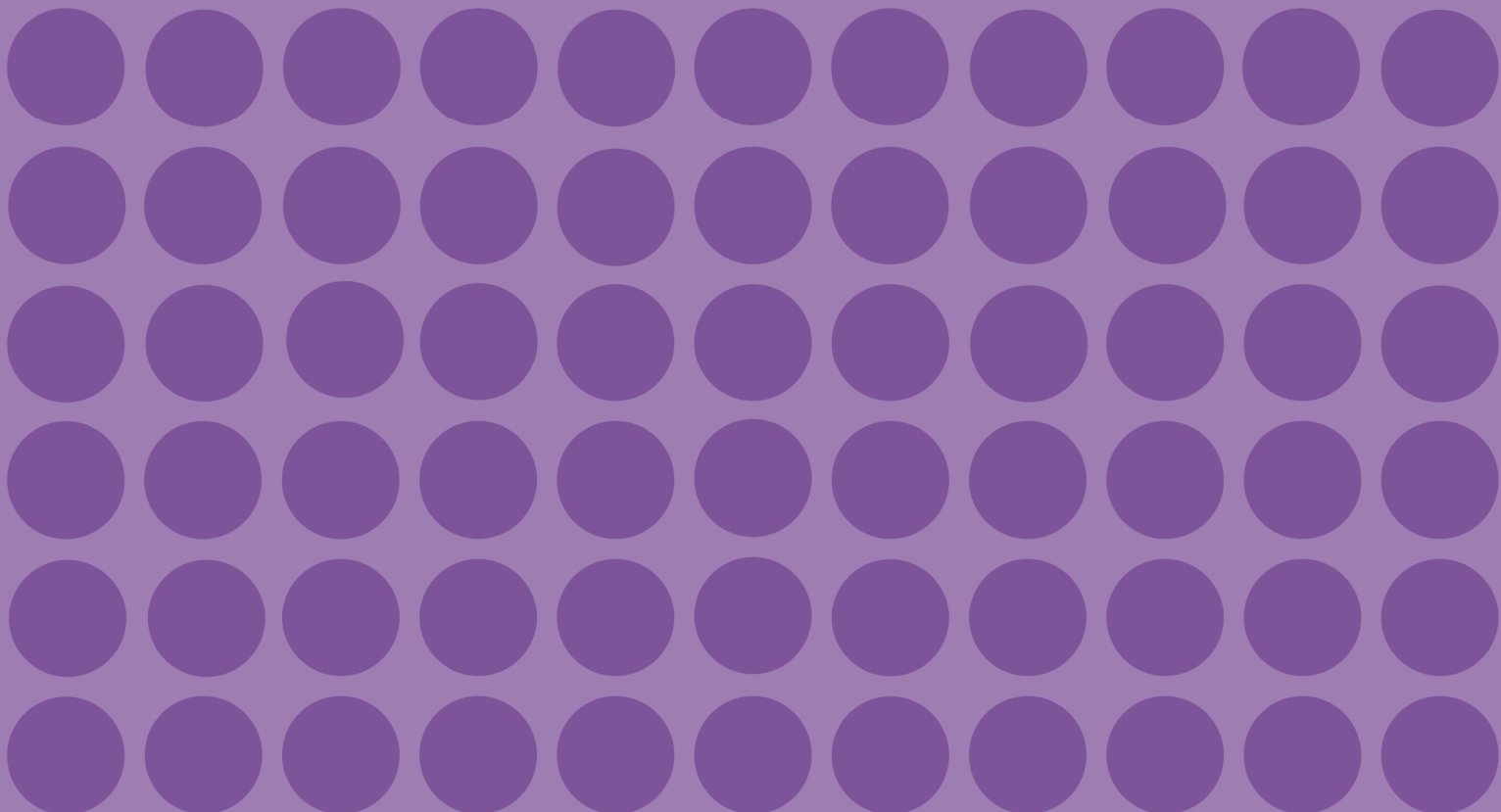
Er vindt een juiste en tijdige verantwoording conform de beschikking plaats.



5

Hoofdstuk

Beoordeling van het beleid en mogelijkheden voor sturing





5. Beoordeling van het beleid en mogelijkheden voor sturing

Dit hoofdstuk gaat in op de mate waarin de geleverde prestaties en de realisatie van de effecten inzichtelijk zijn voor bestuur, gemeenteraad, management en instellingen. Hierbij komt ook de vraag aan de orde in hoeverre de BCF-systematiek hierbij van meerwaarde is.

We gaan hierbij in eerste instantie in op de wijze waarop het college de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid beoordeelt. Vervolgens wordt de focus verlegd naar de informatie aan de raad en de mate waarin deze op de verstrekte informatie haar kaderstellende en controlerende taken kan uitvoeren.

5.1 Beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid door het college

Voor een beoordeling van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het subsidiebeleid zou het college inzicht moeten hebben in de relatie tussen beleidsdoel, de gesubsidieerde activiteiten (de geleverde prestaties) en de bijdrage daarvan aan het gewenste maatschappelijke effect. Op basis daarvan zou het college zich een oordeel moeten vormen en dit aan de gemeenteraad meedelen. Dit leidt samengevat tot de volgende normen:

Normen

- het college beschikt over informatie op basis waarvan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid is te beoordelen;
- het college voert de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid daadwerkelijk uit;
- het college informeert de raad over de uitvoering en resultaten van het subsidiebeleid.

Bevindingen

De informatie waarover het college beschikt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid te kunnen bepalen, verschilt per verleende subsidie. In de eerste plaats zijn er afhankelijk van de subsidiesoort specifieke voorschriften voor verantwoording opgenomen in de subsidieverordening. Zo wordt er bij waarderingssubsidies wel gelet op de rechtmatigheid en de bestemming van de subsidie maar is de doeltreffendheid en doelmatigheid van ondergeschikt belang. Bij budget- en jaarsubsidies is hiervoor meer aandacht. Verder gelden er voor subsidie ontvangers die onder de BCF-systematiek vallen, andere regels over de verantwoording dan de subsidiënten waarvoor de systematiek niet wordt toegepast. Niettemin zijn binnen deze diversiteit enkele lijnen te ontdekken in de wijze waarop het college informatie verkrijgt en deze gebruikt.



Beoordeling doelmatigheid en doeltreffendheid

De verantwoording over de besteding van jaar- en budgetsubsidies vindt achteraf plaats aan de hand van het jaarverslag van de betreffende instelling.¹⁵ De verantwoording van de instellingen betreft zowel de inhoudelijke resultaten (welke prestaties zijn geleverd en soms: wat zijn de effecten daarvan) als de financiële resultaten. In het jaarverslag van SWB is bovendien – mede dankzij BCF – direct te zien in hoeverre de behaalde prestaties overeenkomen met c.q. afwijken van de prestatieafspraken die voor het betreffende subsidiejaar zijn gemaakt met de gemeente.

Ditzelfde geldt deels voor Stichting de Wering: in hun jaarverslag over 2010 benoemt de stichting het aantal verleende hulptrajecten en zet dit af tegen het aantal trajecten dat in de uitvoerings-overeenkomst was overeengekomen.

Instellingen die een budgetsubsidie ontvangen dienen naast een jaarverslag een tussentijdse verantwoording van de tot dan toe geleverde prestaties in, met daarin een prognose voor de nog resterende maanden in dat jaar. Van de onderzochte casussen geldt de eis van een tussentijdse verantwoording alleen voor SWB. Met Stichting de Wering, die tevens een budgetsubsidie ontvangt, zijn andere afspraken gemaakt (zij dienen alleen bij afwijkingen een tussentijds verslag in).

De maatschappelijke effecten – en de link daarvan met de gemeentelijke doelstellingen - komen in de twee jaarverslagen niet expliciet aan de orde. Een uitzondering daarop vormt de rapportage over het ambulant jongerenwerk van de SWB waarbij zowel het effect als de koppeling met de gemeentelijke doelstellingen duidelijk is. Om te kunnen beoordelen in hoeverre de subsidies een bijdrage hebben geleverd aan de beleidsdoelstellingen, dient de gemeente de jaarverslagen van de instellingen naast de eigen beleidsdoelen te leggen. Zelf geeft de gemeente aan dat dit inderdaad de wijze is waarop zij de prestaties van de instellingen beoordeelt. Dit wordt niet gedocumenteerd.

