



*Stichting voor Beleidsanalyse en  
Bestuursondersteuning*

*Brede 18  
9989 TA Warffum*

# Sturing van subsidierelaties door de Gemeente Winsum

Groningen, mei 2008

drs. P.J.A. Praat



Stibabo  
Breede 18  
9989 TA Warffum

[info@stibabo.nl](mailto:info@stibabo.nl)  
[www.stibabo.nl](http://www.stibabo.nl)

## LEESWIJZER

Het verslag is zo opgebouwd dat verkorte kennisneming mogelijk is door lezing van Hoofdstuk 7. Hoofdstuk 6 presenteert de bevindingen waarop de conclusies uit hoofdstuk 7 zijn gebaseerd. De hoofdstukken 2 t/m 5 zijn voorbereidend op hoofdstuk 6.

## INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Inleiding .....	5
Hoofdstuk 2	Inventarisatie, typering en selectie .....	8
Hoofdstuk 3	Beoordelingskader .....	12
Hoofdstuk 4	Beschrijvingskader .....	14
Hoofdstuk 5	Het gemeentelijke subsidiebeleid .....	16
Hoofdstuk 6	Zeven subsidies beschreven en beoordeeld .....	17
6.1	Stichting Openbare Bibliotheken Winsum .....	18
6.2	Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum .....	22
6.3	Vereniging Kleine Dorpen Groningen .....	26
6.4	Vrijwilligershulpdienst 'De Helpende Hand' .....	28
6.5	Avond4daagse .....	31
6.6	Dartclub Ezinge .....	33
6.7	Dorpsverenigingen .....	35
Hoofdstuk 7	Conclusies .....	38
7.1	Inhoudelijke sturing en beheersing van subsidierelaties .....	38
7.2	Doelmatigheid van de verstrekking .....	45
Bijlage	.....	46



## Hoofdstuk 1 Inleiding

In opdracht van Rekenkamercommissie Het Hoogeland hebben wij het subsidiebeleid van de Gemeente Winsum onderzocht.

*Doelstelling* van het onderzoek was de wijze waarop de gemeente haar subsidierelaties stuurt en beheerst te beoordelen en op basis daarvan aanbevelingen voor verbeteringen te formuleren.

De rekenkamercommissie heeft daartoe de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Welke subsidies worden verstrekt en welke typen kunnen daarbinnen worden onderscheiden?*
2. *Welke voorschriften t.a.v. de sturing en beheersing van subsidierelaties vloeien voort uit de in de gemeente vastgestelde regels voor subsidieverstrekking? Zijn er andere voorschriften waarmee rekening moet worden gehouden bij het verstrekken van subsidies?*
3. *Hoe verloopt de sturing en beheersing in de praktijk?*
4. *Voldoet de bestaande praktijk aan de bij vraag 2 bedoelde voorschriften?*
5. *Wat zijn de voor- en nadelen van het in de praktijk gehanteerde sturings- en beheersingssysteem (voor de gemeente, maar ook voor de gesubsidieerde instellingen)?*
6. *Welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in het bestaande systeem?*

We beantwoorden deze vragen als volgt:

Om te beginnen *inventariseren* we welke subsidies de gemeente in 2005 heeft verstrekt. 2005 is als onderzoeksjaar gekozen in de verwachting dat alle procedures i.v.m. de verstrekkingen voor dat jaar ten tijde van het onderzoek geheel zouden zijn doorlopen. Zoals met de Rekenkamercommissie afgesproken hebben we ons bij deze inventarisatieronde beperkt tot subsidies aan instellingen en organisaties, subsidies aan particulieren (op grond van de WVG e.d.) blijven dus buiten beschouwing.

Met de geïnventariseerde subsidies als vertrekpunt stellen we vervolgens een *typologie van subsidies* op en gaan aan de hand daarvan na welke *typen* subsidies door de gemeente worden verstrekt. Per type selecteren we vervolgens één of meerdere gevallen ter nadere beschrijving en beoordeling. Deze inventarisatie, typering en selectie treft u aan in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 presenteren we de eisen en normen waaraan het verstrekken van subsidies vanuit sturings- en beheersingsoogpunt dient te voldoen. Bronnen van dergelijke eisen en normen zijn m.n. de Algemene wet bestuursrecht, de eigen subsidieverordening van de gemeente (de 'Subsidieverordening Welzijn') en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Gelet op de bedoeling van het onderzoek zijn we bij dit ontwikkelen van een beoordelingska-

der vooral ook gespist op *typespecifieke* eisen en normen. De vraagstelling is immers: geeft de gemeente in de te onderscheiden *typen* subsidierelaties de gewenste sturing resp. is de beheersing van de te onderscheiden *typen* subsidies adequaat?

In hoofdstuk 4 beschrijven we vervolgens hoe we de geselecteerde gevallen zullen beschrijven (*beschrijvingskader*).

In hoofdstuk 5 schetsen we een aantal relevante algemene aspecten van het subsidiebeleid van de gemeente.

In hoofdstuk 6 beschrijven we de geselecteerde gevallen en beoordelen ze individueel, conform het beoordelingskader uit hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 7 presenteren we vervolgens, op basis van deze bevindingen, de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

### Onderzoeksaanpak

De onderzoeksvragen zijn beantwoord op basis van gegevens die voornamelijk door dossieranalyses verkregen zijn (*deskresearch*). Ter aanvulling en toelichting is een aantal gesprekken gevoerd met de bij deze dossiers meest betrokken ambtenaren en vertegenwoordigers van de subsidieontvangers. Als het daarbij slechts om een beperkt aantal vragen ging, zijn deze telefonisch of via e-mail aan de betrokkenen voorgelegd. In de bijlage is een overzicht opgenomen van personen waarmee gesproken is. De periode van gegevensverzameling duurde van september 2007 tot december 2007.

### Subsidies, een eerste plaatsbepaling

Gemeenten kunnen of willen niet alles zelf of alleen doen. Alternatieven voor zelf-doen zijn:

- samenwerken (Wgr, PPS)
- inhuur van externen
- uitbesteden
- overlaten (aan andere overheden/de markt/maatschappelijk actoren/burgers)

Het verstrekken van subsidies speelt bij de beide laatste varianten een rol. Omdat die varianten echter fundamenteel van elkaar verschillen, is ook het verstrekken van subsidies in het ene geval zeer verschillend van dat in het andere, zozeer zelfs dat we van twee *basisvormen* van subsidieverstrekking kunnen spreken.

Bij het uitbesteden van werkzaamheden (soms complete onderdelen van het gemeentelijke takenpakket) heeft de gemeente de keuze tussen de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke vormgeving van haar verhouding met de wederpartij. Contracteren of subsidiëren, that's the question. Subsidiëren houdt hier dus de publiekrechtelijk vormgegeven bekostiging van activiteiten die de gemeente niet zelf wil of kan uitvoeren in.

Een heel ander verhaal is het subsidiëren van activiteiten waarvan de gemeente de maatschappelijke meerwaarde erkent, maar waar zij zich niet (eerst)verantwoordelijk voor voelt. Het zal daarbij in veel gevallen gaan om activiteiten of diensten die de gemeente zelf wel zou kunnen

produceren, maar waarbij daar geen behoefte aan bestaat, omdat andere organisaties dat beter of goedkoper kunnen of daar al mee bezig zijn: andere overheden, marktorganisaties, maatschappelijke organisaties, de burger. De gemeente kan er, vanuit een mix van motieven<sup>1</sup> in dat geval toch weer wél voor kiezen om aan die initiatieven financieel bij te dragen.

Met de bekostiging van uitbestede activiteiten zijn doorgaans de grotere subsidiebedragen gemoeid, met de subsidiëring van maatschappelijk welkome initiatieven van 'buiten' doorgaans de kleinere.

---

<sup>1</sup> o.a. stimuleren, mogelijk maken, toegankelijk maken

## Hoofdstuk 2 Inventarisatie, typering en selectie

Het gemeentebestuur verstrekke in 2005 een 100-tal subsidies, vooral vanuit het begrotingsprogramma 'Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening'. Over het algemeen hebben we het dus over *welzijnssubsidies*.

In het Subsidieprogramma Welzijn, dat jaarlijks wordt geüpdatet en in samenhang met de begroting behandeld, worden de organisaties die een boekjaarsubsidie hebben aangevraagd ingedeeld in 8 *clusters*. In het onderstaande schema geven we per cluster de belangrijkste (categorieën) aanvragers en toegekende bedragen weer:

cluster	aantal	aanvrager	bedrag (in euro's)
Maatschappelijke participatie	5	Stichting Winsum-Lubraniec	1.815
		Promotiegroep Wereldwinkel/Werkgroep ontwikkelingssamenwerking	567
		Stichting Vakantiespeldagen	467
		Speeltheek Dribbel	454
		Wereldwinkel Winsum	227
		totaal	4.597
Ouderenbeleid en zorg	24	Zwembad De Beemden	4.591
		Bureau Slachtofferhulp	2.923
		Stichting 55+ Adorp-Sauwerd-Wetsinge	2.632
		Vrijwilligershulpdienst 'De Helpende Hand'	1800
		Werkgroep GOW Winsum	1362
		Welzijn Ouderen Baflo e.o.	1100
		div. overige groepen en clubs	gem. 450
		totaal	24.157
Leefbaarheid	25	dorpsverenigingen (12)	gem. 522
		dorpshuizen (6)	gem.2500
		Oranjeverenigingen, feest- en herdenkingscomités (6)	gem. 455
		Vereniging Kleine Dorpen Groningen	113
		diverse niet aan organisaties gekoppelde posten	14.140
		totaal	45.258
		Sport en recreatie	5
VVV Marenland	21.379		
Huis voor de Sport Groningen	3.920		
Landelijke Contactraad	287		
Commissie Rijwielvierdaagse en Dorpentocht Ezinge	120		
totaal	143.120		
Cultuur	15	Stichting Openbare Bibliotheek Winsum	206.629
		Kulturele Kommissie Winsum	6.807
		Museum Wierdenland	2.723
		div. muziekverenigingen	1600
		div. organisatoren culturele evenementen	gem.1000



cluster	aantal	aanvrager	bedrag (in euro's)
		totaal	238.714
Sociaal-cultureel werk	1	Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum	162.924
Peuterspeelzaalwerk	1	Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum	178.223
Maatschappelijk werk	1	Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum	115.971
Vrijwilligerswerk	1	Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum	67.800

Tabel 2.1 Overzicht van in 2005 verstrekte boekjaarsubsidies

Naast deze zgn. 'structurele' subsidies verstrekke de gemeente in 2005 een twintigtal 'incidentele' subsidies, waarmee in totaal een bedrag van 5.486 euro gemoeid was. De grootste subsidie in deze categorie (voor de organisatie van een ouderendag door Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum) bedroeg 750 euro, de kleinste (voor het organiseren van een darttoernooi door Dartclub Ezinge) 75 euro.

### Typering

Welke *typen* subsidies kunnen nu binnen deze verzameling worden onderscheiden? Deze vraag is van belang omdat we er rekening mee moeten houden dat verschillende typen subsidies ook verschillend gestuurd moeten worden (recht doen aan verschillen). Ter bepaling van de typen die kunnen worden onderscheiden kijken we naar die kenmerken van de geïnventariseerde subsidies waarvan mag worden aangenomen dat ze sturingsrelevant zijn en gaan na in welke combinaties ze voorkomen.

Het enige sturingsrelevante onderscheid dat de gemeente zelf maakt, is dat tussen structurele en incidentele subsidies. Blijkens de Subsidieverordening Welzijn wordt met 'structurele subsidies' bedoeld op boekjaarsubsidies en met 'incidentele subsidies' op activiteiten- resp. evenementensubsidies<sup>2</sup>.

Sturingsrelevante variabelen lijken echter voorts:

- de *hoogte* van de subsidie: met de grootste aangetroffen subsidies zijn bedragen van enkele tonnen gemoeid, met de kleinste minder dan honderd euro
- de *karacteristiek van de ontvanger*: we zien in het overzicht vooral veel vrijwilligersorganisaties (organisaties van burgers), maar ook een paar semi-publieke instellingen (bibliotheek, zwembad) en een professionele organisatie (Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum). We houden er rekening mee dat de subsidieverstrekking aan deze instellingen resp. professionele organisatie van een heel ander karakter zal zijn dan het toeken-

<sup>2</sup> "structurele subsidie: subsidie die voor één of meer jaren wordt verstrekt aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid" (art. 1 c), "incidentele subsidie: subsidie voor de uitvoering van bepaalde activiteiten op het gebied van welzijn, die het karakter hebben van een eenmalig evenement of van een nieuwe opzet of werkwijze" (art.1 d)

nen van bedragen en bedragjes aan clubs van burgers die iets willen ondernemen of organiseren<sup>3</sup>.

