

**Sturing
van
Subsidiestromen
in de gemeente
Eemsmond**

januari 2008
Jan R. Lunsing

In opdracht van de rekenkamercommissie het Hoogeland, gezamenlijke rekenkamercommissie van de gemeenten Eemsmond, Winsum en De Marne.

Inhoud

1	Onderzoeksvraagstelling en subsidie	3
1.1	Typering	3
1.2	Sturing van subsidie	4
2	Subsidiebeleid in de gemeente Eemsmond	7
2.1	Verordeningen	7
2.2	Subsidiecriteria in het Welzijnsplan.....	8
2.3	Overzicht van subsidies.....	8
2.4	Selectie van casestudies	9
3	Acht casestudies	11
3.1	Exploitatiesubsidies.....	11
3.1.1	Stichting Openbare Bibliotheek / Biblionet	11
3.1.2	Stichting Zwembaden Eemsmond	17
3.1.3	't Klokhoes Zandeweer	21
3.2	Prestatiesubsidies	23
3.2.1	Stichting Museum Menkemaborg	24
3.2.2	Op Roakeldais	27
3.3	Projectsubsidies	29
3.3.1	Seniorenvoorziening Stichting Steuntee Roodeschool	29
3.3.2	Paardendag VVV Uithuizen	33
3.4	Waarderingsubsidies	35
3.4.1	Doekegat Piratenkoor	35
4	Algemene conclusies	38
4.1	Inhoudelijke sturing.....	38
4.2	Procedurele sturing.....	39
4.3	De verhouding van instellingen tot de gemeente	41
	Literatuur en bronnen	43
	Gebruikte afkortingen	43
	Met dank aan de geïnterviewde personen	43
	Bijlage I: berekening tekorten Stichting Zwembaden	44

1 Onderzoeksvraagstelling en subsidie

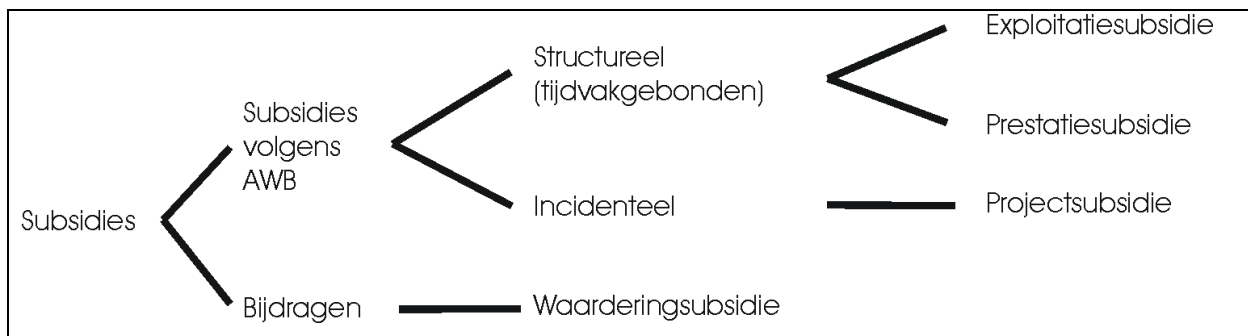
Dit rapport is één van de drie behorende tot een opdracht van de rekenkamercommissie het Hoogeland om te onderzoeken in hoeverre de besturen van de betrokken gemeenten hun subsidierelaties aansturen en beheersen, overeenkomstig de daartoe redelijkerwijs vast te stellen normen. Om deze vraag te beantwoorden, wordt een aantal deelvragen gesteld.

In dit hoofdstuk worden de algemene vragen gesteld. Deze vragen zijn hoeveel subsidies de gemeente verstrekt, welke soorten subsidies de gemeente onderscheidt en welke eisen per categorie aan het sturen en beheersen van subsidies mogen worden gesteld. In hoofdstuk twee wordt het subsidiebeleid beschreven. Het gaat daarin om de vragen op welke wijze de raad betrokken is geweest bij de subsidieverlening, in hoeverre de gemeentelijke subsidieprocessen voldoen aan de normen. In hoofdstuk drie wordt een aantal subsidies nader onderzocht. Hier wordt nagegaan hoe het beleid van de gemeente per subsidie moet worden beoordeeld en wat de voor- en nadelen van de aangetroffen werkwijze zijn. Per onderzochte subsidie wordt, als een soort voorschot op het laatste hoofdstuk, een aantal aanbevelingen genoteerd. Uiteindelijk leidt dit in hoofdstuk vier tot een overzicht van mogelijke verbeteringen aan de bestaande regelgeving, procedures en/of de gebruikelijke processen.

Om deze vragen te beantwoorden, volgt eerst een theoretische beschouwing van wat we beschouwen als een subsidie en een model waarmee we de stappen in het subsidieproces kunnen beschrijven.

1.1 Typering

Subsidie is volgens de wet¹ de aanspraak op financiële middelen die door een bestuursorgaan worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Aangezien subsidies zeer sterk van aard kunnen verschillen, wordt in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen diverse soorten. Bij deze typering wordt onderverdeling aangebracht tussen subsidies volgens de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) en bijdragen, waarvoor een minder strak regime geldt.



figuur 1: typering van subsidies

In figuur 1 zijn de typering schematisch aangegeven. Sommige, in de regel kleine subsidies, voldoen nauwelijks aan de regels die gesteld worden in de Awb. Er is weliswaar sprake van een aanvraag, maar de vaststelling wordt feitelijk gelijk gesteld aan het verlenen en het

¹ Art 4:21 Awb

uitbetalen van de subsidies. Deze subsidies kunnen worden gezien als een waardering voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit. Daarom worden zij ook wel waarderingssubsidies genoemd.

Bij grotere subsidies wordt onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele subsidies. Incidenteel zijn subsidies die eenmalig worden gegeven, vaak voor een bepaald project. Daarom worden zij ook wel projectsubsidies genoemd.

De volgende onderverdeling is die van structurele subsidies. Deze subsidies, die in de regel jaarlijks worden gegeven, soms voor een jaarlijkse activiteit, maar soms ook voor een voortdurende activiteit zoals het open houden van een bibliotheek of een museum, zijn in te delen als exploitatiesubsidies, waar het subsidiebedrag wordt aangepast aan de exploitatiebegroting van de ontvanger, zodat die het hoofd boven water kan houden en prestatiesubsidies, waar het subsidiebedrag wordt aangepast aan de geleverde prestaties. Bij de eerste wordt de begroting als uitgangspunt genomen, terwijl bij de tweede een overzicht van geleverde prestaties bepalend is voor de hoogte van de subsidie.

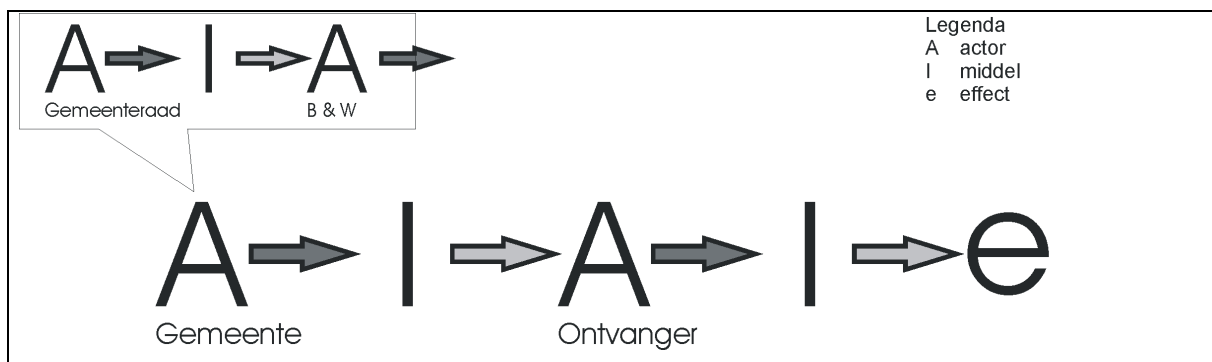
In de gemeente Eemsmond wordt een andere verdeling gehanteerd. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen structurele, incidentele en budgetsubsidies. Budgetsubsidies zijn, net als de structurele subsidies, in bovenstaande indeling terug te vinden als structurele subsidies. Dat betekent dat we de subsidies afzonderlijk moeten beoordelen, om ze te kunnen indelen volgens de typering van figuur 1.

Volgens de definitie is een budgetsubsidie een subsidie die aan een ontvanger wordt gegeven, waarbij de ontvanger zelf moet zien of hij ermee rond kan komen. Tekorten worden niet door extra subsidie opgevangen en overschotten horen niet automatisch te leiden tot korting op de subsidie, zoals bij een exploitatiesubsidie. Als er aan het budget duidelijke prestaties worden gekoppeld, kunnen budgetsubsidies als prestatiesubsidie worden gezien. Als er geen duidelijke prestaties aan verbonden worden, kan het een exploitatiesubsidie zijn, tenzij, zoals de gemeente Eemsmond stelt, eventuele tekorten op de exploitatie niet worden aangevuld. In dat geval zijn ze niet onder te brengen in de figuur.

1.2 Sturing van subsidie

Subsidie is een middel waarmee de overheid invloed kan hebben op gedrag van burgers en organisaties. In figuur 2 is modelmatig aangegeven, hoe dat in zijn werk gaat. De actor Gemeente gebruikt het middel, in dit geval subsidie, om de actor Ontvanger over te halen zijn gedrag te veranderen. Als de actor (A) ontvanger een bibliotheek is, kunnen bijvoorbeeld openingstijden worden afgesproken of als het een stichting is die de vierdaagse organiseert, kan geld worden gegeven, zodat de stichting de organisatie ter hand neemt. Het effect (e) is in het eerste geval een aantal uren waarin de bibliotheek open is, en in het tweede geval een georganiseerde avondvierdaagse. Het instrument (I), tussen de gemeentelijke actor en de ontvangende actor, bestaat dus uit financiële middelen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan een betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

De gemeentelijke actor kan intern weer uitgesplitst worden in een actor gemeenteraad die probeert het college te beïnvloeden. Dat levert een vergelijkbare tekening op, zoals in figuur 2 te zien is. De actor gemeenteraad kan besluiten nemen, die het beleid van het college inkaderen. Op deze wijze kan de gemeenteraad dus sturend optreden en er voor zorgen dat het college sturend optreedt volgens de door haar geuite wil.

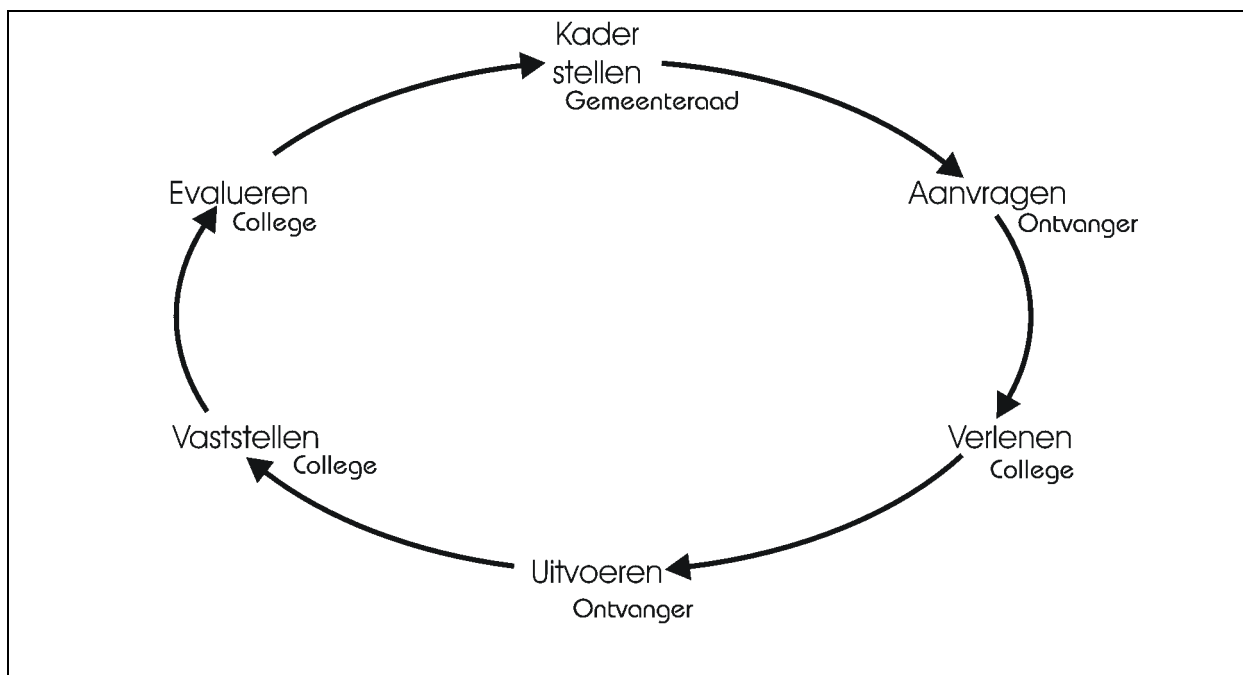


figuur 2: subsidie en haar effect

Wat figuur 2 duidelijk maakt, is dat het beoogde effect nogal een eind van de sturende actoren staat. Het gaat dus om de middelen die worden ingezet. Hoe sturend zijn deze middelen? Is de subsidie een vrij te besteden bedrag, of worden duidelijke eisen gesteld aan de te leveren prestaties en wordt er wel gecontroleerd?

De figuur is natuurlijk een sterke vereenvoudiging van de werkelijke wereld. De gemeenteraad staat natuurlijk onder invloed van tal van andere actoren, zoals subsidieontvangers of klanten van subsidieontvangers, die subsidies verhoogd willen zien. Of de wethouder van financiën, die maar al te vaak op zoek is naar bezuinigingen en daarom misschien subsidies wil afbouwen. Om maar een paar voorbeelden te noemen. Bovendien zijn raadsleden met veel meer zaken bezig, zodat het heldere overzicht van deze figuur sterk vertroebeld is.

In **figuur 3** worden de verschillende momenten getekend. Beleidsprocessen worden vaak gezien als een cyclisch proces (Dunn 2004). Door gebruik te maken van de wettelijke voorschriften in hoofdstuk 4 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), komen we op een achttal voor ons onderzoek relevante fasen die in het subsidieproces een rol spelen.



figuur 3: subsidiëring als cyclisch sturingsproces

Overigens zal niet bij elke subsidieaanvraag de hele cyclus worden doorlopen. Voor sommige subsidies wordt bijvoorbeeld een plafond voor vier jaar vastgesteld, zodat het kader en de middelen voor vier jaar lang vast staan, en soms is de subsidie bovendien zo bekend, dat ook de

bekendmaking overgeslagen kan worden. Een welzijnsinstelling of een bibliotheek hoeft niet elk jaar te horen te krijgen, dat zij nog subsidie kan ontvangen.

In onderstaande tabel worden deze fasen nader uitgewerkt. Er is per fase een korte omschrijving opgenomen en de actor die verantwoordelijk is voor de betreffende fase. De actor gemeente is in twee actoren uiteen gerafeld, te weten het college en de gemeenteraad.

Procesfase	Betekenis	Actor	Sturingsmogelijkheden
Kaderstelling	Wettelijk regelen en bevoegdheid geven om subsidie te verlenen (Awb, verordeningen, Welzijnsplan, nota's en notities)	Gemeenteraad	Inhoudelijk beleid vaststellen
			In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen
			Uitgavenkaders vaststellen
Aanvraag	Verzoeken om subsidie (aanvraagformulieren)	College	Aanvragen uitlokken Inhoud van aanvragen beïnvloeden met behulp van formulier
Verlening	Voorlopige toezegging dat subsidie wordt verleend (beschikking)	College	Activiteitenplan en begroting verlangen
			Activiteitenplan beoordelen
			Begroting beoordelen
			In beschikking vastleggen activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie		
Uitvoering	Informereren en controleren (overleg en verzamelen van informatie over de activiteit)	College en ontvanger	Tussentijds overleg of informatieplicht
			Naleving van gestelde voorwaarden controleren
Vaststelling	Definitieve vaststelling ofwel onherroepelijk maken van de subsidie (beschikking)	College	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing
			Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing
Evaluatie	Onderzoeken effectiviteit, efficiëntie en rechtmatigheid van subsidies (onderzoek)	College	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies
		College en eventueel raad	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie

Tabel 1: fasering subsidie

Deze indeling wordt bij de beoordeling van de casestudies gebruikt als toetsingskader. Er zal per sturingsmogelijkheid een beoordeling worden gegeven van +, ± of - hetgeen respectievelijk betekent dat de mogelijkheid goed, matig of slecht benut is. Dat is een grove indicatie, zodat een toelichting per beoordeling is toegevoegd om meer inzicht te geven hoe tot de beoordeling is gekomen.

In de komende hoofdstukken wordt het subsidiebeleid van de gemeente in grote lijnen geschetst, waarna een selectie van acht subsidies nader wordt onderzocht. Het onderzoek is gedaan op basis van interviews met een ambtenaar en het opvragen van documenten. Verder zijn twee raadsleden geïnterviewd en bij alle aanvragers van subsidies die in hoofdstuk drie worden beschreven, is informatie gebruikt uit interviews met vertegenwoordigers van de aanvragende instantie.