De effecten die aan de hand van de subsidies zijn bereikt worden niet schriftelijk vastgelegd door de gemeente. Uit interviews met beleidsmedewerkers en de portefeuillehouder komt naar voren dat het voornemen bestaat dit in de toekomst wel schriftelijk te gaan vastleggen in een effectrapportage. In de jaarstukken 2010 is weliswaar (in navolging van de vernieuwde opzet van de Programmabegroting) een aanzet gedaan tot beoordeling van realisatie van de beleidsdoelstellingen uit de Programmabegroting, maar hierbij is geen directe relatie gelegd met welzijnsbeleid dat door middel van subsidies wordt gerealiseerd.

Overigens komt uit interviews naar voren dat een directe relatie tussen prestaties en maatschappelijke effecten lang niet altijd valt te bepalen (denk aan: eenzaamheid). Sommige activiteiten hebben ‘face-validity’, maar bij veel activiteiten is het effect minder meetbaar. De gemeente kan een instelling om tevredenheidsonderzoek vragen, maar dit is - voor zover intern bekend bij de gemeente Bergen - niet recentelijk gebeurd.

¹⁵ Op het moment van opstellen van dit rapport (mei 2011) waren niet (alle) de jaarverslagen beschikbaar.



Sommige instellingen beschikken zelf over informatie die te gebruiken is voor een toets op de doeltreffendheid van de subsidies. Zo zijn er instellingen die op eigen initiatief – bijvoorbeeld vanwege het kwaliteitsbeleid en certificering - klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren. Stichting de Wering is voornemens regelmatig klanttevredenheidsonderzoek te gaan uitvoeren. De Openbare Bibliotheek Bergen is in 2009 gecertificeerd - hiermee aansluitend op landelijke kwaliteitseisen. Volgens de bibliotheek zou dit een indicatie kunnen zijn voor een doelmatige manier van werken. Deze certificering is door de gemeente niet meegenomen in de beoordeling van de doelmatigheid van de uitgevoerde werkzaamheden.

Om verschillende redenen is het in de praktijk bijzonder lastig voor het college om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid te kunnen beoordelen. In de eerste plaats omdat er slechts op globaal niveau sprake is van een koppeling tussen beleidsdoelstellingen en gesubsidieerde activiteiten. Als de doelen niet meetbaar zijn, is het ook niet mogelijk het effect van de verleende subsidie vast te stellen.

Ook de doelmatigheid is niet vast te stellen zonder inzicht in de kostprijs van producten en diensten. Dit inzicht is er wel bij de Stichting Welzijn Bergen, als uitkomst van het nog lopende BCF-traject. Echter, omdat (verwachte) effecten van het gesubsidieerd welzijnsbeleid nog onvoldoende 1. worden geformuleerd door de gemeente en 2. in beeld worden gebracht door de instellingen, is het ook niet goed mogelijk de relatie tussen kosten en (maatschappelijke) opbrengsten te beoordelen.

De instellingen wensen daarom een betere uitwerking van de gemeentelijke doelstellingen, waarbij voor de invulling hun deskundigheid wordt ingezet. Zij waarschuwen daarbij wel voor een te starre vertaling van beleidsdoelen in indicatoren. Te scherp geformuleerde doelen, kunnen situationeel handelen in de weg staan.

In de ogen van de Wering zijn bijvoorbeeld de afspraken met de gemeente over het aantal hulptrajecten aan maatschappelijk werk en de tijdsinvestering per traject te sterk 'dichtgetimmerd'. De dagelijkse werkpraktijk wijst volgens de Wering uit dat de uiteindelijke maatschappelijke doelen – bijvoorbeeld het bevorderen van de zelfstandigheid van burgers - voor bepaalde doelgroepen alleen behaald kunnen worden in langduriger of zelfs continue begeleidingstrajecten. Het gevaar van te specifieke indicatoren wordt door de gemeente erkend.

Meerwaarde van BCF

De BCF-systematiek is in 2010 in de gemeente Bergen geïntroduceerd en toegepast voor de subsidieverstrekking aan de Stichting Welzijn Bergen (SWB). Hiermee is SWB tot nu toe de enige instelling die onder deze nieuwe werkwijze valt. Wel heeft de Stichting Openbare Bibliotheek Bergen in de periode 2009-2010 een start gemaakt met invoering van de BCF-systematiek.

BCF heeft geleid tot een kostprijsberekening van de producten van SWB, urenregistratie van medewerkers, een werkplan met daarin meetbare prestatieafspraken met de gemeente en daardoor meer inzicht – zowel financieel als inhoudelijk – in de wijze waarop SWB de subsidie besteedt. De gemeente heeft hiermee een instrument in handen waarmee de beoordeling van de subsidies vergemakkelijkt en objectiever wordt.



Ook in de AsB 2009 zijn de uitgangspunten van BCF opgenomen, zoals de vereiste relatie tussen uitvoering van gesubsidieerd welzijnsbeleid en door de gemeente geformuleerde doelstellingen en de meetbaarheid hiervan. Wel is in de verordening aangegeven dat het college in voorkomende gevallen van deze werkwijze kan afwijken; deze uitgangspunten zijn dus niet dwingend.

Ervaringen met BCF

De ervaringen met BCF zijn gematigd positief. Betrokkenen bij de gemeente zeggen door de invoering van BCF meer inzicht te hebben gekregen wat SWB levert. In het werkplan – dat de basis van het subsidiecontract vormt – staan specifieke, meetbare afspraken over het te behalen volume voor het betreffende subsidiejaar. Door de kostprijsberekening per product/dienst is de kostenopbouw van de uiteindelijk te leveren prestaties transparant.

Zowel de gemeente als SWB zien voordelen aan de toepassing van BCF. De gemeente ziet vooral het voordeel van kostprijsbeheersing en een betere koppeling aan de doelen van gemeentelijk beleid. Vanuit de instellingen (ook de bibliotheek) wordt het voordeel van kostenbeheersing gezien: er ontstaat een beter zicht op de kosten, wat betere sturingsmogelijkheden geeft. Toepassing leidt tot professionalisering in de werkwijze van instellingen. En het levert een betere verantwoordingsmogelijkheid van geleverde diensten naar buiten toe op (ook richting de gemeente), omdat prestaties worden beschreven en zo mogelijk gekwantificeerd.

Zowel subsidieverstrekker als – ontvanger hebben ervaren dat BCF eisen stelt aan de wijze waarop het beleid wordt geformuleerd. Een voorwaarde voor succesvolle toepassing van BCF is dat het achterliggend beleid doordacht en uitgewerkt moet zijn. In de ogen van betrokkenen bij zowel de gemeente als de welzijnsinstelling is op dit punt nog wel verbetering mogelijk.

Ondanks de verbetering die men ziet na het invoeren van de nieuwe werkwijze is voor SWB de opdracht vanuit de gemeente op verschillende onderdelen namelijk nog steeds niet helder. Dit heeft volgens de stichting te maken met onduidelijkheid over de beleidsdoelen en de activiteiten die kunnen worden ingezet om die te verwezenlijken.

De gemeente heeft te maken met een vergelijkbare vorm van onduidelijkheid. Het is voor de gemeente nog steeds moeilijk om de subsidieaanvragen te beoordelen op de mate waarin de voorgestelde activiteiten bijdragen aan de beleidsdoelen (doeltreffendheid) en de mate waarin de gemeente waar voor het geld krijgt (doelmatigheid). De oorzaak hiervan – zo geven zowel gemeente als SWB aan – ligt in de globale of soms zelfs vage aanduiding van de beleidsdoelen.

Conclusies

- In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de relatie tussen het welzijnsbeleid en het subsidiebeleid niet op alle onderdelen duidelijk is. Zo is uit de programmabegroting niet af te leiden welke budgetten voor subsidieverlening beschikbaar zijn en andersom is niet altijd duidelijk ten behoeve van welke beleidsdoelen subsidies verstrekt worden.
- De beleidsdoelen die door middel van subsidieverstreking worden nagestreefd zijn in veel gevallen niet helder of concreet genoeg geformuleerd, waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid niet objectief is vast te stellen. Hierdoor kan het college de raad slechts in beperkte mate over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid informeren.



Checklist normenkader	
Het college beschikt over informatie op basis waarvan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid is te beoordelen	○
Het college voert de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid daadwerkelijk uit	X
Het college informeert de raad over de uitvoering en resultaten van het subsidiebeleid	○

5.2 Controle en kaderstelling door de raad

Normen

- De gemeenteraad wordt in staat gesteld op basis van de beschikbare informatie (programmabegroting, voorjaars- en najaarsnota en jaarrekening) de uitvoering van het subsidiebeleid te volgen;
- De gemeenteraad is in staat de controlerende taak t.a.v. de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid uit te oefenen;
- De gemeenteraad is in staat de kaderstellende taak t.a.v. het subsidiebeleid uit te oefenen.