Uit de literatuur weten we verder dat het zinvol is om onderscheid te maken tussen *exploitatie-subsidies* en *prestatiefinanciering*. Bij exploitatiesubsidies geeft de begunstigde inzicht in de kosten die hij denkt te gaan maken of heeft gemaakt bij zijn activiteiten, bij prestatiefinanciering verantwoordt hij het aantal en de prijs per eenheid van de te leveren resp. geleverde prestaties.

Tenslotte is het nuttig om onderscheid te maken tussen giften of schenkingen en subsidies. Bij giften of schenkingen gaat het net als bij subsidies om betalingen, het verschil is echter dat deze betalingen niet met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager worden verstrekt.

Bij 4 sturingsrelevante kenmerken zouden we wat betreft de subsidies (dus even afgezien van de giften/schenkingen) met 24 combinaties (c.q. typen) te maken kunnen krijgen<sup>4</sup>. In de praktijk blijkt het, in Winsum, om een veel beperkter aantal te gaan. Oorzaak daarvan is dat de subsidieverstrekking aan slechts één instelling als prestatiefinanciering kan worden aangemerkt. Bij verreweg de meeste subsidies gaat het dus slechts om 3 sturingsrelevante kenmerken: omvang van het bedrag, juridische vorm en karakteristiek van de ontvanger. Deze kenmerken zijn in principe goed voor 12 combinaties, waarvan er in de praktijk de volgende 7 blijken voor te komen:

omvang	juridische vorm	karakteristiek	karakteristiek ontvanger
groot	boekjaarsubsidie	exploitatiesubsidie	instelling
groot	boekjaarsubsidie	prestatiefinanciering	instelling
middelgroot	boekjaarsubsidie	exploitatiesubsidie	instelling
klein	boekjaarsubsidie	exploitatiesubsidie	instelling
klein	activiteitsubsidie	exploitatiesubsidie	instelling
klein	boekjaarsubsidie	exploitatiesubsidie	organisatie van burgers
klein	activiteitsubsidie	exploitatiesubsidie	organisatie van burgers

Dit zijn de typen waar we mee gaan werken.

Uit de inventarisatie en typering komt een bevinding naar voren, die voor het vervolg van het onderzoek van groot belang is. Er blijkt namelijk inderdaad sprake van een duidelijke samenhang tussen de kenmerken 'omvang van de subsidie' en 'karakteristiek van de ontvanger'. Grote of middelgrote subsidies aan organisaties van burgers komen in het geheel niet voor, middelgrote en kleine subsidies zien we nauwelijks verstrekt aan instellingen (slechts een handjevol). Als we het over *instellingen* hebben, gaat het dus al gauw over grote subsidies. Deze bevinding spoort met de verdeling van de totale som die in 2005 aan subsidies is uitgegeven: in totaal 85% daarvan ging op aan de bekostiging van het bibliotheekwerk, het zwembad en de werkzaamheden van de welzijnsstichting. E.e.a. is aanleiding om in het onderzoek verder inderdaad onderscheid te maken tussen:

- subsidiëring als publiekrechtelijk geregelde bekostiging van de werkzaamheden van (semi-publieke) instellingen en professionele organisaties enerzijds

<sup>3</sup> bij een instelling worden door de gemeente ook arbeidskosten (salarissen) vergoed, bij een organisatie van vrijwilligers in beginsel alleen materiële kosten en slechts in een enkel geval de kosten van een door hen ingehuurd externe professional

<sup>4</sup> nl.  $3 \times 2^3$ : 3 kenmerken kunnen 2 waarden aannemen: juridische vorm: boekjaarsubsidie dan wel activiteitsubsidie; karakteristiek subsidie: exploitatiesubsidie dan wel prestatiefinanciering; karakteristiek ontvanger: instelling dan wel een organisatie van burgers; bij het kenmerk *omvang* onderscheiden we de volgende 3 categorieën (=waarden): groot (>100.000 euro), middelgroot (10.000-100.000 euro) en klein (<10.000 euro)

- |   |
|---|
| - subsidiëring in de zin van het stimuleren en toegankelijker maken van maatschappelijk wenselijke activiteiten van organisaties van burgers anderzijds |
|---|

### Selectie

Van de 7 onderscheiden typen zijn er twee die in 2005/6 maar één keer voorkwamen: de middelgrote boekjaarsubsidie aan een instelling en de activiteitsubsidie aan een instelling. In overleg met de commissie is besloten deze twee typen te laten voor wat ze zijn en de analyse verder te richten op de typen die vaker voorkomen (alsmede op het 'schijntype' giften/subsidies). In de volgende tabel geven we aan welke subsidies we per geselecteerd type gaan onderzoeken:

type				geselecteerd
omvang	juridische vorm	karakteristiek	ontvanger	
groot	boekjaarsubsidie	exploitatiesubsidie	instelling	Stichting Openbare Bibliotheken Winsum (206.629 euro)
groot	boekjaarsubsidie	prestatiefinanciering	instelling	Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum (Peuterspeelzaalwerk, 178.223 euro)
klein	boekjaarsubsidie	exploitatiesubsidie	instelling	Vereniging Kleine Dorpen Groningen (113 euro)
klein	boekjaarsubsidie	exploitatiesubsidie	organisatie van burgers	Stichting De Helpende Hand (1800 euro)
klein	activiteitsubsidie	exploitatiesubsidie	organisatie van burgers	- Stichting Avondwandel4daagse (250 euro) - Dartclub Ezinge (75 euro)
giften/schenken				12 dorpsverenigingen, totaal ruim 6000 euro

## Hoofdstuk 3 Beoordelingskader

Het basisidee van het onderzoek is om per type subsidie één of meerdere gevallen te beoordelen in het licht van de normen die ervoor gelden en overige eisen die eraan mogen worden gesteld. In dit hoofdstuk inventariseren we deze normen en eisen. In verband met de onderzoeksfocus op sturing en beheersing beperken we ons daarbij tot de vereisten waarvan mag worden aangenomen dat ze sturingsrelevant zijn.<sup>5</sup>

We onderscheiden 3 bronnen van normen en eisen m.b.t. sturing en beheersing:

- het door de raad in de Subsidieverordening Welzijn en diverse inhoudelijke beleidskaders bepaalde;
- de wet- en regelgeving (m.n. de Algemene wet bestuursrecht en het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten));
- de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Op grond van bestudering van deze bronnen stellen wij de volgende aan de sturing en beheersing van subsidierelaties te stellen eisen voor:

- Maak onderscheid tussen organisaties die je in stand wilt houden om taken aan te kunnen uitbesteden en overige organisaties; reserveer de zware regeling uit afdeling 4.2.8 Awb ('Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen') voor de eerste categorie; subsidieer die overige organisaties conform de basisbepalingen uit titel 4.2 Awb.
- Maak onderscheid tussen welbewust *inhoudelijke* sturing (d.i. de wil tot beïnvloeding van het handelen van de subsidieontvanger) en welbewuste *terughoudendheid* ten aanzien van de inhoud van maatschappelijke initiatieven waarvoor subsidie wordt gevraagd. Wil alleen organisaties waar activiteiten aan worden uitbesteed inhoudelijk sturen. Stel je welbewust terughoudend op t.a.v. de inhoud als het gaat om activiteiten van burgers en maatschappelijke organisaties die je, onder erkenning van hun maatschappelijke meerwaarde, juist niet tot je gemeentelijke takenpakket c.q. verantwoordelijkheden rekent.
- Maak onderscheid tussen *sturen* en *beheersen*. Met 'sturen' doelen wij in dit onderzoek op het doelbewust uitoefenen van invloed op het handelen van de subsidieontvanger door het formeel vaststellen van beleidsdoelstellingen, deze aan het verstrekken van subsidies ten grondslag leggen en de naleving van de daarbij gestelde subsidievereisten af te dwingen. 'Beheersen' verwijst naar de proces waarin de subsidiegever zijn doelstellingen gerealiseerd moet zien te krijgen. Wij doelen we ermee op de weloverwogen benutting van de mogelijkheden die de regeling van het juridische instrument subsidies biedt, m.n. in de Algemene wet bestuursrecht en de eigen gemeentelijke regelgeving. Beheersing van het subsidieverstrekingsproces is *altijd* de bedoeling, zowel bij de inhoudelijk aansturing van professionele organisaties als bij het verstrekken van subsidies aan organisaties van burgers (waarbij dus juist *inhoudelijke* terughoudendheid gepast is). Het belangrijkste aandachtspunt bij het beheersen van subsidierelaties is: waarborgen dat de subsidie wordt gebruikt waarvoor hij wordt aangevraagd/verleend.

---

<sup>5</sup> er zijn natuurlijk nog eindeloos veel méér normen (d.i. juridische vereisten) en (overige) eisen aan het verstrekken van subsidies te stellen...

- Verzeker de naleving van het bepaalde in de Subsidieverordening Welzijn en de Algemene wet bestuursrecht (zowel door de gemeente als aanvragers). Realiseer minimaal het sturingsniveau dat de raad verlangt.
- Een kwestie van *doelmatigheid*: een aanvaardbare verhouding tussen transactiekosten en de omvang van de verstrekte subsidie. Met 'transactiekosten' bedoelen we hier de kosten van het verstrekken van subsidies. Aan de kant van de gemeente de *apparaatskosten* (de ambtelijke en bestuurlijke energie), aan de kant van de aanvragers/ontvangers de, wat we tegenwoordig noemen, *administratieve lasten*. Transactiekosten = apparaatskosten + administratieve lasten. We hanteren als *norm* dat het toe kennen hogere subsidiebedragen méér ambtelijke/bestuurlijke energie mag kosten dan het verstrekken van kleinere subsidies, van ontvangers mogen méér administratieve inspanningen worden gevraagd naarmate het om hogere bedragen gaat.

## Hoofdstuk 4 Beschrijvingskader

Het verstrekken van een subsidie kan worden gezien als een *proces*, met de volgende relevante kenmerken:

- 3 partijen: gemeenteraad, het college en de aanvrager/begunstigde
- in het geval van boekjaarsubsidies gaat het om *langjarige* processen, dergelijke subsidies dienen immers in jaar x-1 te worden aangevraagd, hebben betrekking op jaar x en worden in jaar x+1 afgerekend
- voorts gaat het om *cyclische* processen; zo worden bijv. boekjaarsubsidies doorgaans jaarlijks toegekend, ieder jaar opnieuw. Ervaringen uit voorgaande jaren dienen door te werken in volgende verstrekkingen.

Hoofdmomenten in het proces zijn:

- het vaststellen van beleidsinhouden die aan het verstrekken van subsidies ten grondslag kunnen worden gelegd (kaderstelling);
- het indienen van de aanvraag;
- het verlenen van de subsidie;
- het uitvoeren van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend;
- het verantwoorden van gemaakte kosten en/of geleverde prestaties;
- het vaststellen van de subsidie;
- het evalueren van kosten en effecten (en daarover rapporteren aan de raad).

Deze hoofdmomenten markeren steeds de afsluiting van een voorafgaand deelproces c.q. *procefsfase* en vormen daarmee de overgang naar een volgend deelproces.