Voor niet-juristen is het van belang te weten, dat de Awb verlening beschouwt als een voorlopige toezegging dat een aanspraak op betaling mogelijk wordt (art. 4:29 Awb) en dat de vaststelling beschouwd wordt als een aanspraak op de betaling, die de verlening dus onherroepelijk maakt (art. 4:42 Awb). In dit document zal deze terminologie gebruikt worden².

² Zelfs een vaststelling is niet definitief, omdat die in zeer uitzonderlijke gevallen binnen vijf jaar kan worden ingetrokken op grond van art. 4:49 Awb. Dit is overigens zo uitzonderlijk, dat het niet in dit onderzoek betrokken hoeft te worden.

2 Subsidiebeleid in de gemeente Eemsmond

In dit hoofdstuk wordt het subsidiebeleid beschreven. Doelen en financiële kaders zijn gebaseerd op de begroting en het collegeprogramma van de gemeente. Dit is nader vormgegeven in het Welzijnsplan en twee subsidieverordeningen, die zijn gegrond op de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). Eemsmond gaat er bewust mee om, zoals blijkt uit het Welzijnsplan 2005-2008, waarin een bijlage over de Awb is opgenomen.

De Awb kadert in titel 4.2 het geven van subsidie behoorlijk af. De gemeente kan nadere voorschriften geven, deels ter detaillering van de wijze waarop subsidie wordt gegeven en deels ter detaillering van wie de subsidieontvangers kunnen zijn en hoeveel zij kunnen ontvangen. Het eerste wordt geregeld in gemeentelijke subsidieverordeningen. In Eemsmond zijn dat er twee. De Kaderverordening (2005) en de Zwembadverordening (1998). Verdere detaillering en de bedragen die ontvangers kunnen aanvragen zijn te vinden in het Welzijnsplan en bijbehorende nota's.

Het spreekt voor zich, dat hierin niet uitputtend is vastgelegd wie welke subsidie ontvangt. Soms ontstaan nieuwe initiatieven waarvan men zou kunnen vinden dat zij subsidie zouden moeten ontvangen, of eindigen initiatieven, zodat het onzinnig is langer subsidie te geven. Toch worden in het Welzijnsplan de meeste ontvangers met naam en maximale subsidie genoemd. Zoals in voorgaand hoofdstuk te zien was, worden subsidies op jaarbasis of op activiteitenbasis gegeven. Dat betekent dat er of op jaarbasis, of op incidentele basis, een aanvraag is en het proces van figuur 3 min of meer rond draait.

De gemeenteraad stuurt door het aannemen van de subsidieverordeningen en het Welzijnsplan.

2.1 Verordeningen

In de gemeente Eemsmond gelden twee subsidieverordeningen. De eerste, algemene, is de Kaderverordening subsidieverstreking (2005). De tweede is de Verordening inzake de subsidiëring van de zwembaden De Dinge en De Breede. De eerste zullen we verder benoemen als Kaderverordening, terwijl de tweede afgekort wordt tot Zwembadverordening.

Beide verordeningen activeren het systeem uit de Awb waarbij subsidies eerst worden *verleend* (voorlopig en onder voorwaarden toegekend) en pas na afloop van de betreffende activiteit(en) definitief worden vastgesteld.

De Kaderverordening is duidelijk een uitwerking van de mogelijkheden die de Awb biedt. In hoofdstuk I staan de algemene bepalingen. Daarin wordt de centrale rol die het college speelt in de subsidiecyclus geëxpliciteerd. Ook wordt daarin de beslistermijn van 8 weken uit de Awb opgerekt tot 12 weken, hetgeen de gemeente overigens niet ontslaat van haar taak kennis te geven van de vertraging (4:14 Awb).

In Hoofdstuk II wordt een aantal aanvullende bepalingen op de Awb opgenomen. Hier zijn wel sturende aspecten te vinden, zoals begrotingsvoorbehoud (art. 8) en weigeringsgronden (art. 9), waarvan sommige eigenlijk ook al in de wet terug te vinden zijn, maar ook het verband wordt gelegd tussen het gemeentebelang en de subsidie. Ook wordt er een aantal nadere regels gesteld, zodat duidelijk is dat het college uitvoerder is van het beleid.

De verordening geeft in hoofdstuk III regels voor per boekjaar verstrekte subsidies. Hierbij sluit zij aan op afdeling 4.2.8 van de Awb. In het laatste hoofdstuk staan de overgangs- en slotbepalingen.

De Kaderverordening biedt in samenhang met de Awb een aantal formele sturingsmogelijkheden. Het gaat in de eerste plaats om bevoegdheidsverdelingen, ofwel wie wanneer hoe kan sturen. Naast de formele sturing, wordt in een artikel 9 van de Kaderverordening ook inhoudelijk gestuurd.

De Zwembadverordening is ouder en stamt uit 1998. Het is de bedoeling deze verordening onder te brengen in het systeem van Kaderverordening en Welzijnsplan. Aangezien het gebruik van de Zwembadverordening specifiek voor de zwembaden geldt, wordt hij hier verder buiten beschouwing gelaten. Hij komt aan bod in paragraaf 3.1.2.

2.2 Subsidiecriteria in het Welzijnsplan

De criteria voor subsidies zijn te vinden in het Welzijnsplan 2005-2008. Soms zijn deze zeer gedetailleerd, bijvoorbeeld € 0,18 per inwoner van Eemsmond voor Bureau Halt, € 0,08 per exemplaar voor lokale dorpsbladen. In andere gevallen wordt verwezen naar een overeenkomst, bijvoorbeeld voor de VVV Waddenkust Noord Groningen, die jaarlijks € 17.000 subsidie ontvangt. Voor de gemeenteraad is daardoor het Welzijnsplan het belangrijkste middel om te sturen op het subsidiebeleid.

Het Welzijnsplan bestaat uit ruwweg twee delen. De hoofdstukken 1 tot en met 4 gelden voor alle subsidiestromen en de overige hoofdstukken bespreken de subsidiestromen per sector.

Het Welzijnsplan wordt voor vier jaar vastgesteld. Dat betekent dat in de tussenliggende periode afwijkingen en wijzigingen in het subsidiebeleid marginaal zijn, tenzij het reacties zijn op incidenten. Het meest geëigende instrument daarvoor is het subsidiejaarplan. Daaromheen kunnen nog incidentele besluiten worden genomen. Echter, aangezien er meer dan 100 subsidies jaarlijks worden verleend, moge duidelijk zijn dat de raad niet jaarlijks in kan gaan op elke subsidieaanvraag. Uit het vervolg zal blijken dat het Welzijnsplan een belangrijke rol speelt bij de kaderstelling door de raad bij het verlenen van subsidies. Het stelt daardoor in belangrijke mate vast hoe er gestuurd wordt.

Naast het Welzijnsplan zijn er notities en nota's die nader invullen hoe er gestuurd wordt op deelgebieden, bijvoorbeeld de Notitie Dorpscentra en de Nota Jeugdbeleid. Dergelijke notities en nota's worden door het Welzijnsplan voorgeschreven.

2.3 Overzicht van subsidies

Het overzicht van subsidies in tabel 2 heeft betrekking op het jaar 2006. Hieruit is duidelijk, dat er een paar zeer grote subsidies en zeer veel kleine zijn. Het aantal subsidies is net iets boven de honderd. Tussen 2005 en 2006 is het bedrag, dat aan subsidies is besteed, gegroeid met 1,3%, terwijl het aantal subsidies steeg met 7,7%, zodat de gemiddelde subsidie daalde van € 6.930 naar € 6.520.

In 2006 zijn er 112 subsidies verleend. Bij de meeste ervan, 66%, gaat het om bedragen van onder de vijfhonderd euro. Slechts acht subsidies zijn boven de 10.000 euro en de grootste drie subsidieontvangers krijgen 73% van alle subsidie die de gemeente Eemsmond te verdelen heeft. Hoewel de gemiddelde subsidie aan de ontvangers afneemt, neemt de gemiddelde subsidie aan de grotere ontvangers juist toe. In 2005 krijgen de grootste drie gemiddeld 169.000 euro en een jaar later gemiddeld 177.000 euro.

De vijf budgetsubsidies zijn subsidies aan de grote instellingen. In 2006 krijgen deze samen meer dan 500.000 euro, hetgeen dus bijna 70% van alle subsidies is. Het zijn de subsidies aan beide musea, de muziekschool, de bibliotheek en de VVV.

De tweede belangrijke groep zijn de structurele subsidies. De ontvangers van deze categorie krijgen gezamenlijk 28,6% van het totaalbedrag dat de gemeente aan subsidies verstrekt. Grotere ontvangers hiervan zijn de Stichting Peuterzalen, de dorpshuizen en sociaal en cultureel werk.

Bij incidentele subsidies gaat het om betrekkelijk weinig geld. Zij krijgen in totaal slechts 1,8% van de subsidies. Het gaat daarbij om bedragen tussen de € 50 en € 3840 voor respectievelijk de commissie sociaal cultureel werk Kantens (Koninginnedag) en voor bureau Slachtofferhulp.

Cluster	Subsidieontvangers	Clustertotalen	
		Aantal	in euros
Structurele subsidies	St. Peuterspeelzalen Gemeente Eemsmond (104.500,00) St. v. Soc. en Cultureel Werk (18.220,00) St. Dorpscentrum Usquert (16.970,00) Culturele Raad Eemsmond (6.450,00) e.a. De rest ontving minder dan 5.000	79	209.068
Incidentele subsidies	Dorps- en andere feesten (10.132,25) Boeken en CD's (1.537,95) Kunstbeoefening en bevordering (1.000) e.a. Kleinste: Jeugd- en jongerenwerk (28,00)	28	12.670
Budgetsubsidies	St. Openbare Bibliotheek (286.000,00) St. Muziekschool Hunsingo (140.000,00) St. Museum Menkemaborg (33.000,00) Openluchtmuseum Het Hoogeland (33.000,00) VVV Waddenkust Noord Groningen (17.000,00)	5	509.000
Overig – niet volgens Welzijnsplan	Stichting Zwembaden De Dinge en De Breede (287.556,00)	1	287.556
Totaal			1.018.294

Tabel 2: Overzicht subsidies gemeente Eemsmond (jaarrekening 2006)

Als we de subsidies indelen van groot, boven de 10.000 euro, middelgroot tussen de 1.000 en 10.000 euro en klein, minder dan 1.000 euro, dan blijkt dat er in 2006 acht grote, twintig middelgrote en 84 kleine subsidieontvangers zijn.

2.4 Selectie van casestudies

Het basisidee van het onderzoek is om per aangetroffen subsidietype een aantal gevallen te bestuderen en daarbij te letten op sturingsaspecten, zoals doorwerking van door de raad vastgesteld beleid en procedures in het uitvoeringsgedrag door het college en de weerslag van afspraken gemaakt bij de verlening van subsidies bij de uiteindelijke vaststelling ervan. Daarbij worden verschillende subsidietypes onderzocht (**figuur 1**).

De indeling in types komt niet overeen met de indeling in soorten van Eemsmond, waardoor we gedwongen werden alle subsidiestromen apart te bekijken en over de types te verdelen. Hieruit haalden we een voorstel van de te onderzoeken subsidiestromen en hebben dat vastgesteld in overleg met de rekenkamercommissie.

Bij de keuze van nader te bestuderen subsidiërelaties gaan wij uit van de volgende vermoedelijk relevante dimensies:

- subsidietype (dit is conform de onderzoeksopzet)

- omvang (groot, klein, middelgroot)
- verdeling over de soorten subsidies zoals aangegeven door de gemeente

Toegepast op de verstrekking van subsidies in Eemsmond leidt dit tot de volgende voorgestelde keuze:

Gemeentelijke indeling	Grootte	Geselecteerde subsidie	Type subsidie
Budgetsubsidie	Groot	Stichting Openbare Bibliotheek	3.1.1 Exploitatie
- ³	Groot	Stichting Zwembaden Eemsmond	3.1.2 Exploitatie
Structureel	Middelgroot	Dorpshuis 't Klokhoes in Zandweer	3.1.3 Exploitatie
Budgetsubsidie	Groot	Stichting Menkemaborg	3.2.1 Prestatiefinanciering
Structureel	Klein	Op Roakeldais ⁴	3.2.2 Prestatiefinanciering
Incidenteel	Klein	Doekegat Piratenkoor	3.3.1 Waarderingsubsidies
Incidenteel	Klein	Paardendag VVV Uithuizen	3.4.1 Project subsidies
Pilot project ⁵	Middelgroot	Stichting Steunstee Rodeschool	3.4.2 Project subsidies

Deze acht subsidies zullen in de volgende hoofdstukken besproken worden.

³ Volgens een document van 26 januari 2006 werd een incidenteel extra bedrag uitgetrokken van 12.000 euro voor 2005 en voorgesteld om dit structureel te maken. Dit om tekorten aan te vullen. Deze bedragen zijn niet terug te vinden bij de aanvragen en toekenningen van subsidies. Subsidie op basis van verordening uit 1998. De zwembadensubsidie valt buiten de overige indeling van Welzijnssubsidies en is daardoor ook niet ingedeeld door de gemeente.

⁴ De subsidie dient na afloop te worden afgerekend, blijkbaar wordt de prestatie vereist, voordat de subsidie wordt verstrekt.

⁵ In 2006 structureel geworden.

3 Acht casestudies

Uit het onderzoek blijkt, dat bij structurele subsidies (exploitatie en prestatiesubsidies) de gemeente actief is bij de bekendmaking van de subsidie. Er wordt niet van uitgegaan dat aanvragers wel weten dat zij subsidie kunnen krijgen. Aanvragers die bekend zijn uit het verleden krijgen automatisch een aanvraagformulier toegestuurd, krijgen een herinnering als zij die niet terugsturen en worden daarna zelfs een keer gebeld.

Een dergelijke procedure is voor incidentele en waarderingssubsidies uiteraard niet mogelijk.

Het moment van vaststelling is vaak gelijk aan het moment van verlenen. Hiermee laat de gemeente een mogelijkheid tot sturing liggen. De achterliggende gedachte bij kleinere subsidies is, dat de kosten van terughalen van de subsidies al snel het betaalde bedrag zal overstijgen. Bij grotere structurele subsidies is er regelmatig overleg en wordt een accountants-rapport verlangd, zodat oneigenlijk gebruik opvalt en gevolgen kan hebben voor nieuwe te verlenen subsidies. Overigens is bij geen van de casestudies gebleken van misbruik. Het ligt in de bedoeling in de toekomst wel over te gaan tot geëxpliciteerde vaststelling bij grotere subsidies. Bij grotere subsidies, zoals die aan de bibliotheek was in 2005 wel een aparte vaststelling.

In de volgende paragrafen worden de subsidies behandeld in groepen, te beginnen bij exploitatiesubsidies, dan de prestatiesubsidies, dan de waarderingssubsidies en tenslotte de projectsubsidies.

3.1 Exploitatiesubsidies

Een exploitatiesubsidie is een subsidie die bedoeld is om de exploitatie van de ontvangende instelling rond te krijgen. Tekorten worden opgevangen door de subsidie te verhogen, terwijl de subsidie lager wordt als overschotten ontstaan. De gemeente Eemsmond is bezig dergelijke subsidies af te bouwen en te vervangen door budgetsubsidies. De subsidie die door de gemeente 'budgetsubsidie' wordt genoemd is in de praktijk een periodieke aanvulling op de begroting, hoewel niet zo flexibel als de exploitatiesubsidie in de oorspronkelijke vorm.

Op papier is het zwembad de enig overgebleven exploitatiesubsidie. Wij hebben gemeend te moeten constateren dat een aantal andere subsidies nog steeds opgevat kan worden als exploitatiesubsidie. De reden is dat de gevraagde prestaties dermate vaag zijn omschreven, dat niet is vast te stellen of de prestatie voldoende geleverd is. Daardoor is het geen echte prestatiesubsidie. Omdat het evenmin een project- of waarderingssubsidie is, moet het wel een exploitatiesubsidie zijn.

Dit verschil tussen exploitatie- en budgetsubsidie verklaart, waarom het geen probleem is, dat de gemeente de verlening als vaststelling beschouwt. Doordat bij verlenging vaststaat hoeveel de instelling zal ontvangen (welk budget verkregen wordt), is er niet sprake van een open-eind regeling. Tekorten worden niet, zoals bij een echte exploitatiesubsidie, aan het eind van het jaar aangevuld.

3.1.1 Stichting Openbare Bibliotheek / Biblionet

De gemeente is niet de enige subsidiegever die kaders stelt voor de bibliotheek. Volgens het Welzijnsplan is het Rijk verantwoordelijk, heeft de provincie een regiefunctie en is de gemeente opdrachtgever. Dit is vastgelegd in het Koepelconvenant (2001) en de aanvullingen daarop, die getekend zijn door Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal

Overleg (IPO) en het Rijk. Dit convenant bepaalt daardoor de ruimte waarbinnen de gemeente, en dus de raad, invloed heeft op het beleid van de bibliotheken in de eigen gemeente. Overigens wordt middels het convenant gewerkt aan een herstructurering. Gemeenten zijn niet verplicht daaraan mee te doen, maar zij lopen rijkssubsidie mis als zij het niet doen. Eemsmond doet eraan mee door samen met Winsum en De Marne een cluster te vormen.

Het lastige van een dergelijke constructie is, dat de gemeente beperkte speelruimte heeft. Er worden immers afspraken gemaakt op landelijk niveau, op provinciaal niveau en op cluster-niveau. Zo zijn er eisen waar een bibliotheek minimaal aan moet voldoen. Om een voorbeeld te noemen: minimale openingstijd is 15 uur per week (Certificeringsnorm 2006) en om mee te kunnen doen met de herstructurering is een instapniveau voor gemeenten onder de 30.000 inwoners bepaald op een subsidie van minimaal € 11,00 per inwoner (Aanvulling 2006).

