

Onderzoek naar het subsidiebeleid in de gemeenten

Alphen-Chaam en Baarle-Nassau

onderzoeksopzet

Inhoudsopgave

1	Aanleiding	2
2	Doel- en vraagstelling.....	2
3	Methode en werkwijze	3
3.1	Fase 1: Opzet van het subsidieproces	3
3.2	Fase 2: Totaaloverzicht subsidierelaties.....	4
3.3	Fase 3: Werking van het subsidieproces - doelmatigheid	4
3.4	Fase 4: Werking van het subsidieproces - doeltreffendheid	5
3.5	Fase 5: Rapportage, hoor en wederhoor	5
4	Tijdsplanning.....	6
	Bijlage: Normenkader.....	7

1 Aanleiding

De Rekenkamercommissie Alphen-Chaam / Baarle-Nassau voert in 2011 een onderzoek uit naar het subsidiebeleid van beide gemeenten. Tot dit onderwerp is de rekenkamercommissie gekomen naar aanleiding van een analyse van de programmabegroting en een inventarisatie onder de raadsfracties.

Het verstrekken van subsidies is een instrument van de gemeente om haar doelstellingen te realiseren. Om dit instrument op een goede manier in te kunnen zetten, is het van belang dat de gemeente heldere keuzes maakt over de in te zetten *soorten* subsidies (budgetsubsidies, waarderingssubsidies) en het te hanteren subsidieproces. Daarnaast zal de gemeente goede afspraken willen maken met gesubsidieerde instellingen over de wijze waarop deze over hun activiteiten rapporteren. Alleen dan kunnen college en raad immers achterhalen of de verstrekte subsidies daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde gemeentelijke doelen.

Met dit onderzoek naar subsidiebeleid gaat de rekenkamercommissie na op welke wijze de gemeenten Alphen-Chaam en Baarle-Nassau hun subsidieproces hebben ingericht. In deze onderzoeksopzet laat de rekenkamercommissie Alphen-Chaam/Baarle-Nassau zien op welke manier zij dit gaat doen.

2 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Inzicht bieden in het subsidieproces binnen de gemeenten Alphen-Chaam en Baarle-Nassau, om aan de hand daarvan te komen tot eventuele voorstellen om dit proces doelmatiger en doeltreffender te laten verlopen.

De voor dit onderzoek geformuleerde centrale vraagstelling luidt:

Op welke wijze krijgt het subsidieproces binnen de gemeenten Alphen-Chaam en Baarle-Nassau vorm en welke verbeteringen (in termen van doelmatigheid en doeltreffendheid) zijn mogelijk?

2.1.a Gehanteerde definitie doelmatigheid en doeltreffendheid

De *doelmatigheid* onderzoekt de rekenkamercommissie door na te gaan in hoeverre het subsidieproces in de praktijk verloopt binnen de voorgeschreven termijnen en volgens de schriftelijke procesbeschrijvingen.

De *doeltreffendheid* onderzoekt de rekenkamercommissie door te kijken naar de prestatieafspraken die aan een aantal geselecteerde subsidierelaties ten grondslag liggen, inclusief de verantwoording die de gesubsidieerde instellingen hierover afleggen. Daarbij onderzoekt de rekenkamercommissie uitsluitend of de gemeente voldoende heeft *geborgd* dat zij kan sturen op een doeltreffende inzet van subsidieverstrekking. Zijn de prestatieafspraken met gesubsidieerde instellingen voldoende meetbaar, specifiek en tijdgebonden geformuleerd? Is bij de gesubsidieerde instelling duidelijk wat de gemeente verwacht? Verantwoordt de gesubsidieerde instelling ook over het bereik van beoogde doelgroepen en doelen?

2.1.b Deelvragen

De centrale vraagstelling heeft de rekenkamercommissie uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Opzet van het subsidieproces

1. Wat is de kwaliteit van de kaders die raad over subsidies heeft vastgesteld?
2. Wat is de kwaliteit van de wijze waarop het subsidieproces *in opzet* is vormgegeven?
3. Welke soorten subsidies verleent de gemeente (budget, waardering enz) en waarom?

Werking van het subsidieproces (doelmatigheid)

4. In hoeverre houdt de gemeente zich aan de voorgeschreven termijnen voor het afhandelen van subsidieaanvragen?
5. In hoeverre werkt de gemeente in de praktijk volgens het voorgeschreven subsidieproces?

Werking van het subsidieproces (doeltreffendheid)

6. In hoeverre liggen aan de subsidieverstrekking heldere prestatieafspraken ten grondslag?
7. In hoeverre verantwoorden de gesubsidieerde instellingen over het behalen van deze afspraken (doelgroepbereik, realiseren van prestaties, bijdragen aan gemeentelijke doelen)?

3 Methode en werkwijze

De rekenkamercommissie voert het onderzoek uit in vier fasen.