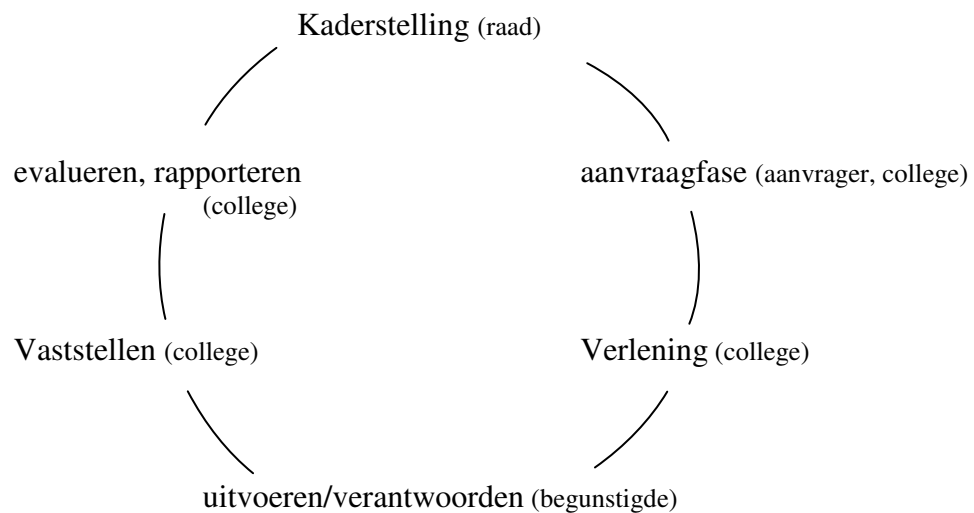
Met 'kaderstelling' wordt bedoeld op de kaderstellende rol van de raad, zoals die in de dualiseringsoperatie nog weer eens is herbevestigd. Reflectie op informatie uit de samenleving (veelal, maar niet altijd door het college verzameld en aangereikt) dient te leiden tot de formele vaststelling van beleids- en uitgavenkaders, op basis waarvan het college aan de slag kan. In relatie tot subsidies vinden we die kaders in plannen, nota's en begrotingen.

De formele indiening van de aanvraag besluit de aanvraagfase en opent de fase van beoordeling van de aanvraag c.q. de voorbereiding van de subsidiebeschikking. De verlening van de subsidiebeschikking markeert het einde van deze fase en zet die van de uitvoering in gang.

Na afloop van de periode resp. activiteit waarvoor de subsidie is verleend, dient de besteding van beschikbaar gestelde middelen te worden verantwoord, door de begunstigde. De vaststelling van de subsidie, doorgaans door het college, houdt de onomkeerbare instemming met die besteding in en besluit daarmee de verantwoordingsfase, maar opent óók de poort naar de fase waarin aan de raad gerapporteerd kan worden over wat de door deze gemaakte keuzes hebben opgeleverd. Periodiek behoort het college systematisch na te gaan wat de maatschappelijke effecten zijn van de door hem verstrekte subsidies (*evalueren* dus) en daarover aan de raad te rapporteren.

Vanzelfsprekend kan deze verantwoording (van het college jegens de raad) aanleiding zijn om beleids- en/of uitgavenkaders bij te stellen, waarna het spel van voren af aan kan beginnen.

Grafisch kunnen het proces van subsidieverstrekking nu als volgt afbeelden:



*Figuur 4.1 Het verstrekken van subsidies als cyclisch proces*

In elke fase van het proces heeft de gemeente mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het handelen van de aanvrager en daarmee op het uiteindelijke resultaat van het proces. In hoofdstuk 6 beschrijven wij het verloop van de in hoofdstuk 2 geselecteerde subsidieverstrekkingsprocessen *door inventarisatie van de mogelijkheden waar de gemeente daadwerkelijk gebruik van heeft gemaakt*. Deze beschrijvingen leveren voldoende gegevens om de gegeven sturing te kunnen toetsen aan de in het vorige hoofdstuk geformuleerde normen.

## Hoofdstuk 5 Het gemeentelijke subsidiebeleid

Alvorens in het volgende hoofdstuk in te zoomen op de geselecteerde cases, is het nuttig eerst nog even kort in te gaan op het algemene subsidiebeleid van de gemeente.

Dat beleid bestaat uit 2 samenhangende onderdelen: de Subsidieverordening Welzijn gemeente Winsum en de Subsidiecriteria 'Subsidieverordening Welzijn gemeente Winsum'.

In vervolg op de evaluatie van de in 1990 vastgestelde 'Algemene Subsidieverordening Specifiek Welzijn 1990 gemeente Winsum' ontwierp de *Werkgroep Subsidiebeleid* (bestaande uit vertegenwoordigers van gesubsidieerde stichtingen en verenigingen) in 1995 een nieuw subsidiebeleid. E.e.a. leidde in het jaar daarop tot de vaststelling van een bijgestelde subsidieverordening: de 'Subsidieverordening Welzijn gemeente Winsum' en een maand later van de bijbehorende *Subsidiecriteria*.

Relevante technische details uit de Subsidieverordening Welzijn gemeente Winsum zijn de volgende:

- de verordening activeert het systeem uit de Awb waarin subsidies eerst worden verleend<sup>6</sup> en pas na afloop van de betreffende activiteit(en) definitief worden vastgesteld;
- de verordening maakt onderscheid tussen structurele en incidentele subsidies;
- in art. 4 wordt paragraaf 4.2.8.2 Awb (d.w.z. de artt. 4.60 t/m 4.65) van toepassing verklaard op het aanvragen van structurele subsidies;
- in artikel 12 wordt paragraaf 4.2.8.5 Awb (de artt. 4.73 t/m 4.80) van toepassing verklaard op het afleggen van rekening en verantwoording in verband met de vaststelling van structurele subsidies.

In de *Subsidiecriteria* is vastgelegd wat voor subsidiëring in aanmerking komt. De *Subsidiecriteria* bestaan uit 2 onderdelen: algemene criteria en specifieke criteria voor de onderscheiden welzijnsclusters. De *Subsidiecriteria* zijn in 2005 bijgesteld.

In 1998 werd voor het eerst een meerjarenprogramma vastgesteld, het Subsidieprogramma Welzijn 1999 t/m 2002. Hetzelfde geschiedde in 2002. Jaarlijks verschijnen zgn. 'supplementen' op het Subsidieprogramma Welzijn. De supplementen worden jaarlijks in het kader van de begrotingsbehandeling aan de raad voorgelegd.

Begin 2007 heeft de raad een nieuwe nota 'Subsidiebeleid gemeente Winsum' en in samenhang daarmee een aangepaste 'Algemene Subsidieverordening Welzijn gemeente Winsum' vastgesteld.

---

<sup>6</sup> d.w.z. voorlopig en onder voorwaarden worden toegekend



## Hoofdstuk 6 Zeven subsidies beschreven en beoordeeld

In dit hoofdstuk beschrijven we de verstrekking van een zevental subsidies in 2005 en beoordelen de aspecten sturing en beheersing daarvan. Bij de beschrijving zullen we ons beperken tot de presentatie van de gegevens die we bij het geven van die beoordelingen nodig hebben. We vatten de interactie tussen de gemeente en de subsidieontvangers i.v.m. de verstrekte subsidie steeds samen m.b.v. de volgende tabel:

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen		
	in de programmabegroting operationele doelen terzake vaststellen		
	uitgavenkaders vaststellen		
aanvraagfase	aanvragen uitlokken		
	inhoud van de aanvraag beïnvloeden		
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen		
	activiteitenplan beoordelen		
	begroting beoordelen		
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend		
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. van het verzamelen en overleggen van controle-informatie		
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering		
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren		
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening verlangen		
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking		
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing		
evalueren/rapporteren	in de programmaverantwoording en/of het Subsidieprogramma Welzijn informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies		
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie		

Tabel 6.1 Overzicht van sturingsmogelijkheden in de onderscheiden procesfasen

In de tabel hebben we de sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft (d.w.z. de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de inhoud van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt gevraagd) bij elkaar gezet, ingedeeld naar procesfase. We onderscheiden meer *inhoudelijke* (grijs gearceerd) en meer *procedurele* sturingsmogelijkheden (ongearceerde balken).

We maken van dit schema gebruik om het handelen van de gemeente in de onderscheiden fasen steeds kort samen te vatten. Een plusteken (+) staat daarbij voor: van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt, met een plusminusteken (±) geven we aan dat van de betreffende mogelijkheid tot op zekere hoogte gebruik is gemaakt en een minteken (-) staat voor: van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt.

## 6.1 Stichting Openbare Bibliotheken Winsum

De Stichting Openbare Bibliotheken Winsum (SOBW) bestuurt het bibliotheekwerk in de gemeente<sup>7</sup>. De stichting ontving daarvoor een voor Winsumse begrippen forse subsidie: in 2005 206.629 euro, in 2006 217.451 euro. We hebben deze subsidies geselecteerd als voorbeeld van een grote boekjaarsubsidie met het karakter van een exploitatiesubsidie aan een instelling. We brengen hieronder het gebruik van de sturingsmogelijkheden waarover de gemeente beschikt in beeld en beoordelen dit gebruik in het licht van de in hoofdstuk 3 ontwikkelde normen.

### *Kaderstelling*

In mei 2004 stelt de raad de 'Visie op het bibliotheekwerk in Winsum' vast. In deze Visie worden de voornemens van de gemeente met betrekking tot het bibliotheekwerk uiteengezet en wordt aangegeven wat in dat verband van de SOBW wordt verwacht. In de volgende tabel vatten wij de belangrijkste gemeentelijke doelstellingen m.b.t. het bibliotheekwerk samen:

aspect	beleidsdoelen
openingstijden	- verruiming van de openingstijden buiten de kantooruren (was in 2004 4 uur, is momenteel (2007) 9 uur)
tarieven	- het gratis jeugdabonnement tot 18 jaar behouden - het seniorenabonnementstarief geleidelijk gelijktrekken met het volwassenentarief - uniformering van de tarieven in de gemeente
collectie	- de collectie goed afstemmen op de behoefte van de klanten (daarvoor marktonderzoek doen) - investeren in nieuwe informatiedragers - werken aan een goede ontsluiting van de collectie via databestanden, catalogi
personeel	- in het kader van de overgang naar beleidsgestuurde contractfinanciering: de gemeente formuleert opdrachten, de bibliotheek geeft aan welke inzet van personeel daarbij hoort - de bibliotheek voert een vrijwilligersbeleid, met daarin aandacht voor de werving van nieuwe doelgroepen vrijwilligers, scholing en begeleiding vrijwilligers, vrijwilligersvergoedingen en -verzekeringen
spreiding	- in Winsum, Sauwerd, Baflo en Ezinge moet een bibliotheekvoorziening zijn - onderzoeken of de voorziening in Sauwerd te vervangen is door de bibliobus - onderzoek doen naar de oorzaken van het teruglopende gebruik in Feerwerd, Garnwerd, Den Andel, Adorp - de optie van een <i>virtuele bibliotheek</i> onderzoeken voor Den Andel, Adorp en Feerwerd
clustervorming	- de gemeente spreekt zich uit voor samenwerking met De Marne en Eemsmond op het gebied van het bibliotheekwerk

<sup>7</sup> De stichting is in 2007, bij de fusie met de bibliotheken in De Marne en Eemsmond, opgeheven.

Tabel 6.2 *Belangrijkste doelstellingen Visie op het bibliotheekwerk in Winsum*

Veel van wat in de *Visie* is opgetekend, is in lijn met de professionele standaarden zoals die in de jaren daarvoor in de bibliotheekwereld gemeengoed waren geworden en waar de gemeente in haar contacten met professionals uit het beleidsveld van op de hoogte is geraakt. De invloed vanuit het veld op de *Visie* is dan ook groot te noemen. Typisch lokale keuzes zitten er echter ook in, m.n. bij het aspect 'spreiding'.

In de programmabegrotingen voor 2005 en 2006 worden de volgende jaardoelen geformuleerd:

- samen met de bibliotheek uitwerking geven aan de *Visie*;
- onderzoek doen naar de vervanging van de bibliotheek in Sauwerd door een bibliobus;
- komen tot invoering van de subsidiemethodiek Beleidsgestuurde Contractfinanciering;
- clustervorming met de bibliotheken van De Marne en Eemsmond.

#### *Aanvraag*

Doorgaans voeren gemeente en stichtingsbestuur overleg in de lente van het jaar van t-1 over de conceptbegroting voor het subsidiejaar t. Het stichtingsbestuur geeft onderbouwd aan hoeveel zij voor dat jaar t nodig denkt te hebben, de gemeente laat doorschemeren wat de mogelijkheden zijn c.q. waar de budgettaire grenzen liggen. Enige weken later wordt de definitieve begroting voor subsidiejaar t aan de gemeente toegezonden. Deze toezending wordt door beide partijen als de aanvraag om subsidie beschouwd.

De ingediende begroting wordt beoordeeld door de vakambtenaar in samenwerking met een collega van de afdeling Financiën. Aandachtpunten daarbij zijn: zitten er opvallende dingen in en wat zijn de argumenten die aan de vermelde bedragen ten grondslag liggen.

De gemeente neemt de ingediende begroting vervolgens als uitgangspunt bij het opstellen van het (supplement op het) Subsidieprogramma Welzijn.

