

RAPPORT REKENKAMER LELYSTAD

STUREN OF SCHAVEN

Het belang van inzicht in resultaten voor een doeltreffende sturing op subsidies



rekenkamer Lelystad 

Colofon

Rekenkamer Lelystad

Leden

Robert Douma, voorzitter

Ing Yoe Tan, lid

Iris Koopmans, lid

Dit onderzoek is uitgevoerd door Berenschot

Jeroen Gelever, projectleider / onderzoeker

Dorrit de Jong, onderzoekster

Ronald van der Mark, begeleider

Jan Willem Giessen, begeleider

Het hoofdrapport (gebaseerd op het onderzoek) is geschreven door

Patricia Nieuwenhuis, secretaris rekenkamer Lelystad

Contactgegevens

Rekenkamer Lelystad

Postbus 91

8200 AB LELYSTAD

Telefoon 0320-278397

www.lelystad.nl/rekenkamer

Bezoekadres

Stadhuis Lelystad

Stadhuisplein 2

8232 ZX LELYSTAD

Datum

16 oktober 2012

Inhoudsopgave

Deel 1: Hoofdrapport

1	Inleiding	1
2	Samenvatting	5
3	Leeswijzer	9
4	Conclusies	11
	4.1 Algemene indruk	11
	4.2 Hoofdconclusie	11
	4.3 Subconclusies	11
5	Aanbevelingen	15
6	Bestuurlijke reactie	19
7	Nawoord van de Rekenkamer	23
8	Bijlagen	27
	Bijlage : Verklarende woordenlijst.	29
	Bijlage : Sociogrammen.	37
	Bijlage : motie 10 van 30 november 2010.	41
	Bijlage : motie 20 van 3 juli 2012.	43

Deel 1

Hoofdrapport



1 Inleiding

Waarom heeft de rekenkamer Lelystad subsidies onderzocht?

Zowel in de samenleving als in de politiek is veel aandacht voor subsidies. Er wordt ook vrij veel (belasting)geld aan besteed. Nederlandse gemeenten besteden jaarlijks gemiddeld meer dan 10% hun totale uitgaven aan subsidies. In de gemeente Lelystad gaat het elk jaar om enkele tientallen miljoenen euro's. Het verlenen van een subsidie aan een instelling is geen doel op zich. Subsidies moeten bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Subsidies kunnen ook bijdragen aan andere behoeften uit de samenleving. Het algemeen belang staat hierbij voorop.

Het viel de rekenkamer Lelystad op, dat raadsleden steeds weer vragen stellen over subsidies. Zij hebben onder meer behoefte aan een totaaloverzicht¹. Ook willen ze weten of de subsidies wel doeltreffend en doelmatig worden besteed. Het is enkele raadsleden opgevallen, dat er over steeds minder indicatoren in het jaarverslag wordt gerapporteerd.

De afgelopen jaren is in Lelystad al vrij veel bezuinigd. Dat geldt ook voor de uitgaven voor subsidies. Het college van Lelystad gaat hierbij uit van behoud van effectief sociaal beleid en van acceptabele lasten voor de inwoner. De gemeente bezuinigde tot nu toe meestal met behulp van de zogenaamde 'kaasschaafmethode'².

Dit alles was aanleiding voor de rekenkamer om een onderzoek te starten naar subsidies.

Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

De rekenkamer wil weten hoe doelmatig en doeltreffend het gemeentelijk subsidiebeleid is. Ook wil de rekenkamer inzicht in de verschillende subsidiestromen en het netwerk van instellingen die subsidie krijgen. Subsidiebeleid is een breed onderwerp om te onderzoeken. Daarom heeft de rekenkamer met name gekeken naar de grotere subsidiestromen op het gebied van kunst en cultuur, welzijn en sport. Drie instellingen zijn uitgekozen voor nader onderzoek. Dit zijn het Sportbedrijf, de Kubus en Stichting Welzijn Lelystad. We hebben de regels en procedures voor verstrekking van subsidies onderzocht. Ook hebben we gekeken of er voldoende informatie is voor sturing en controle. Daarnaast zijn we nagegaan in hoeverre klanten tevreden zijn. Het onderzoek richtte zich op de periode van na 29 mei 2008³ tot begin 2012.

Wat is subsidie?

Subsidie is één van de belangrijkste financiële beleidsinstrumenten die de overheid heeft.

Het is een uitkering in geld van de overheid aan particuliere instellingen. Subsidie is bedoeld om bepaalde activiteiten te stimuleren, die de overheid in het algemeen belang vindt. Dit zijn activiteiten die de overheid om verschillende redenen niet zelf uitvoert.

De overheid probeert met subsidie voor verandering in de samenleving te zorgen door middel van financiële prikkels. De wettelijke regels voor subsidies staan o.a. in de Algemene Wet Bestuursrecht⁴. Hierin staat dat subsidie een aanspraak op geld is. Subsidie wordt verstrekt door de overheid⁵. Het is geen betaling voor goederen of diensten (inkoop). Subsidie wordt verleend voor bepaalde activiteiten. Meestal gaat het om acti-

¹ Zie ook de bijlagen motie 10 en motie 20.

² Dat is een manier van bezuinigen door op veel posten een beetje in te houden.

³ De vaststelling van de nieuwe Algemene Subsidieverordening Lelystad.

⁴ Artikel 4:21 lid 1.

⁵ In de wet staat: een bestuursorgaan.

viteiten die van belang zijn voor de samenleving, maar die moeilijk 'door de markt' kunnen worden uitgevoerd. Er zijn verschillende vormen van subsidie zoals budgetsubsidie, projectsubsidie, waarderingssubsidie, etc.

Hoe zijn subsidierelaties in Nederland de afgelopen jaren veranderd?

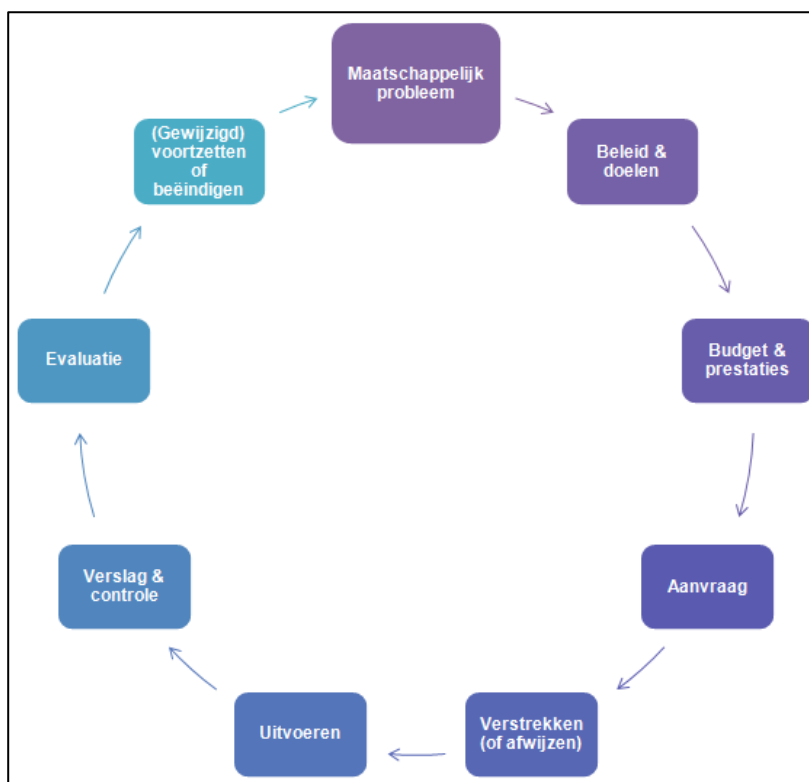
De afgelopen vijftien jaar is de subsidierelatie tussen gemeenten en maatschappelijke instellingen behoorlijk veranderd. Deze relatie is zakelijker en afstandelijker geworden. Vroeger subsidieerde de overheid met name de maatschappelijke instellingen zelf. Vandaag de dag subsidieert de overheid de activiteiten die de instellingen uitvoeren. Deze activiteiten moeten bijdragen aan een maatschappelijk doel. Bijvoorbeeld het oplossen van een probleem in de samenleving.

Het is in Nederland een algemeen verschijnsel, dat budgetsubsidies automatisch worden voortgezet ongeacht de resultaten. Projectsubsidies worden in principe gewoon stopgezet ongeacht de resultaten.

Hoe worden subsidies verstrekt en verantwoord?

In het gunstigste geval ziet de subsidiecyclus er in grote lijnen als volgt uit:

De gemeente bepaalt van tevoren welke maatschappelijke doelen zij voor ogen heeft. Dat staat in de beleidskaders die de gemeente opstelt. Daarin staat ook welke gevolgen (effecten) het beleid in de samenleving moet hebben. De gemeente beschrijft hoe de gesubsidieerde activiteiten aan de doelen moeten bijdragen. De gemeente geeft ook van tevoren aan hoe zij gaat meten in hoeverre haar doelen zijn bereikt. Dat doet de gemeente o.a. met indicatoren of kengetallen. De gemeente kan daarvoor bijvoorbeeld de toe-

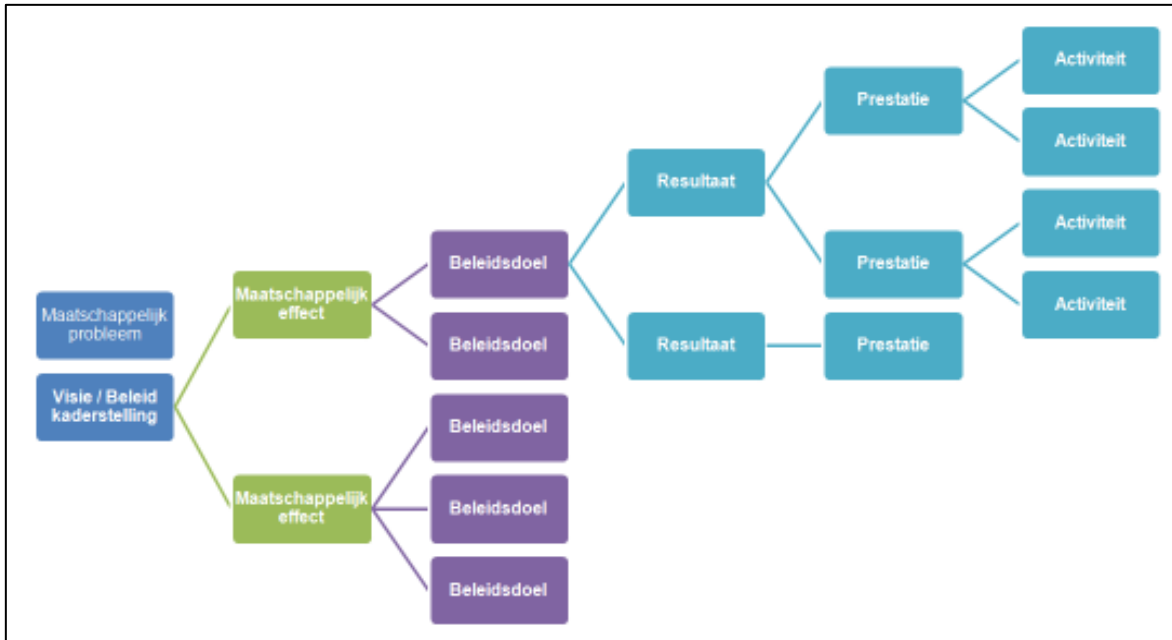


afname van bepaalde verschijnselen in de samenleving, de klanttevredenheid of de kwaliteit van de geleverde dienst meten. Voor de uitvoering moet de gemeente concrete afspraken met instellingen maken. Dit zijn prestatieafspraken. Zo'n afspraak kan bijvoorbeeld gemaakt worden over aantal ingezette uren, aantal activiteiten, openingstijden, etc. De ambtelijke organisatie kan de uitvoering goed in de gaten houden o.a. aan de hand van de indicatoren en de

prestatieafspraken. Daarover rapporteert de organisatie aan college en raad. De instellingen verantwoorden in hoeverre zij de afgesproken prestaties hebben uitgevoerd en in hoeverre de doelen zijn bereikt. Aan de hand van de verantwoording door de instellingen evalueert de gemeente. Raad en college besluiten over het voortzetten, wijzigen

of stopzetten van subsidies. Dit is een politieke keuze. De uitkomsten van evaluaties bieden ondersteuning bij deze keuze.

De manier waarop kaderstelling en gewenste maatschappelijke effecten leiden tot activiteiten van instellingen hebben we hieronder in schema weergegeven.



Het is heel belangrijk dat al alle kaders en afspraken van tevoren zorgvuldig worden vastgelegd. Als *vooraf* (kaderstelling & beleid) doelen niet SMART⁶ worden geformuleerd, kan *achteraf* (verantwoording) onmogelijk gemeten worden welke bijdrage de uitgevoerde activiteiten hebben geleverd aan het gemeentelijke doelen. Ook kan dan niet gemeten worden welke effecten zijn bereikt.