In april 2000 verscheen een rapport van de Stuurgroep Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk. Een van de voor Eemsmond belangrijkste aanbevelingen was dat de kleinere bibliotheken dringend werd geadviseerd samen te werken. In hetzelfde jaar fuseerden de Provinciale Bibliotheek Groningen en de Openbare Bibliotheek Groningen tot de netwerkorganisatie Biblionet Groningen. Dit maakte het mogelijk voor de Eemsmondse bibliotheken om de adviezen van de stuurgroep over te nemen, beginnend met het provinciale bestedingsplan *Lokaal wat kan, bovenlokaal wat moet* (2002). Als gevolg hiervan werd bijvoorbeeld het werkgeverschap op bovenlokaal niveau gebracht. Belangrijk voor Eemsmond is dat ook de certificering op bovenlokaal niveau is geregeld. De bibliotheken in de gemeente of zelfs in het cluster Eemsmond, Winsum, De Marne kunnen niet voldoen aan de eisen die certificering stelt. Doordat Biblionet Groningen als totaal wel de kwaliteitseisen haalt, heeft Biblionet voor de hele provincie het certificaat gekregen. Biblionet is tot op heden de enige die op provinciaal niveau gecertificeerd is, elders zijn individuele of regionale bibliotheken gecertificeerd⁶.

De gemeente blijft in deze constructie opdrachtgever.

Kaders stellen

De aan het bovenstaande door Eemsmond toegevoegde kaders voor de subsidie aan de Openbare Bibliotheek zijn te vinden in het Welzijnsplan en de Uitvoeringsovereenkomst (2006). De Uitvoeringsovereenkomst is aangegaan tot 31 december 2008 en heeft als doel inhoud te geven aan afspraken ten aanzien van een meerjarige budgetsubsidie, expliciteren van wederzijdse rechten en plichten en reguleren van overleg tussen partijen. Het Welzijnsplan eist de totstandkoming van een uitvoeringsovereenkomst. In deze overeenkomst is een aantal regels bij de taakstelling letterlijk overgenomen uit het Welzijnsplan, terwijl bovendien wordt verwezen naar de richtlijnen van de branchevereniging.

Het verschil tussen een nadere uitwerking van het Welzijnsplan in een nota en in een uitvoeringsovereenkomst is, dat de ontvangende partij expliciet mederegisseur is van de overeenkomst. Natuurlijk zal een nota ook in overleg met een ontvangende partij geschreven worden, maar de eindredactie ligt dan bij de gemeente en bij een overeenkomst ligt hij bij beide partijen. De uitvoeringsovereenkomst met de bibliotheek lijkt overigens zeer sterk, vaak letterlijk, op die met Menkemaborg, zie aldaar. Zodat vastgesteld mag worden, dat de gemeente toch sterk bepalend is geweest bij het opstellen van de overeenkomst.

Het centrale doel van de subsidie volgens het Welzijnsplan is het beschikbaar stellen en in stand houden van de bibliotheekvoorziening. Dat wordt uitgewerkt met subdoelen; zo moet eraan gewerkt worden, dat het aantal volwassen leden niet verder terugloopt en de bibliotheek moet mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. Het Welzijnsplan voorspelt een

⁶ Zie <http://sitegenerator.bibliotheek.nl/bibliotheekcertificaat/locaalnieuws/locaalnieuws.asp>

verschuiving naar meer digitale informatievoorziening. Deze verschuiving moet binnen het budget worden opgevangen. Verder wordt als doelstelling geformuleerd, dat de bibliotheek moet deelnemen aan diverse relevante lokale netwerken.

Tenslotte wordt als doelstelling geformuleerd dat de samenwerking met bibliotheken uit omliggende gemeenten moet leiden tot efficiëntie en liefst ook nog kwaliteitsverbeteringen.

Het Welzijnsplan vraagt van de bibliotheek om aantoonbaar en voor zover mogelijk meetbaar inhoud te geven aan de doelstelling. Hoewel in het Welzijnsplan meetbare aspecten zijn opgenomen, zijn er geen streefcijfers in opgenomen zoals bijvoorbeeld een minimumaantal leden, openingsuren of bezoekers. Dit soort zaken wordt ook benadrukt in de Uitvoeringsovereenkomst. Daarin wordt vastgelegd dat er in het jaarverslag moet worden gerapporteerd zonder dat wordt aangegeven welke prestaties de gemeente van de stichting verwacht. Als voorbeeld uit de overeenkomst: 'De bibliotheek draagt er zorg voor dat het publiek in voldoende mate op de hoogte is van de bibliotheek'. Omdat nergens vastligt wat onder voldoende mate wordt verstaan, hoeft de bibliotheek slechts aan te tonen dat zij een inspanning verricht.

Uit de interviews blijkt, dat de bibliotheek geen overzicht geeft over de kostprijs van een openingsuur. De bibliotheek zegt er wel aan te werken om die gegevens boven tafel te krijgen.

Het doel van de kostprijsgegevens is, dat het voor de gemeente makkelijker wordt om te onderhandelen over het aantal openingsuren. De gemeente heeft dan inzicht in wat een openingsuur kost. De kostprijs is overigens niet zo eenduidig als op het eerste oog lijkt. Een deel van de kosten stijgen of dalen met het aantal openingsuren, zoals personeelslasten, verlichting en verwarmingskosten, maar een extra openingsdag leidt al tot een ander kostenplaatje, omdat het opwarmen van een gebouw voor die dag duurder is, dan een uur langer open zijn op een dag dat het gebouw toch al open is. Daarnaast heeft Biblionet te maken met de kosten die onveranderlijk zijn, ongeacht de openingstijden, zoals de huur of het eigendom van het bibliotheekgebouw of -ruimte en de overheadkosten van Biblionet. De kosten van het gebouw of ruimte zal bij uitbreiding van het aantal openingsuren zelfs leiden tot een dalend effect op de gemiddelde kostprijs, terwijl het een arbitraire vraag is hoe Biblionet de overheadkosten doorberekend aan openingsuren. Behalve doorberekenen per openingsuur, zou je dat ook kunnen doorberekenen per lid van een gemeente of bibliotheekvestiging, per geleend boek en er zijn vast nog wel andere redelijke sleutels te bedenken. Ook zal de kostprijs per vestiging kunnen verschillen, door verschillen in stookkosten of aantal noodzakelijke aanwezige personeelsleden.

Het is dus goed mogelijk om aan de bibliotheek de kostprijs van een openingsuur te vragen, maar ook dan blijft het van belang te kijken hoe de kostprijs tot stand is gekomen. Het uiteindelijke doel van de gemeente is om met de kostprijs in de toekomst meer open te sturen bij het totstandkomen van een nieuwe uitvoeringsovereenkomst.

Een speerpunt van de bibliotheek is educatie en onderwijs. Dit speerpunt is niet terug te vinden in het Welzijnsplan of de Uitvoeringsovereenkomst. Hieruit ontstaat het beeld, dat de bibliotheek op dit punt zelfstandig opereert. Haar beleid wordt overigens wel gecommuniceerd met de gemeente.

Er is regelmatig overleg tussen de bibliotheken en de gemeente. Er zijn vijf tot zes ambtelijke en bestuurlijke overleggen per jaar. Bij het ambtelijk overleg wordt gestuurd op de Vernieuwingsagenda en wordt het beleid van de bibliotheek gecommuniceerd, dus activiteiten op educatief en onderwijskundig gebied. Bij het bestuurlijke overleg ligt de nadruk op personeelszaken.

Dat de bibliotheek zelf beleid ontwikkelt, is mogelijk op grond van artikel 5.9 van de Uitvoeringsovereenkomst. De bibliotheek kan zelf activiteiten ontplooiën zonder goedvinden van de

gemeente onder twee voorbehouden: de prestaties die de gemeente van de bibliotheek eist, mogen niet benadeeld worden en er mogen geen financiële risico's voor de gemeente zijn.

De middelen worden in het Welzijnsplan beschikbaar gesteld door een bedrag en een indexering vast te stellen, onder voorbehoud van een subsidieplafond. Dat laatste wordt geregeld in de jaarlijkse begroting. Het college, aldus de Uitvoeringsovereenkomst, kan een indexeringscomponent meenemen en neemt daartoe jaarlijks een besluit. De indexering volgt de indexering uit de VNG-ledenbrief over loonkostenontwikkeling.

De raad heeft sturing over de beschikbaar gestelde bedragen gehad door het vaststellen van het Welzijnsplan. Vervolgens heeft zij via de jaarlijkse begroting sturing over de toepassing van de indexering.

Aanvraagfase, verlening

De bekendmaking van deze subsidiemogelijkheid, voorzover nodig bij een professionele organisatie die voor een groot deel afhankelijk is van de gemeente, geschiedt door een brief aan de instelling met het verzoek een formulier in te vullen en gegevens aan te leveren, als zij de subsidie wil aanvragen.

Bij de aanvraag wordt een begroting en een activiteitenplan ingediend. In het activiteitenplan worden de activiteiten weergegeven die beogen de doelstellingen uit de Uitvoeringsovereenkomst te behalen. Er worden geen specifieke door de gemeente gewenste jaardoelen in de begroting vastgelegd.

Uitvoeringsfase

Als het jaar verstreken is, levert de stichting een jaarrekening op met een actuele balans, een overzicht van bezoekersaantallen en deelnemers, en een inhoudelijk jaarverslag. Het jaarverslag, in glossy uitvoering, wordt door Biblionet centraal opgemaakt. Lettertype, opmaak, kleurstelling en zelfs foto's zijn gelijk aan de verslagen die voor andere gemeenten worden gemaakt. Het verslag lijkt in de eerste plaats gemaakt voor klanten van de bibliotheek en niet om informatie te geven aan subsidieverleners. Slechts doordat de taken die de bibliotheek heeft volgens het Welzijnsplan en de Uitvoeringsovereenkomst vrij vaag zijn omschreven, voldoet het jaarverslag om de subsidie vast te stellen.

In de uitvoeringsfase zitten geen formele aanknopingspunten voor sturing. Er is wel regelmatig overleg, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Bij deze overleggen is inhoudelijke sturing en bijsturing mogelijk.

De bibliotheken van Eemsmond draaien voor een belangrijk deel op vrijwilligers. De bibliotheek is zich ervan bewust, dat de gemeente deze vrijwilligers belangrijk vindt. Zij heeft er zelf wel moeite mee, omdat vrijwilligers gevoeld worden als een last voor de professionele medewerkers. Die moeten vaak veel tijd besteden aan het bijpraten van de vrijwilligers. Desalniettemin probeert de bibliotheek toch vrijwilligers te werven, maar heeft zij weinig vertrouwen in de kans op succes bij het vinden van deze vrijwilligers.

Vaststelling

De subsidie wordt vastgesteld door acceptatie van de jaarrekening, de balansgegevens, de bezoekers- en deelnemersaantallen en het inhoudelijk jaarverslag van het voorgaande jaar. De jaarrekening wordt gecontroleerd door een externe accountant. De rapportage daarvan gaat ook naar de gemeente. Dit is conform de eis die is vastgelegd in de Uitvoeringsovereenkomst als de subsidie hoger is dan € 25.000.

Het inhoudelijk jaarverslag bevat sinds 2006 de openingsuren per vestiging en verder vooral gegevens over aantallen leners, uitleningen en activiteiten. Er zijn geen gegevens over de inzet van vrijwilligers. Wel is er uitgebreide informatie over projecten.

Het is niet eenduidig wat er gebeurt als de gemeente ontevreden is over de prestaties van de bibliotheek. De geschillenregeling uit de Uitvoeringsovereenkomst stelt dat de partijen in beginsel in der minne proberen te schikken en als dat niet lukt, dat de rechter dan beslist. De verleningsbeschikking verwijst naar het Welzijnsplan en die weer naar de Uitvoeringsovereenkomst. Doordat daar slechts inspanningverplichtingen zijn geformuleerd, zal de bibliotheek bij de rechter vrij snel aan het langste eind trekken, zodra zij kan aantonen dat zij een inspanning geleverd heeft.

In het verleden werd de verlening van subsidie tevens beschouwd als de vaststelling voor het voorgaande jaar. De gemeente wil de subsidie in de toekomst expliciet vaststellen.

Er is bij de gemeente overigens vertrouwen dat de bibliotheek dezelfde doelstellingen heeft als de gemeente. Beide willen meer bibliotheekbezoek en goede contacten met de plaatselijke bevolking. Doordat er regelmatig overleg is, lijkt het niet waarschijnlijk dat er snel gebruik gemaakt zal worden van de geschillenregeling.

Evaluatie

Er is geen rapportage of anderszins een regelmatige evaluatie van de subsidieverhouding met de bibliotheken.

De certificering van Biblionet door de Stichting Certificering Openbare Bibliotheken betekent weliswaar dat Biblionet als geheel voldoet aan landelijke kwaliteitseisen, maar het zegt minder over de kwaliteit van de Eemsmondse bibliotheken. De certificatie gaat namelijk uit van een gemiddelde. Dat betekent dat als grote bibliotheken binnen Biblionet op sommige aspecten ruim voldoende scores, kleinere, waartoe de meeste bibliotheken van Eemsmond behoren, niet aan de eisen hoeven te voldoen.

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de benutting van sturingsmogelijkheden door de gemeente op het bibliotheekwerk in Eemsmond.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting ⁷	Toelichting
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	+	In het Welzijnsplan. De gemeente volgt samen met de rest van de provincie de vernieuwing op landelijk niveau. Beleid is nader uitgewerkt in de Uitvoeringsovereenkomst.
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	-	Geen doelen.
	Uitgavenkaders vaststellen	+	Vastgelegd in Welzijnsplan.
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	+	Ja
	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	±	Alleen formeel.
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	+	Ja.
	Activiteitenplan beoordelen	±	Geringe toetsbaarheid aan Welzijnsplan en Uitvoeringsovereenkomst.
	Begroting beoordelen	±	Idem
	In beschikking vastleggen activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	+	Ja

⁷ Zie voor verklaring bladzijde 6.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting/	Toelichting
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	±	Controleerbaarheid van voorwaarden gering.
Uitvoering	Tussentijds overleg of informatieplicht	+	Er is regelmatig overleg op grond van Uitvoeringsovereenkomst. Tijdens dit overleg verneemt de gemeente onder meer welk beleid de bibliotheek ten uitvoer brengt.
	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	De voorwaarden zijn niet controleerbaar.
Vaststelling	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	±	Ja, maar er is een geringe controleerbaarheid, bovendien voldoet Biblionet ook aan landelijke en provinciale eisen.
	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	±	Idem. Als kostprijs van openingsuren geleverd wordt, kan de sturing op dit punt verbeteren. Er kan dan beter gecontroleerd worden of prestaties worden geleverd, maar enige voorzichtigheid over de mogelijkheden is op zijn plaats (zie uitleg pagina 13).
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	-
	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	-

Tabel 3: Sturing bij Biblionet

Analyse

De subsidie voor de Openbare Bibliotheek is een van de twee grote subsidies van de gemeente. Het is bijna 30% procent van alle subsidie die de gemeente verleent.

De sturingsmogelijkheden zijn afgenomen door landelijk en provinciaal beleid. De gemeente Eemsumd heeft met De Marne en Winsum een cluster gevormd, wat zou kunnen betekenen dat de raad vervolgens nog minder sturing kan hebben, omdat twee andere raden ook sturing zouden kunnen en willen hebben. Toch kan Eemsumd nog steeds zelfstandig onderhandelen met het cluster over de bibliotheken binnen haar grenzen.

Dit leidt ertoe dat de gemeente als opdrachtgever vooral invloed kan hebben op het aantal bibliotheken en bibliotheekbussen en de openingstijden daarvan. Daarnaast kan de gemeente de inzet van vrijwilligers stimuleren en de bibliotheek inzetten voor reïntegratietrajecten. De bibliotheek kan zelfstandig beleid ontwikkelen en doet dat ook. Zij overlegt hierover met de gemeente en lijkt steun te vinden voor het gekozen beleid.

De raad heeft via het Welzijnsplan, de Uitvoeringsovereenkomst en de begroting middelen ingezet om sturend op te treden. Het plan en de overeenkomst bevatten weinig concrete en afrekenbare prestaties. Er is alle ruimte om te interpreteren. Dat betekent dat de raad daarmee de directe beleidsinhoudelijke controle uit handen heeft gegeven. De raad heeft wel controle over de uitgaven behouden, doordat de bedragen vastliggen in plan en overeenkomst en de indexering een collegebesluit is, waarvoor, samen met de bedragen genoemd in plan en overeenkomst, ruimte moet worden gevonden in de gemeentelijke begroting.

Hoewel de bibliotheek zegt dat zij vrijwilligers belangrijk vindt, omdat de gemeente het belangrijk vindt, benadrukt zij ook de problematiek bij het vinden van nieuwe vrijwilligers en de druk op de professionele staf. Het vrijwilligersbeleid is duidelijk geen speerpunt. Voor het speerpunt educatieve en onderwijsactiviteiten kunnen vrijwilligers niet worden ingezet, omdat voor die activiteiten hogere kwaliteitseisen aan het personeel worden gesteld.