Bevindingen

Terugkoppeling aan de gemeenteraad

De raad krijgt via de behandeling van de programmabegroting en de jaarstukken inzicht in de verschillende begrotingsposten en de eventuele veranderingen daarin. Beide stukken zijn bedoeld om inzicht te geven in de totale gemeentebegroting en gaan niet in detail in op de relatie tussen beleidsdoel-verleende subsidie-geleverde prestatie en bereikte effecten. Wel wordt in de jaarstukken 2010 ingegaan op enkele subsidierelaties, met name openbare bibliotheek en SWB. Hierbij gaat het vooral om de werkwijze (invoering BCF-traject). Verder wordt de raad op ad hoc basis geïnformeerd op het moment dat er problemen zijn, bijvoorbeeld wanneer een instelling bezwaar maakt of om aanvullende financiering vraagt. Dit 'piepsysteem' geeft een vertekend beeld van de situatie, zo geven de raadsleden aan. Enerzijds wekt dat de indruk dat de instellingen allen tevreden zijn - anderzijds komen alleen negatieve zaken (problemen) onder de aandacht van de raad.

Er is een uitdraai te maken waarop de verleende subsidies op het gebied van welzijn staan vermeld, gekoppeld aan de programmabegroting en de fcl nummers van de productenbegroting. De raad kan zo'n overzicht van de jaarlijks verleende subsidies aanvragen. Dit is bij de raad niet bekend en is in de praktijk ook nog nooit opgevraagd. Een moeilijkheid bij het verkrijgen van één compleet overzicht is dat de doelstellingen in de beleidsprogramma's niet direct zijn te koppelen aan het MOV beleidsplan. De doelstellingen van het welzijnsbeleid komen terug in verschillende programma's.



Belangrijker is dat uit de stukken niet is op te maken welk deel van de beschikbare programmabudgetten door middel van subsidieverlening besteed worden. Hierdoor is er geen koppeling mogelijk tussen beleidsdoel en de bijbehorende subsidiebedragen.

Aan de verschillende doelstellingen uit het MOV beleidsplan en uit de programmabegroting zijn bovendien niet in alle gevallen beleidsinstrumenten en te bereiken effecten gekoppeld. Er zijn ook onderdelen van het welzijnsbeleid waar deze relatie wel is te leggen. Informatie hierover bereikt de gemeenteraad echter niet.

Op basis van de versnipperde informatie kan de raad de uitvoering van het subsidiebeleid niet goed volgen. Raadsleden geven aan geen helder inzicht te hebben in de doeltreffendheid en doelmatigheid. De kaderstellende rol van de raad ten aanzien van het subsidiebeleid komt nauwelijks uit de verf: er zijn geen recente voorbeelden bekend dat de gemeenteraad op basis van bespreking van de begroting, jaarverslagen en jaarstukken de doelen van het welzijnsbeleid heeft bijgesteld of heeft gekozen voor een andere uitvoering van het beleid. Ook zijn er geen recente voorbeelden dat de raad invulling heeft gegeven aan de controlerende rol door bijvoorbeeld te besluiten subsidies stop te zetten, uit te breiden of de subsidievoorwaarden te wijzigen. Wel is enkele jaren geleden besloten de BCF-systematiek in te voeren vanuit een besef dat de werkwijze bij subsidieverlening tot dat moment niet adequaat was.

Conclusies

- Aangezien slechts een deel van de doelstellingen in het MOV beleidsplan meetbaar is geformuleerd en daarvan nog minder terug te vinden is in de programmabegroting, is het meten van de doeltreffendheid van het welzijnsbeleid slechts zeer ten dele mogelijk. De doelen in het MOV beleidsplan zijn slechts ten dele uitgewerkt in een concreet plan van aanpak met tijdsplan, waardoor het college ook de geleverde prestaties niet goed kan monitoren.
- De raad is niet in staat met behulp van de programmabegroting een overzicht te verkrijgen van het aantal in het kader van het welzijnsbeleid verleende subsidies, de daarmee gemoeide bedragen, de subsidie ontvangers en de activiteiten die met het subsidiegeld worden uitgevoerd. Zo'n overzicht is door ambtenaren van de gemeente mogelijk wel te maken, maar wordt in ieder geval niet door het college aan de raad aangeboden. Informatie over de subsidieverlening en de verantwoording daarover is voor de raad uitsluitend te ontleen aan de jaarverslagen van de gesubsidieerde instellingen. Dit biedt echter onvoldoende informatie voor de raad om de kaderstellende en controlerende taken uit te kunnen voeren. Raadsfracties blijken wel degelijk behoefte te hebben aan inzicht in de omvang van het aantal verstrekte subsidies, de omvang van het bedrag en de bijdrage die de inzet van de subsidies levert aan de realisatie van de beoogde beleidseffecten.

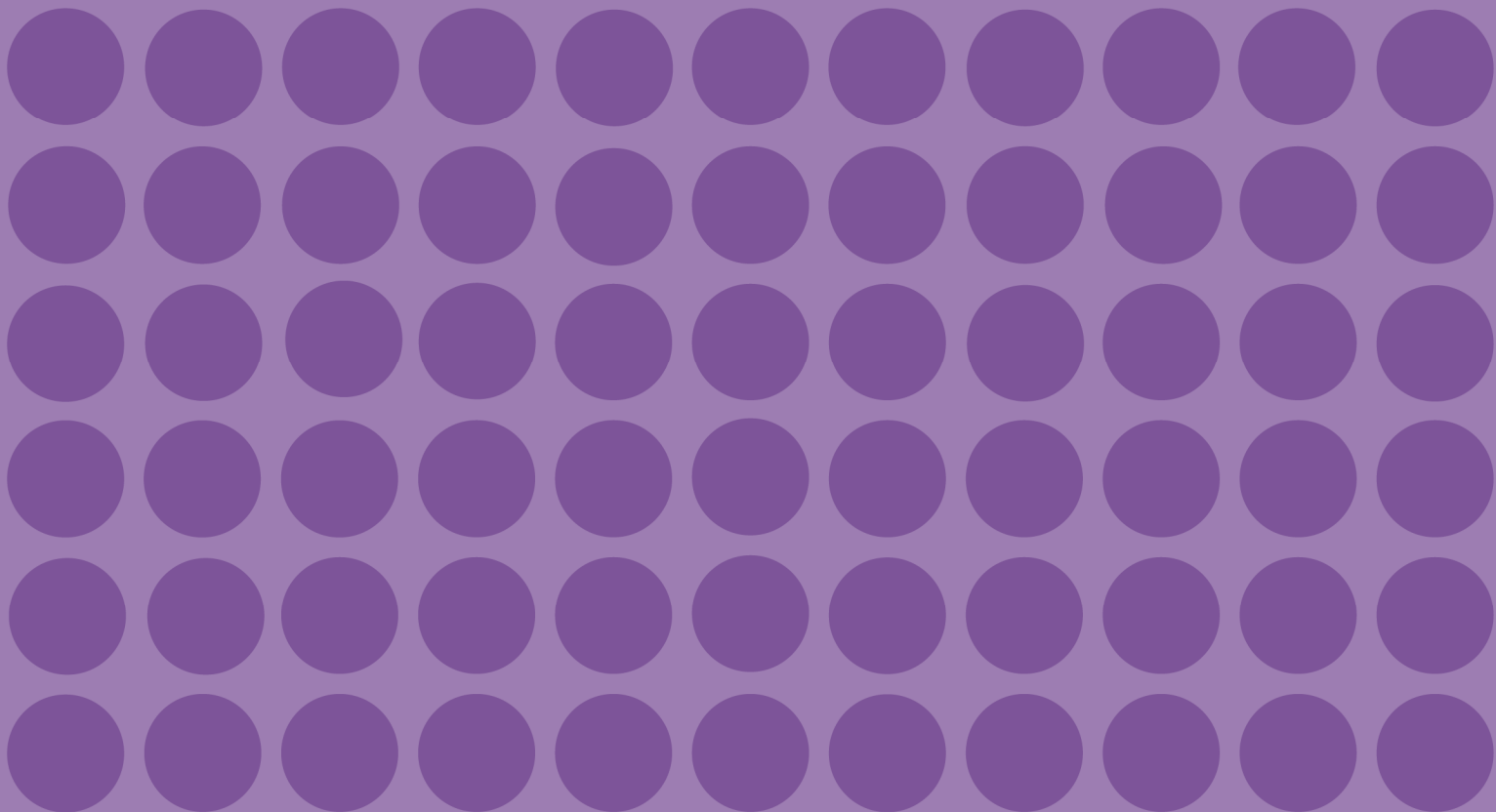


Checklist normenkader	
De gemeenteraad wordt in staat gesteld op basis van de beschikbare informatie (programmabegroting, voorjaars- en najaarsnota en jaarrekening) de uitvoering van het subsidiebeleid te volgen	X
De gemeenteraad is in staat de controlerende taak t.a.v. de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid uit te oefenen	X
De gemeenteraad is in staat de kaderstellende taak t.a.v. het subsidiebeleid uit te oefenen	X