Hoe goed doen andere Nederlandse gemeenten het?

Gemeenten weten niet altijd of subsidies doeltreffend zijn. Berenschot heeft in 2009 vergelijkend onderzoek gedaan onder 43 Nederlandse gemeenten⁷. Hieruit bleek, dat 75% geen inzicht in het effect van subsidies voor welzijnswerk heeft. Van deze gemeenten vertaalt 28% haar maatschappelijke doelen niet door in de concrete prestatieafspraken met instellingen. Necker en Van Naem analyseerde in 2010 conclusies van 40 onderzoeken naar subsidiebeleid. Hieruit bleek, dat 95% van de onderzochte gemeenten niet kon aantonen dat hun subsidiebeleid doeltreffend is. In september 2011 deed Necker en Van Naem opvolgingsonderzoek. Hieruit bleek dat er nog niet veel in de uitvoering van het subsidiebeleid was verbeterd. In meer dan de helft van de onderzochte gemeenten werden de volgende constatering gedaan:

- De doelen van het gemeentelijke beleid zijn niet SMART.
- Er is geen koppeling tussen gemeentelijk beleid en subsidieafspraken.
- De afspraken met de gesubsidieerde instellingen zijn niet specifiek en meetbaar.
- De gesubsidieerde instellingen verantwoordt niet over de realisatie van doelen.
- De gemeente gebruikt de verantwoording van de instellingen niet om actief bij te sturen.

⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

⁷ Subsidierelaties in de welzijnssector, Berenschot, juni 2009.

Gemeenten worden wel steeds duidelijker in het schetsen van de doelen waaraan de subsidies moeten bijdragen. Steeds meer gemeenten maken prestatieafspraken of uitvoeringsovereenkomsten met gesubsidieerde instellingen. De ontwikkelingen in Lelystad zijn vergeleken met deze uitkomsten.

Hoe goed doen andere Nederlandse overheden het?

Niet alleen gemeenten hebben moeite met een effectief subsidiebeleid. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer⁸ bleek, dat ook het Rijk de effectiviteit van subsidies meestal niet meet. Als dat wel gebeurt, gebeurt dat vaak niet goed genoeg. Hierdoor blijft onbekend of subsidies doeltreffend en doelmatig worden besteed. Dat betekent ook meteen dat de Tweede Kamer niet goed wordt geïnformeerd. Als de kamer wordt geïnformeerd, gebeurt dat vaak op basis van onjuiste, onvolledige of gekleurde informatie.

Dat is ook vastgesteld bij onder meer de Provincie Flevoland. Zo blijkt uit recent onderzoek door de Randstedelijke Rekenkamer⁹. De Randstedelijke Rekenkamer heeft geconstateerd, dat de provincie Flevoland weinig inzicht heeft in de doeltreffendheid van haar subsidies. Tijdens het onderzoek bleek dat de provincie Flevoland geen actueel en volledig overzicht beschikbaar had van de huidige subsidies. Zonder overzicht is het voor de provincie lastig om beslissingen te nemen over subsidies. Inzicht in de looptijd van subsidies is ook belangrijk, omdat het voor veel subsidies wettelijk verplicht is om deze ten minste één maal per vijf jaar te evalueren. Dit heeft de provincie maar deels gedaan. Evalueren is nodig om te bepalen of een subsidie doeltreffend is geweest en om af te kunnen wegen of een subsidie moet worden bijgesteld. Bij de provincie Flevoland is maar een deel van de subsidies geëvalueerd en de kwaliteit van deze evaluaties is matig. Hoewel wordt aangegeven waaraan de subsidie is besteed, blijft onduidelijk of beleidsdoelen met behulp van de subsidies zijn bereikt.

⁸ *Leren van subsidie-evaluaties, Algemene Rekenkamer, 13 oktober 2011.*

⁹ *Inzicht in doeltreffendheid van subsidies, Randstedelijke Rekenkamer, 6 maart 2012.*

2 Samenvatting

Wat zijn de ontwikkelingen in Lelystad?

De gemeente Lelystad werkt steeds minder met projectsubsidies¹⁰. In plaats daarvan gebruikt de gemeente de afgelopen jaren meer jaarlijkse en meerjarige budgetsubsidies¹¹. De gemeente Lelystad keert ook (kleine) subsidies uit. Dit kunnen waarderingsof exploitatiesubsidies zijn. De gemeente legt meer nadruk op het subsidiëren van activiteiten. Het behouden van voorzieningen op zich wordt minder gesubsidieerd. De gemeente verstrekt steeds meer grote subsidies. In Lelystad gaat circa 90% van de subsidies naar ongeveer tien grote instellingen. Een veel kleiner deel gaat naar een groot aantal andere verenigingen en organisaties. Met kleine subsidies loopt de gemeente risico op inefficiënties. Het verstrekken van veel kleine subsidies kan naar verhouding hoge kosten voor uitvoering met zich meebrengen. Toch kan het zijn, dat aan die kleine subsidies een groot politiek belang wordt gehecht.

De laatste tijd werkt de gemeente Lelystad steeds meer met accounthouders voor de gesubsidieerde instellingen. De accounthouder is op de hoogte van alle contacten en afspraken met zijn (of haar) instellingen. De portefeuillehouder, de accounthouders en de instellingen zijn tevreden over deze manier van werken. Nu de gemeente minder projectsubsidies verstrekt en accountmanagement voor grote instellingen heeft ingevoerd, heeft de gemeente aantoonbaar minder uitvoerings- en transactiekosten.

Hoe ziet het subsidieproces eruit?

De regels voor subsidieverstrekking in Lelystad zijn vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening Lelystad. Hierin staan in hoofdlijnen de procedureregels voor het verstrekken, controleren en verantwoorden van subsidies. De verordening maakt voldoende helder wat van alle betrokken partijen¹² wordt verwacht. In de verordening en de aanvullende beleidsregels zijn de procedureregels helder en ondubbelzinnig beschreven. Maar deze procedureregels zijn in de praktijk niet echt een beleidsinstrument voor de inzet van subsidies. Er is geen overkoepelende visie voor de inzet van het instrument subsidie aangetroffen. Subsidies worden inhoudelijk getoetst aan de verschillende beleidsnota's.

Het subsidieproces in de gemeente Lelystad verloopt volgens een vaste jaarcyclus. Zowel de gemeente als de instellingen houden zich netjes aan de planning van de jaarcyclus. De stappen in het subsidieproces worden meestal in de juiste volgorde en op tijd doorlopen.

In de Lelystadse praktijk beschrijven instellingen hun activiteiten in hun aanvraag en / of hun begroting. Aan de hand hiervan leggen gemeente en instellingen afspraken vast in een uitvoeringsovereenkomst. De instellingen verantwoorden achteraf of de afgesproken activiteiten ook zijn uitgevoerd.

Er is aandacht voor de bedrijfsvoering. De verstrekte subsidies worden bijgehouden in een managementinformatiesysteem. Sinds eind 2010 is de gemeente Lelystad bezig met het invoeren van een subsidievolgsysteem. Er is echter nog geen overzicht over het totaal. In de jaarverslagen van 2010 en 2011 van de gemeente Lelystad was bijvoorbeeld geen paragraaf subsidiebeleid opgenomen.

¹⁰ Dit zijn subsidies die bijdragen aan een bepaald project. Deze subsidies zijn meestal beperkt in tijd en ruimte. Ze hebben duidelijke doelstellingen en een openbaar karakter.

¹¹ Dit zijn een subsidies voor één of meer jaren. Het subsidiebedrag hangt samen met de afgesproken prestaties (activiteiten/producten).

¹² Raad, college, ambtelijke organisatie en gesubsidieerde instelling.

Heeft de gemeente Lelystad voldoende informatie over doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies?

Met de huidige subsidie- en beleidscyclus kan de gemeente niet goed vaststellen of de subsidies doelmatig en doeltreffend worden besteed. Subsidies worden niet regelmatig geëvalueerd om te bepalen of ze moeten worden voortgezet, gewijzigd of stopgezet. Zo'n evaluatie zou een vast onderdeel van de subsidiecyclus moeten zijn, maar dat is het in de praktijk nu niet.

De gemeente doet regelmatig op verschillende beleidsterreinen onderzoek. Bijvoorbeeld beleidsevaluaties, zoals de evaluatie van het cultuurbeleid of de evaluatie van het sportbeleid. Er is ook veel onderzoek naar de mening van de Lelystadse inwoner / gebruiker beschikbaar. Zowel de instellingen als de gemeente doen onderzoek naar dienstverlening, behoeften bij klanten en klanttevredenheid. Maar de evaluaties en onderzoeken worden nog onvoldoende betrokken bij de vorming of wijziging van beleid. Ze worden zeker niet betrokken bij de besluitvorming over het aangaan, (gewijzigd) voortzetten of stopzetten van subsidies. Wanneer besluiten over subsidies niet op basis van evaluaties worden genomen, is er een risico op vernietiging van maatschappelijk kapitaal. Effectieve subsidies kunnen dan ondanks goed resultaat worden stopgezet. Niet-effectieve subsidies kunnen ondanks slecht resultaat worden voortgezet. Ook wanneer de gemeente bezuinigt volgens de 'kaasschaafmethode', is er risico op kapitaalvernietiging.

De verantwoordingsdocumenten van gesubsidieerde instellingen geven onvoldoende informatie voor een goede controle. Instellingen zijn niet altijd duidelijk over het verband tussen het beleid van de gemeente en hun activiteiten. Instellingen rapporteren ook onvoldoende in hoeverre doelen worden bereikt. Meestal is ook niet met instellingen afgesproken dat ze dat moeten doen. De gemeente controleert met name op prestaties. De gemeente controleert niet hoe deze prestaties bijdragen aan de doelen van de gemeente. Ook controleert de gemeente niet wat de kwaliteit van deze prestaties is. De raad kan daarom de uitvoering niet goed controleren.

Verschillende manieren hetzelfde te bereiken?

Meestal zet de gemeente subsidie in als middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Dit middel wordt bij elke instelling weer op een andere manier ingezet. Er zijn verschillende vormen en varianten, die soms tegelijkertijd bij een instelling worden toegepast. Op die manier wordt maatwerk per instelling geboden. Deze praktijk is minder overzichtelijk. Er is op deze manier ook risico op inefficiënties.

Soms maakt de gemeente gebruik van andere vormen dan subsidie. Voorbeelden hiervan zijn Sportbedrijf Lelystad en City Marketing Lelystad. Daar wordt gebruik gemaakt van een dienstverleningsovereenkomst. Dit is in feite het inkopen van activiteiten, in plaats van het subsidiëren van activiteiten. Uit dit onderzoek blijkt niet, dat deze werkwijze effectiever of efficiënter is dan een subsidierelatie. Ook hier is een risico op inefficiënties. De verschillende regelingen zijn de afgelopen jaren niet geëvalueerd¹³.

¹³ *Wegen de voordelen van een afwijkende constructie (nog steeds) op tegen de nadelen? Wordt de raad op eenzelfde wijze (afdoende) geïnformeerd als bij een subsidierelatie? Is een dergelijke constructie op meer beleidsvelden een optie of zelfs voordelig?*

Hoe goed stuurt de raad op subsidies (kaderstellende rol)?

De raad vult zijn kaderstellende rol niet optimaal in. In de voor dit onderzoek bestudeerde beleidskaders¹⁴ is de beschrijving van doelen, effecten en prestaties in kaderstelling en beleid vaak onvoldoende concreet (SMART) en overzichtelijk. De raad doet wel pogingen beleid SMART-er te formuleren en indicatoren te benoemen. Op papier zijn de taken en verantwoordelijkheden tussen raad en college duidelijk verdeeld.

De raad stelt de kaders vast, waarbinnen het college moet uitvoeren. De raad stelt elke vier jaar de beleidskaders (voor onder andere welzijn, sport en cultuur) vast. De raad stelt jaarlijks de financiële kaders vast, door het vaststellen van de programmabegroting. De uitvoeringsovereenkomsten met de instellingen zijn gebaseerd op deze beleidskaders en financiële kaders. De raad is in algemene zin op de hoogte van zijn mogelijkheden om het subsidiebeleid bij te sturen. De raad gebruikt deze mogelijkheden ook. Dit kan overigens nog wel beter. Zo zijn bijvoorbeeld niet alle raadsleden op de hoogte van het door henzelf vastgestelde beleid.