3.1 Fase 1: Opzet van het subsidieproces

In de eerste fase brengt de rekenkamercommissie in kaart welke kaders de raad heeft gesteld op het gebied van subsidieverlening en hoe het college aan die kaders invulling geeft. Met behulp van een documentenanalyse maakt de rekenkamercommissie het subsidiebeleid van de gemeenten Alphen-Chaam en Baarle-Nassau inzichtelijk. Het gaat hierbij om een analyse van:

- de subsidieverordening;
- eventuele andere door de raad vastgestelde kaders op het gebied van subsidieverstrekking;
- planning-en-control-documenten (programmabegrotingen).

De rekenkamercommissie beoordeelt de kwaliteit van de kaders aan de hand van een vooraf opgesteld normenkader. Speciale aandacht gaat onder andere uit naar de vraag of de raad heeft vastgelegd op welke wijze hij zelf betrokken wil zijn in het stellen van kaders en het controleren op subsidiebeleid.

Vervolgens onderzoekt de rekenkamercommissie hoe het subsidieproces in Alphen-Chaam en Baarle-Nassau is georganiseerd. Zij gaat na hoe de subsidieverordening (en andere door de raad vastgestelde kaders) is omgezet in specifieke doelen en procedures. Hiervoor analyseert de rekenkamercommissie relevante procesbeschrijvingen en protocollen. Daarnaast houdt zij een interview met een betrokken beleidsambtenaar.

Resultaat fase 1

- Inzicht in de kwaliteit van de kaders die de raad over subsidiebeleid heeft vastgesteld.
- Inzicht in de kwaliteit van de inrichting van het subsidieproces.
- Beantwoording deelvragen 1 en 2.

3.2 Fase 2: Totaaloverzicht subsidierelaties

In de tweede fase maakt de rekenkamercommissie een totaaloverzicht van alle subsidierelaties die de gemeenten Alphen-Chaam en Baarle-Nassau is aangegaan. Dit overzicht geeft inzicht in de omvang van de subsidies, de soorten subsidies, de instellingen die subsidies ontvangen en de begrotingsprogramma's waaraan de subsidies een bijdrage leveren. Zij doet dit door aan het college een overzicht te vragen. Door middel van een interview met een betrokken medewerker wordt het overzicht toegelicht, en eventuele gaten gevuld. Hierbij gaat ook aandacht uit naar andersoortige donaties die de gemeente aan instellingen doet, zonder dat deze vallen onder de officiële subsidieverlening.

Op basis van het overzicht selecteert de rekenkamercommissies vier subsidierelaties voor het toetsen van de werking van het subsidieproces (fase 3). In het interview met de betrokken medewerker van de gemeente vraagt de rekenkamercommissie om de afwegingen over de keuzes voor de verschillende soorten subsidies uit te leggen.

Resultaat fase 2

- Inzicht in de soorten subsidies die de gemeente verleent en de overwegingen die hieraan ten grondslag liggen.
- Beantwoording deelvraag 3.

3.3 Fase 3: Werking van het subsidieproces - doelmatigheid

In deze fase onderzoekt de rekenkamercommissie de werking van het subsidieproces in de praktijk. Zij richt zich in deze fase op de doelmatigheid van het proces. Om de doelmatigheid te toetsen, gaat de rekenkamercommissie na in hoeverre Alphen-Chaam en Baarle-Nassau zich houden aan de voorgeschreven termijnen voor aanvragen, beoordeling en verstrekking van subsidies. Zij selecteert hiertoe voor zowel Alphen-Chaam als Baarle-Nassau vier instellingen die subsidie ontvangen, waarvoor zij het proces van aanvraag tot beoordeling in kaart brengt. Daarbij toetst de rekenkamercommissie niet alleen het naleven van de termijnen, maar tevens de mate waarin de gemeente zich houdt aan het voorgeschreven proces, zoals in kaart gebracht in fase 1.

De rekenkamercommissie komt tot de bovenstaande informatie door middel van een analyse van subsidieaanvragen en beschikkingen. Daarnaast vraagt zij in het in fase 2 genoemde interview met een betrokken ambtenaar naar de wijze waarop het proces tot subsidieverlening in de praktijk plaatsvindt. Tot slot voert zij vier interviews met de vertegenwoordigers van de gesubsidieerde instellingen.

Resultaat fase 3

- Inzicht in de mate waarin de gemeente zich in de praktijk houdt aan de voorgeschreven termijnen voor aanvragen, beoordeling en verstrekking van subsidies.
- Inzicht in de mate waarin de gemeente zich houdt aan het voorgeschreven proces.
- Beantwoording deelvragen 4 en 5.

3.4 Fase 4: Werking van het subsidieproces - doeltreffendheid

In de vierde onderzoeksfase richt de rekenkamercommissie zich, net als in fase 3, op de werking van het subsidieproces in de praktijk. De focus ligt in deze fase echter op de mate waarin de doeltreffendheid in dat proces gewaarborgd is. Voor de vier geselecteerde instellingen die van de gemeente subsidie ontvangen, gaat de rekenkamercommissie na of er aan de subsidieverstrekking heldere prestatieafspraken ten grondslag liggen. Bovendien toetst de rekenkamercommissie of de betreffende instellingen verantwoording afleggen over het nakomen van die prestatieafspraken. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente op basis van deze informatie zicht moet kunnen houden op de mate waarin de doelen die zij met subsidieverstrekking voor ogen had, worden bereikt.