De professionele organisatie van de bibliotheek zal naar verwachting van de onderzoekers de neiging vertonen steeds minder te leunen op vrijwilligers en meer toe te werken naar een situatie waar vrijwilligers niet meer nodig zijn voor het runnen van de bibliotheken. Het is aan de gemeenteraad om na te gaan of zij hier aan wil meewerken of niet. Minder vrijwilligers zal op termijn leiden tot hogere kosten of sluiting van een aantal bibliotheken.

Diverse doelstellingen van de bibliotheek en de gemeente komen overeen. Beide willen veel bibliotheekbezoek en willen bevorderen dat burgers lezen. Doordat de bibliotheek in de eerste plaats op provinciaal niveau en in de tweede plaats op clusterniveau is georganiseerd, kunnen deze doelstellingen wel uit elkaar gaan lopen. Voor de bibliotheek maakt het niet uit waar die burger woont, in Bourtange of Roodeschool, maar voor de gemeente Eemsmond wel. Vooralsnog zijn de verhoudingen goed, maar het kan zinvol zijn om te werken aan een meer zakelijke verhouding met de bibliotheek. Dat houdt in dat meer gebruik gemaakt kan worden van formele sturingsmiddelen, zoals een nieuwe Uitvoeringsovereenkomst met afrekenbare afspraken. Dat strookt ook met de rol van gemeente als opdrachtgever.

In het Welzijnsplan en de Uitvoeringsovereenkomst zijn weinig aanknopingspunten voor inhoudelijk beleid te vinden. Daardoor zijn er weinig mogelijkheden om via een verlening of vaststelling sturend op te treden. De belangrijkste sturing gebeurt nu via het overleg. Juist doordat de bibliotheek bezig is zich steeds meer als professionele organisatie op te stellen, werkt voor andere gemeenten, een monopolist is (er is geen andere aanbieder) en ook te maken heeft met kaders gesteld door de branche, het rijk en de provincie, is het zaak dat de gemeente haar eigen doelen duidelijk maakt. Tegenover een organisatie die steeds meer op afstand van de gemeente staat, lijkt een meer zakelijke houding verstandig.

Als in de toekomst Biblionet gegevens gaat leveren over bijvoorbeeld de prijs van een uur openingstijd, wordt onderhandelen over openingsuren meer inzichtelijk en wordt in principe op dit aspect nauwkeuriger sturing mogelijk.

Conclusies:

De bibliotheek is door centralisatie op grotere afstand van de gemeente gekomen en ontwikkelt eigen beleid. Het educatiebeleid, dat door professionals uitgevoerd moet worden, is het speerpunt van dat beleid.

Vrijwilligersbeleid is geen speerpunt.

Biblionet heeft een monopoliepositie en haar beleid wordt op clusterniveau en op provinciaal niveau ontwikkeld. Eemsmond is voor Biblionet een van de kleinere partners.

De vage taakomschrijving in de Uitvoeringsovereenkomst geeft de bibliotheek veel ruimte zelf beleid te ontwikkelen.

Regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg geeft mogelijkheden tot sturing.

3.1.2 Stichting Zwembaden Eemsmond

De Stichting Zwembaden Eemsmond ontvangt subsidie voor de exploitatie van de zwembaden. De subsidie voor de twee zwembaden is ongeveer evenveel als die voor de bibliotheken, dus ook bijna 30% van alle subsidies die de gemeente verleent. Met de subsidie en inkomsten uit kaartverkoop worden het personeel, de energierekening en de huur van het zwembad betaald. Het zwembad is eigendom van de gemeente. De subsidie bedroeg in 2006 het merendeel van de inkomsten, namelijk 60,7% ofwel € 214.696. De rest van de inkomsten bestaat voornamelijk uit entreegelden. Er zijn geen andere subsidiegevers, waardoor de invloed van de gemeente Eemsmond erg groot kan zijn. Van de kosten zijn de personeelslasten het hoogst. In 2006 was

dat met € 152.000 maar liefst 42,0% van de lasten. Twee andere grote posten met elk € 44.000 waren energie en huur.

Kaders stellen, Aanvraagfase

De subsidie voor de zwembaden valt onder de Zwembadverordening. Dit is een klassieke exploitatiesubsidie, zoals het doel van de subsidie ook aangeeft. De verordening heeft tot doel te komen tot een lonende exploitatie. Het is de bedoeling dit te zijner tijd om te zetten in een prestatiesubsidie.

De middelen voor de subsidie worden vastgesteld in de begroting van de gemeente. Er worden in de verordening geen middelen vastgesteld en evenmin is er een artikel opgenomen dat iets zegt over de indexering.

In 2005 ontstonden er tekorten die de stichting dreigde op te vangen met een verhoging van de entree met 150%. Zij vroeg de gemeente om een wijziging van de indexering, die op dat moment gelijk liep met de consumentenprijsindex. De gemeente reageerde door een verhoging tussen 10 en 15% toe te staan en de subsidie met € 12.000 structureel te verhogen. De oorzaak van de tekorten, de stijgende energiekosten, wordt in de toekomst bestreden door voor de energiekosten een energieprijscijfer toe te passen. In de raad is hiertoe 13 februari 2006 een voorstel aangenomen.

De gemeente schrijft op 16 november 2006 aan de stichting dat er een aparte indexering wordt toegepast voor de energiekosten. In de brief wordt de post energie bepaald op 15% van het gehele subsidiebedrag en niet, wat logischer lijkt, op 100% van de energiekosten.

De gemeenteraad heeft op 20 oktober 2005 overigens het college de vrijheid gegeven om te bepalen hoe de indexering geregeld zou worden op voorwaarde dat het tijdig ter inzage zou worden gegeven. Dat is gebeurd. Aangezien het vervolgens niet op de raadsagenda is geplaatst, was de raad blijkbaar tevreden met het voorstel.

In overleg met de gemeente geeft de Stichting overigens aan, dat niet alleen de energiekosten sterker stijgen dan de consumentenprijsindex, maar ook de personeelskosten. Aangezien de energiekosten zo'n 15% van de kosten bedragen en de personeelskosten rond de 42%, is het logisch om ook een reële index voor personeelskosten te gebruiken, om te voorkomen dat de Stichting in financiële problemen komt.

Ook is zorgelijk dat bepaald is, dat 15% van de begroting bestaat uit energiekosten. Bij een sterke stijging van de energieprijzen, zal dit aandeel snel toenemen. Het rekenvoorbeeld van bijlage 1 laat zien dat de toename van de personeelslasten, bij een stijging van 1% van deze lasten boven de consumentenprijsindex, in 2014 leidt tot een tekort van bijna € 14.000. Als de energiekosten standaard begroot worden op 15% van de totale kosten, leidt dat tot tekorten in de orde van grootte van tienduizenden euro's.

De subsidie wordt aangevraagd door middel van het aanleveren van een begroting en het verzoek tot verlening van de subsidie. De zwembadverordening stelt geen eisen aan de aanvraag, maar verplicht de Stichting tot het voeren van een inzichtelijke administratie en het bewaren ervan voor een periode van tien jaar. Er kan dus altijd gecontroleerd worden, maar de bescheiden hoeven niet bij de aanvraag overlegd te worden.

Verlening, uitvoeringsfase, vaststelling, evaluatie

De verlening gebeurt vervolgens conform de in de raad genomen besluiten. De stichting geeft uitgebreid inzage in haar financiën en de activiteiten die ondernomen worden via het Bedrijfsplan en de begroting. De beschikking van verlening wordt beschouwd als vaststelling van de eerder verleende subsidies.

De gemeentelijke administratie met betrekking tot de stichting laat ten tijde van het onderzoek te wensen over. Zeker omdat dit een van de belangrijkste subsidies van de gemeente is, zou verwacht mogen worden, dat de administratie op orde is. In 2007, volgens een intern schrijven van ambtenaar W. Dijkstra van 28-3-2007 aan zijn opvolger, is de betalingsopdracht voor de subsidie niet naar Financiën gegaan en is het collegebesluit hieromtrent niet te vinden. Waarschijnlijk, concludeert hij, is het niet genomen. Voor de onderzoeksjaren kan gesteld worden, dat de zaken wel in orde waren. Bovendien bestaat bij de onderzoeker de indruk dat het probleem binnenkort wordt opgelost. Vandaar dat dit verontrustende feit niet terug te vinden is in onderstaande tabel.

Er is regelmatig overleg tussen wethouder, ambtenaren van de gemeente en bestuurders en medewerkers van de zwembaden. Het gaat meestal over zaken die betrekking hebben op de verhouding eigenaar/huurder en minder over de subsidierelatie, met uitzondering van de indexering, waar gedurende 2006 uiteraard overleg over is geweest.

Er is niet geëvalueerd. Wel zijn de beweringen van het bestuur van de zwembaden, volgens welke een verhoging van subsidie nodig was, gecontroleerd en aan de raad voorgelegd. Deze beweringen zijn gebaseerd op een door de stichting zelf uitgevoerde evaluatie van de ontstane tekorten. Dit heeft januari 2006 geleid tot een collegevoorstel voor een structurele verhoging van subsidies voor de zwembaden met € 12.000 met ingang van 1 januari 2005. Dus met terugwerkende kracht. Deze verhoging is zonder discussie in de raad overgenomen. De wijziging van de indexering is niet op de raadsagenda geplaatst, maar de raad heeft de mogelijkheid gehad de verhoging in te zien en dus de kans gehad deze te agenderen.

Onderstaande tabel vat benutting per sturingsmogelijkheid samen. Hij is gemaakt op grond van de informatie gevonden in stukken die zijn aangeleverd door de gemeente en informatie die is verkregen tijdens interviews.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	±	De Zwembadverordening mist vooral beleidsdoelstellingen: wat wil de gemeente dat de zwembaden voor de gemeente betekenen?
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	-	Geen doelen gesteld.
	Uitgavenkaders vaststellen	+	In de gemeentelijke begroting en afzonderlijke beschikking van het college met goedvinden van de raad waarin de energie-index is opgenomen.
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	+	Ja. Maar ontvangers ervaren subsidie niet als aanvraag.
	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	±	Omschrijving in de verordening is wat vaag. De stichting moet ontvangsten en betalingen kunnen overleggen, dat is helder, maar ook zaken administreren die voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn. Dit wordt nergens eenduidig omschreven.
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	±	Deze worden geleverd. Blijkbaar bestaat de gewoonte dat zij aangeleverd moeten worden.
	Activiteitenplan beoordelen	+	Uitgevoerd.
	Begroting beoordelen	+	Idem.
	In beschikking vastleggen: activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	+	Aanwezig.
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	+	Er moet een inzichtelijke administratie worden bijgehouden.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Uitvoering	Tussentijds overleg of informatieplicht	+	Er is regelmatig overleg over inhoudelijke zaken. De plicht daartoe is niet vastgelegd. De administratie moet wel volgens de verordening te allen tijden door de gemeente kunnen worden ingezien.
	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	Niet in samenhang met de subsidie. Een zwembad heeft natuurlijk ook te maken met andere verordeningen.
Vaststelling	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	-	Activiteitenverslag wordt niet ingeleverd.
	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	+	Er is een verleningsbeschikking waarin indices terug te vinden zijn.
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	Geen evaluatie.
	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	Idem.

Tabel 4: Sturing bij Stichting Zwembaden

Analyse

De raad heeft de mogelijkheid gekregen invloed uit te oefenen op de verhoging van de subsidie. Zij heeft ingestemd met de voorstellen van het college voor de verhoging van de subsidie. De sturing is dus gericht op voortzetting van het beleid van zowel het college als van de stichting. Het beleid is gericht op het beheren, financieel en operationeel, van het zwembad. Er zijn in de verordening geen beleidsdoelen geformuleerd.

Het zwembadbestuur voelt zich door de gemeente serieus genomen. Er is regelmatig contact en het bestuur vindt dat zij een goede relatie met betrokken ambtenaren en wethouders heeft. Het bestuur is van mening dat de gemeente zich laat overtuigen door een goed verhaal, waardoor de gemeente adequaat reageert op de behoeften van de Stichting. Dit betreft zowel financiële als andere maatregelen.

De bestuursleden hebben geen contacten met de raad. Zij hebben ook geen idee in hoeverre de raad sturend optreedt bij het zwembadbeleid. Afgezien van het vaststellen van de zwembadverordening en het zonder discussie goedkeuren van het besluit tot structurele verhoging van de subsidie, heeft de raad ook weinig behoefte gevoeld om invloed te krijgen op het zwembadbeleid.

Eventueel zou de raad zich kunnen afvragen of het verstandig is geweest de loonkosten niet te indexeren volgens een normale, in de branche gebruikte, loonindex. De loonkosten bedragen ongeveer 40% van de uitgaven. De inkomsten van de zwembaden bestaan ruwweg voor 2/3 uit subsidie en 1/3 uit kaartverkoop, hierdoor zouden scherpe loonstijgingen zonder aanpassing van de subsidie, nog grotere gevolgen hebben voor de entreprijzen als men daarmee zou willen voorkomen dat het zwembad in de rode cijfers belandt.

Ten tijde van het onderzoek was er bij de gemeente geen direct aanspreekpunt voor de zwembaden, hoewel het toch om een van de grootste subsidies gaat. Deze situatie kan wellicht structureel opgelost worden door de zwembaden onder te brengen onder het welzijnsbeleid, zodat de verantwoordelijkheid niet langer door een enkele ambtenaar wordt gedragen, maar door een afdeling. Een bijkomend voordeel is dan ook dat alle subsidierelaties onder één afdeling vallen.

Conclusies:

De Stichting stevent af op substantiële tekorten, doordat de indexering van de energiekosten is vastgesteld op 15% van de subsidie, hetgeen momenteel overeenkomt met het aandeel van de energiekosten, maar op termijn hoogstwaarschijnlijk een te klein aandeel zal blijken te zijn.

De loonkosten zijn geïndexeerd volgens de consumentenprijsindex en niet volgens de loonindex, wat in de toekomst waarschijnlijk ook zal leiden tot tekorten.

Doordat de zwembadsubsidie niet onder het welzijnsbeleid valt, is de ambtelijke ondersteuning van zo weinig ambtenaren afhankelijk, dat bij vertrek van een enkele ambtenaar de gemeentelijke kennis ook verdwenen is.

De contacten tussen de gemeente en de stichting zijn goed. Er is sprake van wederzijdse sturing, mede doordat het zwembadbestuur betrokken en deskundig is.

3.1.3 't Klokhoes Zandeweer

't Klokhoes ontvangt twee vormen van subsidies. Eén in de vorm van een renteloze lening van € 15.882, die in tien jaar moet worden afgelost. Deze subsidie wordt hier verder buiten beschouwing gelaten omdat we ons beperken tot de onderzoeksperiode die de jaren 2005-2006 omvat. Er zijn in die jaren geen besluiten genomen omtrent deze subsidie.

De andere subsidie is een jaarlijkse subsidie. Deze wordt hier besproken. 't Klokhoes is het dorps huis van Zandeweer. Omdat er in het dorp geen horecagelegenheid meer is, heeft het dorps huis, behalve plek voor tal van activiteiten, ook min of meer de functie van dorps kroeg op zich genomen. Het dorps huis mag niet adverteren dat zij bruiloften, feesten en partijen organiseert, maar voor dorps bewoners wordt het, een enkele keer, wel gedaan.

Kaders stellen

Het kader voor de subsidie is paragraaf 7.5 van het Welzijnsplan en die verwijst naar de Nota Dorps huizen, die in januari 2005 onder de naam Notitie Dorps centra bekend is gemaakt. In deze notitie is een hoofdstuk opgenomen over 't Klokhoes. Hierin is opgenomen dat de subsidie is vastgesteld op € 2.400 per jaar. Er is voor de subsidie geen einddatum of indexering opgenomen.

Er worden in de Notitie prestaties geëist. Hierdoor wordt deze mogelijkheid tot sturing goed gebruikt. De notitie stelt dat subsidie wordt gegeven voor activiteiten, maar die worden niet duidelijk omschreven. De subsidie wordt gegeven voor het instandhouden van de dorps huis-functie, het beschikbaar stellen van de accommodatie voor activiteiten, het verhuren van de peuterspeelzaal en opbaarruimte. Bij sommige dorps huizen, waaronder 't Klokhoes, worden activiteiten genoemd, zoals een open soosavond en activiteiten die het plaatselijk verenigingsleven er organiseert.

Het beschikbaar stellen en bekend maken van de middelen gebeurt door het vaststellen van de Notitie Dorps centra januari 2005. De gemeente zendt formulieren naar de stichting.

Aanvraagfase, verlening, uitvoeringsfase, vaststelling

De gemeente eist, voordat er tot subsidieverlening wordt overgegaan een jaarrekening van het voorgaande jaar en een begroting voor het volgende jaar. De beschikking waarin de verlening voor het lopende jaar wordt bekend gemaakt, wordt tevens gezien als een vaststelling van de subsidie van het voorgaande jaar. De gemeente is voornemens deze vaststelling meer expliciet te doen. Er worden tijdens de uitvoeringsfase geen tussentijdse rapportages aangeleverd.

Het bestuur van 't Klokhoes geeft aan dat zij er geen voorstander van is ook jaarplannen in te dienen. Zij vinden het ondoenlijk om vooraf aan te geven, wat ze tijdens een jaar gaan doen,

omdat plannen meestal toch bijgesteld worden, omdat mooie plannen wegens gebrek aan draagvlak niet uitgevoerd worden, terwijl andere initiatieven plotseling juist wel van de grond komen. Het maken van een jaarplan zou een zware last voor het bestuur zijn, terwijl de voorspellende waarde zeer laag is, zodat de gemeente toch in het ongewisse blijft over wat daadwerkelijk in het dorpshuis gebeurt.