Het is vaak niet makkelijk een directe relatie te leggen tussen de prestaties van een instelling en de mate waarin maatschappelijk effect wordt bereikt. Vaak kan de instelling het behalen van het beleidsdoel ook niet helemaal zelfstandig beïnvloeden. Ook andere instanties, gebeurtenissen en omstandigheden kunnen invloed hebben op een het maatschappelijk effect. Dat maakt het meten van maatschappelijke effecten, het bereiken van doelen en de invloed van prestaties hierop, meteen ook lastig. Daarom moet het oorzakelijk verband hiertussen aannemelijk worden gemaakt. Het verband moet dus worden 'geconstrueerd', bijvoorbeeld met behulp van een doelenboom. Met indicatoren kan vervolgens de doeltreffendheid worden gemeten. De organisatie van de gemeente Lelystad werkt actief aan verbeteringen op het gebied van SMART formuleren. De gemeente maakt echter onvoldoende gebruik van klanttevredenheidsonderzoeken (en dergelijke) van de instellingen zelf. Ook de eigen evaluatieonderzoeken kunnen beter worden benut bij de beslissing over het aangaan, voortzetten, wijzigen of stoppen van subsidies.

Hoe goed controleert de raad (controlerende rol)?

Op dit moment vult de raad zijn kaderstellende en controlerende taak nog niet optimaal in. Dit heeft een aantal oorzaken:

- Doordat kaderstelling en beleid onvoldoende SMART is geformuleerd, is er ook onvoldoende informatie over de doeltreffendheid van subsidies. Daarmee wordt het lastig te beoordelen of de gemeente met de subsidies heeft bereikt wat haar voor ogen stond. Raad en college kunnen daarom ook niet goed overzien of het geld juist is besteed.
- De raad heeft geen totaalinzicht in verleende subsidies en in subsidiestromen. Dat gebrek aan overzicht bij de raadsleden is ook niet zo vreemd. Er is veel inhoudelijk beleid. Uit dit beleid komen veel subsidiërelaties met instellingen voort. De Lelystadse raad zou daarom vaker kunnen vragen om uitleg bij de verantwoordingsinformatie. De gemeente mist beleid voor de inzet van het instrument subsidies. Subsidieverstrekking gebeurt op basis van inhoudelijk beleid op een bepaald terrein, waarbij subsidie een goed middel lijkt.
- Beschikbare informatie van instellingen komt niet altijd bij de raad terecht. Het is de vraag of het college en de ambtelijke organisatie op de hoogte zijn van alle informatie die beschikbaar is. De hele organisatie zou veel voordeel kunnen hebben van een overkoepelend overzicht van deze informatie.

¹⁴ *Het Beleidsplan Wmo 2010 – 2013, de Cultuurnota 2009 – 2012, de Actualistienota voor het Cultuurbeleid en de kadernota Sport 2009 – 2012.*

Hoe gaat de raad om met het ontbreken van informatie?

De raad weet dat hij informatie mist. Door middel van moties probeert de raad zijn informatiepositie te verbeteren. In 2009 heeft de raad motie 10 aangenomen. Daarin verzoekt de raad het college meer duidelijkheid over de verstrekte subsidies te geven. In juli 2012 heeft de raad motie 20 aangenomen. Hierin draagt de raad het college op vóór de behandeling van de programmabegroting 2013 – 2016 een overzicht te geven van de instellingen, waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft. Ook wil de raad de subsidiebedragen per instelling, de beoogde maatschappelijke effecten van de subsidieverlening en de daarvoor geldende prestatieafspraken weten. Bij aanvang van dit onderzoek vroeg de rekenkamer de ambtelijke organisatie ook om een dergelijk overzicht¹⁵. De organisatie kon dit overzicht toen niet leveren. Het is de vraag of zo'n overzicht inmiddels wel geleverd kan worden aan raad en college.

Hoe tevreden is de klant?

Over het algemeen zijn de inwoners van Lelystad tevreden over het aanbod op het gebied van kunst en cultuur, welzijn en sport. Zij vinden dat het aanbod de afgelopen jaren is verbeterd. De gebruikers zijn ook positief over de samenwerking met de instellingen. De instellingen moeten wel beter communiceren over hun aanbod.

Klanttevredenheid is één van de indicatoren voor effectief beleid. Andere mogelijke indicatoren zijn bijvoorbeeld kwaliteit van dienstverlening of bereik bij de doelgroep.

Hoe werken instellingen in Lelystad samen?

Het is tijdens dit onderzoek niet gebleken, dat instellingen de ontvangen subsidies ongeoorloofd doorsluizen. De onderzoekers hebben ook geen opvallende, onwenselijke dubbelfuncties (bestuur/toezicht) aangetroffen¹⁶. Er is ook geen (controle)mechanisme aangetroffen, om op eventuele onwenselijke dubbelfuncties toe te zien. Wel is het netwerk van gesubsidieerde instellingen in Lelystad hecht.

Tussen gesubsidieerde instellingen in Lelystad is veel samenwerking en overleg. Bijna alle instellingen werken samen met minimaal één andere instelling. Instellingen weten van elkaars bestaan. Ze weten ook van elkaar wat de belangrijke ontwikkelingen zijn. Zo'n hecht netwerk is gunstig en zelfs verstandig. Het is belangrijk dat de samenwerking tussen instellingen goed verloopt. Juist omdat meerdere instellingen betrokken zijn bij het bereiken van dezelfde doelen uit de programmabegroting. Samenwerking draagt dus bij aan een maatschappelijk middenveld dat effectief te werk gaat.

Raadsleden hebben een beperkt beeld van het totale netwerk van instellingen. Om hieraan tegemoet te komen hebben we overzichten gemaakt in de vorm van sociogrammen. Deze staan in de bijlagen bij deze hoofdnota.

¹⁵ *We vroegen om een overzicht per gesubsidieerde instelling van de producten, activiteiten en diensten, de (omvang) van de beschikbaar gestelde subsidies, de onderlinge relaties, de rol per instelling in het bereiken van gemeentelijke doelen, etc.*

¹⁶ *Dus toezichthouders of bestuurders van de grotere gesubsidieerde instellingen in Lelystad, die ook als toezichthouder of bestuurder bij andere instellingen actief zijn en daar een oneigenlijk voordeel mee krijgen.*

3 Leeswijzer

Rapporten van de rekenkamer Lelystad bestaan uit twee delen:

1. het hoofdrapport van de rekenkamer, en
2. de nota van bevindingen (het onderzoeksrapport van de externe onderzoekers).

In deel 1 kunt u de hoofdlijnen van het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen lezen. Deze nota is in principe voldoende om een goede indruk van het onderzoek te krijgen.

In deel 2 staat de uitgebreide beschrijving van alle bevindingen uit het onderzoek. Daar kunt u alle details uit het onderzoek vinden.

Deel 2 kunt u downloaden van de website van de rekenkamer Lelystad (www.lelystad.nl/rekenkamer).

In dit hoofdrapport geven we eerst een inleiding op het onderwerp (hoofdstuk 1). Hierin staan de belangrijkste punten uit het theoretisch kader.

Daarna is een samenvatting weergegeven van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek (hoofdstuk 2).

In hoofdstuk 4 beschrijven wij onze algemene indruk (de hoofdboodschap) in relatie tot de hoofdvraag van het onderzoek. Daar beschrijven we ook de (sub)conclusies.

In hoofdstuk 5 komen de aanbevelingen van de rekenkamer aan de orde.

In hoofdstuk 6 is de bestuurlijke reactie van het college helemaal weergegeven en hoofdstuk 7 is het nawoord van de rekenkamer.

4 Conclusies

4.1 Algemene indruk

Het subsidiebeleid in Nederland is volop in ontwikkeling. Ook in Lelystad staan maatschappelijke instellingen steeds meer op afstand. De subsidierelatie is zakelijker dan voorheen. De gemeente stuurt steeds meer op concrete prestaties en activiteiten. Zij verstrekt steeds meer budgetsubsidies en minder projectsubsidies. De meeste subsidie gaat naar grote instellingen. Uit landelijk onderzoek blijkt, dat veel gemeenten moeite hebben met een effectieve invulling van hun subsidiebeleid. Dat zien we ook in Lelystad.

Het ontbreekt aan gemeentebrede, centrale sturing op de inzet van het instrument subsidies. Het is hierbij de vraag of de huidige subsidiepraktijk een bewuste beleidskeuze is. Het ontbreekt de raad en het college in ieder geval aan een actueel en gemeentebreed overzicht van de lopende subsidies. Daar zijn sommige andere gemeenten in Nederland wel wat verder mee. Het hebben van dit overzicht betekent nog niet, dat de organisatie voldoende 'in control' is. Deze basis moet ook op orde zijn, voordat de gemeente kan sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies. Lelystad wijkt hierin niet erg af van andere Nederlandse gemeenten. En zelfs de Provincie en het Rijk hebben het blijkbaar vaak nog niet goed genoeg geregeld.

We hebben voldoende aanwijzingen gevonden, dat de gemeentelijke organisatie in Lelystad hard werkt om het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan te verbeteren. De gemeente is ook best goed op weg. De subsidieverstreking verloopt procedureel netjes. De organisatie is efficiënter gaan werken. Er zijn geen onbehoorlijke zaken geconstateerd. De instellingen werken goed samen. De klanten zijn grotendeels tevreden.

Maar of al dat harde werken tijdig het gewenste resultaat oplevert, is nog niet zeker. De gemeente moet bezuinigen. Er staat dus veel druk op de verbeteractiviteiten.

4.2 Hoofdconclusie

De gemeente Lelystad (raad, college en organisatie) heeft onvoldoende inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de afzonderlijke subsidies. Daarmee ontbreekt ook het inzicht in de resultaten van het beleid. De gemeente stuurt niet voldoende actief op doelmatigheid en doeltreffendheid. Het ontbreekt aan gemeentebrede, centrale sturing op de inzet van het instrument subsidie.

4.3 Subconclusies

De volgende subconclusies onderbouwen de hoofdconclusie:

1. Er is geen centraal, gemeentebreed overzicht van subsidieregelingen en subsidieverstrekingen.

De raad heeft geen centraal, gemeentebreed overzicht van het aantal subsidies. Ook weet de raad niet hoe deze zijn verdeeld over de beleidsvelden en instellingen. De raad mist belangrijke sturingsinformatie. Het is niet duidelijk wat het bereiken van een bepaald doel via een concrete subsidierelatie precies kost. Dat maakt financiële kaderstelling erg lastig. Zolang het inzicht ontbreekt, kan de raad nauwelijks budgetten bijstellen op basis van objectieve argumenten. De raad kan

zijn kaderstellende en controlerende rol zo niet optimaal invullen. De subsidieregistratie in de gemeente Lelystad is de afgelopen drie jaar wel verbeterd.

2. De doelen en gewenste effecten van het beleid zijn nog onvoldoende specifiek en meetbaar geformuleerd.

Subsidie is een middel om voor veranderingen in de samenleving te zorgen. Het is geen doel op zich. In de onderzochte beleidskaders zijn beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten beschreven. Alleen zijn deze meestal niet specifiek en meetbaar (SMART). Ze zijn met name in woorden weergegeven. Doelen en effecten moeten aan de *voorkant* (kaderstelling en beleid) SMART worden beschreven. Alleen dan kan aan de *achterkant* (verantwoording) gemeten worden welke bijdragen de gesubsidieerde activiteiten hebben geleverd aan het realiseren van die doelen. De afgelopen drie jaar zijn de doelen wel meer SMART gemaakt. Verdere verbetering is noodzakelijk.

3. De koppeling tussen gemeentelijk beleid en concrete subsidieafspraken is nog niet voldoende.

De maatschappelijke doelen van de gemeente en de concrete (prestatie)afspraken met de instellingen moeten duidelijk aan elkaar gekoppeld zijn. Dat is een belangrijk kenmerk van effectief subsidiebeleid. In Lelystad zijn de prestatieafspraken met de instellingen nog niet duidelijk gekoppeld aan de gewenste doelen en effecten uit de programmabegroting. De gemeente weet daardoor onvoldoende hoe de activiteiten en resultaten hebben bijgedragen aan het bereiken van gemeentelijke doelen.

4. De verantwoordingsinformatie geeft te beperkt inzicht in de mate waarin gemeentelijke beleidsdoelen (en maatschappelijke effecten) worden bereikt. De beleidsdoelen en gewenste effecten zijn onvoldoende aan elkaar gekoppeld.

De instellingen leggen elk jaar keurig volgens afspraak verantwoording af over de ontvangen subsidies. Instellingen verantwoorden meestal op het niveau van prestaties. Dat betekent dat bepaalde sturingsinformatie er vaak nog niet in staat. De gemeente heeft deze informatie wel nodig. Instellingen verantwoorden onder andere niet over de bijdrage van hun prestaties aan de gemeentelijke doelen en effecten. Vaak is ook niet afgesproken met de instellingen, dat ze daarover moeten rapporteren. De raad heeft voor een goede invulling van haar kaderstellende en controlerende rol onder andere overkoepelende informatie nodig uit de jaarverslagen van de instellingen¹⁷. De subsidieverantwoording verloopt procedureel netjes.

5. Beschikbare verantwoordings- en onderzoeksinformatie wordt onvoldoende gebruikt om beleid bij te sturen.

Verantwoordingsinformatie van de instellingen wordt nog te weinig gebruikt om beleid bij te sturen. Ook resultaten uit klanttevredenheid- en ander onderzoek worden te weinig betrokken bij vorming of wijziging van gemeentelijk beleid. Dat deze informatie niet wordt gebruikt om te sturen, komt deels door de manier waarop de raad geïnformeerd wordt. De raad is nu vaak niet voldoende op de hoogte van beschikbare informatie.