#### *Verlening*

De door de stichting ingediende begrotingen (2005, 2006) voldoen op vrijwel alle onderdelen aan de juridisch-technische eisen die daaraan door de gemeente worden gesteld.

In 2004 is geen separaat activiteitenplan voor 2005 ingediend. Afsproken is dat het activiteitenplan voor 2004 tevens zou gelden voor 2005. In 2005 is wel een (royaal opgezet en uitgewerkt) activiteitenplan voor 2006 ingediend.

De beschikking bevat geen directe omschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend. Een indirecte omschrijving kan worden gelezen in de voorwaarde om in samenwerking met de gemeente te komen tot een kwaliteitsslag, met de *Visie* richtsnoer.

In de beschikking wordt voorts als voorwaarde geformuleerd: "De instelling dient jaarlijks gegevens aan de gemeente te verstrekken die voor de subsidievestiging van belang zijn".

#### *Uitvoeringsfase*

De uitvoering van de lopende begroting resp. activiteitenplan is geen onderwerp van bespreking in de halfjaarlijkse overleggen tussen gemeente en stichtingsbestuur. In de onderzoeksjaren bestaat op ambtelijk niveau echter intensief contact met de manager van de Openbare Bi-

bibliotheken, waardoor de gemeente op de hoogte blijft van de ontwikkeling van de stand van zaken.

### Vaststelling

De gang van zaken in de vaststellingsfase is als volgt: een paar maanden na het verstrijken van het boekjaar ontvangt de gemeente van Biblionet, namens het stichtingsbestuur, de jaarrekening. Verder verschijnt rond deze tijd een publieksjaarverslag dat ook, min of meer ter kennisneming, aan de gemeente toegezonden wordt. De toezending van de jaarrekening wordt door beide partijen beschouwd als de aanvraag tot vaststelling van de subsidie.

De jaarrekening voldoet in vrijwel alle opzichten aan de eisen die daaraan door de gemeente worden gesteld. Zij wordt beoordeeld door de vakambtenaar in samenwerking met haar collega van de afdeling Financiën. De gemeente ontvangt *geen* activiteitenverslag. Het publieksjaarverslag, waar de gemeente gebruik van maakt, voldoet niet aan de eisen die door de gemeente aan te overleggen activiteitenverslagen worden gesteld<sup>8</sup>.

### Evaluatie/rapportage

In de gemeentelijke jaarrekeningen en -verslagen over 2005 en 2006 wordt uitgebreid verslag gedaan van de ontwikkelingen i.v.m het bibliotheekwerk en daarbij bereikte resultaten. Van echte pogingen tot inhoudelijke evaluatie (door bijv. klanttevredenheidsonderzoek) is daarbij evenwel geen sprake.

### Samenvattend:

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen	+	<i>Visie op het bibliotheekwerk in Winsum</i> (mei 2004)
	in de programmabegroting operationele doelen terzake vaststellen	±	een aantal doelen uit de <i>Visie</i> is van een operationele doelstelling voorzien
	uitgavenkaders vaststellen	+	Subsidieprogramma Welzijn resp. supplementen daarop
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	+	standaard vooroverleg in het voorjaar van t-1
	inhoud van de aanvraag beïnvloeden	±	beperkt
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen	+	
	activiteitenplan beoordelen	+	
	begroting beoordelen	+	
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend	±	in de beschikking is een verwijzing naar de <i>Visie</i> opgenomen, verder is het mager
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. van het verzamelen en overleggen van controle-informatie	+	
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	±	

<sup>8</sup> Te weten niet aan de in de Subsidieverordening Welzijn daarop van toepassing verklaarde Awb-vereisten.

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening verlangen	±	wel een jaarrekening, geen jaarverslag
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking	±	wel de jaarrekening, niet het activiteitenverslag
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing	±	niet aan het niet-indienen van een activiteitenverslag
evalueren/rapporteren	in de programmaverantwoording en/of het subsidieprogramma informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	±	
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 6.3 Overzicht gebruik sturingsmogelijkheden i.v.m. subsidiëring SOBW

### Toetsing

We hebben de subsidiëring van de Stichting Openbare Bibliotheek Winsum geselecteerd als voorbeeld van een grote boekjaarsubsidie met exploitatiesubsidiëring karakter aan een semi-publieke instelling c.q. professionele organisatie. Bij dergelijke subsidies verwachten we van de kant van de verstrekker een zeer serieuze poging tot inhoudelijke sturing, alsmede een niet-terughoudend gebruik van de procedurele sturingsmogelijkheden waarover hij beschikt. Apparaatskosten van enig omvang zijn geen probleem (want reflecteren de moeite die wordt genomen om de sturing en controle te geven die mogen worden verwacht).

#### *Sturing en beheersing*

De inhoudelijke sturing ziet er op het eerste gezicht goed uit: we zien hoofdzakelijk plus- en plusminustekens in de gearceerde balken (aanduidend dat van de betreffende mogelijkheden daadwerkelijk gebruik is gemaakt, tenminste tot op zekere hoogte). Op de voor inhoudelijke sturing doorslaggevende combinatie van in de beschikking aangeven waarvoor de subsidie wordt verstrekt, vervolgens een activiteitenverslag verlangen en activiteiten en prestaties toetsen aan het daarover in de beschikking bepaalde en gevolgen aan de uitkomst van die toetsing verbinden scoort wordt welbeschouwd niet zo goed gescoord. De beschikking bevat slechts een verwijzing naar inhoudelijke doelen, de gemeente verlangt (en ontvangt) geen echt activiteitenverslag en kan daar dus ook niet aan toetsen, en laat het daar ook bij zitten

Het gebruik van de meer *procedurele* mogelijkheden waarover de gemeente beschikt, is redelijk intensief te noemen (zie de scores in de ongearceerde balken).

Relatief wordt de financiële lijn beter bediend dan de inhoudelijke (we zien een hard uitgavenkader naast een slechts partiële jaarprogrammering; vervolgens wordt wél een jaarrekening verlangd, maar wordt het niet-indienen van een activiteitenverslag door de vingers gezien).

#### *Doelmatigheid*

De verhouding transactiekosten-omvang subsidiebedrag ziet er als volgt uit<sup>9</sup>:

<sup>9</sup> Naar het oordeel van de onderzoeker. De gesprekken met betrokken ambtenaren en instellingsleidinggevende waren vooral gericht op het vergaren van feitelijke informatie..

- de toe te schrijven apparaatskosten zijn zeker niet overdreven groot;
- de lasten voor de aanvrager vallen ook erg mee: de begroting en de jaarrekening zijn centraal en gestandaardiseerd geproduceerd (door de afdeling Financiën van Biblionet), activiteitenplannen (lokaal geproduceerd) hadden in de onderzoeksperiode een looptijd van twee jaar en toegespitste activiteitenverslagen werden eenvoudigweg achterwege gelaten.

Met alléén oog voor de subsidieverhouding zou de conclusie zelfs kunnen zijn dat wel wat méér energie gestoken had mogen worden in de voorbereiding en afwikkeling van de onderzochte subsidie. Enige contextuele informatie maakt díe conclusie echter tot een voorbarige. In de onderzoeksjaren was de gemeente volop in de slag met de SOBW om het bibliotheekwerk in de gemeente 'bij de tijd' te krijgen. In die intensieve interactie is ook veel informatie verkregen die bij de subsidietoekenning gebruikt is.

## 6.2 Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum

Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum nam vanaf 1997 de uitvoering van een belangrijk deel van het welzijnsbeleid van de gemeente voor haar rekening<sup>10</sup>. Deelterreinen waarop de stichting aanbod verzorgde waren het algemeen maatschappelijk werk, het sociaal-raadsliedenwerk, het ouderenwerk, het jongerenwerk en het peuterspeelzaalwerk. De werkzaamheden werden voor het overgrote deel d.m.v. subsidiëring door de gemeente bekostigd. In deze paragraaf bekijken we de subsidiëring van het peuterspeelzaalwerk. We schetsen eerst de interactie tussen gemeente en stichting in zijn algemeenheid en zoomen daarna in op de subsidiëring van deze 'werksoort' in 2005/6.

In 2004 waren gemeente en stichting overgestapt op het systeem van *Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF)*. In deze bekostigingssystematiek wordt beoogd "een direct verband te leggen tussen de geleverde prestaties en de hoogte van de subsidie" (*Raamovereenkomst BCF*, 2004). Beleidsgestuurde contractfinanciering brengt ondermeer met zich mee dat ieder jaar *jaarovereenkomsten* worden gesloten, waarin op papier wordt gezet welke prestaties de stichting dat jaar zal gaan leveren en het tarief dat de gemeente daarvoor zal gaan betalen.

Het subsidieverstrekkingsproces kent onder de werking van BCF de volgende stappen:

- de opdrachtformulering (door de gemeente);
- het uitbrengen van de offerte (door de stichting);
- het tekenen van de jaarovereenkomst (stichting en gemeente);
- het indienen jaarrapportage en -rekening (door de stichting);
- het vaststellen van de subsidie (door de gemeente).

In de tijd uitgezet zag het verstrekingsproces er in 2005/6 als volgt uit:

2004	
februari	Raamovereenkomst BCF getekend
november	Opdrachtformulering peuterspeelzaalwerk, ouderenwerk, jongerenwerk gereed
2005	
mei	Offerte 2005 ontvangen

<sup>10</sup> De stichting is inmiddels in liquidatie, werknemers en werkzaamheden zijn overgenomen door Stichting Welzijn Delfzijl, Kids2B e.a..

september	Jaarovereenkomst 2005 getekend
september	Bestuurlijk overleg, o.a. over Jaarovereenkomst 2006
november	Opdrachtformulering peuterspeelzaalwerk, ouderenwerk, jongerenwerk gereed
november	Ambtelijk overleg over prijs per peuterplaats in 2006
december	Brief stichting ontvangen (herziene vraagprijsberekening peuterplaats 2006)
2006	
februari	ontvangst Offerte 2006
april	Jaarovereenkomst 2006 getekend
juni	ontvangst Jaarrekening 2005
juli	ontvangst Jaarrapportage 2005
2007	
november	ontvangst Jaarrekening 2006

Tabel 6.4 Interactie gemeente-SWVW i.v.m. bekostiging peuterspeelzaalwerk 2005/6

In het volgende geven wij per procesfase aan in hoeverre de gemeente in casu gebruik heeft gemaakt van de haar ten dienste staande sturingsinstrumenten.

#### *Kaderstelling*

In de Raamovereenkomst BCF, opdrachtformuleringen en jaarovereenkomsten is uitgebreid en concreet aangegeven welke prestaties van de stichting werden verwacht en welke bedragen daarvoor tegemoet mochten worden gezien. In de prestatieomschrijvingen in opdrachtformuleringen resp. jaarovereenkomsten wordt gerefereerd aan de *Handreiking Peuterspeelzaalbeleid* van de VNG en het eigen *Onderwijsachterstandenplan 2002-2006*. Beleidsinhoudelijk is de subsidieverstrekking daarmee zeer volledig afgedekt.

Sinds de inwerkingtreding van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in 2003 hoort in de (programma)begroting te worden aangegeven wat de gemeente in het betreffende begrotingsjaar wil bereiken, wat zij daarvoor wil gaan doen en wat e.e.a mag gaan kosten. In de begrotingen voor 2005/6 is dit voor het peuterspeelzaalwerk niet het geval geweest, d.w.z. er zijn géén specifieke doelstellingen, acties en/of uitgaven in de diverse begrotingen voor het peuterspeelzaalwerk opgenomen.

Ook in de supplementen op het Subsidieprogramma Welzijn zijn in de onderzoeksjaren geen specifieke doelen ('jaardoelen') voor het peuterspeelzaalwerk geformuleerd.

#### *Aanvraagfase*

Met de opdrachtformulering zet de gemeente het voorbereidings-/onderhandelingsproces dat tot ondertekening van de jaarovereenkomst moet leiden formeel in gang en *stempelt* dat proces al meteen, de opdrachtformulering behelst namelijk een programma van eisen. In de onderzoeksjaren werden de opdrachtformuleringen in beide gevallen in de maand november van t-1 aan de stichting gecommuniceerd.

#### *Verlening*

In de door de stichting ingediende offertes<sup>11</sup> wordt helder en duidelijk aangegeven voor welke activiteiten in welke hoeveelheden subsidie wordt gevraagd. De benodigde personele en materiële middelen worden daarbij níet gespecificeerd: in de overeengekomen systematiek (BCF) speelden begrotingen geen rol meer (net zo min als jaarrekeningen).