Er wordt evenmin een jaarverslag aan de gemeente gezonden. Daardoor is er geen controle of de in de Notitie Dorpscentra genoemde activiteiten inderdaad plaats hebben gevonden. De gemeente stelt zich echter tevreden met de jaarrekening, die wel wordt verzonden. Het is de onderzoeker niet duidelijk, waarom van de stichting niet geëist kan worden, dat zij een eenvoudig jaarverslag opstelt.

Tijdens de uitvoeringsfase is er geen ambtelijk overleg met 't Klokhoes. Volgens de gemeente is dat niet nodig, omdat het goed loopt. Er wordt van uitgegaan, dat de stichting zelf belt als er problemen ontstaan. Het bestuur geeft ook aan dat zij dat zal doen. Er is overleg geweest bij het plannen van de verbouwing. Bij die plannen heeft de gemeente toezicht gehouden met betrekking tot de gevolgen voor het functioneren en de exploitatiebegroting van 't Klokhoes.

De subsidie is niet geïndexeerd. De impact van de subsidie van de gemeente is overigens niet bijzonder groot. In 2003 is de € 2.360⁸ slechts 7,4% van de inkomsten van 't Klokhoes. Volgens de begroting van 2006 is het 10,5%. De stichting bedruipt zich grotendeels zelf en weet bovendien andere subsidiegevers te vinden.

Evaluatie

Er is geen evaluatie van de diverse activiteiten.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	+	Vastgelegd in de Notitie Dorpscentra op grond van het Welzijnsplan.
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	±	Weinig concrete.
	Uitgavenkaders vaststellen	+	Notitie Dorpshuizen.
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	+	Formulieren worden door gemeente toegezonden.
	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	±	Alleen via formulier.
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	±	Wel een begroting, geen activiteitenplan.
	Activiteitenplan beoordelen	-	Niet mogelijk.
	Begroting beoordelen	+	
	In beschikking vastleggen: activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	+	Door middel van verwijzing naar de Notitie Dorpscentra
Uitvoering	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	+	
	Tussentijds overleg of informatieplicht	-	Er wordt van uitgegaan, dat 't Klokhoes zichzelf kan redden.
Vaststelling	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	Idem.
	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	-	Geen afzonderlijk activiteitenverslag
Vaststelling	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	+	Uitgebreide Jaarrekening.

⁸ De subsidie is in 2004 gestegen van €2.360 naar €2.400.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	
	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 5: Sturing bij het dorpshuis 't Klokhoes

Bovenstaande tabel geeft een samenvatting van de benutting van de sturingsmogelijkheden. Van aanvraag tot verlening worden veel mogelijkheden benut, tijdens de uitvoering is er geen contact tussen gemeente en bestuur, zodat er ook geen sturing is. De vaststelling geschiedt aan de hand van een uitgebreide jaarrekening, die als activiteitenverslag beschouwd zou kunnen worden.

Analyse

Er is na de vaststelling van de Notitie Dorpscentra slechts een formele sturing op deze subsidie. Voor bijzondere gebeurtenissen is er overleg. Dit heeft bijvoorbeeld plaatsgevonden naar aanleiding van de verbouwing en het zorgvuldig vaststellen van de renteloze lening. Dat is weliswaar niet echt een subsidie, maar indirect wel financiële steun zonder tegenprestatie, dit wordt daarom ook wel een verkapte subsidie genoemd.

Het college houdt zich aan de kaders die in de Notitie gesteld worden. Deze kaders nodigen echter niet uit tot grote activiteit van het college. 't Klokhoes is een goed lopend dorpshuis en er lijkt daardoor bij de gemeente geen aandrang te bestaan om hiervoor nader beleid te maken of in te grijpen. Buiten de formele contacten is er geen overleg. Zowel ambtenaren als vertegenwoordigers van de stichting lijken daar ook geen behoefte aan te hebben. Het gaat wel goed zo.

De administratieve last voor het aanvragen van subsidie is acceptabel, maar het bestuur zit niet te wachten op verzwaring, zoals het maken van jaarplannen en jaarverslagen. Het bestuur heeft overigens buiten de subsidie ook andere contacten met de overheid. Er zijn al tal van andere overheidsregels, zoals brandveiligheid en horecavoorschriften, zoals het verbod op concurrentie met horeca in de omgeving (Uithuizen) waar de stichting rekening mee moet houden. 'Vanwege de brand in Volendam, moeten wij onze gordijnen en de kerstboom impregneren', aldus een bestuurslid van 't Klokhoes.

Conclusies:

Er is geen controle op de activiteiten, aangezien er geen jaarplan, geen jaarverslag en geen tussentijds overleg is.

Er is controle op de financiële gang van zaken, doordat er een uitgebreide begroting en jaarrekening worden geleverd.

3.2 Prestatiesubsidies

Een prestatiesubsidie is een subsidie die afhankelijk is gesteld van het leveren van bepaalde prestaties. Deze prestaties kunnen zijn vastgelegd in het Welzijnsplan of in een uitvoeringsovereenkomst die met de ontvangende instelling wordt gesloten.

3.2.1 Stichting Museum Menkemaborg

De Menkemaborg is een van de bekendere Groninger borgen. Zij was oorspronkelijk een onderdeel van het Groninger Museum en dit museum heeft nog steeds de borg, 90% van de inrichting in bezit en is eigenaar sinds 1921 van het landgoed. De Stichting Museum Menkemaborg zorgt voor exploitatie en beheer. De kosten van de restauratie van de collectie van het Groninger Museum worden voor een deel betaald uit de rente van het geld dat vrijkwam nadat het Groninger Museum de omliggende gronden verkocht aan Natuurmonumenten. Die rente is ongeveer vierduizend euro per jaar.

De belangrijkste subsidie krijgt de Menkemaborg van de provincie. Dat is € 154.000 per jaar. Het Rijk geeft subsidie voor onderhoud van het Rijksmonument van drie tot vierduizend euro per jaar. In onze onderzoeksperiode was het subsidieplafond dat de gemeente Eemsmond voor Menkemaborg hanteerde € 33.000. Traditioneel is dit plafond gelijk aan dat van de stichting museum Het Hoogeland. Op een totale stichtingsbegroting van € 270.000 is de subsidie van de gemeente belangrijk.

De Menkemaborg heeft grote betekenis voor zowel de provincie als voor de gemeente. Op provinciaal niveau is zij een van de belangrijkste borgen die de provincie kent. Zij heeft historische waarde en een uitstraling die de gemeentegrenzen overstijgt. Op gemeentelijk niveau is zij bovendien van betekenis voor een gesubsidieerde baan en enige werkgelegenheid, zowel in de borg als in Uithuizen. Het aantal vrijwilligers dat in de borg actief is, is vergeleken bij andere Groninger borgen erg laag, volgens het jaarverslag van 2004 slechts acht. Er zijn borgen met zestig vrijwilligers. Dit is deels veroorzaakt doordat Menkemaborg pas sinds circa 2003 begon met het werven van vrijwilligers. Bezuinigingen in die periode leidden ertoe, dat het beschikbare aantal betaalde krachten zo laag werd, dat inzet van vrijwilligers noodzakelijk werd.

Het late aantrekken van vrijwilligers is historisch te verklaren uit het feit dat het openstellen van de Menkemaborg een initiatief van het Groninger Museum is en niet een initiatief van mensen uit het dorp zoals bij andere borgen wel het geval is geweest. Het lastige van weinig vrijwilligers is dat het ook moeilijk is nieuwe vrijwilligers te vinden, aangezien de beste wervers van vrijwilligers immers meestal vrijwilligers zijn die al actief zijn.

Kaders stellen

De kaders voor deze subsidie zijn terug te vinden in het Welzijnsplan, de begroting en de Uitvoeringsovereenkomst (2005). Het Welzijnsplan en de Uitvoeringsovereenkomst gelden beide voor vier jaar. In het Welzijnsplan is het plafond voor deze subsidie te vinden. In ruil daarvoor moet de stichting aantoonbaar en, voor zover mogelijk, meetbaar inhoud geven aan doelstellingen die de gemeente heeft, deelnemen aan relevante lokale netwerken en participeren in lokale ontwikkelingen voor zover die relevant zijn voor het bereiken van gemeentelijke doelen. Ook moet de stichting een uitvoeringsovereenkomst tekenen met de gemeente.

De Uitvoeringsovereenkomst is een nadere invulling van de voorwaarden voor subsidieverlening die de gemeente aan de Menkemaborg stelt. Opvallend is, dat vrijwel alle voorwaarden, evenals bij de bibliotheek, behoorlijk open geformuleerd zijn. Het publiek moet in voldoende mate op de hoogte worden gehouden, de bekendheid moet vergroot en de belangstelling van jongeren moet gestimuleerd worden. Een aantal voorwaarden is wel hard, zoals het toegankelijk houden van de vaste collectie en het eens per jaar organiseren van een tijdelijke expositie.

Evenals in de overeenkomst met de bibliotheek is een spreiding van betalingen over het jaar overeengekomen. Er is geen indexeringsvoorziening voor de personeelskosten.

Aanvraagfase, verlening, uitvoeringsfase

De gemeente zendt formulieren aan de stichting, zodat deze de subsidie kan aanvragen. De stichting is volgens de Uitvoeringsovereenkomst verplicht om jaarlijks een activiteitenplan voor het volgend jaar in te dienen. Daarin moet zij aangeven hoe de voorwaarden van de subsidieverlening vervuld zullen worden. Daarnaast moet de stichting een begroting voor het komende jaar indienen.

Voor het museum is de administratieve last voor het aanvragen van de subsidie gering. Dit komt doordat zij dezelfde gegevens moet leveren aan andere subsidie verleners, zoals de provincie.

Op grond van al de verstrekte gegevens wordt de subsidie verleend. In de beschikking wordt verwezen naar het Welzijnsplan en de overeenkomst. Aanvullend is slechts, dat de betaling van de subsidie in vier termijnen zal plaatsvinden, zoals ook met de bibliotheek is overeengekomen.

Er is regelmatig ambtelijk en bestuurlijk overleg. In de onderzoeksperiode was burgemeester Renkema voorzitter van het bestuur. Na zijn vertrek in 2007 is de burgemeester geen lid meer van het bestuur. Het contact met de gemeente is echter nog steeds gewaarborgd door een bestuurslid dat namens de gemeente in het bestuur zit. Daarnaast is er tweejaarlijks overleg met de gemeente.

Vaststelling, evaluatie

Voor de vaststelling dient de stichting een jaarrekening, een actuele balans en gegevens over bezoekers- en deelnemersaantallen in. Er wordt een accountantsverklaring bijgevoegd.

De verlening van de subsidie voor het komende jaar, wordt tevens gezien als vaststelling van de subsidie van het voorgaande jaar. Er is althans geen aparte beschikking voor de vaststelling.

Opvallend is dat de stichting Menkemaborg niet alleen de gevraagde zaken, financiële stukken en jaarplan, levert, maar bovendien een meerjarenbegroting en een jaarverslag. Het jaarverslag is een uitgebreid overzicht van activiteiten die door de stichting zijn ontplooid. Het aantal bezoekers van de tuinen is niet volledig vast te stellen, aangezien de kassa bij de ingang niet altijd bemand is. Leden van de Vrienden van de Menkemaborg mogen altijd gratis de tuinen bezoeken. Het personeel maakt vanuit de borg een inschatting hoeveel mensen de tuinen bezoeken. Het bezoekersaantal wordt aangegeven in het jaarverslag.

De stichting vindt dat het subsidiebedrag geïndexeerd moet worden. Dit is al jaren niet het geval. In 2008 krijgt de Menkemaborg een extra subsidie die overigens ook niet geïndexeerd is.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	+	Is vastgelegd in Welzijnsplan.
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	-	Geen doelen gesteld.
	Uitgavenkaders vaststellen	+	Vastgelegd in Welzijnsplan.
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	+	Formulieren worden toegezonden.
	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	-	
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	+	Ja.
	Activiteitenplan beoordelen	+	Er is een uitgebreid jaarplan.
	Begroting beoordelen	+	Idem.
	In beschikking vastleggen activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	+	Verwijzing naar Welzijnsplan.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	+	Vastgelegd in kaderverordening.
Uitvoering	Tussentijds overleg of informatieplicht	+	Tweejaarlijks overleg.
	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	Gezien het gebrek aan adequate omschrijving van de doelen, is moeilijk vast te stellen of er doelen gehaald worden.
Vaststelling	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	+	Gedetailleerd verslag.
	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	+	Idem.
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	
	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 6: Sturing bij museum Menkemaborg

Analyse

De gemeente Eemsmond vormt voor de stichting Menkemaborg, na de subsidie van de provincie Groningen en de entreegelden, in grootte de derde inkomstenbron. Gezien het feit, dat het museum, zoals alle vergelijkbare instellingen, altijd geldgebrek heeft, kan de Menkemaborg de gemeentelijke subsidie niet missen. Dat betekent dat de gemeente zeker een belangrijke partner is voor de stichting. Uiteraard is de gemeente niet zo belangrijk dat zij het beleid van de stichting kan bepalen, maar zij kan wel degelijk invloed uitoefenen als zij helder en duidelijk formuleert wat de wensen van de gemeente zijn.

De benutting van de sturingsinstrumenten is van kaderstelling tot verlening, vaststelling en voor zover mogelijk bij uitvoering, goed ingezet. Dat zou bij een subsidie van deze omvang uiteraard ook moeten. De evaluatie ontbreekt, zodat bijsturing altijd via overleg moet. Omdat het contact met de gemeente wat intensiever is geworden, de burgemeester zit niet meer in het bestuur, moet de communicatie gewaarborgd worden via of het gemeentelijk bestuurslid, of via de overleggen die twee keer per jaar plaatsvinden.

In de onderzoeksjaren was het bedrag dat de borg ontving niet geïndexeerd. Dat was al jaren het geval. Aangezien de kosten wel stijgen, moet een dergelijk beleid wel leiden tot financiële problemen voor het museum⁹. Het is aan de raad, of zij een dergelijk beleid wenst.

Het aantal vrijwilligers dat betrokken is bij de Menkemaborg, is laag. Het zou een doelstelling van de gemeente kunnen zijn om dat aantal te verhogen.

De administratieve belasting voor een aanvraag wordt door het museum niet als bijzonder zwaar ervaren. Dat komt doordat zij dezelfde gegevens ook aan andere subsidieverleners moet aanleveren. Het is dus nauwelijks extra werk.

Een echte prestatiesubsidie gaat ervan uit, dat de ontvangende instelling duidelijk aangeeft, wat geleverd wordt voor de verleende subsidie. Dat is hier niet het geval.

Conclusie:

⁹ Zie ook bijlage 1 over de Stichting Zwembaden.

Doordat de Menkemaborg afhankelijk is van alle subsidie die ze ontvangt, kan ze ook de subsidie van de gemeente niet missen. Dat betekent dat het ontbreken van een redelijke indexering op de subsidie leiden zal tot tekorten op de begroting.

Subsidievoorwaarden zijn vaag, zodat de sturende werking beperkt is.

De Menkemaborg heeft, vergeleken met andere borgen, weinig vrijwilligers, waardoor deze borg, met een landelijke uitstraling, geringe plaatselijke binding lijkt te hebben. Doordat de burgemeester ook geen voorzitter van het bestuur meer is, is de afstand met de gemeente wellicht vergroot.

3.2.2 Op Roakeldais

De gemeente is behalve subsidieverlener, ook sponsor van en gastheer voor het folkloristisch dansfestival Op Roakeldais. De laatste twee vallen buiten het subsidiebeleid, namelijk onder public relations. De gemeente sponsort een bord voor het podium van het dansfestival met een bedrag in de orde van grootte van duizend euro. Ook ontvangt zij de dansers op het gemeentehuis en geeft hen, aldus het bestuur, een 'niet gering' present. Deze activiteiten vallen echter buiten de subsidie die hier besproken wordt.

De stichting Op Roakeldais is eigenaar van een hal in Warffum. Deze hal wordt ook voor andere activiteiten gebruikt, zoals sportactiviteiten en een vlooiemarkt.

De provincie Groningen is eveneens een belangrijke subsidiegever voor het evenement. De provinciale subsidie aan de stichting is vastgesteld op € 12.300. De gemeente betaalt weer mee aan het secretariaat dat bemand wordt door een secretaresse die aangesteld is via DSW Groningen. Dit gaat buiten de subsidie om, want die is uitsluitend voor de folkloristisch dansfestival. De gemeentelijke subsidie is € 750.

Op Roakeldais is wellicht het grootste evenement in de gemeente Eemsmond. Vrijwilligers ontvangen een week lang 350 gasten; brandweer, politie, ambulance en de afdeling Handhaving van de gemeente werken er aan mee, er is een scholenproject waar in 2006 21 scholen aan meededen en er zijn nevenvoorstellingen vertoond in onder meer 10 bejaarden- en verzorgingstehuizen en een in de Mesdagkliniek.¹⁰

Kaders stellen

De stichting Op Roakeldais krijgt in 2005 en 2006 € 750 subsidie op grond van paragraaf 6.2 van het Welzijnsplan onder de kop cultuurbeleving en amateurkunst. Ontvanger en het maximum bedrag worden daarin specifiek genoemd. Het bedrag is gelijk aan dat wat de Groninger Week en de Eemsmond Week maximaal krijgen. De sturing van de raad verloopt dus via het vaststellen van het Welzijnsplan.