Om tot de nodige informatie voor fase 4 te komen, maakt de rekenkamercommissie allereerst gebruik van een documentenanalyse van de verantwoordingsinformatie die de vier geselecteerde instellingen naar de gemeente sturen. Aanvullend daarop maakt de rekenkamercommissie gebruik van de interviews met de vier instellingen (uit fase 3).

Resultaat fase 4

- Inzicht in de mate waarin aan subsidieverstrekking heldere prestatieafspraken ten grondslag liggen.
- Inzicht in de mate waarin de gesubsidieerde instellingen verantwoording afleggen over het nakomen van die afspraken.
- Beantwoording deelvragen 6 en 7.

3.5 Fase 5: Rapportage, hoor en wederhoor

In deze fase van het onderzoek stelt de rekenkamercommissie - op basis van een analyse van de verzamelde informatie - voor beide gemeenten een nota van bevindingen op. Hierin geeft zij antwoord op de centrale onderzoeksvraag en doet zij aanbevelingen voor een doelmatiger en doeltreffender verloop van het subsidieproces. De rekenkamercommissie formuleert het rapport kort en bondig en neemt achtergrondinformatie zoveel mogelijk op in de bijlagen.

Na verwerking van het ambtelijk hoor en wederhoor (gericht op verificatie van de feiten door de ambtelijke organisatie) en het bestuurlijk wederhoor (een reactie op de inhoud door het college), presenteert de rekenkamercommissie de resultaten van het onderzoek aan de gemeenteraden van Alphen-Chaam en Baarle-Nassau. In de centrale boodschap maakt de rekenkamercommissie de overeenkomsten en de verschillen tussen Baarle-Nassau en Alphen-Chaam inzichtelijk.

Resultaat fase 5

- Voor beide gemeenten heldere en beknopte nota van maximaal 20 pagina's met de bevindingen van het onderzoek, waarin de centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord.
- Een voorzet voor conclusies en aanbevelingen.

4 Tijdsplanning

Onderstaande tabel maakt de planning van het onderzoek inzichtelijk.

Fase	Periode
Fase 1: Opzet van het subsidieproces	Februari 2011
Fase 2: Totaaloverzicht subsidierelaties	Februari 2011
Fase 3: Werking van het subsidieproces - doelmatigheid	Maart - april 2011
Fase 4: Werking van het subsidieproces - doeltreffendheid	April - mei 2011
Fase 5: Rapportage, hoor en wederhoor	Juni 2011

Bijlage: Normenkader

Onderstaande tabel maakt inzichtelijk welke normen de rekenkamercommissie hanteert in het onderzoek.

Normen over de opzet van het subsidieproces		
	Norm:	Deelvraag:
1	<p>De raad heeft een duidelijk aanwijsbaar en kwalitatief hoogwaardig kader voor het <i>subsidie</i>beleid vastgesteld. Deze kwaliteit blijkt uit het feit dat dit kader:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een visie op subsidieverstrekking formuleert, waarin de raad ingaat op beoogde maatschappelijke effecten; - specifieke, meetbare en tijdgebonden doelen bevat; - voorwaarden en criteria geeft aan de hand waarvan de gemeente bepaalt welke instellingen zij wel of niet subsidieert. 	1
2	<p>Het college (en/of de ambtelijke organisatie) heeft de kaders van de raad uitgewerkt in een procesomschrijving waarin staat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - welke stappen in het subsidieproces gezet dienen te worden en door wie; - hoe taken en bevoegdheden zijn verdeeld; - welke afhandelings- en reactietermijnen betrokken ambtenaren dienen te hanteren; - op welke wijze de gemeente dient te communiceren met gesubsidieerde instellingen; - in welke gevallen raad en/of college betrokken dienen te worden bij het subsidieproces; - welke soorten subsidies de gemeente in welke gevallen inzet. 	2 + 3

Normen over de doelmatigheid van het subsidieproces		
	Norm:	Deelvraag:
3	De gemeente houdt zich aan de afhandelingstermijnen die wettelijk (en door de gemeente) worden voorgeschreven voor alle stappen in het subsidieproces.	4
4	De subsidieverstrekking aan de vier geselecteerde gesubsidieerde instellingen verloopt conform de procesbeschrijvingen die in de gemeente gehanteerd worden.	5

Normen over de doeltreffendheid van het subsidieproces		
	Norm:	Deelvraag:
5	<p>De gemeente heeft duidelijke (subsidie)afspraken met de vier geselecteerde instellingen gemaakt. Deze afspraken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geven aan welke activiteiten en prestaties deze instellingen dienen te leveren; - schrijven voor op welke manier deze instellingen verantwoording af dienen te leggen over de wijze waarop zij hebben bijgedragen aan deze gemeentelijke doelen. 	6
6	De vier geselecteerde gesubsidieerde instellingen leggen in de praktijk verantwoording af over de mate waarin de activiteiten en prestaties in de subsidiebeschikking in de praktijk zijn behaald.	7