6

Hoofdstuk

Samenvatting en conclusies





6. Conclusies

In opdracht van de Rekenkamercommissie Bergen is onderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid welzijn van de gemeente Bergen. Het onderzoek heeft als doel inzicht te geven in de doelmatig- en doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Bergen op het beleidsterrein welzijn.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van deskresearch, interviews met de ambtelijke staf en portefeuillehouder, een groepsinterview met raadsleden en gesprekken met vertegenwoordigers van vijf gesubsidieerde instellingen. Er zijn zes casussen bestudeerd aan de hand van de dossiers. Het onderzoeksjaar betreft 2010.

De centrale onderzoeksvraag luidt: “Is het subsidiebeleid welzijn en de uitvoering ervan doeltreffend en doelmatig en hoe wordt dit ervaren door de ontvangers en de gemeente?” en wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

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

Hieronder geven we per deelvraag de belangrijkste conclusies weer:

Is er door de raad en/of college geformuleerd welzijnsbeleid en waaruit bestaat dit beleid?

Het welzijnsbeleid van de gemeente Bergen is gevat in het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning en Volksgezondheid 2008-2011 (MOV beleidsplan), dat in december 2007 door de raad is vastgesteld. Het beleidsplan omvat het gehele welzijnsterrein en is inhoudelijke gebaseerd op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) en de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV). De uitgangspunten van de Wmo vormen in grote lijnen ook de uitgangspunten van het Bergens welzijnsbeleid. Dit beleid is uitgesplitst naar de volgende deelterreinen: 1. leefbaarheid, sociale samenhang en meedoen, 2. opgroeien en opvoeden, 3. vrijwilligers en mantelzorg en 4. volksgezondheid. Het beleidsplan verbindt verschillende aspecten van het beleid gericht op welzijn in de gemeente tot een samenhangend geheel.

Het welzijnsbeleid van Bergen is algemeen geformuleerd en daarmee weinig scherp en onvoldoende vertaald naar de lokale Bergense situatie.



Welke doelen en effecten heeft de gemeente geformuleerd?

In het beleidsplan MOV staan per deelterrein de ‘visie’, ‘prioriteitsstelling’, ‘maatschappelijke doelen’ en ‘actiepunten’ geformuleerd. Een deel van de beleidsdoelen komt terug in de programmabegroting, zij het zeer beknopt. De programmabegroting en het beleidsplan MOV kennen elk een andere inhoudelijke indeling. De doelen van het welzijnsbeleid zijn verspreid over verschillende beleidsprogramma’s en daarbij wordt niet altijd het MOV beleidsplan als kader genoemd. Dit maakt het moeilijk om een overzicht te krijgen van de middelen die met het welzijnsbeleid gemoeid zijn.

Uit het MOV Beleidsplan noch uit de programmabegroting is te herleiden in hoeverre voor de realisatie van de beleidsdoelen subsidies worden ingezet. Daar waar subsidie als beleidsinstrument wordt genoemd, blijft in de programmabegroting onduidelijk hoeveel budget er voor de subsidieverlening beschikbaar is. Een compleet overzicht van de doelen van het welzijnsbeleid waarvoor subsidie wordt ingezet en de omvang van die subsidies, is op basis van deze stukken niet eenvoudig te verkrijgen. In het kader van dit onderzoek is vanuit de subsidiestaat wel een benadering hiervan opgesteld (zie bijlage 6).

Zijn deze doelen, beoogde effecten en prestaties meetbaar geformuleerd? (en ervaren de subsidieontvangers dit als zodanig?)

Beleidsdoelen

Het beleidsplan MOV geeft in een bijlage een indicatorenlijst weer, waarin een deel van de doelen SMART staan uitgewerkt, deels met gekwantificeerde maten en streefcijfers. Dit overzicht is niet compleet en op onderdelen nog niet volledig uitgewerkt.

In de programmabegroting zijn ook effect- en prestatie-indicatoren aangegeven. Hoewel de doelen, effecten en prestaties in het beleidsplan MOV en in de begroting niet strijdig met elkaar zijn, stemmen de terminologie, de uitwerking en de weergave ervan niet altijd met elkaar overeen. Er is, kortom, een begin gemaakt met SMART geformuleerd beleid – zowel in het beleidsplan als in de begroting – maar dit is nog niet voldoende uitgewerkt. Het is daardoor in de meeste gevallen niet duidelijk welke maatschappelijke doelen door middel van welk beleid bereikt zullen worden en hoe de effecten en prestaties vastgesteld kunnen worden. Evenmin is duidelijk welke bijdrage de gesubsidieerde instellingen leveren aan de realisatie van de doelen. Daarmee blijkt al helemaal niet wat de rol van subsidie daarbinnen is.

Zijn de afspraken met de instellingen over prestaties meetbaar geformuleerd?

Prestaties gesubsidieerde instellingen

De afspraken tussen de gemeente Bergen en de instellingen die subsidie ontvangen, worden vastgelegd door middel van een beschikking. In een aantal gevallen wordt in de beschikking verwezen naar een werkplan waarin de gesubsidieerden zijn omschreven.

Ook in deze werkplannen is slechts op globaal niveau een koppeling gemaakt met de beleidsdoelen. Wel zien we dat de afspraken die met behulp van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) zijn gemaakt met de Stichting Welzijn Bergen (SWB), zich in positieve zin onderscheiden. Deze afspraken zijn concreter en beter uitgewerkt dan in de andere contracten.



Ook is de relatie met het Bergens Welzijnsbeleid duidelijker. Toch zijn zowel de gemeente als de SWB van mening dat ook hier een nadere uitwerking en aanscherping van de beleidsdoelen, de beleidsvisie en de meetbaarheid nodig is. Bij deze instelling is een begin gemaakt met meer in detail en concreet formuleren van de prestaties die met behulp van het subsidiegeld geleverd moeten worden.

In de subsidierelaties waar nog niet met BCF wordt gewerkt, is er in veel mindere mate sprake van concreet omschreven prestaties. Wel zijn de activiteiten van de instellingen op een globaal niveau wel te herleiden naar het Bergens welzijnsbeleid. De instellingen zijn ook bekend met de doelstellingen van het welzijnsbeleid maar beschouwen deze als onvoldoende uitgewerkt om een goede basis te bieden voor hun activiteiten en diensten. Bij de instellingen bestaat een grote behoefte aan duidelijker afspraken met de gemeente over de doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van hun aanbod. Hiervoor, zo stellen de instellingen, dient de gemeente Bergen vooral een heldere visie te formuleren.

Hoe verloopt in de praktijk het proces waarin de gemeente tot contracten komt met subsidieontvangers?

Het uitvoeringsproces van subsidieverlening en de daarin te zetten stappen zijn intern bekend. Bij de instellingen is de subsidieverordening over het algemeen niet of slechts globaal bekend. In de subsidie praktijk van Bergen is (nog) geen sprake van gerichte opdrachtverlening aan instellingen: de gemeente reageert op aanvragen. Deze worden getoetst aan de hand van het MOV beleidsplan: als de aanvraag voldoet en er zijn middelen, dan wordt de subsidie toegekend. In het collegeadvies wordt dan een verband gelegd tussen de subsidieaanvraag en het beleid waarop deze van toepassing is. Er wordt geen aanbestedingsbeleid gehanteerd en controle op de prijs gebeurt op basis van ervaring en billijkheid. Bij de Beleidsgestuurde Contractfinanciering is de subsidieverordening wel actief gehanteerd. Bij de kostprijsbepaling is bovendien gebruik gemaakt van landelijke benchmarkgegevens.