¹⁷ Met de bijbehorende duiding: wat leveren de activiteiten en prestaties nu wel en niet op, hoe verhouden de meerjarige prestaties zich tot de gemeentelijke koers, etc.

6. Subsidieverstrekking wordt niet geëvalueerd ter ondersteuning van de besluitvorming over aangaan, wijzigen, voortzetten of stopzetten hiervan.

De gemeente evalueert de subsidieverstrekking niet regelmatig op doelmatigheid en doeltreffendheid¹⁸. In de praktijk controleert de gemeente meestal wel of de subsidie volgens afspraak is besteed en of de afgesproken prestaties zijn geleverd. Het beleid waarvoor de betreffende subsidie wordt ingezet, wordt ook meestal wel geëvalueerd. De resultaten uit beleidsevaluatie worden meestal niet gebruikt ter ondersteuning van besluitvorming over het inzetten of voortzetten van het beleidsinstrument subsidie.

7. De organisatie is efficiënter gaan werken, maar er is nog wel een risico op inefficiënties.

De gemeente Lelystad werkt efficiënter door meer budgetsubsidies in te zetten in plaats van projectsubsidies. Door accountmanagement werkt de gemeente ook aantoonbaar efficiënter. Er zijn enkele risico's op inefficiënties.

- De gemeente verstrekt nog relatief veel kleine subsidies (10% van het totaal). Deze kunnen naar verhouding veel kosten voor uitvoering met zich meebrengen. Mogelijk vindt de raad deze kleine subsidies wel politiek relevant.
- De gemeente zet het instrument subsidie bij verschillende instellingen op verschillende manieren in. De vormen, procedures en administraties zijn per instelling vaak net even anders. De dagelijkse praktijk is dus niet eenduidig.
- De gemeente zet verschillende constructies¹⁹ in, die zo te zien hetzelfde doel dienen. De inzet hiervan is nog niet geëvalueerd.

8. Klanten zijn tevreden.

Klanten vinden dat het aanbod op het gebied van kunst en cultuur, sport en welzijn is verbeterd. In het algemeen zijn de klanten tevreden. Dit kan erop wijzen dat het beleid effectief is. Let op: klanttevredenheid is niet de enige indicator voor effectiviteit.

9. Netwerk van gesubsidieerde instellingen is hecht.

Uit dit onderzoek blijkt niet, dat er in Lelystad sprake is van ongeoorloofd doorsluizen van subsidies. Er zijn ook geen aanwijzingen voor ongewenste gevolgen van dubbelfuncties in bestuur en toezicht. Er zijn ook geen (controle)mechanismen om toe te zien op de eventuele onwenselijkheid van dubbelfuncties aangetroffen.

Het netwerk van gesubsidieerde instellingen is hecht. Instellingen werken goed samen. Deze goede samenwerking is gunstig en zelfs erg belangrijk. De samenwerking draagt bij aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering van sociaal beleid door het maatschappelijk middenveld.

¹⁸ De bijdrage van de prestaties aan het bereiken van de gemeentelijke doelen blijft buiten beschouwing. Ook de effecten van de prestaties en kwaliteit van de dienstverlening worden niet geëvalueerd.

¹⁹ Subsidies en dienstverleningsovereenkomsten.

5 Aanbevelingen

In aansluiting op de conclusies beveelt de rekenkamer de raad aan te besluiten tot het navolgende:

Aanbeveling 1

Het subsidiebeleid meer centraal te verankeren in de beleidscyclus en de planning- en control cyclus.

Toelichting: de raad doet er goed aan meer gemeentebreed te sturen op de Lelystadse subsidiepraktijk. Mocht de raad hiertoe besluiten, moet het college deze praktijk verankeren in de gemeentelijke beleidscyclus. Dat geldt uiteraard ook voor de planning- en controlcyclus. Er zijn verschillende hulpmiddelen om meer overzicht en sturingsmogelijkheden te krijgen.

Dat kan bijvoorbeeld via een nota Subsidiebeleid. Hierin staat een visie op de inzet van het instrument. Vaak staat hierin ook een aantal (aanvullende) beleidsregels, waarmee via het instrument subsidies nadrukkelijker gestuurd wordt op beleidsthema's.

Een minder zware optie is het opnemen van een vaste paragraaf 'subsidies' in programmabegroting en jaarverslag.

Aanbeveling 2

De belangrijkste beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten SMART-er te formuleren en deze te koppelen aan elke verstrekte subsidie.

Toelichting: Het maatschappelijk effect van beleid moet meer centraal staan in de Lelystadse subsidiepraktijk. Het is vaak niet makkelijk een directe relatie te leggen tussen de prestaties van een instelling en de mate waarin maatschappelijk effect wordt bereikt. Daarom moet dit verband op een logische manier aannemelijk worden gemaakt. De gemeente kan daarvoor bijvoorbeeld de toe- of afname van bepaalde verschijnselen in de samenleving, de klanttevredenheid of de kwaliteit van de geleverde dienst meten. Zo kan de gemeente achteraf vaststellen of het sociaal beleid effectief is geweest. Subsidies moeten daarom direct gekoppeld zijn aan beleidsdoelen en maatschappelijke effecten, die de gemeente wil bereiken. De raad doet er goed aan strenger op toe te zien, dat voor elke subsidierelatie in ieder geval specifiek en meetbaar wordt aangegeven:

- welke maatschappelijke effecten de gemeente wil bereiken,
- aan welke gemeentelijke doelen de subsidie moet bijdragen en
- hoe wordt gemeten of deze doelen ook zijn behaald.

Deze gegevens moeten expliciet gekoppeld worden aan de prestatieafspraken met de instellingen. Zo kunnen de instellingen hierover achteraf verantwoording afleggen.

De rekenkamer erkent het mogelijk risico, dat de gemeente te ver doorschiet met het meetbaar maken. Meetbaar maken is geen doel op zich. Het is slechts een middel waarmee doelbereiking en maatschappelijk effect van beleid gemeten kan worden. Maar daarom alleen de belangrijkste beleidsdoelen SMART. Zo wordt meer evenwicht aangebracht tussen 'harde, meetbare doelen' en 'zachte, minder concrete doelen'. De rekenkamer erkent hierbij, dat het concreet benoemen van doelen en effecten soms lastig is.

Aanbeveling 3

De evaluatie van de subsidieverstrekking op doelmatigheid en doeltreffendheid een vast onderdeel te maken van de subsidie- en beleidscyclus.

Toelichting: de gemeente moet de subsidies die ze elk jaar verleent regelmatig evalueren op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Betrek hierbij ook de houdbaarheid en wenselijkheid van de gekozen constructie²⁰. Voor deze evaluaties zijn inhoudelijke kwaliteitscriteria voor effectevaluaties nodig. Zodoende zijn ze gekoppeld aan de vooraf vastgestelde doelen, effecten en prestaties. Bijvoorbeeld: hanteer als vuistregel, dat dit eens in de vier jaar gebeurt bij de subsidierelaties met de grotere instellingen in Lelystad. Het college moet de bevindingen uit deze evaluaties bespreken met de raad. In bijzondere situaties kunnen als maatwerk speciale afspraken over evaluatie worden gemaakt. Op deze manier kan de raad een onderbouwde afweging maken over het aangaan, voortzetten, wijzigen of stopzetten van subsidies. Let op: de uitkomst van deze evaluatie hoeft niet allesbepalend te zijn voor de toekenning. Waak ook hier voor automatiseren²¹. Het blijft een politieke beslissing.

Verleen een herhaalde subsidieaanvraag (of verleng een bestaande subsidieverstrekking) pas nadat gecontroleerd is of deze geëvalueerd is of had moeten worden. Gebruik de informatie uit de evaluatie voor de afweging over de aanvraag en vervolgens ook voor de invulling van de prestatieafspraken met de instellingen.

Evalueer ook regelmatig het subsidieverleningproces (en eventueel het subsidiebeleid). Betrek hier bij voorkeur een aantal instellingen bij. In veel organisaties zijn werkmethoden ingesleten uit gewoonte. Als dit wordt opgemerkt, worden ze soms toch ongemoeid gelaten²².

Bestaande evaluaties en onderzoeken moeten - meer dan nu het geval is - doorwerken in kaderstelling en beleid. Gebruik de lessen uit evaluaties en onderzoeken ook voor nieuwe subsidietrajecten.

²⁰ *Vorm van de subsidierelatie, dienstverleningovereenkomst, etc.*

²¹ *Het is mogelijk dat een subsidie die niet doeltreffend is wordt voortgezet, omdat het doel politiek belangrijk is en er nog geen ander middel beschikbaar is. Aan de andere kant kan een effectieve subsidie worden stopgezet, als de politiek wil inzetten op andere beleidsdoelen.*

²² *De zogenaamde 'bloempjes van Catharina'.*

Aanbeveling 4

Subsidieprocedures eenvoudiger en eenduidiger te maken door een beperkt aantal subsidievormen en constructies te hanteren.

Toelichting: hoewel de procedures in Lelystad netjes worden gevolgd, kunnen ze wel eenvoudiger. De gemeente Lelystad past nu voornamelijk de middelen budgetsubsidie, projectsubsidie en waarderingssubsidie (kleine subsidies) toe²³. Deze vormen verschillen onderling in de mate van sturing, controle en administratieve verplichtingen.

Het wegnemen van inefficiënties kan vrij makkelijk besparingen opleveren, waar de inwoner meestal weinig 'last' van heeft. Een manier hiervoor is het aanbieden van minder maatwerk. Het aantal procedures en regels wordt beperkt. Regels en procedures worden zelf ook eenvoudiger. De gemeente hanteert altijd dezelfde begrippen. Dit stroomlijnt de uitvoering en controle. Op die manier kan gewerkt worden aan een goede balans tussen kosten en baten. Dit is gunstig voor de gemeente en voor de instellingen. Bijvoorbeeld, subsidies worden verdeeld in drie vormen²⁴:

Subsidievorm	Kenmerken
Grote subsidies	Veel invloed, regelmatige voortgangscontroles en jaarlijkse effectevaluatie.
Middelgrote subsidies	Tussentijdse controle, jaarlijks een globale toets op prestaties en tweejaarlijks (of steekproef) een evaluatie van de effectiviteit.
Kleine subsidies	Verlening en vaststelling in één, steekproef op effectiviteit.

Deze regelingen sluiten elkaar uit. Ze zijn gekoppeld aan:

- soorten (beleids)doelen,
- subsidiebedragen,
- prestatieafspraken en
- de gewenste sturing, controle en evaluatie.

De organisatie past deze vormen toe of legt uit waarom in specifieke gevallen maatwerk nodig is. Hoe Lelystad de regelingen precies vorm kan geven, hangt af van de manier waarop Lelystad het instrument subsidie wil inzetten. De uitwerking hangt ook af van de manier waarop Lelystad beleidsdoelen wil bereiken.

Aanbeveling 5.

Een openbaar subsidieregister van het college tegemoet te zien.

Toelichting: bij een goede invulling van de kaderstellende en controlerende rol door de raad, hoort een bepaalde informatiebehoefte. De raad moet daarom met het college afspreken welke informatie hij nodig heeft en hoe hij deze wil ontvangen (vorm en tijd-

²³ Daarnaast gebruikt de gemeente dienstverleningsovereenkomsten als instrument. Deze laten we voor nu buiten beschouwing.

²⁴ Vrij naar de praktijk in Geldrop-Mierlo.

stip). Met de juiste informatie heeft de raad meer mogelijkheden om zijn politieke keuzen te koppelen aan de verstrekking van individuele subsidies. Op die manier stimuleert de raad ook, dat er meer aandacht komt voor maatschappelijke doelen en effecten.

De raad kan vragen om een (openbaar) subsidieregister²⁵. In ieder geval kan de raad vragen om een gemeentebreed overzicht van alle gesubsidieerde instellingen²⁶. Bij voorkeur is een dergelijk overzicht op ieder moment te raadplegen. In het overzicht kunnen kenmerken worden opgenomen als:

- Naam instelling, subsidiebedrag en subsidievorm.
- Beleidsdoel/ maatschappelijke effect vanuit de programmabegroting.
- Prestatieafspraken.
- Manier waarop subsidieverlening bijdraagt aan dat doel en/ of effect.
- Gevolgen voor doel/ effect indien subsidie niet wordt verstrekt.
- Dekking subsidie (bijvoorbeeld krediet, flexibel budget, Rijksbijdrage et cetera).
- Toetsingscriteria (kwantitatief, maar bij voorkeur ook kwalitatief).
- Risico's (zowel beleidsmatig als financieel).
- Controlemoment(en).
- Einddatum.

Aanbeveling 6:

De doelmatigheid en doeltreffendheid van afzonderlijke subsidies te betrekken bij de besluitvorming over nieuwe bezuinigingen op subsidies.