<sup>11</sup> Ingediend in mei 2005 (de offerte voor 2005) resp. februari 2006 (de offerte voor 2006).

De jaarovereenkomsten geven vervolgens uitgebreid en SMART weer wat de partijen op de betreffende beleidsterreinen met elkaar hebben afgesproken. In de Raamovereenkomst is afgesproken dat deze jaarovereenkomsten als beschikkingen waarop de Subsidieverordening van toepassing is, moeten worden beschouwd.

In de jaarovereenkomsten zijn rapportageverplichtingen opgenomen (kwartaalrapportages m.b.t. het aantal gerealiseerde peuterplaatsen).

#### *Uitvoering*

De belangrijkste sturingsmogelijkheid in deze fase is: tussentijds laten rapporteren (nadat tevoren is aangegeven waarover) en op basis daarvan een actieve, alerte handhaving van gestelde vereisten. In de Raamovereenkomst valt weliswaar het volgende te lezen: "Rapportage van kwantitatieve prestaties vindt plaats binnen 20 werkdagen na afloop van het kwartaal", in de praktijk is het daar echter niet van gekomen.

#### *Vaststelling*

De sturingsmogelijkheden die de gemeente in dit verband met de vaststelling van de subsidie heeft zijn: verantwoordingsinformatie verlangen, deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de afspraken uit de jaarovereenkomst en gevolgen verbinden aan eventueel tekortschieten van de wederpartij, voorzover toerekenbaar natuurlijk.

De stichting diende halverwege 2006 een uitgebreide jaarrapportage (activiteitenverslag) over 2005 in, vergezeld van een jaarrekening. Eind 2007 werd een jaarrekening over 2006 ontvangen (zonder activiteitenverslag). De rapportage over 2005 is aan de overeenkomst voor dat jaar getoetst. Daarbij bleken kwalitatieve doelstellingen een stuk minder toetsbaar c.q. afrekenbaar dan verwacht. Aan deze toetsing zijn geen gevolgen in de zin van bijstelling van de hoogte van de verstrekte subsidie verbonden. De vaststelling van de subsidie voor 2006 gebeurde door toetsing van de (financiële) verantwoordingsinformatie aan de jaarovereenkomst en neerwaartse bijstelling van de verleende subsidie dientengevolge.

#### *Evaluatie/rapportage*

Over het algemeen rapporteert het college ieder jaar uitgebreid over en naar aanleiding van verstrekte subsidies in (het jaarlijkse supplement op) het Subsidieprogramma Welzijn, óók over de ontwikkelingen op het gebied van het peuterspeelzaalwerk.

In onderstaande tabel wordt e.e.a. beknopt samengevat:

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik		toelichting
		2005	2006	
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen	+	+	
	in de programmabegroting operationele doelen terzake vaststellen	-	-	
	uitgavenkaders vaststellen	+	+	Subsidieprogramma Welzijn
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	+	+	middels opdrachtformuleringen
	inhoud van de aanvraag beïnvloeden	+	+	idem en overleg
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen	+	+	activiteitenplan wel, begroting niet (maar dat is eigen aan BCF)
	activiteitenplan beoordelen	+	+	
	begroting beoordelen	nvt	nvt	



		gebruik		
		+	+	
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend	+	+	SMART!
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. van het verzamelen en overleggen van controle-informatie	+	+	
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	-	-	
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	-	
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening verlangen	+	±	
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking	+	±	
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing	±	+	
evalueren/rapporteren	in de programmaverantwoording en/of het subsidieprogramma informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	+	+	
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	-	

Tabel 6.5 Overzicht gebruik sturingsmogelijkheden i.v.m. subsidiëring S WVV

### Toetsing

We hebben de subsidiëring van de SWVV geselecteerd als voorbeeld van een grote boekjaar-subsidie met prestatiefinancieringskarakter aan een professionele organisatie. De verwachtingen i.v.m. dergelijke subsidies zijn: nadrukkelijk inhoudelijke sturing, een niet-terughoudend gebruik van procedurele sturingsmogelijkheden, afrekenen op resultaat. En e.e.a. mag, gelet op de omvang van het betrokken bedrag wat kosten (transactiekosten).

Inhoudelijke sturing blijkt uit de scores in de gearceerde balken. Daar domineren de plustekens, aanduidend dat de gemeente van die mogelijkheden inderdaad gebruik heeft gemaakt. Alleen het gebruik, door de raad, van de programmabegroting blijft achterwege. De inhoudelijke lijn is echter over het algemeen echter goed afgedekt. Ook met de beheersing van deze subsidie zit het wel goed, gelet op het gebruik dat van die mogelijkheden wordt gemaakt.

Het verstrekken van grote bedragen mag wat kosten, in termen van apparaatskosten en administratieve lasten kosten. Uit de interviews<sup>12</sup> blijkt dat de transactiekosten inderdaad ook niet gering zijn geweest. Qua doelmatigheid betekent dat dat tot proportionaliteit mag worden geconcludeerd, het gaat immers ook om een niet-onaanzienlijke subsidie.

<sup>12</sup> Met de betrokken ambtelijk medewerker. De stichting is ter ziele. Hiervan hebben wij geen, voormalige, betrokkenen geïnterviewd.

### 6.3 Vereniging Kleine Dorpen Groningen

De Vereniging Kleine Dorpen Groningen (VKDG) was<sup>13</sup> de vereniging van en voor dorpsverenigingen in de provincie. De belangrijkste subsidiënt is de Provincie Groningen. De vereniging ontvangt daarnaast van verschillende kanten grotere en kleinere subsidies.

In het kader van haar beleid m.b.t. de leefbaarheid in de kleine kernen kent de gemeente de vereniging traditioneel een kleine waarderingsbijdrage toe: 113 euro per jaar. Wij hebben deze subsidie geselecteerd als voorbeeld van een kleine boekjaarsubsidie met het karakter van een exploitatiesubsidie aan een instelling.

#### *Kaderstelling*

De subsidiëring van de VKDG is onderdeel van het beleid m.b.t. de leefbaarheid in de kleine kernen. In de opvatting van het gemeentebestuur spelen de dorpsverenigingen en de dorpshuizen daarbij een cruciale rol. Van de VKDG is bekend dat zij een ondersteunende functie heeft t.a.v. de dorpsverenigingen; de gemeente rekent daar ook op<sup>14</sup>. I.v.m. de omvang kan de subsidie echter niet worden gezien als bekostigingsinstrument van die activiteiten, daarvoor is het bedrag te laag.

#### *Aanvraag*

In het voorjaar van 2004 wijst de gemeente de vereniging er bij brief op dat ook in 2005 weer subsidie aangevraagd kan worden; aangegeven wordt dat i.v.m. de aanvraag een begroting en een activiteitenplan vereist zijn. Dezelfde procedure zien we in het voorjaar van 2005. Van pogingen tot beïnvloeding van de inhoud van de aanvraag is geen sprake.

#### *Verlening*

Nadat de VKDG de gevraagde documenten heeft toegestuurd, wordt de subsidie verleend, onder verwijzing naar de subsidiecriteria<sup>15</sup> en onder de standaardvoorwaarde dat na afloop van het subsidiejaar een financieel verslag en een activiteitenverslag worden voorgelegd. De activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend, worden niet vermeld, wel de hoogte van het bedrag.

#### *Uitvoering*

Gedurende het subsidiejaar is er verder geen contact tussen de gemeente en de VKDG over of naar aanleiding van de verleende subsidie.

#### *Vaststelling*

Na het verstrijken van het subsidiejaar wordt de vereniging uitgenodigd een jaarrekening en een activiteitenverslag in te dienen, na ontvangst waarvan de subsidie zal worden vastgesteld. Bij de vaststelling is niet inhoudelijk aan de verleningsbeschikking getoetst.

---

<sup>13</sup> In 2006 is de VKDG gefuseerd met de Vereniging Groninger Dorpshuizen tot de Vereniging Groninger Dorpen.

<sup>14</sup> Cf. de Beleidsnota dorpshuizen 2003-2010 Gemeente Winsum.

<sup>15</sup> Daarin is met zoveel woorden opgenomen dat de vereniging voor een jaarlijkse bijdrage in aanmerking komt.

*Evaluatie/rapportage*

De jaarlijkse subsidieprogramma's bieden vaak tevens een terugblik op de voorbije periode. De subsidiëring aan de VKDG komt daarbij echter steeds niet ter sprake.

De aanwending van het sturingsinstrumentarium waarover de gemeente beschikt kan nu als volgt schematisch worden samengevat:

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen	±	op zichzelf is er wel beleid geformuleerd waarin de VKDG voorkomt, de subsidie kan echter niet worden gezien als instrumenteel ten behoeve van dit beleid
	in de programmabegroting operationele doelen terzake vaststellen	-	
	uitgavenkaders vaststellen	+	Subsidieprogramma Welzijn
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	+	
	inhoud van de aanvraag beïnvloeden	-	
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen	+	
	activiteitenplan beoordelen	-	
	begroting beoordelen	-	
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend	-	
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. van het verzamelen en overleggen van controle-informatie	+	
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	-	
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening verlangen	+	
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking	-	
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing	-	
evalueren/rapporteren	in de programmaverantwoording en/of het subsidieprogramma informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 6.6 Overzicht gebruik sturingsmogelijkheden i.v.m. subsidiëring VKDG

Toetsing

We toetsen deze subsidie om te beginnen aan het uitgangspunt dat de eisen uit afdeling 4.2.8 Awb alleen gesteld zouden moeten worden aan instellingen die de gemeente in stand wil houden om taken aan te kunnen uitbesteden. De feitelijke situatie was in 2005/6 (en is nog steeds) dat in de Subsidieverordening Welzijn een flink aantal artikelen uit afdeling 4.2.8 van toepassing wordt verklaard op *structurele* subsidies. De aan de VKDG verstrekte subsidie is zo'n structurele subsidie. Formeel is dus het verzwaarde regime uit de Awb van toepassing op een waarderingssubsidie<sup>16</sup> van 113 euro per jaar! Dit komt ongerijmd en in strijd met dit uitgangspunt voor.

Inhoudelijke sturing is alleen op zijn plaats in subsidierelaties waarin sprake is van uitbesteding van taken/verantwoordelijkheden. Daarvan is in het onderzochte geval geen sprake<sup>17</sup>. De geringe omvang van het subsidiebedrag geeft aan dat de gemeente ook niet geprobéerd heeft om te sturen middels het verstrekken van subsidie (overigens wél op andere manieren, waar ons onderzoek echter niet op gericht is). We verwachten per saldo dus een terughoudend gebruik van de inhoudelijke sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft, m.a.w. niet teveel plusstekens in de gearceerde balken. Dit blijkt inderdaad het geval, waarmee dus de gemeente op deze eis dus positief scoort.

Procedurele sturing is zowel bij uitbesteding van taken als het financieel ondersteunen van maatschappelijk relevante activiteiten gewenst. In de ongearceerde balken behoren dus wél plussteken of op zijn minst plusminustekens voor te komen, hetgeen ook hoofdzakelijk het geval is.

Resteert de doelmatigheid van de verstrekking<sup>18</sup>. Bij deze omvang kán die bijna niet doelmatig zijn, zou je zeggen... In de praktijk valt het echter wel mee. De subsidie wordt in een geroutiniseerd werkproces verstrekt, waardoor de apparaatskosten laag blijven, de lasten voor de ontvanger zijn dat eveneens, de gemeente ontvangt kopieën van de documenten die de vereniging voor de hoofdsubsidiënt sowieso te produceren heeft.

## 6.4 Vrijwilligershulpdienst 'De Helpende Hand'

Vrijwilligershulpdienst 'De Helpende Hand' voorziet in de behoefte aan hulp van ouderen in de sfeer van boodschappen doen, wandelen, klusjes uitvoeren, vervoer etc. Deze activiteiten worden door vrijwilligers georganiseerd én uitgevoerd<sup>19</sup>. Vrijwilligershulpdienst De Helpende Hand heeft de stichtingsvorm. Wij hebben de subsidie aan de stichting geselecteerd als voorbeeld van een kleine boekjaarsubsidie met het karakter van een exploitatiesubsidie aan een organisatie van burgers.