Hoe verloopt in de praktijk de uitvoering van de contracten met subsidie ontvangers (monitoring op uitvoering, resultaatmeting)?

De Algemene Subsidieverordening Bergen (AsB) vormt de formele basis voor subsidieverlening en het MOV beleidsplan wordt gehanteerd bij de toetsing. Het proces van subsidieverlening ligt bij twee gemeentelijke afdelingen die onlangs in een reorganisatie zijn ontstaan: de afdelingen Burgers en Bedrijven (uitvoering) en Ontwikkeling (beleid). In de praktijk is de werkverdeling tussen deze twee afdelingen niet altijd duidelijk. Door ziekte en personeelwisselingen zijn niet alle subsidiedossiers bemenst, met als gevolg dat de wettelijke termijnen voor behandeling van subsidieaanvragen in 2010 meermalen niet werden gehaald. In de loop van het onderzoeksjaar 2010 zijn er belangrijke verbeterlagen ingezet in de ambtelijke uitvoering van de subsidieverlening: de subsidieaanvragen gaan in bulk naar het college, er is een schriftelijke interne werkprocedure opgesteld (nog in concept) en een checklist (nog in concept) om de rechtmatigheid gestructureerd te controleren. Toch voldoen niet alle subsidieaanvragen aan de gestelde eisen: zo ontbreekt bij een grote subsidieontvanger bijvoorbeeld een werkplan.

Een groot manco is het ontbreken van een inzichtelijke registratie waarin financiële en inhoudelijke informatie over de verstrekte welzijnssubsidies gekoppeld worden weergegeven.



Daarnaast zijn de subsidiedossiers nog niet gedigitaliseerd en de papieren dossiers zijn niet altijd compleet en overzichtelijk. Het is daardoor uitermate lastig per beleidsveld of onderdeel van de programmabegroting helder te krijgen hoeveel budget er voor subsidieverlening beschikbaar is en welk deel daarvan reeds is toegezegd. Monitoring vindt alleen plaats bij grotere subsidieontvangers en dan ook nog uitsluitend op mondelinge basis. De uiteindelijke verantwoording vindt plaats door middel van het jaarverslag van de betreffende instelling.

In welke mate kan het College komen tot een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het subsidiebeleid?

Het is moeilijk om op basis van het beleidsplan en de programmabegroting overzicht te verkrijgen op de welzijnssubsidies, omdat de subsidies aan de verschillende instellingen in het geformuleerd beleid soms onder algemene noemers schuil gaan. Onduidelijk is aan welke instellingen met welke doelstelling welk bedrag wordt toegekend. Aan de verschillende doelstellingen uit het MOV beleidsplan en uit de programmabegroting zijn bovendien lang niet altijd instrumenten en te bereiken effecten gekoppeld. De beoogde maatschappelijke effecten zijn bovendien niet SMART geformuleerd en datzelfde geldt voor de afspraken met de instellingen. In sommige gevallen ontbreekt een werkplan.

Hierdoor is evaluatie op doeltreffendheid en effectiviteit niet mogelijk. Op sommige indicatoren is evaluatie in theorie wel mogelijk - zij zijn SMART geformuleerd. Echter, de beleidscyclus voorziet niet in een inhoudelijke evaluatie, verricht geen (na)metingen en doet hiervan geen geïntegreerd verslag richting de raad. In de praktijk vindt evaluatie over het gesubsidieerd welzijnsbeleid als geheel dus niet plaats.

De afspraken met de gesubsidieerde instellingen voorzien wel in formele evaluatiemomenten – afhankelijk van het type subsidie. In de praktijk vindt vooral een financiële check plaats en geen inhoudelijke. Voor een inhoudelijke evaluatie zijn de gemaakte afspraken met de instellingen nu ook te globaal en te weinig SMART.

Bij BCF zijn de prestatieafspraken met de instelling deels al wel SMART geformuleerd en daarmee beter te beoordelen. In de praktijk worden deze afspraken alleen nog maar gebruikt als een middel om te toetsen in hoeverre de subsidieaanvraag aansluit bij beleidsdoelstellingen. Een toets op doelmatigheid vindt nog niet plaats, dat wil zeggen: de instelling wordt er in ieder geval nog niet op afgerekend.

In welke mate kan de raad haar controlerende en kaderstellende taak uitoefenen?

Aangezien slechts een deel van de doelstellingen in het MOV beleidsplan meetbaar is geformuleerd en daarvan nog minder terug te vinden is in de programmabegroting, is het meten van de doeltreffendheid van het welzijnsbeleid slechts beperkt mogelijk. De doelen in het MOV beleidsplan zijn maar ten dele uitgewerkt in een concreet plan van aanpak met tijdsplan, waardoor het college ook de geleverde prestaties niet goed kan monitoren.

De raad is niet in staat met behulp van de programmabegroting een overzicht te verkrijgen van het aantal in het kader van het welzijnsbeleid verleende subsidies, de daarmee gemoeide bedragen, de subsidieontvangers en de activiteiten die met het subsidiegeld worden uitgevoerd.

Zo'n overzicht is door ambtenaren van de gemeente mogelijk wel te maken, maar wordt in ieder geval niet door het college aan de raad aangeboden.



Nu is onvoldoende duidelijk in hoeverre er inhoudelijke evaluatie plaatsvindt. Informatie over de subsidieverlening en de verantwoording daarover is voor de raad uitsluitend te ontleen van de jaarverslagen van de gesubsidieerde instellingen. Dit biedt echter onvoldoende informatie voor de raad om de kaderstellende en controlerende taken uit te kunnen voeren. Raadsfracties blijken wel degelijk behoefte te hebben aan inzicht in de omvang van het aantal verstrekte subsidies, de omvang van het bedrag en de bijdrage die de inzet van de subsidies levert aan de realisatie van de beoogde beleidseffecten.

Eindconclusie

De gemeente Bergen heeft met het vaststellen van de nieuwe subsidieverordening een begin gemaakt met de noodzakelijk geachte verbetering van het subsidiebeleid. De verordening bevat richtlijnen en voorschriften die een doeltreffende en doelmatige subsidieverlening mogelijk kunnen maken. De werkwijze die mede is geïnspireerd op de BCF-systematiek, komt tegemoet aan de wensen en eisen die vanuit het oude subsidiebeleid en vanuit het welzijnsbeleid zijn gesteld.

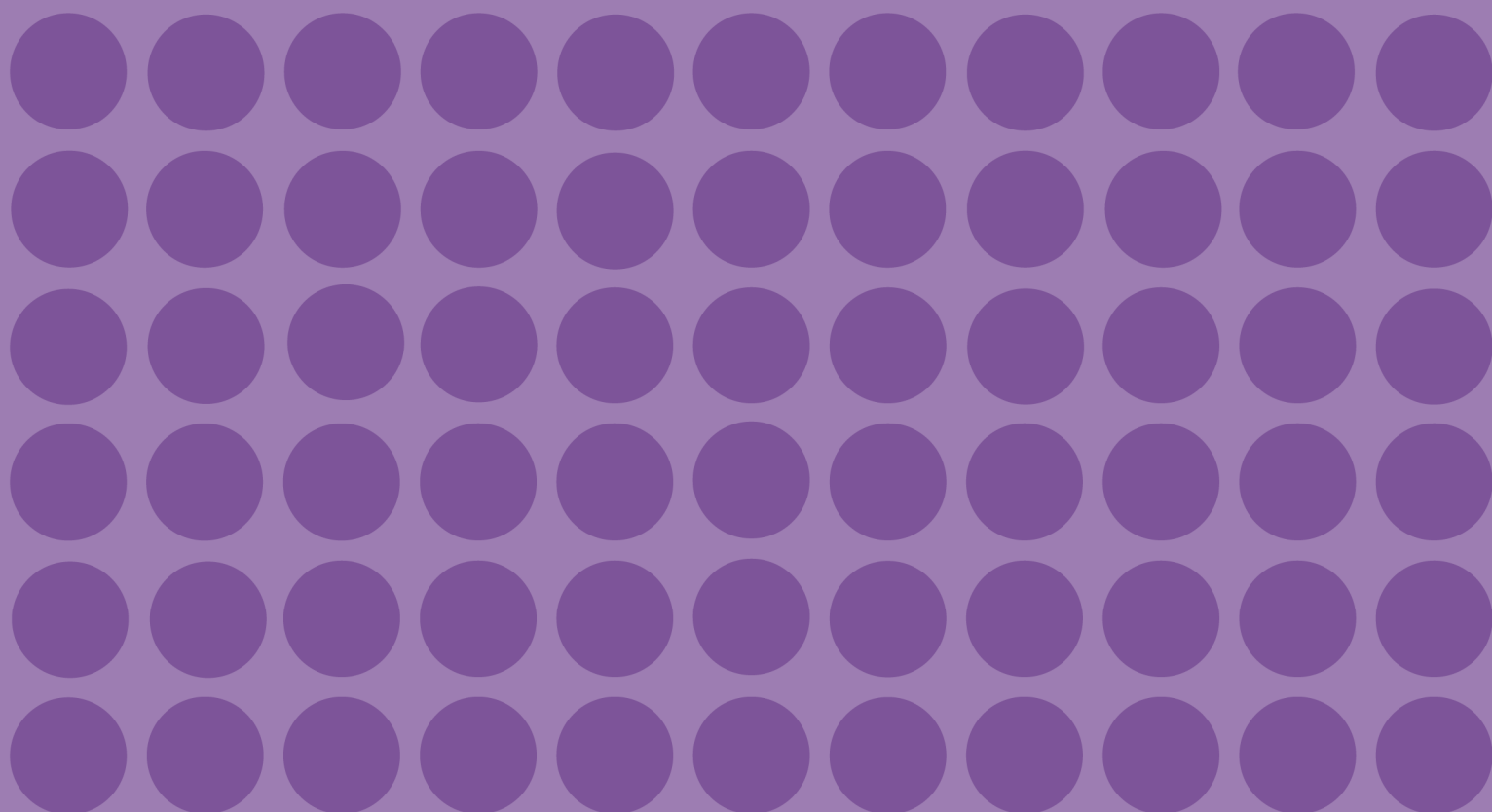
In de praktijk blijkt echter dat het ambitieniveau van de verordening vrij hoog is, met name in de geformuleerde Algemene Uitgangspunten van beleid. De status van deze uitgangspunten in de verordening is onduidelijk en ze worden niet structureel betrokken in de toetsing bij aanvraag en bij evaluatie van de subsidies.