Toelichting: de rekenkamer adviseert de raad bij toekomstige bezuinigingen op subsidies, de doelmatigheid en doeltreffendheid van afzonderlijke subsidies mee te wegen. De gemeente Lelystad bezuinigde te vaak 'met de kaasschaaf'. De gemeente loopt hierbij het risico, dat maatschappelijk kapitaal wordt vernietigd. Het is de vraag of dit een bewuste beleidsbeslissing was of noodgedwongen. Het gebrek aan een centraal, gemeentebreed overzicht is een mogelijke achterliggende reden. Het gebrek aan goede evaluaties van specifieke subsidies maakt een inhoudelijke afweging over een subsidiebeslissing ook erg lastig.

²⁵ Zie bijvoorbeeld de subsidieoverzichten van de gemeente Breda. <http://www.breda.nl/digitale-balie/subsidieloket/subsidieregister-2012>.

²⁶ Voorwaarden: juist, volledig, actueel en consistent.

6 Bestuurlijke reactie



Rekenkamer Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van

uw kenmerk



ons kenmerk

datum

U12-63605

behandeld door

algemeen nummer

bijlagen

dossiernummer

onderwerp

Rekenkameronderzoek Subsidies

14 0320

pr-nummer

Geachte leden van de Rekenkamer,

Hierbij ontvangt u onze reactie op uw hoofdrapport 'Rekenkameronderzoek Subsidies' en de nota van bevindingen. In deze reactie concentreren we ons op de conclusies en aanbevelingen van het Hoofdrapport.

Algemeen

De aanbevelingen die in het hoofdrapport worden gedaan variëren in complexiteit. Sommige aanbevelingen kunnen relatief eenvoudig worden ingevoerd. Andere aanbevelingen vragen daarentegen om vergaande interventies in de subsidiecycle of een uitgebreid programma van informatieverwerking en toetsing.

Dit laatste heeft met name betrekking op de kern van hetgeen in uw rapport aan de orde wordt gesteld, in het kort weergegeven in de volgende passages van het rapport, op pagina's 6 en 7:

"Instellingen rapporteren ook onvoldoende in hoeverre doelen (maatschappelijke effecten) worden bereikt. Meestal is ook niet met instellingen afgesproken dat ze dat moeten doen. De gemeente controleert met name op prestaties. De gemeente controleert niet hoe deze prestaties bijdragen aan de doelen van de gemeente. Ook controleert de gemeente niet wat de kwaliteit van deze prestaties is. De uitvoering kan daarom niet goed worden gecontroleerd." P. 6

"Het is niet makkelijk een directe relatie te leggen tussen de prestaties van een instelling en de mate waarin maatschappelijk effect wordt bereikt. Vaak kan de instelling het behalen van het beleidsdoel ook niet alleen beïnvloeden. Dat maakt het meten ook lastig. Daarom moet dit verband meestal op een logische manier aannemelijk worden gemaakt. De

Gemeente Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14 0320
www.lelystad.nl

organisatie van de gemeente werkt actief aan verbetering op het gebied van SMART formuleren." P.7

Met betrekking tot de eerste passage is uw conclusie dat "de uitvoering kan daarom niet goed worden gecontroleerd." Ons inziens is deze conclusie nochtans te kort door de bocht geformuleerd. Zo geeft de casus van De Kubus aan dat er juist regelmatig verantwoording wordt afgelegd en ambtelijk en bestuurlijk overleg over de uitvoering en prestaties plaats vindt (p.26). De instellingen worden niet geacht te rapporteren over het bereiken van maatschappelijke effecten (out-come).

Terecht stelt u: "Vaak kan de instelling het behalen van het beleidsdoel (maatschappelijk effect) niet alleen beïnvloeden." Het is de gemeente die het beleid formuleert met daarbij de beoogde maatschappelijk effecten. Met de instellingen worden vervolgens in het kader van dit beleid afspraken gemaakt met betrekking tot de door hen te leveren prestaties (out-put). Zij verantwoorden zich daarover in het kader van de jaarverslaglegging. De gemeente is binnen de beleidscyclus primair verantwoordelijk voor het monitoren, de beleidsanalyses op basis van deze monitoring, prestaties en gevoerde gesprekken en het toetsen van de gerealiseerde maatschappelijke effecten.

Wij constateren daarmee dat de door u getrokken conclusies en kanttekeningen in slechts beperkte mate gedragen worden door de uitkomsten van uw onderzoek. Tevens moeten we vaststellen dat hetgeen geconstateerd wordt maar ten dele correspondeert met de werkelijkheid. Zo is het gestelde dat er sprake zou zijn van "onvoldoende evaluaties" (p.48) binnen het cultuurbeleid niet onderbouwd. Ook valt niet staande te houden dat bij de actualisatie van het cultuurbeleid in 2012 geen gebruik zou zijn gemaakt van de gehouden evaluaties. Ook is het geen wat gesteld wordt met betrekking tot het sportbedrijf (p.50) en het instrument Dienstverlenings Overeenkomst (DVO) ons inziens onjuist. De informatieverschaffing naar de gemeenteraad is bij een DVO dezelfde als bij een subsidie-overeenkomst.

Vertaling aanbevelingen rekenkamerrapport

Met in achtneming van bovengeplaatste kanttekening, zullen we de opmerkingen en aanbevelingen in uw rapport betrekken bij ons voortdurende streven om de subsidiecyclus ten behoeve van beleidsontwikkeling en -uitvoering te optimaliseren.

De aanbevelingen die betrekkelijk eenvoudig in de subsidiecyclus ingevoerd kunnen worden zijn:

Het subsidiebeleid meer centraal te verankeren in de beleidscyclus en de planning- en controlcyclus

- In de programmabegroting kan per programma en/of beleidsdoel een overzicht van de subsidiebudgetten voor het desbetreffende jaar worden opgenomen.
- In het jaarverslag kan per programma aan de hand van het subsidieregister een overzicht van verleende en afgewezen subsidies worden opgenomen.

Een openbaar subsidieregister opstellen

- Het opstellen van een gemeentebreed overzicht (subsidieregister) van alle subsidieaanvragen. Dit subsidieregister geeft per beleidsdoel weer welke subsidieontvanger een subsidie heeft ontvangen voor het desbetreffende jaar. Daarnaast is er een overzicht per subsidieontvanger geplaatst. Hierin wordt zichtbaar hoeveel subsidie er in totaal beschikbaar is gesteld per subsidieontvanger.
- Het subsidieregister kan tevens een volledig overzicht geven van alle subsidieaanvragen die niet zijn gehonoreerd. Bij elke aanvraag wordt aangegeven wat de reden is van de subsidieafwijzing.

Subsidieprocedures eenvoudiger en eenduidiger te maken door een beperkt aantal subsidievormen en constructies te hanteren

- Op grond van de aanbeveling kan het aantal procedures en regels bij de subsidieverlening en subsidievormen worden gestandaardiseerd en beperkt. De huidige Algemene Subsidie Verordening Lelystad (ASVL) maakt het bijvoorbeeld nu al onder voorwaarden mogelijk om subsidies onder € 5.000,- te verlenen en gelijk vast te stellen. De invoering van de drie subsidiecategorieën die in het rapport worden voorgesteld, vergt wel een aanpassing van de ASVL.

De aanbevelingen die vanwege hun complexiteit nadere uitwerking behoeven zijn:

De belangrijkste beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten SMARTer te formuleren en deze te koppelen aan elke verstrekte subsidie.

- Subsidies dienen volgens deze aanbeveling direct gekoppeld te zijn aan de vastgestelde beleidsdoelen en maatschappelijke effecten die de gemeente wenst te bereiken. Dit zou de gemeente in staat stellen een directe relatie te leggen tussen verstrekte subsidie en de toe- of afname van bepaalde verschijnselen in de samenleving, de klanttevredenheid of de kwaliteit van de geleverde dienst. Zo zou de gemeente kunnen vaststellen of de subsidieverlening en in meer brede zin het beleid effectief is.

Het is niet altijd eenvoudig, zoals uw rekenkamer ook constateert, om een directe relatie te leggen tussen de prestaties van een instelling en de mate waarin het bijdraagt aan het bereiken van het beoogde maatschappelijk effect. Vaak zijn het inspanningen van meerdere "instellingen" die bijdragen aan het bewerkstelligen van bepaalde maatschappelijk effecten. Een voorbeeld hiervan is het realiseren van het beleidsdoel 'het tegengaan van obesitas/overgewicht onder kinderen', hierbij zijn diverse maatschappelijke instellingen betrokken. Het Gemeentelijk Sportbedrijf, de GGD, scholen en sportverenigingen zijn maar enkele van de relevante "instellingen" die bijdragen aan het bereiken van dit maatschappelijke effect. Daarnaast - en waarschijnlijk met een nog grotere impact - zijn het landelijke campagnes en rolmodellen die met hun eigen "eet- en bewegingsgedrag" impact hebben op het gewicht van kinderen. Een ander voorbeeld is het beleidsdoel 'de aantrekkelijkheid van de stad te vergroten'. Vele "instellingen" zetten zich hiervoor in. Niet alleen op ruimtelijk-economisch gebied, zoals wonen en economie maar ook op het vlak van het culturele klimaat (zoals Agora Theater, De Kubus, Bibliotheek en Underground). Daarnaast zijn er tal van autonome initiatieven waar de gemeente geen subsidierelatie mee heeft. Allen leveren zij door hun activiteiten een bijdrage aan de identiteit en aantrekkelijkheid van Lelystad.

Deze voorbeelden laten zien dat het ondoenlijk is om "subsidie-prestatie-en maatschappelijke effecten" in één rechte lijn te koppelen. Het is niet voor niets dat zoveel overheden daarmee worstelen. Uw rekenkamer erkent ook zelf in het rapport het mogelijke risico, dat de gemeente te ver doorschiet met het meetbaar maken van beleid.

Uiteraard zien wij het als een doorlopende opgave, samen met de instellingen, te bezien op welke wijze de maatschappelijke effecten efficiënt gemeten kunnen worden. Het is nu reeds praktisch dat op vele beleidsterreinen participatie- en tevredenheidspeilingen onder inwoners worden uitgevoerd. Het is de combinatie van dergelijke peilingen, evaluaties van beleidsnota's en het volgen van de maatschappelijke trends die resulteren in de weging van het maatschappelijk rendement van het gevoerde beleid.

In de praktijk van de dag wordt ook bij voortdurend afgewogen, door instellingen en de gemeente, of bepaalde prestaties of methodes van werken aantoonbaar het beoogde positieve resultaat bevorderen.

De evaluatie van de subsidieverstreking op doelmatigheid en doeltreffendheid een vast onderdeel te maken van de subsidie- en beleidscyclus

- Op grond van deze aanbeveling zou de gemeente de subsidies die ze elk jaar verleent regelmatig evalueren op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Subsidierelaties met grotere instellingen zouden op grond van de aanbeveling bijvoorbeeld standaard elke vier jaar geëvalueerd moeten worden. Deze aanbeveling vraagt om nadere uitwerking vanwege het gegeven dat niet elke beleidscyclus even lang duurt. Bij projecten die per definitie eindig zijn, is de duur van de cyclus helder. Beleidscycli kunnen echter ook een zeer lange termijn in beslag nemen. Er kunnen dus wel standaarden ontwikkeld worden hoe subsidies worden geëvalueerd, maar niet wanneer deze plaats moeten vinden. In bijzondere situaties dienen als maatwerk speciale afspraken over evaluatie te worden gemaakt.

Tot slot

Graag danken wij u voor uw onderzoek, de analyses en de aanbevelingen die daar uit volgden. Het onderzoek geeft daarmee een kwalitatieve impuls aan de subsidieverlening en de beleidsontwikkeling en – uitvoering binnen onze gemeente. Het onderzoek laat volgens ons echter ook zien dat politieke besluitvorming uiteindelijk geen afweging van feiten is, maar een afweging van waarden. 'Fact checking' is slechts een hulpmiddel en het meetbaar maken van beleid moet geen doel op zich gaan worden.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,



Ir. N. Versteeg MCM



M. Horselenberg

7 Nawoord van de Rekenkamer

Uit de actualiteit

Zaterdag 22 september 2012 deed de Telegraaf verslag:

‘Nederland subsidie-grabbelton’.

‘Gemeenten kwistig met geld voor vage doelen, ondanks ‘openheid’.

Ook de gemeente Lelystad werd voor dit artikel benaderd. De gemeente kon desgevraagd geen afzonderlijke subsidiebedragen noemen. Ook wist de persvoorlichter het totaalbedrag van Lelystadse subsidies niet. Volgens de persvoorlichter is het verkrijgen van dit inzicht een ‘enorme inventarisatie’. De Telegraaf wees er vervolgens op, dat meer dan honderd andere gemeenten dat inmiddels wel keurig uitgesplitst online hebben staan in een subsidieregister.