De stichting is blij met het bedrag, maar op een totaal omzet in de orde van grootte van € 110.000 in 2005 en 2006 is het bedrag niet bijzonder hoog.

Aanvraagfase, verlening, uitvoeringsfase, vaststelling, evaluatie

Uit de correspondentie blijkt dat de gemeente het aanvraagformulier toezendt aan de ontvanger. Voor de verlening eist de gemeente, dat er een duidelijke verlies/winstrekening van het seizoen van twee voorgaande jaren wordt gegeven, alsmede een begroting voor het komend jaar. Omdat de subsidie uitsluitend op grond van financiële verslaglegging wordt gegeven, kan geconcludeerd worden dat de gemeente ervan uitgaat dat de prestatie voldoende is. Er worden

¹⁰ Bron: Op Roakeldais jaarverslag 2006.

geen prestatie-eisen gesteld en evenmin wordt de kwaliteit van de prestatie gecontroleerd. Op Roakeldais is natuurlijk een evenement van een zo grote omvang, dat iedereen in de gemeente weet of de activiteit heeft plaats gevonden.

De stichting vindt niet dat de subsidie veel administratieve lasten met zich meebrengt. De gevraagde informatie, een begroting en een winst/verliesrekening, moet toch voor een aantal sponsoren en voor de provinciale subsidie worden opgesteld. Bovendien wil de organisatie met een dergelijke omzet zelf ook graag weten hoe het er financieel voor staat.

De stichting is tevreden over de medewerking van de gemeente aan het festival. Er is overleg, maar dat overleg strekt verder dan alleen het festival. Het gaat bijvoorbeeld ook over gebruik en onderhoud van de hal en over veiligheid tijdens het evenement.

De vaststelling van de subsidie geschiedt op grond van de winst/verliesrekening van het voorgaande jaar. De gemeente geeft aan, dat zij in de toekomst explicieter wil aangeven dat de subsidie is vastgesteld. De stichting maakt een jaarverslag, dat goed gebruikt zou kunnen worden bij de vaststelling.

Er is geen evaluatie. Aangezien de gemeente met haar bijdrage van € 750 iets minder dan 1% bijdraagt aan de totale omzet van het project, is de invloed van de gemeente uiteraard gering. De gemeente krijgt overigens een aantal weekpasse-partouts die in de voorverkoop € 32,50 kosten. Voor 17 raadsleden, drie wethouders en de burgemeester is dat alleen al bijna zevenhonderd euro waard.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	+	Is geformuleerd in het Welzijnsplan.
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	-	Nvt.
	Uitgavenkaders vaststellen	+	Vastgelegd in Welzijnsplan.
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	+	Aanvraagformulier wordt toegezonden.
	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	-	Geen inhoudelijke eisen.
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	+	Klopt.
	Activiteitenplan beoordelen	-	Geen gegevens.
	Begroting beoordelen	+	Ja.
	In beschikking vastleggen: activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	±	De tekst luidt als volgt: "omdat uw aanvraag voldoet aan de gestelde voorwaarden".
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	+	Uitsluitend formele verplichtingen.
Uitvoering	Tussentijds overleg of informatieplicht	±	Wordt niet verlangd, maar er is overleg in voorbereiding van het festival.
	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	Idem.
Vaststelling	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	-	
	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	+	Winst en verliesrekening.
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	
	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 7: Sturing bij dansfestival Op Roakeldais

In bovenstaande tabel is te zien dat de benutting van de sturingsmogelijkheden zeker niet uitputtend gebruikt worden.

Analyse

De gemeente is geen belangrijke subsidieverlener voor Op Roakeldais. De provincie besteedt met € 12.300 meer dan 28 maal zoveel. De kaartverkoop en sponsoring (onder meer van de gemeente) leveren meer dan honderd maal de gemeentelijke bijdrage. Het zou daarom raar zijn als de gemeente op grond van de subsidie invloed en dus sturing had op de organisatie van Op Roakeldais. Hoewel de gemeentelijke subsidie door ons aanvankelijk is ingedeeld als een prestatiesubsidie, kan deze bijna beschouwd worden als een waarderingssubsidie. Het is wel zo, dat de subsidie pas uitgekeerd wordt nadat het evenement heeft plaatsgevonden, maar de ontvanger zal de prestatie ook leveren zonder de subsidie. De gemeente heeft de subsidie ingedeeld bij structurele subsidies.

De subsidie wordt gegeven conform de kaderstelling door de raad. Door de verhouding van de omzet en de grootte van de subsidie, en de zichtbaarheid van de activiteit, is de nadere sturing overbodig.

Conclusie:

De subsidieverlening aan Op Roakeldais voldoet niet aan de regels die gesteld worden voor prestatiesubsidies, maar gezien de geringe omvang ten opzichte van de omzet en de zichtbaarheid van de activiteit, is dat niet problematisch.

3.3 Projectsubsidies

Een projectsubsidie is een incidentele subsidie voor een eenmalige activiteit. In het geval van pilotprojecten kunnen zij, na getoond succes, worden omgezet in een structurele subsidie, maar daar is een nieuw besluit voor nodig. In andere gevallen zullen na afloop van het project niet meer subsidies worden verleend.

3.3.1 Seniorenvoorziening Stichting Steunste Roodeschool

De Steunste ontving in 2005 een projectsubsidie (pilot project) met het doel de leefbaarheid in Roodeschool te verbeteren. Het idee is overgenomen van andere gemeenten in Groningen. Er is een spanningsveld, omdat de gemeente de Steunste in de eerste plaats wil inzetten in het WMO beleid, terwijl de vrijwilligers van de Steunste denken dat dat het best kan door de sociale contacten willen verbeteren. De gemeente wil daarom precies weten hoeveel contacten er geweest zijn waarbij WMO-informatie is overgedragen, terwijl de Steunste zelf ervan overtuigd is dat andere informatie, vaak moeilijk te tellen, net zo belangrijk is voor de leefbaarheid van het dorp. Het is een spanningsveld tussen een bureaucratische organisatie, ingesteld om verantwoording af te leggen, en een vrijwilligersorganisatie die graag zinvol werk verricht, maar wel in een gezellige setting. Tellen is niet gezellig en draagt vaak, ook hier, niet bij tot het bereiken van de doelstelling zoals vrijwilligers die zien. Het draagt wel bij tot het mogelijk maken van een controleerbare verantwoording van het besteden van overheidsgeld. Bij de analyse zal hierop worden teruggekomen.

Kaders stellen

Hoewel de gemeente geen projectsubsidies kent, kan het pilot project Seniorenvoorziening Stichting Steunste wel als zodanig worden beschouwd. Het doel is een dorpssteunpunt voor senioren op te richten, een soort voorpost van de gemeente. Het idee is overgewaaid uit gemeenten in het Oldambt en Westerwolde. Volgens het Welzijnsplan moet een dergelijk

steunpunt het voor ouderen aantrekkelijk maken langer in de dorpskern te blijven wonen. Hoe dat exact gebeurt, is niet vastgelegd in het Welzijnsplan. Ook is niet vastgelegd, wanneer het als een succes wordt beschouwd en wanneer niet. De omvang van de subsidie is niet vastgelegd in het Welzijnsplan, maar in de gemeentelijke begroting. De subsidie is € 12.500, maar door aftrek van huur en het salaris van de ouderenadviseur, die door de gemeente worden voldaan, krijgt in 2006 de Steunstee € 2.800 directe subsidie. Het besluit heeft ter inzage gelegen.

De pilot van 2005 is, na een evaluatie, een jaar verlengd en tenslotte is besloten de subsidie om te zetten in structurele subsidie.

Aanvraagfase, verlening

De verlening van 2005 is gedaan op grond van de wens van de gemeente om een Steunstee op te richten. Na de evaluatie daarvan werd bij besluit van 15 november 2005 besloten dat het project een jaar verlengd zou worden. Bij deze verlenging werd vastgelegd, dat het bezoekersaantal moest stijgen naar een gemiddelde van tenminste vier per ochtend. Volgens de

Voorbeeld van activiteiten in de Steunstee

1^e dinsdag van de maand: koffieochtend met Steunpunt Mantelzorgondersteuning en Thuiszorg Groningen, bijvoorbeeld over Persoonsgebonden Budget of de campagne Herken Dementie.

1^e donderdagmiddag van de maand: sjoelen

2^e dinsdag van de maand: klaverjassen

3^e dinsdag van de maand: Spreekuur sociaal raadslieden en Thuiszorg Nederland

4^e dinsdag van de maand: spreekuur ouderenadviseur

Ook: computercursussen, kerstmarkt, kerststukjes maken, nieuwjaarsvisite.

Bron: nieuwsbrief Steunstee, december 2007

ambtelijke dienst was dit het 'minimaalste' wat gevraagd moest worden, om de subsidie te rechtvaardigen. Voor het bepalen van het bezoekersaantal tellen niet de mensen die het pand binnenkomen voor cursussen en andere activiteiten, zoals sjoelen, maar alleen contacten waar informatie en advies wordt gegeven.

Uitvoeringsfase, vaststelling

De ontvangers van de subsidie hebben grote moeite met het aantal van tenminste vier bezoekers. Zij vinden dat de Steunstee zich moet richten op ontmoeting, ontspanning en ontplooiing, terwijl de gemeente vindt dat de subsidie daarvoor niet dient. Volgens de

ontvangers is de informatiefunctie niet los te zien van de andere functies. De ontmoeting, ontspanning en ontplooiingsactiviteiten werken drempel verlagend en bevorderen de leefbaarheid van Roodeschool. Door de ontmoetingen gaan mensen elkaar ook meer helpen en activiteiten ontplooiën buiten de Steunstee om. Door het verlagen van de drempel, vragen mensen makkelijker om advies en informatie. Als de Steunstee alleen een plek zou zijn, waar je terecht kunt om je problemen op te lossen, zouden mensen minder snel komen, omdat in het dorp meteen bekend zou zijn dat zij problemen hebben, als zij erheen zouden gaan.

De gemeente is niet tegen deze nevenactiviteiten, maar wil deze niet subsidiëren. Op zich blijkt dat ook geen probleem, maar het is wel lastig om de activiteiten die samenhangen met de gesubsidieerde activiteit, te weten advies en informatie verlenen, bij te houden als zij plaatsvinden tijdens nevenactiviteiten. Vrijwilligers houden vaak niet van administreren en soms is het misschien ook moeilijk te bepalen wanneer de ene activiteit overgaat in de andere.

Hier wrikt het fenomeen dat beleidsmakers graag meetbare activiteiten willen, terwijl de werkvloer, of in dit geval de vrijwilligersvloer, de niet meetbare activiteiten beschouwen als de meest waardevolle activiteiten en zelfs als noodzakelijke voorwaarde om de meetbare uit te voeren.

De hoogte van het subsidiebedrag hangt vooral samen met de huur en de loonkosten van de ouderenadviseur. De huur wordt niet aan de stichting uitbetaald, maar gaat direct naar de stichting die het dorps huis beheert.

Evaluatie

Zoals bij een pilotproject hoort, is de Steunsteek geëvalueerd (Evaluatie 2005). Deze evaluatie is noodzakelijk om gemotiveerd de keuze te kunnen maken voor beëindiging of voortzetting van de pilot of omzetten in een structurele subsidie. De resultaten waren ook belangrijk voor een eventueel op te zetten Steunsteek project in Usquert. Uiteindelijk is besloten niet ook een Steunsteek op te zetten in Usquert, omdat behoefteonderzoek daar leidde tot de conclusie dat er in Usquert onvoldoende belangstelling voor was.

De evaluatie in 2005 leidde tot een verlenging van het pilotproject. Er zijn in de evaluatie knelpunten benoemd, zodat het daarop volgende jaar alsnog gekozen kon worden voor beëindiging of structureel maken van de subsidie. Het laatste is gebeurd.

Het rapport van de evaluatie is te vinden op internet. Dat is volgens de Steunsteek problematisch, omdat dat negatieve effecten heeft op het imago van de Steunsteek. Het gaat om passages als 'blijven bezoekers weg vanwege bepaalde vrijwilligers'. De situatie is intussen gewijzigd, maar het rapport is nog steeds te vinden op internet.

De evaluatie en het besluit van 15 november 2007 zijn ter informatie voorgelegd aan de gemeenteraad.

In tabel 8 is een overzicht van de benutting van de sturingsmogelijkheden gegeven, zoals die bij de Steunsteek zijn gebruikt. Zoals te zien is, zijn vrijwel alle middelen ingezet. Er is zelfs een evaluatie geweest. Dat zal te maken hebben met de bijzondere status van de Steunsteek. Het is immers een pilot project.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	+	Start vanuit gebiedsgericht werken van de CMO Groningen; daardoor was formulering beleid extern initiatief. Raad heeft wel ingestemd. Op grond van de evaluatie is beleid aangepast en de subsidie uiteindelijk structureel geworden.
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	-	Nvt.
	Uitgavenkaders vaststellen	+	
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	+	Formulieren worden gestuurd.
	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	+	In eerste instantie was werd het door CMO bepaald. Na evaluatie werd de invulling van het project meer gericht op de behoefte van Roodeschool.
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	+	
	Activiteitenplan beoordelen	+	Zie evaluatie.
	Begroting beoordelen	+	
	In beschikking vastleggen activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	+	
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	+	
Uitvoering	Tussentijds overleg of informatieplicht	±	Er is wel overleg geweest, maar van een plicht is geen sprake.
	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	+	Zie evaluatie
Vaststelling	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	+	De Steunsteek wordt gevraagd bij te houden hoeveel contacten er waren, waar informatie is gegeven. De toetsing daarvan heeft invloed op het voortgang van de subsidie.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	+	Wordt ingeleverd.
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	+	Er is een uitgebreide evaluatie gemaakt. De uitkomsten van de evaluatie hebben geleid tot aanpassingen van het beleid.
	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	Bij een pilot kan periodiek onderzoek uiteraard nog niet plaatsvinden.

Tabel 8: Sturing bij Steunstee, Roodeschool

Analyse

Bij de start van een project horen duidelijke doelstellingen en een goede verkenning van de vraag. De doelstellingen zijn echter niet eenduidig en helder geformuleerd, waardoor discussie over de interpretatie mogelijk werd. De behoefte aan een Steunstee is vooraf niet onderzocht. Dit was oorspronkelijk de bedoeling, maar de vragen waren te laat gereed voor een al eerder geplande enquête¹¹. Dat betekent dat de vraag of er doorgedaan moest worden met de Steunstee afhankelijk werd van de evaluatie die in 2005 werd gehouden (Evaluatie 2005).

Aangezien uit de conclusies uit die evaluatie geen onverdeeld positief, maar evenmin een onverdeeld negatief beeld naar voren komt, besluit het college op 15 november 2005 door te gaan met de Steunstee tot tenminste 1 januari 2007. De raad krijgt inzage in het rapport en het besluit. Omdat de raad de evaluatie en het besluit niet ter discussie stelde, moet gesteld worden, dat het college handelde binnen de kaders die de raad gesteld had.

Als geen enkele prestatie-eis is meegegeven, is de kans groot dat bij tegenvallende resultaten, de doelstellingen van het project gaan verschuiven. Dat is, zoals in de evaluatie is te lezen, bij de Steunstee ook het geval. Het bezoekersaantal blijkt tegen te vallen en om dat te verbeteren, wordt de recreatieve functie van de Steunstee uitgebreid. Dat mag, aldus de evaluatie, omdat de bejaardensozen uit het dorp zijn verdwenen. In de evaluatie wordt de recreatieve functie een verruiming van de doelstellingen van de Steunstee genoemd. Als de raad het daar niet mee eens zou zijn, zou zij daar vragen over hebben kunnen stellen.

De sturing van het project laat te wensen over, omdat de oorspronkelijke doelstellingen vaag geformuleerd zijn. Daardoor kan uit de evaluatie niet makkelijk worden vastgesteld of het project al dan niet geslaagd is. De evaluatie kan daardoor niet leiden tot een besluit voor al dan niet doorgaan, en leidt daardoor haast automatisch tot formulering van meetbare eisen. Het blijkt lastig voor de vrijwilligersorganisatie om deze meetbare gegevens goed vast te leggen. Bovendien kan men zich afvragen of de gestelde eisen de juiste zijn in het licht van de doelstellingen van de Steunstee. De doelstelling is het vergroten van de leefbaarheid in het dorp. Is het geven van informatie en advies de enige activiteit die de leefbaarheid van een dorp vergroot, of is de opbouw van een sociaal netwerk en onderling vertrouwen, weliswaar slecht meetbaar, niet evenzeer dienend aan de doelstelling van de subsidie?

De Steunstee is afhankelijk van de gemeentelijke subsidie. Zij kan de huur en loonkosten nooit zelf ophoesten. Dat betekent dat de gemeente veel invloed kan hebben op het functioneren van de Steunstee. Echter, dat functioneren is ook afhankelijk van de inzet van vrijwilligers. Als de gemeente, of de raad, invloed wil op de Steunstee, moet zij daarmee rekening houden.

¹¹ Deze enquête was georganiseerd door de gemeente in samenwerking met Stichting Dorpsbelangen en de Vereniging van Kleine Dorpen Groningen.

Een aantal punten in het evaluatierapport schaadt, volgens de Steunstee, haar imago. Het rapport noemt geen namen, maar zou meer geanonimiseerd op internet kunnen staan, door de tweede, derde en laatste bullet van pagina 11 van het rapport te verwijderen.