We schetsen de interactie tussen de gemeente en de stichting i.v.m. de subsidie voor 2005.

### *Kaderstelling*

---

<sup>16</sup> Een waarderingssubsidie is een subsidie waar uitdrukkelijk géén voorwaarden aan verbonden zijn. Dergelijke subsidies worden gegeven om, de naam laat het al vermoeden, waardering tot uitdrukking te brengen. Van (inhoudelijke) sturing wordt welbewust afgezien.

<sup>17</sup> De VKDG vervult een steunfunctie die historisch gezien uit het takenpakket van de provincie afkomstig is, het hoofdsponsorschap van de Provincie Groningen getuigt daar nog van.

<sup>18</sup> De verhouding tussen transactiekosten (apparaatskosten, administratieve lasten) en omvang van de subsidie.

<sup>19</sup> Eind 2003 was sprake van een 60-tal vrijwilligers.

In de *Subsidiecriteria* zijn meerdere bepalingen opgenomen die de activiteiten van De Helpende Hand subsidiabel maken. De subsidie wordt de facto verstrekt op grond van het criterium dat organisaties die de dienstverlening aan huis en in de directe woonomgeving verbeteren voor subsidie in aanmerking komen. In 2005 is nog geen sprake van een funderend inhoudelijk beleidskader waarin de subsidie als instrument is ingebed<sup>20</sup>.

#### *Aanvraag*

In het voorjaar van 2004 stuurt de gemeente het stichtingsbestuur een (standaard)brief waarin wordt aangegeven dat als men ook in 2005 weer voor subsidie in aanmerking wil komen vóór 1 juli een begroting en een activiteitenplan moeten worden ingediend. De gemeente stelt geen pogingen in het werk om de inhoud van de aanvraag te beïnvloeden. In juni dient het stichtingsbestuur een begroting voor 2005 en een jaarverslag en een jaarrekening over 2003 in. Het jaarverslag geeft een cijfermatig onderbouwde schets van de activiteiten van de stichting. Het aantal assistenties bedroeg in 2003 1053. Uit de jaarrekening blijkt dat met een zeer bescheiden budget wordt gewerkt: nog geen 2000 euro per jaar<sup>21</sup>. In 2003 bedroegen mede daardoor de inkomsten 400 euro méér dan de uitgaven.

#### *Verlening*

Begin september stuurt de gemeente de stichting een 'voornemen tot subsidieverlening', waarop door belanghebbenden ingesproken kan worden. In verband met de toegenomen financiële reserve van de stichting wordt het subsidiebedrag voor 2005 naar beneden bijgesteld, van 2000 naar 1800 euro, onder verwijzing naar het algemene subsidie criterium dat instellingen die een saldo hebben van meer dan 20% van de uitgaven in een jaar geen aanspraak kunnen maken op subsidie.

Begin oktober gaat de verleningsbeschikking de deur uit. De beschikking bevat geen omschrijving van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend.

#### *Uitvoering*

Gedurende het subsidiejaar is er verder geen contact over de subsidie resp. daaraan verbonden voorwaarden tussen de gemeente en de stichting.

#### *Vaststelling*

De vaststelling van de subsidie over 2005 is gekoppeld aan de verlening voor 2007. In voorjaar van 2006 wordt het stichtingsbestuur uitgenodigd een begroting en een activiteitenplan voor 2007 in te dienen en een jaarrekening en activiteitenverslag over 2005. In het 'Voornemen tot subsidieverlening 2007' wordt tevens de subsidie voor 2005 vastgesteld.

#### *Evaluatie/rapportage*

In de subsidieprogramma's welzijn wordt niet in evaluatieve zin ingegaan op de betekenis van de activiteiten van De Helpende Hand voor het welzijn in de gemeente.

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen	±	wel subsidie criterium, geen funderend beleid
	in de programmabegroting operationele doelen terzake vaststellen	-	

<sup>20</sup> In de Beleidsnota WMO (oktober 2006) wordt gesignaleerd dat zo'n beleid wel ontwikkeld zal moeten worden.

<sup>21</sup> Omgerekend dus slechts 1,85 euro per individuele hulpactie!

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
	uitgavenkaders vaststellen	+	Subsidieprogramma Welzijn
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	+	
	inhoud van de aanvraag beïnvloeden	-	
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen	+	
	activiteitenplan beoordelen	+	echter alleen toetsing aan de <i>Subsidiecriteria</i>
	begroting beoordelen	+	
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend	±	indirect (door vermelding van het criterium op grond waarvan de subsidie wordt verleend)
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. van het verzamelen en overleggen van controle-informatie	+	
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	-	
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening verlangen	+	
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking	±	alleen de jaarrekening, jaarverslag niet
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing	±	korting i.v.m. toegenomen financiële reserve
evalueren/rapporteren	in de programmaverantwoording en/of het subsidieprogramma informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 6.7 Overzicht gebruik sturingsmogelijkheden i.v.m. subsidiëring De Helpende Hand

### Toetsing

We hebben de subsidie aan De Helpende Hand geselecteerd als voorbeeld van een kleine boekjaarsubsidie aan een associatie van burgers. De norm bij dergelijke subsidies is: terughoudendheid voor wat betreft de inhoud van de activiteiten die worden ondernomen, wél echter controleren of de subsidie wordt gebruikt waarvoor zij wordt verstrekt. Uit de tabel spreekt een beheerst gebruik van de meer inhoudelijke sturingsmogelijkheden waarover de gemeente beschikt en een niet-terughoudend gebruik van haar procedurele mogelijkheden. De gemeente voldoet hiermee dus aan de norm als het om sturing en beheersing gaat.

Uit aan de voormalige penningmeester van de stichting gestelde vragen blijkt dat de inspanningen, die van de stichting in verband met de toekenning van de subsidie werden gevraagd, als redelijk en dus niet overdreven werden ervaren.

## 6.5 Avond4daagse

Met ingang van 2005 wordt ook in Winsum een *Avondvierdaagse*, een wandelevenement voor kinderen in de basisschoolleeftijd en hun ouders, georganiseerd. Eind maart 2006 vragen de organisatoren van het evenement een subsidie van € 250 aan voor de editie van dat jaar. We hebben deze subsidie geselecteerd als voorbeeld van een kleine activiteitensubsidie (met het karakter van exploitatiesubsidie) aan een organisatie van burgers.

### *Kaderstelling*

In de *Subsidiecriteria* is bepaald dat speciale sportevenementen voor subsidie in aanmerking komen. Er is verder geen sprake van funderend beleid<sup>22</sup>.

### *Aanvraag*

De subsidie wordt aangevraagd met gebruikmaking van het 'Aanvraagformulier Incidentele subsidie Welzijn' en gaat vergezeld van een opgave van de financiële reserves van de organisatie en een voorlopige begroting.

### *Verlening*

Begin april besluit het college de aanvraag te honoreren. De toekenning is gebaseerd op het hierboven genoemde criterium. De verleningsbeschikking gaat een paar dagen later de deur uit.

### *Uitvoering*

Het evenement vindt plaats in mei. Dankzij het mooie weer is de opkomst goed en zijn daardoor de inkomsten kostendekkend. Dit is voor de organisatie aanleiding om de subsidieaanvraag niet door te zetten. Er wordt derhalve geen aanvraag tot vaststelling van de subsidie ingediend.

### *Vaststelling*

De vaststelling blijft achterwege. Het initieel verleende bedrag wordt niet uitbetaald.

### *Evaluatie/rapportage*

Geen.

In het schema vatten we het gebruik van de sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft samen:

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen	±	wel materieel subsidie criterium, geen funderend beleid
	in de programmabegroting operationele doelen terzake vaststellen	-	
	uitgavenkaders vaststellen	+	Subsidieprogramma Welzijn

<sup>22</sup> D.w.z. beleid dat dergelijke subsidies uitdrukkelijk als middel tot het bereiken van de doelen ervan ziet.

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	nvt	het gaat om een incidentele subsidie
	inhoud van de aanvraag beïnvloeden	-	
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen	+	
	activiteitenplan beoordelen	+	toetsing aan de <i>Subsidiecriteria</i>
	begroting beoordelen	+	
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend	+	
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. van het verzamelen en overleggen van controle-informatie	+	
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	nvt	incidentele subsidie
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	nvt	idem
vaststelling	activiteitenverslag en afrekening verlangen	±	wel een overzicht van werkelijke uitgaven en inkomsten, geen activiteitenverslag
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking	nvt	de organisatie heeft de gevraagde info niet aangeleverd
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing	+	de subsidie is niet uitbetaald
evalueren/rapporteren	in de programmaverantwoording en/of het subsidieprogramma informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 6.8 Overzicht gebruik sturingsmogelijkheden i.v.m. subsidiëring Avond4daagse

### Toetsing

We hebben deze subsidie geselecteerd als voorbeeld van een kleine activiteitensubsidie, met het karakter van een exploitatiesubsidie, aan een organisatie van burgers. De verwachting bij dergelijke subsidies is: inhoudelijk terughoudend toetsen, wél deugdelijk controleren op de rechtmatige aanwending ervan. Uit de tabel kan worden opgemaakt dat de inhoudelijke bemoeienis van de gemeente zich inderdaad beperkt tot toetsing aan de *Subsidiecriteria*. De controle op de rechtmatigheid c.q. het gebruik van de procedurele mogelijkheden waarover de gemeente beschikt is overtuigend: nadat geen verantwoordingsinformatie is ingediend wordt, de subsidie ook niet vastgesteld en/of uitbetaald.

De transactiekosten zijn aan beide zijden laag. Aan de kant van de gemeente door specialisatie en routinematige afhandeling. Aan de kant van de aanvrager naar eigen opgave. Ondanks het



lage bedrag (250 euro) hoeft daarom toch niet tot ondoelmatigheid te worden geconcludeerd<sup>23</sup>.

## 6.6 Dartclub Ezinge

Dartclub Ezinge organiseert op 30 juni 2006 een darttoernooi onder de weidse benaming 'Les Bon's Challengers Invitation Tournament'. Begin mei wendt een lid van het bestuur zich tot de gemeente met het verzoek om een financiële bijdrage. Het verzoek wordt als een aanvraag om subsidie in behandeling genomen. Wij hebben deze subsidie geselecteerd als voorbeeld van een kleine activiteitensubsidie (met exploitatiesubsidiekarakter) aan een organisatie van burgers.

### *Kaderstelling*

In de *Subsidiecriteria* is bepaald dat speciale sportevenementen voor subsidie in aanmerking komen. Er is verder geen sprake van een meeromvattend beleid waarbinnen dergelijke subsidies als instrument zijn opgenomen.

### *Aanvraag*

Het bestuurslid in kwestie wordt verzocht de aanvraag te completeren met een begroting en opgave van de financiële positie van de club.

### *Verlening*

Op 30 mei besluit het college de gevraagde subsidie toe te kennen. De verleningsbeschikking gaat een paar dagen later de deur uit. In de beschikking is aangegeven waarvoor de subsidie wordt verleend.

### *Uitvoering*

Het toernooi vindt op 30 juni plaats.

### *Vaststelling*

Een paar dagen later wordt de eindafrekening ontvangen. Het toegekende bedrag wordt een week later overgemaakt, een vaststellingsbeschikking blijft achterwege.

### Samenvattend:

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen	±	wel een subsidie criterium vastgesteld, geen funderend beleid
	in de programmabegroting operationele doelen terzake vaststellen	-	
	uitgavenkaders vaststellen	+	Subsidieprogramma Welzijn
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	nvt	het betreft een incidentele subsidie

<sup>23</sup> De *maatschappelijke* doelmatigheid is natuurlijk ook niet mis, maar daar is ons onderzoek niet op gericht.

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
	inhoud van de aanvraag beïnvloeden	-	
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen	+	m.n. een begroting
	activiteitenplan beoordelen	+	toetsing aan de <i>Subsidiecriteria</i>
	begroting beoordelen	+	
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend	+	
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. van het verzamelen en overleggen van controle-informatie	+	
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	nvt	het gaat om een incidentele subsidie
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	nvt	idem
vaststelling	activiteitenverslag en afrekening verlangen	±	wel een overzicht van werkelijke uitgaven en inkomsten, geen activiteitenverslag
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking	±	alleen de financiële kant wordt getoetst
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing	+	
evalueren/rapporteren	in de programmaverantwoording en/of het subsidieprogramma informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 6.9 Overzicht gebruik sturingsmogelijkheden i.v.m. subsidiëring 'Les Bon's Challengers Invitation Tournament'

### Toetsing

We hebben deze subsidie geselecteerd als voorbeeld van een kleine activiteitensubsidie (met karakter van een exploitatiesubsidie) aan een organisatie van burgers. De verwachting bij dergelijke subsidies is: afdoening middels een lichte procedure, terughoudende inhoudelijke bemoeienis, naleving van de toepasselijke formaliteiten uit de subsidieverordening en de Awb.