In januari 2012 diende de Stichting Roots bij de gemeente Lelystad een verzoek in het kader van de Wet Openbaarheid Bestuur. De stichting vroeg onder andere om inzicht in de Lelystadse subsidiestromen. De gemeente Lelystad reageert in maart 2012, dat ze bereid is deze informatie te geven. De gemeente schat in drie, maximaal vier weken nodig te hebben voor het verzamelen van de informatie. Hiervoor wil de gemeente de stichting in totaal tussen de € 14.500,-- en € 18.500,-- in rekening brengen.

Niet alleen de media en enkele inwoners hebben gevraagd om inzicht in de Lelystadse subsidies. Ook de raad vraagt hier al lange tijd om. Daarom heeft de raad zowel in november 2010 als in juli 2012 een motie hiervoor ingediend. Bij weten van de rekenkamer, is op het moment dat dit nawoord wordt geschreven nog geen overzicht aan de raad verstrekt.

Deze recente ontwikkelingen illustreren de noodzaak nu snel inzicht in de subsidieuitgaven te krijgen. Voor publieke verantwoording. Maar ook voor de sturing op de inzet van subsidies. De raad heeft tot heden voornamelijk met ‘de kaasschaaf’ bezuinigd op subsidies. Waarschijnlijk is ook dit mede veroorzaakt door onvoldoende inzicht. ‘Kaasschaven’ is niet zonder risico. De raad kan met meer inzicht in de bestedingen en resultaten effectiever sturen op het instrument subsidies.

Wat zegt het college over dit rapport?

Het college heeft op 11 oktober 2012 een bestuurlijke reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport. Het college spreekt waardering uit. We leiden uit de reactie van het college af, dat het college in grote lijnen de conclusies en aanbevelingen overneemt. Maar het college verbindt aan de aanbevelingen helaas geen concrete acties. Het college doet enkele concrete suggesties voor de uitvoering van een aantal aanbevelingen en schetst mogelijke consequenties van weer andere aanbevelingen. Het college maakt ook enkele kritische opmerkingen.

In de beleidsfilosofie van de gemeente Lelystad, verantwoordten instellingen zich niet over behaalde (maatschappelijke) effecten en het bereiken van doelen. Dit doet het college.

Aangezien deze opmerking ook gaat over de nota van bevindingen, is de rekenkamer van mening dat deze opmerking tijdens de technische reactie²⁷ aan de orde had moeten komen. Tot onze verbazing zijn we deze opmerking niet eerder in dit onderzoek tegengekomen. We sluiten niet uit, dat met voortschrijdend inzicht - al dan niet mede naar aanleiding van onze rapportage – deze opvatting de meest actuele stand van zaken is, van de meningsvorming binnen het college. De eindconclusie - dat over het bereiken van doelen en maatschappelijke effecten onvoldoende (transparant) wordt gerapporteerd - blijft onzes inziens overeind.

Ook meldt het college enkele nieuwe, concrete feitelijke onjuistheden. Hoewel de eerdere procedure voor technische reactie bedoeld is voor het verbeteren van feitelijke onjuistheden, heeft de rekenkamer ook nu de tekst van het rapport - daar waar relevant – aangepast aan de opmerkingen van het college. Deze geringe aanpassingen tasten de inhoud van het rapport niet aan. Ze hebben daarom verder geen gevolgen voor de conclusies.

Het college verwijst naar pagina 50 van de nota van bevindingen en geeft aan dat hier onjuistheden staan over de dienstverleningsovereenkomst. Op pagina 50 staat, dat de constructie van de dienstverleningsovereenkomst Sportbedrijf de afgelopen jaren niet is geëvalueerd. Tijdens het onderzoek is niet naar voren gekomen, dat dit wel het geval is. Ook in de technische reactie is hier niet op gewezen. Verder staan op pagina 50 vragen geformuleerd, die de raad zou kunnen stellen bij een dergelijke evaluatie. Hier staan onzes inziens geen feitelijke onjuistheden in.

De rekenkamer herkent zich niet in de stelling van het college, dat de conclusies maar beperkt gebaseerd zouden zijn op de bevindingen. Het college onderbouwt deze bewering ook niet verder. De rekenkamer heeft geen belangrijke (dispuut)punten aangetroffen in de technische en in de bestuurlijke reacties, die deze bewering kunnen rechtvaardigen. De rekenkamer constateert daarom met voldoening de grotendeels welwillende reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen.

Het college sluit de bestuurlijke reactie af met de volgende stelling:

‘Het onderzoek laat volgens ons echter ook zien dat politieke besluitvorming uiteindelijk geen afweging van feiten is, maar een afweging van waarden. ‘Fact checking’ is slechts een hulpmiddel en het meetbaar maken van beleid moet geen doel op zich gaan worden.’

Er is een onderscheid tussen de objectieve feiten en de politieke besluitvorming daarover. In de politieke besluitvorming moet het verschil tussen objectieve feiten, politieke keuzes en de waarden die daaraan ten grondslag liggen helder worden aangegeven. De overheid is verplicht transparant om te gaan met objectieve gegevens, zowel naar de raad als naar de bevolking. In een volgend onderzoek zal de rekenkamer dit onderwerp nader uitwerken.

Wat betekenen de aanbevelingen voor de praktijk van de gemeente?

De overheid moet verstandig omgaan met het geld van de belastingbetaler. Daarom moet de overheid weten, wat zij bereikt met de uitgaven die zij doet. De overheid moet zich hierover ook (publiek) verantwoorden. Dit onderzoek wijst uit, dat daar in Lelystad voor wat betreft subsidies verbetering te behalen is. De rekenkamer doet daarom zes aanbevelingen.

²⁷ De technische reactie van de ambtelijke organisatie dateert van 14 augustus 2012. Het overgrote deel van de ambtelijke opmerkingen is in de nota van bevindingen verwerkt. Echter, niet alle ambtelijke opmerkingen zijn één op één overgenomen.

Het college reageert in zijn bestuurlijke reactie inhoudelijk op een paar van deze aanbevelingen. Drie van de zes aanbevelingen zijn volgens het college vrij eenvoudig te realiseren. De raad zal voor zichzelf moeten bepalen of hij zich kan vinden in de (detail)suggesties van het college.

Over het koppelen van de belangrijkste beleidsdoelen en gewenste maatschappelijke effecten aan elke verstrekte subsidie, is het college vrij kritisch. Het college is van mening dat dit 'ondoenlijk' is.

Deze koppeling is echter van buitengewoon groot belang voor het kunnen meten van de resultaten en de effecten van subsidies. De rekenkamer erkent, dat dit geen eenvoudige opgave is. Maar het is zeker niet onmogelijk.

De Algemene Rekenkamer geeft bijvoorbeeld in haar 'Handreiking effectevaluaties voor subsidies'²⁸ concrete suggesties hoe dit kan worden aangepakt. Deze handreiking is in eerste instantie bedoeld voor het rijk. Maar deze kan met wat aanpassingen ook worden toegepast op gemeentelijk niveau. De rekenkamer verwacht, dat de organisatie met deze handreiking en met de beschikbare gemeentelijke en overige onderzoeks-informatie (zoals de klanttevredenheidsonderzoeken van de instellingen) een heel eind moet kunnen komen.

Een ding is wel duidelijk: een goede uitvoering van de aanbevelingen vereist een om-slag in beredenering en werkwijze bij aanvragers, ambtenaren, college en raad. Specifiek de raad wordt in de gelegenheid gesteld zijn controlerende taak scherper uit te voeren. Immers, als de gemeente een concrete doelstelling vast legt, zal ze ook moeten evalueren of het beoogde doel is bereikt. En vervolgens moet er dan een besluit worden genomen door raad en college, of ze doorgaan met een specifieke subsidie of niet.

Nogmaals: de rekenkamer is verheugd met de welwillende passages in de bestuurlijke reactie van het college. We moeten helaas toch constateren, dat niet helder is wat het college nou concreet wil gaan doen met de aanbevelingen. De rekenkamer beveelt de raad daarom aan, in de discussie met het college tot duidelijke afspraken te komen over de aanbevelingen.

Tot slot

De rekenkamer Lelystad dankt iedereen die heeft meegewerkt aan en heeft meege-dacht met dit rekenkameronderzoek naar subsidies. De rekenkamer hoopt met dit rap-port te kunnen bijdragen aan een doelmatiger en doeltreffender subsidiebeleid in de gemeente Lelystad. Uiteraard is de rekenkamer Lelystad altijd bereid tot toelichting van dit rapport.

De rekenkamer Lelystad,

Robert Douma
Voorzitter

²⁸ http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Handreikingen/Handreiking_effectevaluaties_subsidies.

8 Bijlagen

Bijlage : Verklarende woordenlijst.

Woord	Verklaring
Accounthouder	De accounthouder is een tussenpersoon tussen gemeente en instelling. Hij/zij is het eerste en vaste aanspreekpunt voor de gesubsidieerde instelling. De accounthouder monitort de uitvoering door de instelling. De accounthouder is op de hoogte van alle contacten en afspraken met de betreffende instellingen.
Accountmanagement	Accountmanagement is een manier om relaties te onderhouden. Het doel van accountmanagement is het aangaan en in stand houden van langdurige relaties met belangrijke instellingen en het daarbij leveren van complete service.
Activiteiten	Activiteiten zijn producten of diensten van maatschappelijke instellingen. <i>Voorbeeld</i> van een activiteit: het aanbieden van bloemschikcursussen. Het exploiteren van een jongerenlokaal.
Algemeen belang	Het algemeen belang (of algemeen nut) is dat wat voor het welzijn van het volk in het algemeen nuttig, gewenst of nodig is. Het is het belang van de gemeenschap / de samenleving. De overheid moet het algemeen belang bevorderen.
Ambtelijke organisatie	De ambtelijke organisatie ondersteunt raad en college bij het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid van de gemeente en bij het dagelijks bestuur van de gemeente. Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de gemeentesecretaris. De gemeenteraad wordt ondersteund door de griffie. Aan het hoofd van de griffie staat de griffier.
Bedrijfsvoering	Met de term bedrijfsvoering wordt bedoeld de sturing en beheersing van alle primaire en ondersteunende processen in een organisatie. Van dit begrip zijn veel definities in omloop. De kern ervan is dat het de aansturing van de organisatie betreft. Zoals de feitelijke uitvoering (het daadwerkelijk maken van producten en het verlenen van diensten) en van het bepalen van beleid (keuzes maken over wat wel en wat niet te doen).
Beleidsproces	Het proces van maken en uitvoeren van beleid: plannen, opvolgen, evalueren, bijsturen en verankeren (plan, do, check, act).
Benchmark-onderzoek	Een benchmark is eigenlijk een referentiepunt of een ijkpunt. Het is een onderzoek om de prestaties van organisaties met elkaar te kunnen vergelijken. Het is een manier voor organisaties om van elkaar te leren, verantwoording af te leggen en toezicht te vergemakkelijken.

Bloempjes van Catharina	<p>Een symbool voor ingesleten manieren van werken, die worden verklaard met de opmerking 'dat we dat altijd zo doen'. De bloempjes van Catharina zijn vernoemd naar de vrouw van de Tsaar. Zij probeerde haar sneeuwklompjes te beschermen tegen vertrapping door haar soldaten. Ze geeft een soldaat opdracht naast het bloempje te staan. Hij moet vermijden, dat iemand erop zal trappen. De soldaat blijft jaren op het plein staan, terwijl de bloempjes allang weg zijn. Catharina is inmiddels ook al vergeten dat de soldaat er staat. Bij navraag waarom hij daar staat weet eigenlijk niemand het. Maar ze laten hem daar staan, want er zal toch wel een reden voor zijn?</p>
Budgetsubsidie	<p>Een budgetsubsidie is een subsidie die wordt verstrekt op basis van afspraken met de subsidieaanvrager over de levering van bepaalde prestaties tegen een van tevoren vastgesteld bedrag. Kenmerkend zijn de langere duur en het leveren van prestaties. De subsidiegever zal garanties eisen dat het overeengekomen productie- of activiteitsvolume wordt gehaald.</p>
Controleren(de rol)	<p>De raad controleert of het college het dagelijks bestuur en het door de raad vastgestelde beleid goed uitvoert. Daarbij worden vragen gesteld als:</p> <ul style="list-style-type: none"> Worden afspraken nagekomen? Worden afspraken op de overeengekomen manier nagekomen? Zijn de afgesproken beleidsdoelen gehaald? Is het beschikbaar gestelde geld goed besteed? Is er niet meer geld uitgegeven dan we hadden afgesproken? <p>Als dit niet goed gebeurt kan de raad het college daarop aanspreken en zo nodig het beleid bijstellen.</p>
Doelmatig (ook wel: efficiëntie)	<p>Doelmatigheid is het bereiken van gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten met zo min mogelijk middelen (tijd, geld, personeel, etc.). Er is een verschil tussen de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie en maatschappelijke doelmatigheid. In geval van subsidies heeft de doelmatigheid van de organisatie te maken met het proces van subsidieverlening bij de gemeente (verloopt dat proces tegen minimale kosten?). De maatschappelijke doelmatigheid is de vraag of dankzij het instrument subsidie met minimale middelen een bepaald doel wordt bereikt. Bij het beoordelen van maatschappelijke doelmatigheid is ook de vraag aan de orde of er andere instrumenten mogelijk zijn, waardoor met minder inzet van middelen dezelfde doelen kunnen worden gerealiseerd. Alternatieven voor het instrument subsidie zijn bijvoorbeeld regels of voorlichting.</p>
Doeltreffend (ook wel effectiviteit / effectief)	<p>Doeltreffendheid is de mate waarin doelen, maatschappelijke effecten en prestaties van het beleid ook echt worden bereikt. Hierbij gaat het om de vraag of er een oorzakelijk verband bestaat tussen wat de gemeente doet of presteert en wat de gemeente daarmee wil bereiken. Anders gezegd betreft het de vraag of datgene wat bedoeld wordt met het beleid, ook daadwerkelijk wordt bereikt. Het college hoort in de programmabegroting zichtbaar te maken wat de doelen zijn en wat het college met die doelen wil bereiken. Daarmee wordt in de programmabegroting de basis gelegd voor een verantwoording over doeltreffendheid in de jaarstukken. De raad kan zich daarover bij de bespreking van de jaarstukken uitspreken.</p>