Conclusies:

De Steunstee ziet haar activiteiten (computercursussen, sjoelavonden etc.) als noodzakelijk voor het functioneren als informatie- en adviespunt binnen het WMO beleid van de gemeente.

De gemeente ziet dezelfde activiteiten als nevenactiviteit.

De administratieve last (het nauwkeurig tellen van informatieoverdracht) wordt door de Steunstee als zwaar ervaren. De gemeente ziet de administratie als onmisbaar.

Het niet overeenstemmen van de zienswijze van ambtenaren en vrijwilligers van de Steunstee over de te verrichten activiteiten, kan gezien worden als een vraag aan de raad om hierin een kaderstellend standpunt in te nemen. De doelstelling van de subsidie: bevordering van leefbaarheid, is dermate open, dat voor de verschillende standpunten grond is te vinden.

3.3.2 Paardendag VVV Uithuizen

De Paardendag kreeg in 2005 een incidentele subsidie voor haar 140 jarig bestaan. Een jaar later vroeg de organisatie opnieuw subsidie aan, maar deze werd niet verstrekt.

Kaders stellen

Het kader voor deze subsidie is paragraaf 4.2.1 van het Welzijnsplan. Daarin is tevens het plafond vastgelegd. Het Welzijnsplan kan beschouwd worden als de bekendmaking van de beschikbare bedragen.

Aanvraagfase, verlening, uitvoeringsfase, vaststelling, evaluatie

De subsidie is in 2005 en 2006 aangevraagd door de Vereniging voor Volksvermaken (VVV) uit Uithuizen. De vereniging werd voor het jaar 2005 via een informeel circuit erop gewezen dat er een mogelijkheid bestond om subsidie aan te vragen. Het jaar erop vroeg de vereniging opnieuw subsidie aan, maar omdat de grond voor het geven van subsidie, paragraaf 4.2.1 van het Welzijnsplan, bedoeld is voor eenmalige activiteiten, ook over meerdere jaren bezien, is de tweede aanvraag afgewezen. De subsidie is in 2005 gegeven omdat de organisatie 140 jaar bestond en daarom groots uitpakte. Zij slaagde er onder meer in Anky van Grunsven te boeken.

De organisatie schrijft een brief, met informatie over de activiteit, die 6 juli bij de gemeente binnenkomt. Op 26 juli komt het ingevulde aanvraagformulier binnen. Blijkbaar heeft de gemeente gereageerd met het opsturen van het formulier voor het aanvragen van subsidie. De vereniging vraagt om € 350,-, maar het college besluit € 300,- te geven. Het geven van de subsidie is een bevoegdheid van het college en doordat de subsidie binnen het budget blijft en de formaliteiten correct zijn afgehandeld, voldoet de subsidie aan de voorwaarden.

De totale begroting voor de dag is € 23.000. Het grootste deel wordt opgebracht door sponsoren. De rest wordt voornamelijk opgebracht door inkomsten die door de vereniging zelf worden gegenereerd. De begroting voor 2006 is € 14.000.

Toen de ontvanger de tweede maal aanvraag, was het hem niet duidelijk dat de aanvraag geen kans maakte. Dat was te lezen in het Welzijnsplan en in de beschikking van 2005, waarin de grond uitgebreid vermeld was. Het is echter begrijpelijk dat ontvanger bij het ontvangen van beschikkingen vooral kijkt naar het subsidiebedrag en niet tegelijk onderzoekt en onthoudt of

hij het volgend jaar nog kans maakt. De uitleg die werd verkregen bij de weigering stelde de aanvrager tevreden.

De ontvanger vond de administratieve last aan de zware kant. Vergeleken met de eisen die ze een bank moesten leveren bij het verzoek om sponsorgeld, waren de gegevens die de gemeente vroeg erg uitgebreid.

Als we het, overigens standaard aanvraagformulier voor incidentele welzijnssubsidie, bekijken spreken een aantal vragen voor zich, zoals algemene en adresgegevens, tijd, plaats en omschrijving van de activiteiten. Bij een aantal vragen gaat het formulier voor kleinere subsidies misschien wat ver, zoals de vraag op welke groepen van de bevolking de activiteiten gericht zijn, hoeveel bezoekers men verwacht verdeeld over mensen uit de gemeente, mensen van elders, jeugd en volwassen, bijdragen van anderen zoals fondsen, andere overheden, bedrijven en sponsors. Dat laatste is vaak op het moment van aanvragen vaak onzeker.

De verlening van de subsidie wordt tegelijk beschouwd als vaststelling. De subsidie is niet geëvalueerd.

Tabel 9 geeft een overzicht van de benutting van de sturingsmogelijkheden bij het verlenen van subsidie aan de paardendag. Ook hier blijkt dat de kaderstelling en aanvraag redelijk goed verlopen. Het uitlokken van de aanvraag is magerder, hoewel alle gegevens op aanvraag of na enig zoeken op de gemeentelijke website te vinden zijn, maar het zou beter kunnen. Het spreekt voor zich, dat de gemeente geen formulieren gaat opsturen naar verenigingen en stichtingen die in potentie incidenteel subsidie zouden kunnen willen aanvragen, dus het zou te zwaar zijn om hier een onvoldoende te scoren. De sturingsmogelijkheden na verlening worden niet gebruikt.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	+	Geformuleerd in het Welzijnsplan.
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	-	Nvt.
	Uitgavenkaders vaststellen	+	Vastgelegd in Welzijnsplan.
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	±	Aanvraag via informeel circuit, contacten met wethouder of burgemeester, tot stand gekomen. Uiteraard had de aanvrager, als hij het Welzijnsplan had gekend, de subsidie ook zonder tip kunnen aanvragen. In de praktijk gebeurt dat waarschijnlijk zelden.
	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	+	Er moet een bijzondere activiteit plaats vinden.
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	+	Ja.
	Activiteitenplan beoordelen	+	Idem.
	Begroting beoordelen	+	Idem.
	In beschikking vastleggen activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	+	Gedaan.
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	-	Uitsluitend aanvraaggegevens.
Uitvoering	Tussentijds overleg of informatieplicht	-	Nvt.
	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	Nvt.
Vaststelling	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	-	Wordt niet verlangd. Bij eenmalige subsidies is dat ook wat overdreven.
	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	-	Geen andere gevolgen bij vaststelling dan bij verlening.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	-
	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	-

Tabel 9: Sturing bij VVV Paardendag

Analyse

Het college handelt bij deze subsidie binnen de kaders die door de raad zijn vastgelegd. Bij een dergelijk kleine subsidie is het niet erg zinvol om meer eisen te stellen. Doordat de gemeente gebruik maakt van een standaardprocedure, kan men zich al afvragen of niet wat veel gegevens worden gevraagd voor het geven van een dergelijke incidentele subsidie.

Een ander opvallend punt is dat het blijkbaar lastig is om erachter te komen dat er gelden beschikbaar zijn voor incidentele subsidies. Het is niet goed als potentiële aanvragers via informele circuits erachter moeten komen, dat zij recht op subsidie hebben. Dat zou betekenen, dat alleen mensen in die circuits subsidie zullen aanvragen. Aan de andere kant kan men van de gemeente niet verwachten, dat dure campagnes worden gestart voor het uitdelen van kleine subsidies zoals deze. Wellicht is het mogelijk om, althans voor internetgebruikers, de vindbaarheid via de gemeentelijke website te verbeteren.

Dat niet gebruik is gemaakt van alle sturingsmogelijkheden is te billijken, omdat het verlenen, uitvoeren, vaststellen en evalueren van de subsidie tot buitenproportionele kosten zou leiden in verhouding van de subsidiesom van € 300.

Conclusie:

Het bekend maken van incidentele subsidies laat te wensen over, want ontvangers werden via informele weg op de hoogte gebracht van de subsidiemogelijkheid.

De administratieve lasten voor het aanvragen werden hoog gevonden in verhouding tot de eisen die het bedrijfsleven bij het vragen om donaties.

3.4 Waarderingssubsidies

Een waarderingssubsidie is in de regel een kleine subsidie. Door deze subsidie te verlenen, drukt de gemeente een waardering voor een bepaalde activiteit uit, maar de controle op uitvoering en de kwaliteit van de uitvoering is gering of zelfs afwezig.

3.4.1 Doekegat Piratenkoor

Het Doekegat Piratenkoor verkocht voor € 200 DVD's aan de gemeente Eemsmond. De gemeente ziet dat als een incidentele subsidie.

Kaders stellen

De subsidie valt volgens de gemeente onder incidentele subsidies uit hoofdstuk 4.2 van het Welzijnsplan. Er moet sprake zijn van een bijzondere activiteit. In het Welzijnsplan is een plafond van € 2500 beschikbaar gesteld voor dergelijke subsidies. Deze bedragen zijn bekend gemaakt in het Welzijnsplan.

Aanvraagfase, verlening, uitvoeringsfase en vaststelling, evaluatie

Het enige feit dat deze subsidie tot subsidie bestempelt, is dat deze op de post subsidies drukt. Juridisch is het eigenlijk niets anders dan dat de gemeente DVD's, dus goederen, koopt. Daarmee voldoet deze subsidie niet aan de eis van de Awb, dat een subsidie het geven van geld is, anders dan als betaling van geleverde goederen of diensten aan het bestuursorgaan. Er worden immers DVD's geleverd.

De aanvraag geschiedt door middel van een brief van de secretaris van het Piratenkoor aan B&W. B&W besloten dat zij de subsidie ontvingen in de vorm van een bestelling van 10 DVD's. Uit de brief blijkt dat de activiteit, het maken van DVD's, al heeft plaatsgevonden. Betaling van de geleverde DVD's kan gezien worden als een vaststelling. De gekochte DVD's worden verdeeld over de bibliotheken, het gemeentelijk archief en gebruikt als relatiegeschenken. B&W zijn bevoegd volgens het Welzijnsplan de subsidie te verlenen.

Er behoeven geen begrotingen, jaarplannen of verslagen te worden ingeleverd.

De CD wordt niet geëvalueerd.

Procesfase	Sturingsmogelijkheden	Benutting	Toelichting
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	+	Geformuleerd in het Welzijnsplan
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	-	Incidentele subsidies zijn uiteraard niet in beleidsbegroting opgenomen.
	Uitgavenkaders vaststellen	+	Er is een subsidieplafond. Zolang plafond niet bereikt is, kan college 'subsidie' verlenen of beter gezegd, goederen aanschaffen.
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	-	De aanvrager neemt zelf het initiatief.
	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	-	Er is geen overleg over de inhoud.
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	-	Er worden geen gegevens verlangd.
	Activiteitenplan beoordelen	-	Idem.
	Begroting beoordelen	-	Idem.
	In beschikking vastleggen: activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	+	Er wordt exact omschreven wat wordt gekocht.
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	+	Het leveren van een DVD.
Uitvoering	Tussentijds overleg of informatieplicht	-	Geen.
	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	Leveren van DVD wordt gecontroleerd bij vaststelling.
Vaststelling	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	-	Er wordt niets verlangd.
	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	±	Leveren van DVD wordt gecontroleerd bij vaststelling.
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	Er wordt niets geëvalueerd.
	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	Idem.

Tabel 10: Sturing bij Doekegat Piratenkoor

Analyse

Opmerkelijk aan deze subsidie is dat zij volgens 4:23 Awb geen subsidie is. Deze vorm van subsidie is echter in de praktijk van Eemsmond geen uitzondering. Het blijkt te gaan om een Eemsmonder traditie, waarbij maatschappelijke initiatieven worden beloond met de afname van producten zoals boeken en DVD's. Door ze in begroting onder te brengen als een subsidie, worden zij door de gemeente beschouwd als subsidie.

Aangezien het om een geringe bedragen gaat, lijkt een exact uitvoeren van de regels van Awb inderdaad omslachtig, terwijl het kopen van DVD's de controle eenvoudig houdt. Het effect van de subsidie op het Doekegat Piratenkoor is dat het koor zich door de gemeente gewaardeerd voelt. Het Doekegat Piratenkoor maakt ongeveer 1500 DVD's en verkoopt op deze wijze ongeveer 20% aan diverse bedrijven en instanties, inclusief de gemeente. De brief aan de gemeente wordt niet ervaren als zware administratieve last, maar als een gewone activiteit die bij het verkopen van DVD's hoort.

De gemeente gebruikt deze DVD's om ze te verspreiden over bibliotheken en te gebruiken als relatiegeschenk. Dit betekent dat, als je deze handelwijze al als subsidie zou beschouwen, dit een goedkope vorm van subsidie verlenen is, aangezien een gemeente immers relatiegeschenken nodig heeft.

Zolang de raad geld voor dit soort subsidies beschikbaar stelt en geen vragen stelt over de werkwijze, kan de uitvoering van deze subsidie beschouwd worden als overeenstemmend met de wil van de raad. De sturing door de raad kan hier dus als geslaagd beschouwd worden.

Conclusies:

De wijze van subsidiëring heeft niets te maken met subsidie volgens de Awb.

De koop van CD's, DVD's en boeken is een elegante wijze om als gemeente waardering te tonen voor bepaalde activiteiten. Het voordeel van deze methode is dat overzicht behouden blijft over de bestede bedragen, terwijl de administratieve lasten voor ontvanger en gemeente laag blijven.

4 Algemene conclusies

De gegevens uit de diverse tabellen in het vorige hoofdstuk worden hier samengevoegd in tabel 11 en 12. Daaruit ontstaat een overzicht dat iets kan zeggen over een algemene wijze van handelen bij het verlenen van subsidie door de gemeente Eemsmond. Door inhoudelijke en procedurele aspecten te scheiden ontstaan er twee aardige overzichten, waaruit conclusies getrokken kunnen worden.

Er is in Eemsmond bij diverse subsidiestromen een beweging waar te nemen, die de afstand tussen gemeente en ontvanger vergroot. Daarmee past het beeld van Eemsmond bij de landelijke tendens, waar het bestuur steeds meer aan de maatschappelijke krachten overlaat. De Stichting Zwembaden was voorheen onderdeel van de gemeentelijke organisatie, maar is nu een zelfstandige stichting. De bibliotheken waren ook van de gemeente, maar vormen nu een stichting die op provinciaal niveau bestuurd wordt en bij Menkemaborg was de burgemeester voorzitter, maar heeft de gemeente momenteel slechts een zetel in het bestuur. Desondanks is de sturing ook bij deze instellingen nog sterk bepaald door overleg en dus behoorlijk informeel, gebaseerd op onderling vertrouwen.

4.1 Inhoudelijke sturing

In onderstaande tabel zijn de inhoudelijke sturingsmogelijkheden samengevoegd.

Procesfase	Inhoudelijke sturingsmogelijkheden	Biblio	Zwem	Klokh	Menk	Roak	Steun	VVV	Doek
Kaderstelling	Inhoudelijk beleid vaststellen	+	±	+	+	+	+	+	+
	In beleidsbegroting operationele doelen vaststellen	-	-	±	-	-	-	-	-
Aanvraag	Inhoud van aanvragen beïnvloeden	±	±	±	-	-	+	+	-
Verlening	Activiteitenplan en begroting verlangen	+	±	±	+	+	+	+	-
	Activiteitenplan beoordelen	±	+	-	+	-	+	+	-
	Begroting financieel beoordelen	±	+	+	+	+	+	+	-
	In beschikking vastleggen activiteit(en) waarvoor subsidie verleend wordt	+	+	+	+	±	+	+	+
Uitvoering	Tussentijds overleg of informatieplicht	+	+	-	+	-	±	-	-
Vaststelling	Activiteitenverslag verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	±	-	-	+	-	+	-	-
Evaluatie	Periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabel 11: Inhoudelijke sturing

Uit deze tabel blijkt dat in de onderzochte gevallen inhoudelijk beleid is vastgesteld. De gemeente Eemsmond kiest ervoor om het beleid vast te stellen in het Welzijnsplan, onderliggende notities en uitvoeringsovereenkomsten. Bij verleningsbeschikkingen wordt hiernaar verwezen, zonder nadere concretisering. Ook blijkt bij de aanvraag weinig behoefte om de inhoud van de activiteiten te beïnvloeden. Alleen bij incidentele subsidies, zoals bij de VVV Paardendag, werd noodzakelijk geacht dat bij de aanvraag wordt aangegeven voor welke bijzondere activiteit ditmaal subsidie gegeven zou moeten worden. Bij budget- en structurele subsidies zijn in de verleningsbeschikking geen aanvullende concretisering te vinden.

De gemeente verlangt een begroting en een activiteitenplan, maar dat laatste wordt niet altijd geleverd en uiteindelijk ook niet verlangd. De beschikking maakt over het algemeen duidelijk waarvoor de subsidie gegeven wordt.

Er is nergens opgenomen dat er tussentijdse informatieplicht is, maar dat neemt niet weg dat met diverse organisaties regelmatig overleg is. Bij structurele subsidies waar geen overleg is, is het wellicht beter om als gemeente jaarlijks belangstelling te tonen voor de gang van zaken. Dat kan door een informeel bezoek van een wethouder of burgemeester, of door een telefoontje van een ambtenaar. Hierdoor kan worden voorkomen dat problemen te lang ongezien voortbestaan. Overigens zijn tijdens dit onderzoek dergelijke problemen niet boven water gekomen.

Uit het interview met twee raadsleden kwam het beeld naar voren, dat zij het in stand houden van vrijwilligerswerk belangrijk vinden. Dit wordt ook gecommuniceerd bij overleg met grotere subsidieontvangers, maar leidt niet tot meetbare doelstellingen in het Welzijnsplan en onderliggende notities. Daardoor is de concrete sturing moeilijk hard te maken.