Het hoge ambitieniveau van de subsidieverordening is kennelijk ook al bij de vaststelling onderkend, want de verordening biedt het college de mogelijkheid in voorkomende gevallen van de gestelde regels af te wijken c.q. uitzonderingen te maken. Ook is er voor gekozen de BCF-methode slechts op de belangrijkste gesubsidieerde instellingen toe te passen. Voor de continuïteit en om dit intensieve instrument ook werkelijk te benutten is het jammer dat het ingezette traject met de bibliotheek niet is voortgezet. Hoewel de BCF-werkwijze leidt tot een verbeterd inzicht in de besteding van de verleende subsidies, is er nog een weg te gaan om daadwerkelijk inzicht te kunnen verkrijgen in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het subsidiebeleid. Zolang deze laatste stappen niet gezet zijn kan ook de raad haar controlerende en kaderstellende rol niet naar behoren invullen.

Verbeteringen zijn met name nog mogelijk in:

- het scherper formuleren van de doestellingen van het welzijnsbeleid;
- het tot stand brengen van expliciete koppeling tussen concreet beleidsdoel en gesubsidieerde activiteit;
- de toetsing van subsidieaanvragen op de beleidsprioriteiten;
- de verdere professionalisering van de inkoopfunctie waardoor er een betere toetsing op de doelmatigheid mogelijk is;
- verbetering van het administratief systeem, zodanig dat meer inzicht ontstaat in de aard en de omvang van de verstrekte subsidies, de daarvoor afgesproken prestaties en de verwachte bijdrage aan de realisatie van de beleidsdoelen;
- het frequenter en beter informeren van de raad over de verleende subsidies en de gerealiseerde resultaten, zodat deze haar controlerende en kaderstellende taken naar behoren kan uitvoeren.

bijlagen





Bijlage 1. Werkproces subsidieaanvraag

Checklist subsidie	recht	hoogte	duur	Bewijs stukken	Akkoord
Team Werk, inkomen en zorg					Paraaf of opmerking
1. Algemeen					
Subsidievorm: <input type="checkbox"/> jaarsubsidie <input type="checkbox"/> incidentele subsidie <input type="checkbox"/> budgetsubsidie <input type="checkbox"/> koppelsubsidie <input type="checkbox"/> investeringssubsidie <input type="checkbox"/> waarderingssubsidie					
Bedrag van subsidieaanvraag:					€
2. Aanvraagformulier 2011					
Controle van aangeleverde gegevens.					
Artikel 9.1, 11 en 12 subsidieverordening Datum ontvangst aanvraag voor 1 augustus 2010 (zie kopie voorblad aanvraag)				X	
NAW gegevens goed ingevuld	X				
Aanvraagformulier ondertekend	X				
Artikel 10 Incidentele subsidie van de subsidieverordening Datum ontvangst aanvraag uiterlijk drie maanden voor het tijdstip aanvang activiteiten (zie kopie voorblad aanvraag)				X	
Bij waarderingssubsidie: artikel 14 Waarderingssubsidie Hoofdstuk 3 van de Algemene subsidieverordening Bergen 2009 niet van toepassing (kopie voorblad aanvraag)				X	
Art. 9.1, lid 2a Activiteitenplan aangeleverd				X	Ja/nee/nvt
Art. 9.1, lid 2b begroting baten en lasten aangeleverd				X	Ja/nee/nvt
Art. 9.1, lid 2c bij een aanvraag van > € 50.000,00 financieel verslag met accountantsverklaring				X	Ja/nee/nvt
3. Aanvraag subsidie 2011					
Overwegingen bij beoordeling subsidieaanvraag.					
Advies/controler team ontwikkeling bij: Afwijking in financiën Nieuwe aanvragen Complexe aanvragen Bij reguliere subsidie wordt de aanvraag voor subsidie gecontroleerd door team WI&Z					
Akkoord activiteitenplan (Art. 9.1, lid 2a) Zijn de activiteiten in het project-/ subsidieplan voldoende SMART toegelicht? Specifiek: is voldoende helder, eenduidig en duidelijk wat de organisatie het komende jaar gaat doen? Meetbaar: is voldoende gekwantificeerd (prijs, hoeveelheid, aantal)? Acties: is voldoende duidelijk welke activiteiten worden ingezet om de resultaten en/of producten te bereiken? Realistisch: kunnen de resultaten tegen aanvaardbare kosten worden geleverd? Tijdspad: is er een tijdsplanning aanwezig en kunnen de voorgestelde activiteiten binnen een aanvaardbare termijn worden gerealiseerd?					



Activiteiten conform beleid gemeente Bergen	x				
Sluit de begroting aan bij de in subsidieplan opgenoemde kosten?					
Is de begroting per subsidie activiteit narekenbaar, onderbouwd en voldoende toegelicht?					
Zijn de opgevoerde kosten noodzakelijk en realistisch? Staan de kosten in redelijke verhouding tot de verwachte resultaten?					
Financiële stukken beoordeeld door afd. financiën?				x	Ja/nee
Akkoord beoordeling financiën: (zie checklist administraties)					
Weigeringsgronden:					
Artikel 22 Weigeringsgronden van toepassing?					Ja/nee
Artikel 23 Overige weigeringsgronden van toepassing?					Ja/nee
Advies afdeling ontwikkeling over al dan niet toekennen:					
Beleid(sregels) op basis waarvan de subsidie wordt toegekend:					
1.					
2.					
4. Subsidievaststelling 2009					
Artikel 15.2: ontvangen verzoek tot vaststelling van subsidie 2009 van de instelling vóór 1 augustus 2010 (vanaf € 5.000,00 tot € 50.000,00)	x				
Artikel 15.3: ontvangen verzoek tot vaststelling van subsidie 2009 van de instelling vóór 1 augustus 2010 (vanaf € 50.000,00)	x				
Terugbetaling c.q. nabetaling van subsidie op grond van artikel 34					€
Terugvordering					
Art. 21 Terugvordering en art. 24 intrekking van wijziging van toepassing?					Ja/nee/nvt
5. Subsidiebeschikking 2011					
Onderstaande moet vermeld staan in de beschikking.					
Algemene wet bestuursrecht: Omschrijving van activiteiten, bedrag van subsidie, periode, aanvullende voorschriften en wijze van bevoorschotting moet worden vermeld in de beschikking	x				
Artikel 15.1, subsidieverantwoording tot € 5.000,00 vindt plaats bij de aanvraag	x				
Artikel 16, lid 1: beslistermijn jaarsubsidies binnen vijf maanden na ontvangst van de aanvraag					
Artikel 16, lid 2: beslistermijn incidentele subsidies binnen drie maanden na ontvangst van de aanvraag					
Art. 25, lid 5: opgenomen in beschikking voldoen aan tussentijdse rapportage per 1 augustus van het gesubsidieerde jaar bij een subsidie van meer dan € 50.000,-					
Opmerkingen:					



Bijlage 2. Werkproces afhandeling subsidieaanvraag

Werkproces afhandeling subsidieaanvraag

d.d. 30 september 2010

Basisvoorwaarden voor de samenwerking tussen de verschillende afdelingen:

- a. Het beleid voor toekenning van de subsidie is bij alle partijen bekend.
- b. Voornemen van wijziging in het beleid (aangaande subsidies) worden aangekondigd/overlegd met de betrokken partijen.