Effectief (effectiviteit)	Zie doeltreffendheid.
Efficiënt (efficiëntie)	Zie doelmatigheid.
Evalueren	Evaluatie is het verzamelen, verklaren en presenteren van informatie om zo de waarde van een resultaat of proces te bepalen. Het kan gaan om het waarderen van de resultaten van een organisatie, maar ook om het waarderen van alternatieve oplossingen. Het kan ook het inschatten van het belang en de betekenis van een onderwerp.
Exploitatiesubsidie	Een exploitatiesubsidie wordt gegeven aan instellingen die voor hun financiering (deels) van overheidsgeld afhankelijk zijn.
Horizonbepaling	Als tevoren duidelijk is dat de subsidie na een bepaalde periode of om een andere reden stopt, wordt een horizonbepaling in de beschikking opgenomen.
Indicator(en)	Kengetal (getallen, percentages, etc.). Een concrete aanwijzing waarmee iets gemeten kan worden. Een indicator is een meetbaar verschijnsel dat een signalerende functie heeft. Het kan bijvoorbeeld een aanwijzing zijn voor de mate van kwaliteit. Als een indicator afwijkt van een afgesproken norm is bijsturing mogelijk.
Inefficiënties	Ondoelmatig: iets dat te veel middelen (tijd, geld, moeite, inspanning, personeel) kost om het doel te bereiken.
Jaarcyclus	Het vaste proces dat in een jaar altijd wordt gevolgd. <i>Voorbeelden:</i> beleidscyclus, subsidiecyclus of planning- en controlcyclus.
Jaarrekening	De jaarrekening bestaat uit de programmarekening en de balans (inclusief toelichting). In de programmarekening worden per programma de cijfers van de dynamische begroting en die van de jaarrekening gepresenteerd. Eventuele verschillen worden geanalyseerd (voor de lasten en baten gescheiden). De balans geeft de stand van zaken van de omvang en de samenstelling van het vermogen van de gemeente.
Jaarstukken	De jaarstukken zijn het jaarverslag en de jaarrekening. Met het jaarverslag (inhoudelijk) en de jaarrekening (financieel) legt het college volledige verantwoording af aan de raad over de uitvoering van de begroting.

Jaarverslag (ook wel: programmaverslag)	<p>Het jaarverslag maakt deel uit van de jaarstukken. Het is de beleidsinhoudelijke verantwoording over de programma's en de verplichte paragrafen uit de programmabegroting. In het jaarverslag beantwoordt het college de drie w-vragen:</p> <p>1. Wat is bereikt? Uitleg in hoeverre de beoogde doelen uit de begroting (onder de vraag 'wat willen we bereiken') feitelijk zijn bereikt. De mate waarin doelen bereikt zijn wordt afgezet tegen voornemens uit de begroting.</p> <p>2. Wat hebben we daarvoor gedaan? Uitleg in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden. De mate waarin activiteiten uitgevoerd zijn wordt afgezet tegen de voornemens uit de begroting.</p> <p>3. Wat heeft het gekost? Het antwoord op deze derde w-vraag wordt in het verslag in hoofdlijnen gegeven. Een meer gedetailleerde, financiële uitleg is opgenomen in de jaarrekening.</p>
Kaasschaafmethode	<p>Een manier van bezuinigen waarbij iedereen een beetje inlevert, ongeacht de behaalde resultaten en uitgevoerde werkzaamheden. Ook: op veel posten een beetje inhouden. Het kan een manier zijn om (echte) politieke keuzes te vermijden.</p>
Kaderstellend(e rol)	<p>De raad gaat over de hoofdlijnen van het beleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat willen we bereiken? - Wat gaan we daarvoor doen? - Wat mag het kosten? <p>De raad heeft budgetrecht. Dat betekent dat de raad de verdeling van het geld over de verschillende beleidsterreinen bepaalt. Daarnaast maakt de raad afspraken met het college over het proces van grote beleidstrajecten. Ook stelt de raad verordeningen vast.</p>
Kapitaalvernietiging	<p>Iets van waarde kapot maken of niet gebruiken. Het woord wordt meestal gebruikt om aan te geven dat het onverantwoord is om iets buiten gebruik te stellen, met als argument dat het in het verleden veel gekost heeft.</p>
Maatschappelijk doel	<p>De gemeente wil een doel bereiken in de samenleving. <i>Voorbeeld</i> van een maatschappelijk doel: de veiligheid in de gemeente is toegenomen.</p>
Maatschappelijk effect	<p>Dat wat de inwoner merkt. Waarneembare / meetbare gevolgen en/of resultaten van (gemeentelijk) handelen in de samenleving. <i>Voorbeeld</i> van een maatschappelijk effect: In 2012 is het percentage bewoners dat zich (zeer) veilig voelt in hun wijk toegenomen met 15%.</p>
Maatschappelijk middenveld	<p>Maatschappelijk middenveld is het geheel aan particuliere (maatschappelijke) instellingen in de samenleving. Zij vertegenwoordigen verschillende groepen, meningen en belangen. Ze kunnen publieke taken uitvoeren, maar dit hoeft niet. Ze hebben geen winstoogmerk.</p>
Maatschappelijke instelling	<p>Instellingen die een voor iedereen zichtbare maatschappelijke meerwaarde bieden. Maatschappelijke instellingen zijn onder andere organisaties in onderwijs, zorg, welzijn, sport en kunst en cultuur. Het kan ook gaan om belangengroeperingen en andere initiatieven.</p>

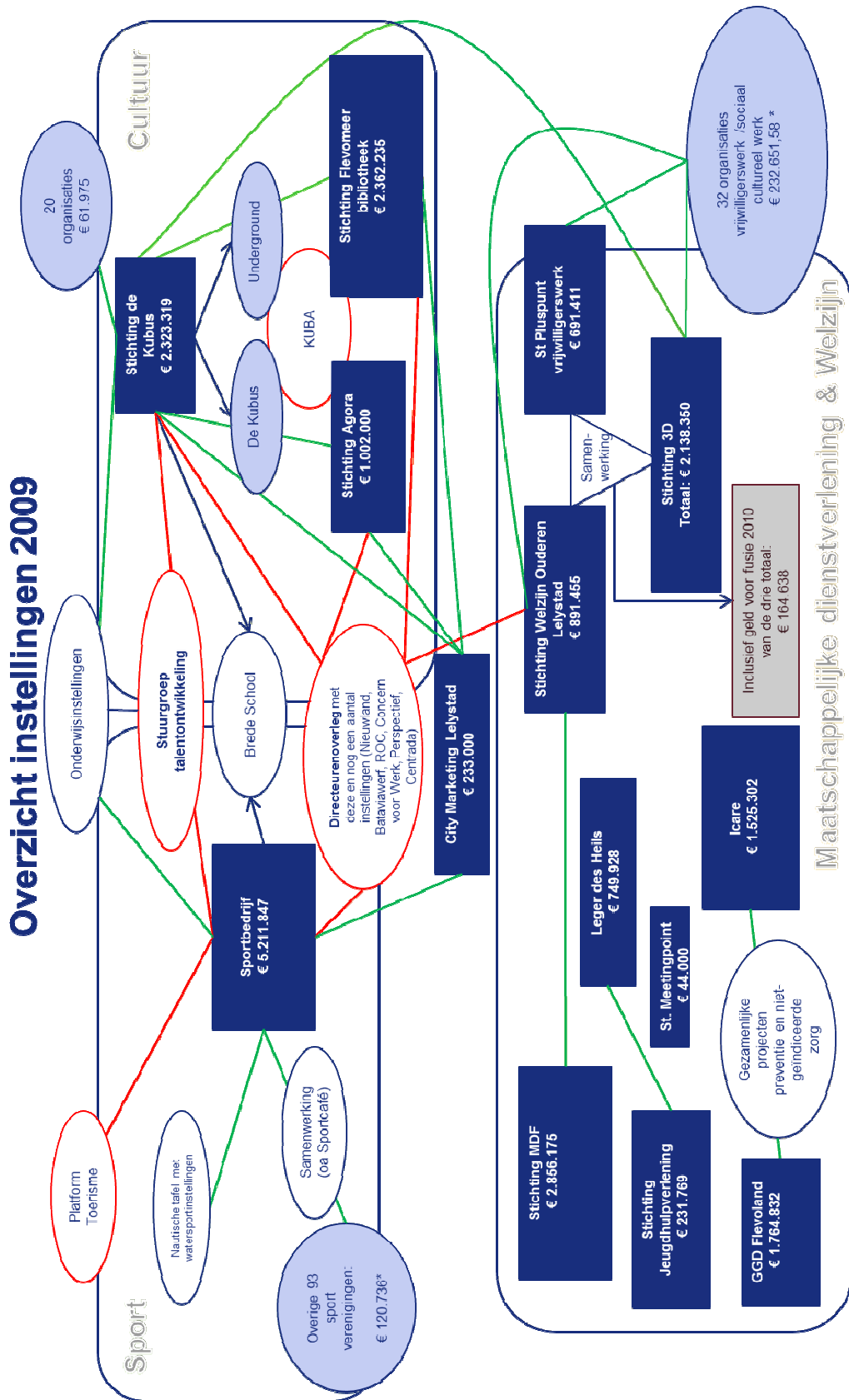
Monitoren	Het waarnemen en verzamelen van informatie over iets, gedurende langere tijd of afstand met een bepaalde bedoeling. Tijdens een proces controle uitoefenen en het proces bewaken.
Ongeoorloofd	Iets dat niet mag. Niet toegestaan. Ontoelaatbaar.
Operationaliseren	Het in meetbare kenmerken omzetten van iets dat niet concreet is.
Planning- en controlcyclus	<p>De planning en controlcyclus is een sturingsmodel voor het zo goed mogelijk beheersen van de bedrijfsvoering. De "planning" heeft betrekking op het vaststellen van doelen en deze concreet maken in actieplannen (tijdpad, verantwoordelijkheden, methoden en technieken, waaronder de meetpunten en de normen om de resultaten te meten). De "control" heeft betrekking op het organiseren en beheersen van de uitvoering, het periodiek toetsen van de uitvoering aan de meetbare doelen en de normen en het zonedig bijsturen van de uitvoering of de doelen. Daardoor ontstaat een wisselwerking met de planning. Een heldere planning & control biedt houvast om op een goede manier (bij)sturing te kunnen geven aan de (financiële) processen binnen een organisatie.</p>
Politieke keuze	<p>Dit is het kiezen tussen tegengestelde belangen. Het gaat om een afweging van belangen, een onderwerp of keuze waarover in de samenleving verschillend wordt gedacht. Dit kan leiden tot een discussie in de raad, omdat verschillende politieke partijen hier ook verschillende ideeën over hebben.</p>
Politiek relevant	<p>Een onderwerp is politiek relevant als voldaan is aan de volgende voorwaarden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Er is een keuzevraagstuk (belangenafweging en / of dilemma's in de samenleving). - Het onderwerp leeft in de samenleving. - De raad gaat erover (of wil erover gaan) door zelf te beslissen, te adviseren of te beïnvloeden. - Inhoudelijke politieke profilering is mogelijk.
Portefeuillehouder	Een wethouder / bestuurder die voor bepaalde onderwerpen verantwoordelijk is.
Prestatieafspraken	Concrete afspraken tussen gemeente en maatschappelijke instelling over de te leveren prestaties in een bepaald jaar. Zie ook: prestaties.
Prestaties	<p>Een verzameling activiteiten van instellingen. Een afrekenbare eenheid (verzameling activiteiten) die een bijdrage levert aan het gewenste maatschappelijke resultaat, waarvoor één instelling verantwoordelijk kan worden gesteld.</p> <p><i>Voorbeeld</i> van een prestatie: het buurthuis biedt in 2012 25 keer per jaar een bloemschikcursus aan. Of: Het jongerenlokaal in de wijk is in 2012 400 uur geopend.</p>