Bij de vaststelling van de subsidies hebben we alleen kunnen vaststellen dat de Steunsteek expliciet inhoudelijk getoetst is. Dat heeft waarschijnlijk daarmee te maken, dat de Steunsteek een nieuwe ontwikkeling is. Grotere organisaties als Menkemaborg en Biblionet leveren activiteitenverslagen aan. De verslagen van de bibliotheek zijn prachtig, in kleur, maar inhoudelijk op het gebied van vrijwilligers en personeel minder uitgebreid dan die van de Menkemaborg. Het verslag van Menkemaborg ziet er wat onoverzichtelijker uit, maar blijkt duidelijk gericht op verantwoording aan subsidiegevers en biedt veel meer informatie.

De verstrekte subsidies worden door de gemeente in de onderzochte gevallen niet periodiek inhoudelijk geëvalueerd.

Conclusies:

De kaderstelling is via het Welzijnsplan en bijbehorende nota's overzichtelijk. De uitvoering en verlening gebeurt volgens deze kaderstelling.

Inhoudelijk is de kaderstelling slecht meetbaar en deze strekt zelden verder dan een inspanningsverplichting, zodat controle op uitvoering tamelijk zinloos wordt. Dat kan problematisch worden bij ontvangers die op grotere afstand van de gemeente staan, zoals de Menkemaborg en Biblionet.

Doordat de vaststelling van subsidies niet expliciet gebeurt, wordt deze mogelijkheid om sturing te geven onderbenut.

De gemeente onderhoudt goede contacten met de grotere instellingen, zoals de Stichting Zwembaden, Biblionet, Op Roakeldais en de Menkemaborg, waardoor inhoudelijke sturing via deze (informele) route goed benut wordt.

De kaderstelling in Welzijnsplan en onderliggende notities wordt niet ingezet om de positie van vrijwilligerswerk en van vrijwilligers te beschermen of te bevorderen.

Er is geen periodieke inhoudelijke evaluatie van de onderzochte subsidies.

4.2 Procedurele sturing

In tabel 12 is het gebruik van de procedurele sturingsmogelijkheden te vinden. Hier blijkt veel meer gebruik van gemaakt te worden. De uitgavenkaders worden in het Welzijnsplan en onderliggende notities, of in de Zwembadverordening en bijbehorende beschikking, vastgelegd. De aanvraag wordt, voor zover mogelijk, uitgelokt door de vaste subsidieklanten formulieren te sturen, herinneringen te sturen en zelfs te bellen als het formulier niet terugkomt.

Procesfase	Procedurele sturingsmogelijkheden	Biblio	Zwem	Klokh	Menk	Roak	Steun	VVV	Doek
Kaderstelling	Uitgavenkaders vaststellen	+	+	+	+	+	+	+	+
Aanvraag	Aanvragen uitlokken	+	+	+	+	+	+	±	-
Verlening	Begroting beoordelen	+	+	+	+	+	+	+	-
	Ontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. controle-informatie	±	+	+	+	+	+	-	+
Uitvoering	Naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	-	-	-	-	+	-	-
Vaststelling	Jaarrekening verlangen, toetsen en gevolgen verbinden aan toetsing	±	+	+	+	+	+	-	±
Evaluatie	In programmaverantwoording informatie opnemen over doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	-	-	-	-	+	-	-

Tabel 12: Procedurele sturing

Bij de verlening wordt over het algemeen goed vastgelegd aan welke verplichtingen de ontvanger moet voldoen. Er is tussentijds controle. De + bij de Steunsteer, ook die bij de rij evaluatie, is een gevolg van een evaluatie die samenhangt met het feit dat de Steunsteer in het begin van de onderzoeksperiode een pilot project was. Dit is een bijzondere situatie.

Er wordt bij structurele subsidies een jaarrekening verlangd en alle organisaties leveren die ook.

De gemeente Eemsmond heeft de aanvraagformulieren gestandaardiseerd. Dat is praktisch voor ambtelijke verwerking, maar voorkomt niet dat kleinere subsidieontvangers soms relatief hoge administratieve lasten hebben. Grotere organisaties ervaren de formulieren niet als een last, omdat zij personeel in dienst hebben en de gegevens sowieso verzamelen. Niet alleen omdat zij activiteitenplannen, begrotingen, jaarverslagen en jaarrekeningen willen hebben voor de eigen bedrijfsvoering, maar ook omdat andere subsidieverleners of sponsors erom vragen. Het zou goed zijn om, zonder af te stappen van de standaardisering, onderscheid te maken in de gewenste informatie. Overwogen kan worden of bij kleinere organisaties zoals 't Klokhoe en de Steunsteer een begroting en jaarrekening voldoende zouden kunnen zijn.

Er is nauwelijks procedurele sturing in de uitvoeringsfase. Aangezien de uitvoering voornamelijk een inhoudelijke zaak is, kan hier genoeg mee genomen worden. Voor nieuwe beleidsvorming is het gebrek aan een evaluatie van de subsidies wel bijzonder. Er zou eigenlijk op zijn minst elke vier jaar, als voorbereiding op het welzijnsplan, een evaluatie moeten plaatsvinden.

Conclusies:

Bij kleinere organisaties die door vrijwilligers gerund worden, is het vragen van activiteitenplannen een vaak zware administratieve druk.

De standaardisering van subsidieaanvraagformulieren komt niet tegemoet aan de wens van de raad om voor kleinere vrijwilligersorganisaties een aanvraagprocedure te hanteren met een niet al te zware administratieve last.

Er is in de programmabegroting geen formele evaluatie van de doelmatigheid en effecten van de subsidies.

4.3 De verhouding van instellingen tot de gemeente

Deze paragraaf is opgebouwd aan de hand van tabel 13. De eerste rij geeft het organisatie-niveau van de subsidieontvangende instelling weer. Biblionet is op provinciaal niveau georganiseerd en heeft een suborganisatie op clusterniveau. Menkemaborg ontvangt een groot deel van haar subsidies van de provincie en is afhankelijk van de samenwerking met het Groninger museum, dat nog steeds eigenaar is van het grootste deel van het inventaris. De overige organisaties zijn op gemeentelijk niveau georganiseerd en de doelgroep bestaat ook voornamelijk uit inwoners van de gemeente. Op Roakeldais is daarbij een uitzondering. Hoewel lokaal georganiseerd, heeft zij een bovengemeentelijke, men mag zelfs zeggen, nationale uitstraling.

De overige kolommen van onderstaande tabel laten de verhouding zien tussen de ontvangen subsidie en de begroting.

Bij elkaar zeggen deze gegevens iets over de afhankelijkheid van de instelling van de subsidie. Een instelling die sterk afhankelijk is van de subsidie zal makkelijker te beïnvloeden zijn en dus makkelijker te sturen, dan een instelling die vrijwel onafhankelijk is van de subsidie. Op Roakeldais is financieel voor haar subsidie niet afhankelijk van de gemeente en het heeft dan ook nauwelijks zin om dit festival met dit middel te sturen. Aan de andere betekent een groot subsidiebedrag niet automatisch veel invloed. Als veel subsidie gepaard gaat met vage normen, is de sturing nog steeds gering, terwijl een relatief klein bedrag met realistische en heldere normen toch grote invloed kan hebben.

Verhouding omzet en aandeel subsidie daarvan in euro (2005-2006)	Biblio	Zwem	Klokh	Menk	Roak	Steun	VVV	Doek
Organisatieniveau	Provinciaal Cluster	Gemeente	Gemeente	Provincie Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente
Begroting in euro	380.000	350.000	40.000	290.000	110.000	20.000	20.000	-
Subsidie in euro	280.000	280.000	2.400	33.000	750	2.800	300	200
Percentage subsidie van begroting	73,7%	80,0%	6,0%	11,4%	0,7%	14,0%	1,5%	-

Tabel 13: Verhouding instelling tot gemeente

Biblionet is financieel sterk afhankelijk van de gemeente. Het is organisatorisch op provinciaal niveau geregeld. Dat kan leiden tot spanningen. Biblionet kan de neiging krijgen programma's uit te denken en uit te rollen voor heel de provincie. Natuurlijk is het niet zo dat bibliotheken een totaal andere doelstelling hebben dan gemeenten, maar als de gemeente wil sturen, moet zij de verhoudingen wellicht zakelijk houden. Zij moet duidelijk omschrijven wat zij wil voor het geld dat zij jaarlijks aan de organisatie geeft. Biblionet zal dan gedwongen worden duidelijk op te geven wat zij kunnen leveren en wat niet. Het blijft overigens een lastige positie voor de gemeente, want Biblionet is een monopolist en een instelling die haar belangrijkste vestigingen niet in de gemeente Eemsmund heeft.¹²

De stichting Zwembaden is ook een monopolist, maar deze organisatie kan niet naar een andere plek. Daardoor blijft zij afhankelijk van de gemeente. De verhouding tussen stichting en gemeente is gelijkwaardig, zolang de stichting niet wordt overgenomen door bijvoorbeeld een ook buiten de gemeente opererend (commercieel) bedrijf.

Uit de interviews kwam naar voren dat de gemeente eigenlijk geen invloed heeft op het gedrag van de ontvangers van de kleine subsidies. De subsidies worden door de ontvangende orga-

¹² Uitleningen in gemeente Eemsmund totaal in 2006: 181.272, stad Groningen: 1.513.721 – bron jaarverslagen 2006 van beide bibliotheken.

nisaties gewaardeerd, maar gezien als medefinanciering van de activiteit en niet als onmisbaar voor de activiteit. Het gaat daarbij om subsidies onder de twee procent van de begroting.

De subsidie van 't Klokhoes is de kleinste die als onmisbaar wordt ervaren en dat geldt voor alle subsidies die een groter aandeel van de omzet hebben. Een opvallend verschil tussen het dorps huis 't Klokhoes en de Steunstee is, dat de laatste lijkt te moeten vechten voor haar bestaan, terwijl de eerste bij de gemeente blijkbaar haar noodzaak heeft bewezen. Dat komt misschien doordat dorps huizen binnen het gevestigd beleid vallen. Als een dorps huis goed draait, mag dat zonder ingrijpen doorgaan. De gemeente heeft vooral aandacht op het bestrijden van financiële of andere problemen van dorps huizen die daarmee te kampen hebben.

Bij de Steunstee is echter een ingewikkelde constructie ontstaan, doordat een deel van de WMO-taken die de gemeente heeft, moet worden opgevangen door een organisatie die grotendeels uit vrijwilligers bestaat. De professional is slechts in deeltijd aanwezig en kan daardoor niet op elk moment vragen beantwoorden. Bij de beoordeling van de Steunstee kan misschien gekeken worden naar de doelstelling en pas daarna naar methoden hoe precies gemeten kan worden of de doelstelling gehaald is. Het aantal informatiecontacten is wellicht door de gemeente vroegtijdig 'heilig verklaard'.

Als het functioneren van instellingen afhankelijk is van de subsidie, is een goede indexering van de bijdrage een voorwaarde die voorkomt dat dergelijke instellingen in financiële problemen komen. De gemeente maakt in de regel gebruik van de consumentenprijsindex, maar de loonkosten en energiekosten stijgen veelal harder. Die delen van de kosten, te vinden in de begrotingen van de instellingen, moeten volgens de geëigende indices bijgesteld worden.

Hier moet ook opgemerkt worden dat de indruk is ontstaan dat diverse ontvangers van subsidie zwaar leunen op grote en onbaatzuchtige inzet van vrijwilligers, al heeft dit misschien niet direct met sturing van subsidies te maken. Dankzij hun inzet, die letterlijk onbetaalbaar is omdat de gemeente er gewoonweg het geld niet voor heeft, blijft een belangrijk deel van de infrastructuur in deze landelijke gemeente in stand.

Conclusies:

Subsidies die relatief klein zijn ten opzichte van andere inkomsten ontberen sturingsmogelijkheden.

Bij subsidie aan organisaties die bovengemeentelijk opereren, bestaat de kans dat het beleid van die organisaties niet overeenkomt met dat van de gemeente. Als de gemeente in deze gevallen niet zelf duidelijk beleid ontwikkelt, is de kans groter dat pogingen hier te sturen op niets uitlopen.

Subsidie aan instellingen, waarvan de operationele kosten stijgen en die voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van deze subsidie, moet op reële wijze meestijgen om te voorkomen dat de instelling automatisch financiële problemen krijgt.

Literatuur en bronnen

Aanvulling (2006); Aanvulling koepelconvenant Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk
Certificeringnorm Openbare Bibliotheken (2006)
Dorpscentra (2005); Notitie dorpscentra, gemeente Eemsmond
Dunn (2004), W.N.; Public policy analysis, Pittsburgh, USA.
Evaluatie (2005); Evaluatie Steunste Roodeschool 2004-2005, gemeente Eemsmond
Kaderverordening (2005); Kaderverordening subsidieverstrekking 2005 gemeente Eemsmond
Koepelconvenant (2001); Koepelconvenant Herstructurering Openbaar Bibliotheekwerk, VNG,
IPO en het Rijk
Nota jeugdbeleid (2004); Jong in Eemsmond, integrale nota jeugdbeleid, gemeente Eemsmond
Stroomversnelling (2005); Stroomversnelling, cultuurnota 2005-2008, provincie Groningen
Uitgelezen kans (2003); Een uitgelezen kans, uitvoerend beleidsplan bibliotheekwerk,
provincie Groningen.
Uitvoeringsovereenkomst (2005); Uitvoeringsovereenkomst tussen Stichting Museum
Menkemaborg en de gemeente Eemsmond
Uitvoeringsovereenkomst (2006); Uitvoeringsovereenkomst tussen de Stichting Openbare
Bibliotheken Eemsmond en de gemeente Eemsmond
Uitvoeringsplan jeugdbeleid (2005); Jong in Eemsmond, uitvoeringsplan 2005-2008, gemeente
Eemsmond
Vernieuwingsagenda (2006); Vernieuwingsagenda bibliotheekwerk Eemsmond
Welzijnsplan (2005); Welzijnsplan 2005-2008, gemeente Eemsmond
Zwembadverordening (1998); Verordening inzake de subsidiëring van de zwembaden De
Dinge en De Breede, gemeente Eemsmond
www.eemsmond.nl
www.biblionet.nl

Gebruikte afkortingen

Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
CMO	Centraal Maatschappelijk Ontwikkeling, werkt provinciaal
RIR	Raadsinformatie Ruimte

Met dank aan de geïnterviewde personen

G. Aalders, Stichting Zwembaden Eemsmond
H. K. v.d. Bij, 't Klokhoes, Zandeweer
J. P. Buurman, VVV Paardendag, Uithuizen
A. van der Hoek, stichting Op Roakeldais, Warffum
R. Klok, Biblionet Groningen
E. Koster, Steunste, Roodeschool
Dhr. Molenkamp, 't Klokhoes, Zandeweer
M. Mulder, ambtenaar gemeente Eemsmond
P. H. Nienhuis, fractievoorzitter VVD, gemeenteraad Eemsmond
A. Spijk, fractievoorzitter CDA, gemeenteraad Eemsmond
I. Stamhuis, Menkemaborg
G. Tiekstra, Doekegat Piratenkoor
R. A. de Vries, Stichting Zwembaden Eemsmond

Bijlage I: berekening tekorten Stichting Zwembaden

De grondslag van de berekeningen is de begroting van de Zwembaden opgesteld door het college, zoals in een brief van 26 januari 2006 aan de raad is aangegeven.

Bedragen in euro	Jaar-rekening	Begroting	Begroting	Extrapolatie met energie-index op energiedeel van de kosten en een loonindex op het aandeel personeelskosten							
				2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kosten	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Energie	44299	50000	55000	60500	66550	73205	80526	88578	97436	107179	117897
Personeel	148595	150000	152000	155800	159695	163687	167780	171974	176273	180680	185197
Overig	160969	144050	161000	163415	165866	168354	170880	173443	176044	178685	181365
Totaal	353863	344050	368000	381722	394119	407256	421195	436006	451766	468558	486474
Subsidie				Extrapolatie met energie-index op 15% van de kosten							
15%	44299	50000	55000	60720	62405	64137	65917	67746	69626	71558	73543
Personeel	148595	150000	152000	154280	156594	158943	161327	163747	166203	168696	171227
Overig	160969	144050	161000	163212	169708	176414	183336	190481	197854	205464	213316
Totaal	353863	344050	368000	378212	388707	399494	410580	421974	433683	445718	458087
				Extrapolatie van het verschil							
Tekort energiekosten				-220	4145	9068	14609	20832	27810	35622	44354
Tekort personeelskosten				1520	3101	4744	6452	8227	10070	11984	13970
Totaal tekort				1300	7246	13813	21061	29059	37880	47605	58324

De bovenste bedragen zijn de kosten waar het zwembad mee te maken krijgt als de consumentenprijsindex 1,5% is, de energie-index 10% en de loonindex 2,5%. De onderste bedragen geven de groei weer van de subsidie zoals die nu is voorgesteld. Door het cumulatieve effect groeien de bedragen vrij snel uit elkaar.

Nota bene: deze berekeningen moeten niet worden gezien als een exacte voorspelling, maar als een schatting op grond van de gegevens die bekend waren in 2006. De voorspelde tekorten zullen alleen ontstaan als de energieprijzen en de personeelskosten inderdaad sneller blijven stijgen dan de consumentenprijsindex. Er zijn overigens geen aanwijzingen, dat de energieprijzen in de toekomst een meer gematigde groei zal vertonen.