Stap	Verantwoordelijk	Termijn	Standaarddocumenten	Opmerking
1	Postkamer			
2	B&B		Controle formulier	
3		binnen 4 wkn na		
	B&B	indienen aanvraag	Standaard brief	
4	B&B		Excel bestand	
5	B&B			
6	B&B		Controle formulier	
7	Administraties		Controle formulier	
8	Ontwikkelaar		Controle formulier	Alle gegevens gaan fysiek naar ontwikkelaars. Het controle formulier wordt digitaal verstuurd.
				Aanvragen < 5.000,00 worden direct met een conceptadvies voorgelegd aan afd. Ontw.
9	B&B		Standaard format	
10	B&B		Format SDS	
11	B&B		Standaard format	
12	Ontwikkelaar		Controle formulier	
13	Financiën Bedrijfsv.adv.		Akkoord op collegeadvies	
14	B&B			



Stap	Verantwoordelijk	Termijn	Standaarddocumenten	Opmerking
15	Advies PHO	PH		
16	Aanleveren collegeadvies in college	B&B		
17	Besluit college	College	Binnen 5 mnd na ontvangst aanvraag	
18	Ondertekenen beschikking	Teammanager B&B		
19	Opdracht tot uitbetaling	B&B		
20	Versturen beschikking	B&B/postkamer		Uitzondering zijn de incidentele subsidies: beslistermijn = 3 mnd
21	Kopie beschikking naar archiefdossier	B&B		
22	Gegevens verwerken	B&B		Excelbestand
23	Archiveren	B&B/archief		
24	Versturen aanvraagformulier	B&B		Brief Werkplan Toelichting werkplan Begroting Financieel verslag (verantwoording) Inhoudelijke verslag (verantwoording)

Noot:

Voor wat betreft de beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF-traject) wordt er vanuit afd. Ontwikkeling een separaat werkproces gemaakt



Bijlage3: Geïnterviewden

Gemeente Bergen
Mw. A. Nieman (medewerker Burgers en Bedrijven / beleidsuitvoering)
Dhr. A. de Winter (teamleider WIZ / beleidsuitvoering)
Mw. I. van Veldhuizen en Dhr. Martijn Schroor (beleidsmedewerkers/ beleidsontwikkeling)
Mw. J. Luttk-Swart (wethouder)
Stichting Welzijn Bergen
Dhr. R. Engelkes (directeur)
Mw. J. Hendriks (coördinator ouderenwerk)
Dhr. N. Mudde (coördinator jongerenwerk)
Stichting Openbare Bibliotheek Bergen
Mw. Y. van Schaik (directeur)
Stichting de Wering
Mw. M. van Mierlo (Directeur, bestuurder)
Mw. A. Harmsen (Teamleider Bergen en Heiloo)
Stichting Tafeltje Dekje
Dhr. F. van Dulst (voormalig penningmeester Stichting Tafeltje Dekje (2006 t/m 2010))
Dhr. J. Zwemmer (huidig penningmeester Stichting Tafeltje Dekje (va. 2011))
Stichting Le Champion / Stichting Marathon Schoorl
C. Pronk (adjunct-directeur Le Champion – bestuurslid Stichting Marathon Schoorl)
Gemeenteraadsleden:
Mw. K. Kindt (PvdA)
Dhr. T. Bijl (Gemeentebelangen BES)
Dhr. H. Haring (Gemeentebelangen BES)
Dhr. J. Houtenbos (VVD)
Dhr. J. Mesu (CDA)



Bijlage 4. Documentenoverzicht

Deze bijlage geeft een overzicht van de documenten die zijn geanalyseerd voor dit onderzoek. Het betreft zowel documenten van de gemeente Bergen, als van diverse welzijnsinstanties die in dit onderzoek als casussen zijn opgenomen.

Documenten gemeente Bergen

Naam document	Jaar/datum	Aanwezig	Opmerking
Algemene subsidieverordening Bergen 2009 (AsB)	2009	✓	
Beleidsnota Individuele Maatschappelijke Ondersteuning - Gemeente Bergen 2009	2009	✓	
Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning & Volksgezondheid gemeente Bergen 2008-2011	2007	✓	
Startnotitie CJG 'Het gezin centraal' - Gemeente Bergen 2009	2009	✓	
Coalitieakkoord 2010-2014	2010	✓	
Programmabegroting 2010	2010	✓	
Productenraming 2011	2011	✓	
Jaarverslag en jaarrekening 2010	2010	✓	
Procesbeschrijving BCF		✓	betreft publicatie Stade Advies
Accountantsverklaring	2010	✓	
Rapport van Bevindingen 2009	2009	✓	voorheen managementletter
Rapport van Bevindingen 2010	2010	✓	
Rapportage Tussentijdse Controle 2010 Ernst & Young	2010	✓	
Werkproces gemeente Bergen afdeling Uitvoering	2010	✓	
Checklist subsidies gemeente Bergen	2010-2011	✓	
Overzicht subsidies gemeente Bergen	2010	✓	
Subsidiestaat gemeente Bergen	2010	✓	
Uitgangspunten herijking subsidiebeleid gemeente Bergen	22-apr-08	✓	
Verklaring gemeentesecretaris betreffende aanwezigheid van documenten	20-5-11	✓	

Overzicht subsidiedossiers instellingen

	<i>subsidieaanvraag 2010</i>	<i>Werkplan 2010</i>	<i>Begroting 2010</i>	<i>subsidiebeschikking 2010</i>	<i>Jaarverslag 2010</i>	<i>Jaarrekening 2010</i>	<i>Accountantsverklaring 2010</i>
- Stichting de Wering	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
- Stichting Welzijn Bergen		✓	✓	✓	✓	✓	X *
- Stichting Openbare Bibliotheek Bergen	✓	✓	✓	✓	X *	X *	X *
- Stichting Tafeltje Dek Je	✓	✓	✓	✓	X *	X *	n.v.t.
- Stichting Marathon Schoorl	✓	n.v.t.	✓	✓	n.v.t	✓**	n.v.t.

* nog niet verschenen, de uiterlijke termijn voor het indienen van de verantwoordingsdocumenten is ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet overschreden.

** betreft kort verslag besteding subsidie



Bijlage 5. De casussen

Naam instelling:	Stichting Welzijn Bergen (SWB)
Soort subsidie:	Budgetsubsidie
Gesubsidieerd bedrag:	€984.655
Omschrijving:	Stichting Welzijn Bergen organiseert binnen de gemeente Bergen het jongerenwerk, het ouderenwerk en het sociaal cultureel werk. De subsidie heeft op alle drie betrekking.
Inhoud subsidiedossier:	
- Subsidieaanvraag 2010:	- niet beschikbaar (gesteld) voor de (totale) budgetsubsidie - wel aanwezig zijn twee subsidieaanvragen van resp. € 5.000,- en € 1.000 voor jeugdactiviteiten.
- Begroting 2010:	aanwezig, in de vorm van in het werkplan geïntegreerde kostprijsberekening, datum onbekend
- Werkplan 2010:	aanwezig, datum aanlevering onbekend
- Subsidiebeschikking 2010:	aanwezig, verzonden op 25 augustus 2010
- Uitvoeringsovereenkomst 2010:	aanwezig, gekoppeld aan subsidiebeschikking
- Jaarverslag 2010:	aanwezig
- Jaarrekening 2010:	aanwezig
- Accountantsverklaring 2010 (subsidies > €50.000):	-
Toepassing BCF:	Ja
Tijdigheid subsidieaanvraag/-beschikking:	Tijdigheid van subsidieaanvraag en -beschikking onbekend, i.v.m. onbekende aanleverdatum werkplan en ontbreken van documentatie officiële subsidieaanvraag.