Programma-begroting	Deze vorm van begroten is sinds 2004 verplicht volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De begroting van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's. Een programma is een samenhangend geheel van werkzaamheden van de gemeente. De gemeente moet per programma nadrukkelijk ingaan op de maatschappelijke effecten en de manier waarop zij die effecten wil bereiken. Daarvoor staan drie vragen centraal: (drie w-vragen) Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? Het is de bedoeling, dat de raad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen.
Programmaverslag	Zie jaarverslag.
Projectsubsidie (incidentele subsidie)	Indien de subsidie niet van structurele aard is, maar voor een eenmalige prestatie of activiteit, wordt er gesproken van een incidentele subsidie.
Rapporteren	Schriftelijk verantwoording afleggen.
Rechtmatig	<p><i>Juridische rechtmatigheid is het</i> voldoen aan de wetten en regels. Zowel geschreven als ongeschreven recht.</p> <p><i>Financiële rechtmatigheid is dat</i> verantwoorde baten, lasten en balansmutaties passen binnen de begroting en de geldende wettelijke regelingen(waaronder gemeentelijke verordeningen). De accountant toetst de financiële rechtmatigheid.</p>
Resultaat	<p>Het bereiken van een beleidsdoel of de mate waarin een beleidsdoel van de gemeente wordt bereikt.</p> <p><i>Voorbeeld</i> van een resultaat: In 2012 is het aantal meldingen van overlast door groepen jongeren met 50% gedaald.</p>
SMART	<p>SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.</p> <p>Dit is een algemeen gehanteerde norm. Het uitgangspunt is dat aan hoe meer onderdelen wordt voldaan, hoe helderder de informatie is.</p> <p><i>Specifiek</i> = Voor maar één uitleg vatbaar.</p> <p><i>Meetbaar</i> = Er is sprake van een nulmeting én een streven of prognose.</p> <p><i>Acceptabel</i> = De uitvoerder heeft uitvoering geaccepteerd.</p> <p><i>Realistisch</i> = De haalbaarheid is onderbouwd én de gemeente heeft invloed op de realisatie.</p> <p><i>Tijdgebonden</i> = Er is een te volgen tijdpad</p>

Subsidie (Subsidieën)	Subsidie is één van de belangrijkste financiële beleidsinstrumenten die de overheid tot zijn beschikking heeft. De overheid probeert in de samenleving voor verandering te zorgen door middel van financiële prikkels. Het is geldelijke steun van de overheid en bestemd voor bepaalde activiteiten.
Subsidiebeschikking	Een beschikking is een besluit over subsidie dat door de overheid is genomen. Dit besluit is van toepassing op een bepaald persoon of een bepaalde instelling. De beschikking is altijd schriftelijk.
Subsidiegrondslag	De beschikking waarmee de subsidie wordt verstrekt, bevat de subsidiegrondslag. Deze grondslag kan zijn het exploitatietekort, een normbedrag per prestatie of een andere kwantitatieve maatstaf.
Subsidieproces (subsidiecyclus)	De stappen in het proces van toepassing van het subsidie-instrument. De belangrijkste processtappen zijn: aanvraag, beoordelen aanvraag, opstellen (subsidie- of uitvoerings)overeenkomst, subsidieverlening, controle van de subsidievoorwaarden, tussentijdse evaluatie, vaststelling subsidie.
Subsidieregeling	De voorwaarden voor het verlenen van subsidie zijn doorgaans in een subsidieregeling opgenomen. Deze regeling behelst de procedure van de subsidieverlening. In de regeling worden ook geregeld, de wijze waarop de benodigde gegevens moeten worden verstrekt, of er een voorschot wordt gegeven en de wijze waarop de subsidie wordt vastgesteld en uitgekeerd. In de subsidieregeling kunnen ook voorwaarden worden opgenomen waaraan de gesubsidieerde instelling moet voldoen en voorwaarden die aan de subsidie gekoppeld kunnen worden. Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op de rechtsvorm en controle. Teneinde de gesubsidieerde instelling rechtszekerheid te verschaffen over de continuïteit van de financieringsbron, kan een opzegtermijn worden opgenomen. Als van tevoren duidelijk is wanneer een subsidie stopt, wordt een horizonbepaling opgenomen.
Transactiekosten	Transactiekosten zijn administratieve kosten die moeten worden gemaakt voor het verstrekken van een subsidie. Bijvoorbeeld het zoeken naar informatie over een instelling en de activiteiten, het behandelen van een aanvraag, het opstellen van overeenkomsten, enzovoort. Transactiekosten treden op in de administratieve processen van de keten.
Uitvoeringskosten	Uitvoeringskosten zijn kosten van materieel en/of arbeid die nodig zijn voor de uitvoering van het subsidiebeleid.

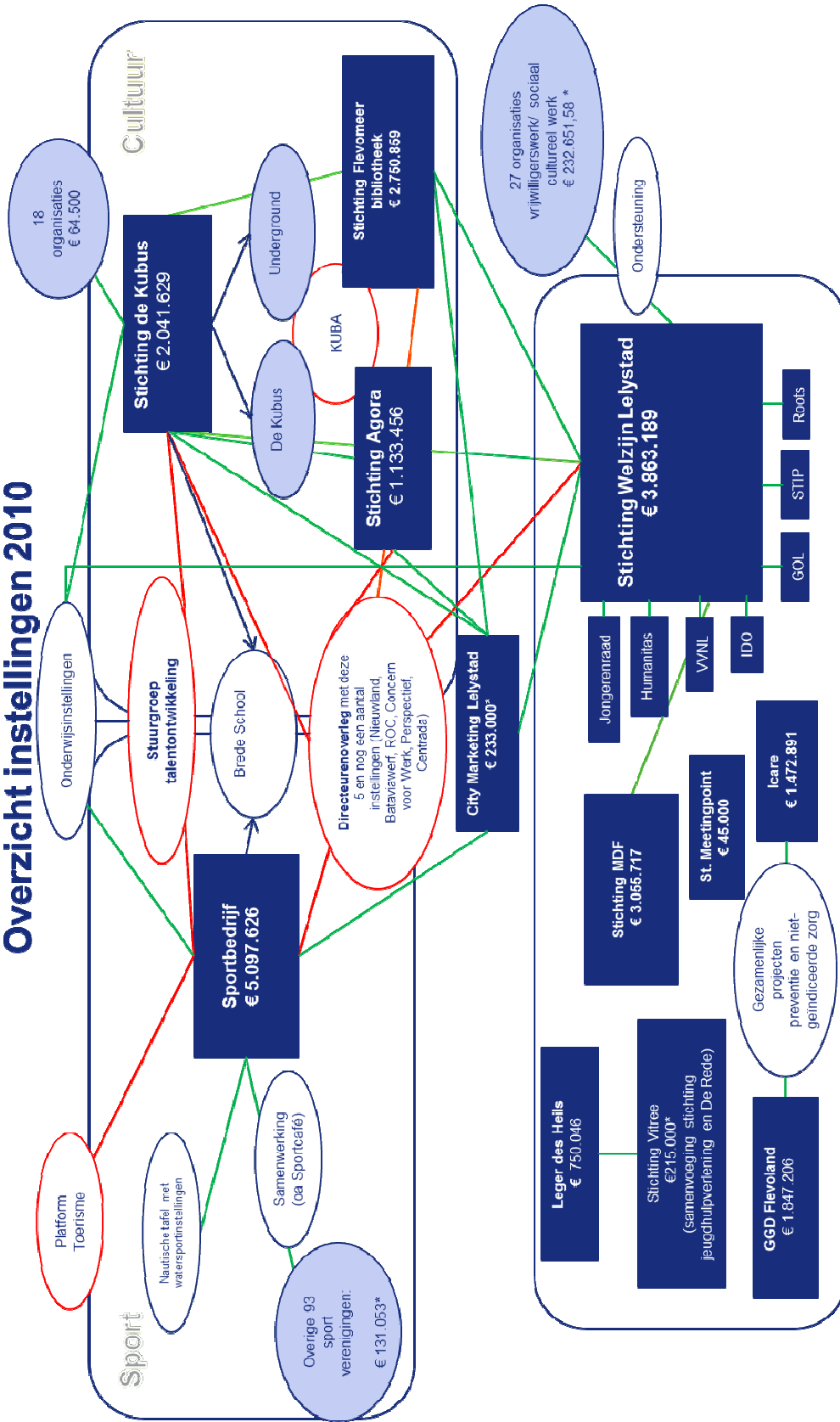
Uitvoeringsovereenkomst	Een uitvoeringsovereenkomst hoort bij de subsidiebeschikking waarmee een subsidie verleend wordt. De grote lijnen van de verlening staan in de beschikking (zoals beschrijving activiteiten en subsidiebedrag). In de uitvoeringsovereenkomst staat de uitwerking daarvan. Meestal gaat het dan om een gedetailleerde beschrijving van de afgesproken prestaties en activiteiten en eventueel de meetbare gegevens aan de hand waarvan wordt bepaald of afspraken zijn nagekomen. Soms staan er nog regels in over uitvoering, bijvoorbeeld gebouwenbeheer, rechtspositie personeel, etc).
Verantwoordingsdocumenten	De stukken waarmee instellingen aan de gemeente rapporteren over de besteding van subsidiegeld, het bereiken van doelen en het uitvoeren van de prestatieafspraken.
Verordening	Hierin worden de regels in de gemeente vastgelegd.
Visie	Een visie is een algemene voorstelling of een haalbaar ideaalbeeld van de toekomst (van een organisatie). Een doordachte mening over een kwestie en hoe zich die zou moeten ontwikkelen.
Waarderingssubsidie	Bij een waarderingssubsidie is het voorbestaan van de instelling niet van de subsidie afhankelijk. De subsidie is uitsluitend bedoeld als blijk van waardering.

Bijlage : Sociogrammen.



Sociogram
 Overzicht van het netwerk van instellingen die middelen ontvangen van de gemeente Lelystad uit het algemeen budget. De bedragen zijn de totaalontvangen bedragen in het jaar 2009.

Overzicht instellingen 2010



Sociogram

Overzicht van het netwerk van instellingen die middelen ontvangen van de gemeente Lelystad uit het algemeen budget. De bedragen zijn de totaal ontvangen bedragen in het jaar 2010. Wat betreft onderlinge netwerken is extra ingezoomd op de relaties van De Kubus, Sportbedrijf en Stichting Welzijn Lelystad.



Legenda bij de sociogrammen.

Bijlage : motie 10 van 30 november 2010.



Fractie
p/a Waterland 35
8245 GG LELYSTAD
tel./fax: 0320-842053
KvK: 390.77.086
Postbank: 43.04.014
www.inwonerspartij.nl

MOTIE

M 14
(herzien)

Betreft : Agendapunt 10
Inzake : 'Upgrade' subsidiegelden

De raad van de gemeente Lelystad, in vergadering bijeen op dinsdag
1 december 2010.

Constateernde dat:

- De huidige dwarsverbanden bij het verstrekken van subsidies niet meer transparant en daarmee onduidelijk zijn.

Overwegende dat:

- Het voor de raad helder en duidelijk moet zijn op welke wijze het subsidiebeleid wordt uitgevoerd inbegrepen de (totale) geldstromen die daarmee gepaard gaan.

Besluit:

- In het overdrachtsdocument 2010 dient de geldstroom verbonden aan het subsidiebeleid inzichtelijk te worden gemaakt. Hierbij gaat het met name om de 'dwarsverbanden' binnen de Lelystadse organisaties transparant in beeld te krijgen (Zie als voorbeeld het overzicht van 3D).

En gaat over tot de orde van de dag

Gemeenteraadsfractie InwonersPartij

W. Jansen
Fractievoorzitter

aangenomen 1/12 JW

Bijlage : motie 20 van 3 juli 2012.



M O T I E

Naar aanleiding van agendapunt: 8

Onderwerp: Raadsvoorstel Kadernota 2013 - 2016

De raad van de gemeente Lelystad, in vergadering bijeen d.d. 3 juli 2012

overwegende dat:

de uitvoering van het gemeentelijk beleid voor een deel plaats vindt door het verlenen van subsidies aan de diverse in Lelystad werkzame maatschappelijke instellingen;

de raad daarom voor de uitvoering van zijn kaderstellende en controlerende rol inzicht dient te hebben in de daarmee beoogde maatschappelijke doelstellingen en de mate waarin deze via deze subsidierelaties worden gerealiseerd;

Verzoekt het college;

Vóór de behandeling van de programmabegroting 2013 – 2016 de raad een overzicht te verstrekken van de instellingen waarmee een subsidierelatie bestaat, de subsidiebedragen per instelling, de beoogde maatschappelijke effecten van de subsidieverlening en de daarvoor geldende prestatieafspraken.

en gaat over tot de orde van de dag.

Ondertekening:

CDA,

Lijst Simon Polman,

Lelystads Belang,