Dartclub Ezinge is een organisatie van burgers. We verwachten een inhoudelijk terughoudende beoordeling van de aanvraag in combinatie met een adequate controle op de aanwending ervan. Uit de beschrijving valt op te maken dat aan beide voorwaarden is voldaan (de meer inhoudelijke sturingsmogelijkheden blijven onbenut, de formele vereisten worden gehandhaafd).

De belangrijkste sturingsrelevante eis die aan het verstrekken van activiteitensubsidies wordt gesteld (in de Subsidieverordening Welzijn), is dat de aanvraag vergezeld dient te gaan van een activiteitenplan en een begroting. Aan deze eis is in casu voldaan.

De transactiekosten zijn aan beide kanten laag. Een opvallend detail is dat de aanvraag voor besluitvorming in het college is gebracht en niet in mandaat door de portefeuillehouder resp. ambtelijk wordt afgedaan<sup>24</sup>.

## 6.7 Dorpsverenigingen

De gemeente telt 15 dorpen, waaronder een aantal zeer kleine. Twaalf dorpen kennen een eigen dorpsvereniging, waarvan het karakter echter nogal verschillend is: van feestcommissie tot dorpsbelangenvereniging. De dorpsverenigingen ontvangen jaarlijks een financiële bijdrage van de gemeente, die echter niet hoeft te worden aangevraagd. De gemeente rekent zelf, aan de hand van een formule waarin het inwonertal een rol speelt, uit waar de verenigingen dat jaar recht op hebben en stelt die bedragen beschikbaar<sup>25</sup>. Ook van overige Awb-plichtplegingen (verleningsbeschikking, verantwoording, vaststelling) is geen sprake. In de onderzoeksjaren ging het om de volgende bedragen:

dorpsvereniging	bedrag in euro's	convenant met de gemeente?
Winsum	113	nee
Rasquert	113	nee
Den Andel	113	nee
Saaxumhuizen	242	ja
Tinallinge	248	ja
Feerwerd	377	ja
Garnwerd	430	ja
Adorp	533	ja
Ezinge	1060	ja
Sauwerd (incl. Wetsinge)	1344	ja
Baflo	1583	ja

De verschillen in de bedragen worden niet alleen verklaard door verschillen in inwonertallen: de meeste dorpsverenigingen hebben een *convenant* met de gemeente afgesloten, inhoudende dat zij zich als aanspreekpunt voor de gemeente resp. dorpsbelangenvertegenwoordiger willen opstellen. Deze dorpsverenigingen ontvangen een toelage volgens een andere formule dan de verenigingen die daar geen zin in hebben.

Evenals voor de 'echte' subsidies brengen we ook voor deze bijdragen het gebruik van de sturingsmogelijkheden waarover de gemeente beschikt in beeld:

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen	+	diverse rondes van beleidsvorming sinds de herindeling

<sup>24</sup> Aan de doelmatigheid doet dit niet af: bij een beperkt aantal aanvragen is juist het niet optuigen van een mandaatverhouding de kostengunstigere optie.

<sup>25</sup> N.b.: we hebben het over de gang van zaken in de onderzoeksjaren. Begin 2007 is een nieuw subsidiebeleid van kracht geworden, op basis waarvan de bijdragen voor de dorpsverenigingen voortaan wél als subsidies worden behandeld.

procesfase	sturingsmogelijkheden	gebruik	toelichting
	in de programmabegroting operationele doelen terzake vaststellen	-	
	uitgavenkaders vaststellen	+	Subsidieprogramma Welzijn
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	-	
	inhoud van de aanvraag beïnvloeden	nvt	
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen	-	
	activiteitenplan beoordelen	nvt	
	begroting beoordelen	nvt	
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend	nvt	
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. van het verzamelen en overleggen van controle-informatie	nvt	
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	nvt	
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	nvt	
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening verlangen	-	
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking	nvt	
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing	nvt	
evalueren/rapporteren	in de programmaverantwoording en/of het subsidieprogramma informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	-	
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	

Tabel 6.10 Overzicht gebruik sturingsmogelijkheden i.v.m. subsidiëring dorpsverenigingen

### Toetsing

We hebben de jaarlijkse betalingen aan de dorpsverenigingen geselecteerd als voorbeelden van met subsidies vergelijkbare giften of schenkingen. Het gaat om bescheiden bedragen voor organisaties van burgers. We verwachten op basis daarvan: een helder verstrekingskader en lage transactiekosten aan zowel de kant van de gemeente als die van de ontvangers.

De gemeente heeft bij het verstrekken van deze subsidies een instandhoudingsmotief: zij wil over aanspreekpunten in de dorpen kunnen beschikken. De meeste dorpsverenigingen voelen wel voor deze functie. Voor hen is de boekjaarsubsidie die zij ontvangen op zijn plaats. Voor de verenigingen waarvoor dat niet het geval is, zijn activiteitsubsidies meer aangewezen.

De keuze voor het toekennen van bijdragen buiten de Awb en de Subsidieverordening Welzijn om brengt met zich mee dat geen gebruik kan worden gemaakt van het daarin vervatte sturingsinstrumentarium. Van directe sturing is dan ook geen sprake. Misschien kan wél van *indirecte* sturing gesproken worden: de gemeente houdt met deze jaarlijkse bijdragen een lijn-

tje open dat sturing op andere manieren mogelijk maakt. Deze functie als *sturingsvoorwaarde* hebben wij echter niet nader onderzocht.

De transactiekosten zijn voor beide partijen zeer laag. Uit doelmatigheidsoogpunt wordt daarmee recht gedaan aan de omvang van de betrokken bedragen.

## Hoofdstuk 7 Conclusies

We hebben nu geïnventariseerd welke subsidies de gemeente in 2005/6 heeft verstrekt, geanalyseerd welke typen daarbinnen kunnen worden onderscheiden en per type één of meerdere gevallen beschreven en beoordeeld. In dit laatste hoofdstuk komen we nu op basis van deze gevalbeoordelingen tot een beoordeling van de wijze waarop de gemeente haar subsidierelaties in zijn algemeenheid stuurt en beheerst.

### 7.1 Inhoudelijke sturing en beheersing van subsidierelaties

Onder het sturen van subsidierelaties verstaan we het uitoefenen van invloed op het handelen van de subsidieontvanger ('wie betaalt, bepaalt'), onder het beheersen het gebruik van de mogelijkheden die het instrument subsidieverstrekking biedt. Het idee is dat met een goed ontwerp van het subsidieverstrekkingproces en nakoming van de daarin opgenomen procedures niet alleen recht wordt gedaan aan algemene juridische eisen i.v.m. subsidiëring, maar ook de voorwaarden voor succesvol sturen worden gecreëerd, m.n. door de voorziening van benodigde informatie te verzekeren.

We hebben in Hoofdstuk 1 onderscheid gemaakt tussen subsidieverstrekking in relatie tot het uitbesteden van taken en subsidieverstrekking met als oogmerk het stimuleren en ondersteunen van maatschappelijke initiatieven van zichzelf organiserende burgers anderzijds. We hebben als norm geformuleerd dat inhoudelijke sturing in het eerste geval wél en in het tweede geval niet op zijn plaats is en dat sturing van het proces (beheersing) in beide gevallen aangewezen is.

Door de benutting van sturingsmogelijkheden in de onderzochte gevallen naast elkaar te zetten krijgen we een beeld van sturing en beheersing in de gemeente in zijn algemeenheid. We kijken eerst naar inhoudelijke sturing:

procesfase	inhoudelijke sturingsmogelijkheden	S O B W	S W V W	V K D G	D H H	A v 4 d	D a r t	d o r p
kaderstelling	inhoudelijk beleid vaststellen	+	+	±	±	±	±	+
	in de programmabegroting operationele doelen vaststellen	±	-	-	-	-	-	-
	uitgavenkaders vaststellen	+	+	+	+	+	+	+
aanvraagfase	inhoud van de aanvraag beïnvloeden	±	+	-	-	-	-	nvt
verlening	activiteitenplan beoordelen	+	+	-	+	+	+	nvt
	begroting beoordelen	+	nvt	-	+	+	+	nvt
	in de beschikking een omschrijving opnemen van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend	±	+	-	±	+	+	nvt
uitvoeringsfase	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	-	-	-	nvt	nvt	nvt
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening toetsen aan de verleningsbeschikking	±	+	-	±	nvt	±	nvt
	gevolgen verbinden aan de uitkomst van die toetsing	±	±	-	±	+	+	nvt

Tabel 7.1 Benutting inhoudelijke sturingsmogelijkheden in de onderzochte gevallen

Evenals in het vorige hoofdstuk staat een plusteken (+) voor: van de betreffende mogelijkheid is gebruik gemaakt, een plusminusteken (±) voor: is deels gebruik van gemaakt en het minteken (-) voor: is geen gebruik van gemaakt. De afkortingen duiden de geselecteerde instellingen en organisaties aan.

De vergelijking heeft alleen betrekking op de Stichting Openbare Bibliotheken Winsum (SOBW) en Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum (SWVW) enerzijds en De Helpende Hand (DHH), Avond4daagse (Av4d) en Dartclub Ezinge (Dart) (organisaties van burgers) anderzijds. De Vereniging Kleine Dorpen Groningen (VKDG) en dorpsverenigingen zijn om uiteenlopende redenen niet goed vergelijkbaar.

Stuurt de gemeente professionele organisaties inhoudelijk en laat zij inhoudelijke bemoeienis juist achterwege als het om maatschappelijke activiteiten van burgers gaat? Maakt zij m.a.w. voldoende onderscheid als het om geven van inhoudelijke sturing gaat? Uit de tabel (cf. de verdeling van plus-, plusminus- en mintekens) wordt duidelijk dat dat inderdaad het geval is. In het geval van de SOBW en de SWVW wordt inhoudelijk beleid geformuleerd en vastgesteld, wordt de inhoud van aanvragen door de gemeente beïnvloed en worden activiteitenplannen inhoudelijk beoordeeld; in het geval van de onderzochte organisaties van burgers blijft de inhoudelijke bemoeienis beperkt tot algemene voorwaarden in de Subsidiecriteria, wordt de inhoud van aanvragen niet inhoudelijk beïnvloed en worden activiteitenplannen slechts beoordeeld op conformiteit met de Subsidiecriteria.

Op basis van de onderzochte gevallen hebben wij de indruk dat de gemeente adequaat onderscheid maakt tussen professionele organisaties en organisaties van burgers als het gaat om het geven van inhoudelijke sturing; in de eerste gevallen wordt inderdaad ingezet op inhoudelijke sturing, in het geval van organisaties van burgers blijft bemoeienis met de inhoud van de activiteiten inderdaad achterwege.