Naam instelling:	Stichting Openbare Bibliotheek Bergen (SOBB)
Soort subsidie:	reguliere subsidie*
Gesubsidieerd bedrag:	€774.151,11
Omschrijving:	De Stichting Openbare Bibliotheek Bergen ontvangt subsidie van de gemeente Bergen voor het exploiteren van de openbare bibliotheek, het vormen, beheren en onderhouden van de collectie media, het verstrekken van informatie en het ontwikkelen van specifieke, vraaggerichte producten gericht op bepaalde doelgroepen.
Inhoud subsidiedossier:	
- Subsidieaanvraag 2010:	aanwezig, ontvangen op 5 juni 2009
- Begroting 2010:	aanwezig, ontvangen op 5 juni 2009
- Werkplan 2010:	de subsidie is gebaseerd op het meerjarenbeleidsplan 2008-2011 van de bibliotheek.
- Subsidiebeschikking 2010:	aanwezig, d.d. 2 maart 2010 (verzendedatum onbekend)
- Uitvoeringsovereenkomst 2010:	aanwezig, gekoppeld aan subsidiebeschikking 2010
- Jaarverslag 2010:	-
- Jaarrekening 2010:	-
- Accountantsverklaring 2010 (subsidies > €50.000):	-
Toepassing BCF:	Nee. Traject deels doorlopen maar niet afgerond.
Tijdigheid subsidieaanvraag/-beschikking:	In de Algemene Subsidieverordening Bergen 2009 is niets opgenomen over 'reguliere subsidies'. Zodoende kunnen geen uitspraken worden gedaan over de tijdigheid van de subsidieaanvraag en -beschikking.
Overige opmerkingen:	*In de beschikking bestempelt de gemeente deze subsidie als een reguliere subsidie. Deze term/dit type subsidie is echter niet terug te vinden in de Algemene Subsidieverordening (2009) van de gemeente Bergen. Toch wordt in de beschikking nadrukkelijk beschreven dat de subsidie onder de Algemene Subsidieverordening valt. Of dit de Algemene Subsidieverordening 2009 betreft, is onduidelijk.



Naam instelling:	Stichting De Wering
Soort subsidie:	Budgetsubsidie
Gesubsidieerd bedrag:	€239.655,-
Omschrijving:	De Wering is een regionaal werkende instelling met diensten op het gebied van onder meer maatschappelijk werk, jeugd- en jongerenwerk en ouderenwerk. Voor de gemeente Bergen voert de Wering tot nu toe alleen het maatschappelijk werk uit. De subsidie heeft dus alleen hier betrekking op.
Inhoud subsidiedossier:	
- Subsidieaanvraag 2010:	aanwezig, ontvangen op 1 september 2009 (echter eerste aankondiging subsidieaanvraag 2010 reeds op 27 maart 2009 ontvangen)
- Begroting 2010:	aanwezig, ontvangen op 1 september 2009
- Uitvoeringsovereenkomst 2010:	aanwezig; betreft de meerjarige budgetsubsidie-overeenkomst Algemeen Maatschappelijk Werk Gemeente Bergen – RIMA 2007 t/m 2010
- Werkplan 2010:	werkplan zit vervat in de meerjarige budgetsubsidie-overeenkomst Algemeen Maatschappelijk Werk Gem. Bergen – RIMA 2007 t/m 2010
- Subsidiebeschikking 2010:	aanwezig, verzonden op 19 januari 2010
- Jaarverslag 2010:	aanwezig, verschenen eerste kwartaal 2011
- Jaarrekening 2010:	aanwezig, verschenen eerste kwartaal 2011
- Accountantsverklaring 2010 (subsidies > €50.000):	aanwezig, verschenen eerste kwartaal 2011
Toepassing BCF:	Nee
Tijdigheid subsidieaanvraag/-beschikking:	De aanvraag voor een budgetsubsidie dient net als de aanvraag voor een jaarsubsidie bij het college te worden ingediend vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan het jaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd (art.11 Algemene Subsidieverordening Bergen 2009). De officiële subsidieaanvraag van de Wering heeft hiermee de vastgestelde termijn overschreden. Echter heeft de stichting wel tijdig een eerste aankondiging van de subsidieaanvraag ingediend, in maart 2009. De subsidieverordening schrijft geen beslistermijn voor budgetsubsidies voor. Over de tijdigheid van de beschikking kunnen dus geen uitspraken worden gedaan.

Naam instelling:	Stichting Marathon Schoorl
Soort subsidie:	Waarderingsubsidie
Gesubsidieerd bedrag:	€5000,-
Omschrijving:	Stichting Marathon Schoorl organiseert jaarlijks de Groet uit Schoorl marathon. De stichting ontvangt niet structureel subsidie van de gemeente. De (incidentele) subsidieaanvraag voor 2010 is ingediend en (deels) uitgekeerd door de gemeente vanwege de extra kosten die gemoeid waren met het opzetten van een accommodatie voor de hardlopers. Dit door het afbranden van de oorspronkelijk gebruikte accommodatie.
Inhoud subsidiedossier:	
- Subsidieaanvraag 2010: (betreft subsidieaanvraag voor 1 evenement)	aanwezig, 5 januari 2010 (verzenddatum onbekend)
- Begroting 2010:	aanwezig, opgenomen in subsidieaanvraag van 5 januari 2010
- Werkplan 2010:	n.v.t.
- Subsidiebeschikking 2010:	aanwezig, verzonden op 7 december 2010
- Jaarverslag 2010:	n.v.t.
- Jaarrekening 2010:	beknopt verslag van daadwerkelijk gemaakte kosten aanwezig
- Accountantsverklaring 2010 (subsidies > €50.000):	n.v.t.
Toepassing BCF:	Nee
Tijdigheid subsidieaanvraag/-beschikking:	Geen termijnen vastgesteld in subsidieverordening voor de waarderingsubsidie.
Overige opmerkingen:	Het was Stichting Marathon Schoorl ten tijde van de subsidieaanvraag niet duidelijk wat voor soort subsidieaanvraag het betrof.



Naam instelling:	Stichting Tafeltje Dek Je (STDJ)
Soort subsidie:	jaarsubsidie en incidentele subsidie (betreft aanvraag aanvullende vergoeding per maaltijd voor de cliënten i.v.m. prijsstijgingen)
Gesubsidieerd bedrag:	jaarsubsidie: €14.850,- incidentele subsidie: afgewezen
Omschrijving:	Stichting Tafeltje Dekje is één van de partijen die in de gemeente Bergen de maaltijdvoorziening verzorgt en hier subsidie voor ontvangt.
Inhoud subsidiedossier:	
- Subsidieaanvraag 2010:	aanwezig: - jaarsubsidieaanvraag verzonden op 7 juli 2009 - incidentele subsidieaanvraag verzonden op 3 december 2009
- Begroting 2010:	aanwezig, aangeleverd bij subsidieaanvraag van 7 juli 2009
- Werkplan 2010:	aanwezig, aangeleverd bij subsidieaanvraag van 7 juli 2009
- Subsidiebeschikking 2010:	aanwezig: beschikking voor zowel jaar- als incidentele subsidie verzonden op 26 maart 2010
- Jaarverslag 2010:	-
- Jaarrekening 2010:	-
- Accountantsverklaring 2010 (subsidies > €50.000):	n.v.t.
Toepassing BCF:	Nee
Tijdigheid subsidieaanvraag/-beschikking:	- aanvraag jaarsubsidie tijdig ingediend op 7 juli 2009: beschikkingstermijn van 5 maanden overschreden - aanvraag incidentele subsidie d.d. 3 december 2009: beschikkingstermijn van 3 maanden overschreden. Echter: aanvraag te laat ingediend (minder dan 3 maanden voor het tijdstip waarop werkzaamheden aanvangen, zie artikel 10 AsB)
Overige opmerkingen:	- In de beschikking wordt niet direct duidelijk dat de subsidieaanvraag van juli 2009 een jaarsubsidie betreft. Dit wordt niet specifiek benoemd. - Wel benoemt de gemeente dat de aanvullende subsidieaanvraag van december 2009 een incidentele subsidie betreft (hier is STDJ het niet mee eens)



Bijlage 6. Subsidie

Overzicht subsidie 2010			
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
Totalen	€ 4.652.512,45	€ 5.984.395,70	€ 6.162.186,00