X-X-X-X

Bij het *beheersen* van subsidierelaties gaat het om aspecten als rechtmatigheid en het realiseren van voorwaarden voor inhoudelijke sturing. Verschillen in de aard van de relatie en omvang van de subsidie spelen een minder belangrijke rol dan bij het geven van inhoudelijke sturing.

procesfase	procedurele sturingsmogelijkheden	S O B W	S W V W	V K D G	D H H	A v 4 d	D a r t	d o r p
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	+	+	+	+	nvt	nvt	-
verlening	activiteitenplan en begroting verlangen	+	+	+	+	+	+	-
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen i.v.m. het overleggen van controle-informatie	+	+	+	+	+	+	nvt
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	±	-	-	-	nvt	nvt	nvt
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening verlangen	±	+	+	+	±	±	-
evaluatie/ rapportage	in de programmaverantwoording en/of het Subsidieprogramma Welzijn informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	±	+	-	-	-	-	-
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie en zich daarover laten informeren	-	-	-	-	-	-	-

procesfase	procedurele sturingsmogelijkheden	S O B W	S W V W	V K D G	D H H	A v 4 d	D a r t	d o r p
	ren							

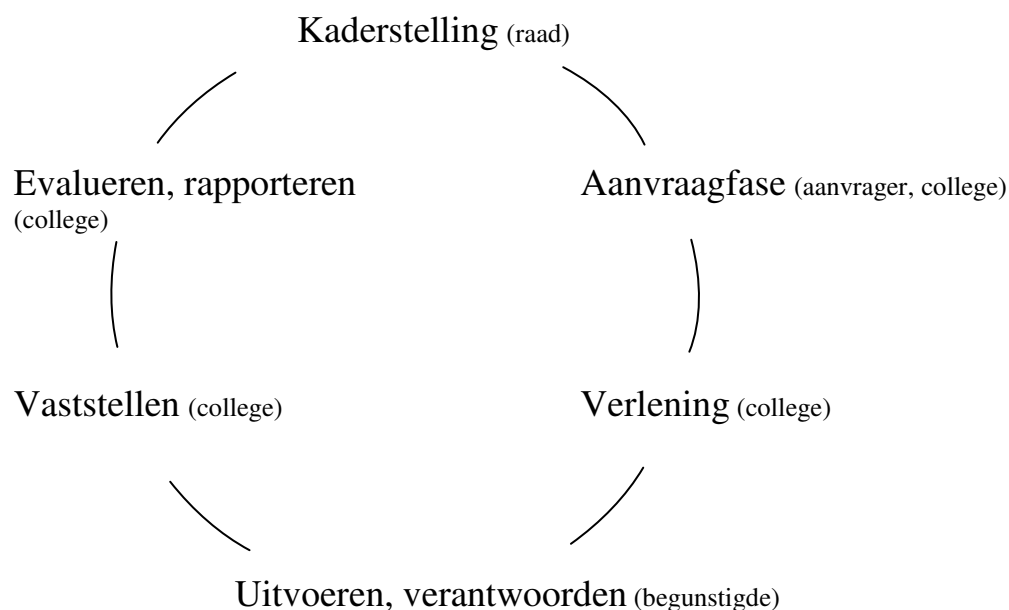
Tabel 7.2 Benutting procedurele sturingsmogelijkheden in de onderzochte gevallen

Uit de tabel wordt duidelijk dat de gemeente een behoorlijk intensief gebruik maakt van de procedurele sturingsmogelijkheden waarover zij beschikt; relatief zwakke schakels in zijn alleen het houden van de vinger aan de pols in de uitvoeringsfase en het evalueren/rapporteren over de doelmatigheid en effecten van (kleine) subsidies aan organisaties van burgers.

Afgaande op de onderzochte gevallen kan worden gesteld dat de gemeente een redelijk intensief gebruik maakt van haar mogelijkheden tot beheersing van subsidierelaties; relatief zwakke schakels zijn de uitvoeringsfase en het rapporteren aan de raad over de doelmatigheid en effecten van subsidies aan organisaties van burgers.

Conclusies per procesfase

Het verstrekken van subsidies kan worden opgevat als een cyclisch *proces*. We hebben 6 procesfasen onderscheiden en het proces als volgt afgebeeld:



Figuur 7.1 Het verstrekingsproces van subsidies



In hoofdstuk 6 hebben we de benutting van de sturingsmogelijkheden die de gemeente heeft van geselecteerd geval tot geval in beeld gebracht. Door onderlinge vergelijking kunnen we nu ook een algemene indruk van de benutting per procesfase verkrijgen<sup>26</sup>.

#### *Sturing en beheersing door kaderstelling*

De norm in deze fase is: een richtinggevende bemoeienis van de raad d.m.v. het gebruik van zijn verordenende bevoegdheid, zijn kaderstellende rol en zijn budgetrecht.

procesfase	sturingsmogelijkheden	SOBW	SWVW	VKDG	DHH	Avond4- daagse	Dartclub Ezinge	dorpsver- enigingen
kaderstelling	inhoudelijk beleid terzake vaststellen	+	+	±	±	±	±	+
	operationele doelen opnemen in de pro- grammabegroting resp. subsidieprogramma	±	-	-	-	-	-	-
	uitgavenkaders vast- stellen	+	+	+	+	+	+	+

Het beeld is helder: de raad wordt duidelijk in staat gesteld om zijn kaderstellende rol uit te oefenen, alsmede zijn budgetrecht in technische zin (het beschikbaar stellen van middelen)<sup>27</sup>. Relatief onderontwikkeld is het formuleren van tussentijdse doelstellingen in de programmabegroting<sup>28</sup>.

#### *Sturing en beheersing in de aanvraagfase*

Van het college mag worden verwacht dat het subsidiegeëdigden actief informeert over de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidie en heeft voorts de mogelijkheid aanvragen inhoudelijk te sturen in de richting van het door de gemeente vastgestelde beleid. Het beeld in de onderzochte gevallen is als volgt:

procesfase	sturingsmogelijkheden	SOBW	SWVW	VKDG	DHH	Avond4- daagse	Dartclub Ezinge	dorpsver- enigingen
aanvraagfase	aanvragen uitlokken	+	+	+	+	nvt	nvt	-
	inhoud van de aan- vraag beïnvloeden	±	+	-	-	-	-	nvt

Het gebruik van de sturingsmogelijkheden in deze fase laat weinig te wensen over. Waar een actieve hantering aangewezen is (SOBW en SWVW), zien we dat inderdaad gebeuren, in de gevallen waarin inhoudelijke bemoeienis minder op zijn plaats is, zien we ook inderdaad het ontbreken daarvan. De meer procedurele mogelijkheid om op de beschikbaarheid van subsidies te wijzen wordt weer wél als regel gevolgd (de gemeente wijst potentiële subsidiegeëdigden bij brief op mogelijkheden en voorwaarden).

#### *Sturing en beheersing bij de verlening van de beschikking*

<sup>26</sup> Voor de SWVW 'middelen' we daarbij tussen de bestudeerde jaren 2005 en 2006.

<sup>27</sup> Daar komt nog bij dat de raad voorjaar 2007 een nieuw subsidiebeleid, incl. bijgestelde verordening en aangepaste subsidiecriteria heeft vastgesteld, m.a.w. ook in de gelegenheid is gesteld om van zijn verordenende bevoegdheid gebruik te maken.

<sup>28</sup> Cf. de scores in de eerste twee kolommen.

In deze fase draait het om de beoordeling van de aanvraag en vastleggen waarvoor de subsidie wordt verleend:

procesfase	sturingsmogelijkheden	SOBW	SWVW	VKDG	DHH	Avond4- daagse	Dartclub Ezinge	dorpsver- enigingen
verlening	een activiteitenplan en een begroting verlangen	+	+	+	+	+	+	-
	activiteitenplan beoordelen	+	+	-	+	+	+	nvt
	begroting beoordelen	+	nvt	-	+	+	+	nvt
	in de beschikking de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend omschrijven	±	+	-	±	+	+	nvt
	de subsidieontvanger verplichtingen opleggen m.b.t. het overleggen van controle-informatie	+	+	+	+	+	+	nvt

Uit het overzicht blijkt het volgende:

- in alle gevallen werd een genoegzame onderbouwing van de aanvraag verlangd (eerste rij)<sup>29</sup>;
- zoals we hierboven hebben gezien was de toetsing van de aanvragen van de professionele organisaties SOBW en SWVW zonder terughoudendheid inhoudelijk en was de toetsing van de aanvragen van de onderzochte organisaties van burgers *marginaal* inhoudelijk (beperkte zich namelijk tot toetsing aan de *Subsidiecriteria*);
- de beoordeling van ingediende begrotingen, met de bedoeling grip te krijgen op het realiteitsgehalte van de gevraagde bedragen, heeft in de gevallen waarin dat aangewezen was inderdaad plaatsgevonden
- in alle gevallen werden de aanvrager adequate rapportageverplichtingen opgelegd<sup>30</sup>;

Bij het in de beschikking duidelijk aangeven waarvoor de subsidie precies wordt verleend laat de gemeente echter een aantal steken vallen. Dit is een belangrijk punt: een omschrijving van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend, is het cruciale punt in het proces van subsidieverstrekking. Die omschrijving maakt immers zowel de gemeente als de ontvangers afrekenbaar. Het college maakt er inzichtelijk mee hoe zijn keuzes in de (uitvoerings)praktijk uitvallen, de omschrijving vormt daarnaast de grondslag voor de verantwoording door de ontvanger resp. de vaststelling van de subsidie door het college (het gaat daarom ook om een eis die voor alle subsidieverstrekingen geldt, zowel voor subsidies aan instellingen als die aan burgerorganisaties).

Uitgaande van de onderzochte gevallen luidt de conclusie dat de gemeente in deze fase adequaat gebruik maakt van de sturingsmogelijkheden die zij heeft, met als uitzondering het in verleningsbeschikking opnemen van een omschrijving van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt.

### *Sturing en beheersing in de uitvoeringsfase*

<sup>29</sup> M.u.v. de dorpsverenigingen, die echter ook geen aanvraag indienen.

<sup>30</sup> M.u.v. van de dorpsverenigingen, die echter geen subsidies, maar giften ontvangen...

De gemeente heeft de mogelijkheid de uitvoering van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend actief te bewaken (volgen en ingrijpen wanneer daar aanleiding toe is). Het beeld is als volgt:

procesfase	sturingsmogelijkheden	SOBW	SWVW	VKDG	DHH	Avond4-daagse	Dartclub Ezinge	dorpsverenigingen
uitvoeringsfase	zich tussentijds laten informeren over de stand van de uitvoering	±	-	-	-	nvt	nvt	nvt
	tussentijds de naleving van gestelde voorwaarden controleren	-	-	-	-	nvt	nvt	nvt

Het beeld is helder: de gemeente lijkt niet erg geneigd om gedurende het subsidiejaar toezicht te houden op het goede verloop van de door haar gesubsidieerde activiteiten. In het geval van de kleinere subsidieontvangers is dat niet zo'n probleem<sup>31</sup>, bij subsidies aan organisaties als de SOBW en de SWVW zou dat echter toch wel zo horen. Het beeld is echter vertekend, omdat de gemeente in haar (in de onderzoeksjaren zeer intensieve) overige contacten met de SOBW en SWVW toch wel op de hoogte bleef van het presteren van deze instellingen. De caseselectie is op dit punt daarom wat ongelukkig, laat weinig ruimte voor conclusies/vermoedens.

#### *Sturing en beheersing bij de vaststelling van de subsidie*

Normatief vanuit sturingsoogpunt in deze fase is: de gemeente dient verantwoordingsinformatie te verlangen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of de gesubsidieerde activiteiten doorgang hebben gevonden en of daarbij aan de gestelde subsidievoorwaarden is voldaan. Uitgangspunt is dat de subsidie niet onverkort betaalbaar wordt gesteld als het een of het ander niet het geval is. Het beeld is als volgt:

procesfase	sturingsmogelijkheden	SOBW	SWVW	VKDG	DHH	Avond4-daagse	Dartclub Ezinge	dorpsverenigingen
vaststelling	activiteitenverslag en jaarrekening verlangen	±	+	+	+	±	±	-
	deze verantwoordingsinformatie toetsen aan de verleningsbeschikking	±	+	-	±	nvt	±	nvt
	gevolgen verbinden aan de uitkomsten van die toetsing	±	±	-	±	+	+	nvt

Het beeld is ingewikkeld, maar niet onlogisch. Bij de scores van de SOBW en SWVW moet worden bedacht dat de betreffende subsidies zijn geselecteerd als voorbeelden van resp. een exploitatiesubsidie (SOBW) en een vorm van prestatiefinanciering (SWVW). Uit de scores komt naar voren dat de gemeente precies doet wat in de betreffende gevallen van haar mag worden verwacht (bij de SOBW de financiële verantwoording toetsen, bij de SWVW de prestaties).

De vaststelling van de (mini)subsidie aan de VKDG is o.i. ook correct afgehandeld: er wordt wel om verantwoordingsinformatie gevraagd, maar toetsing daaraan blijft achterwege; in het licht van het gegeven dat het hier eigenlijk om een waarderingssubsidie gaat is dat terecht.

<sup>31</sup> Overigens wordt belangstelling van het gemeentebestuur door die organisaties doorgaans zeer op prijs gesteld..

De vaststelling van de subsidie aan De Helpende Hand voldoet aan de eisen die aan de toekenning van een exploitatiesubsidie mogen worden gesteld.

De vaststelling van de subsidie aan de Avond4daagse ging terecht niet door, omdat de aanvragers geen verantwoordingsinformatie aanleverden.

De subsidie aan Dartclub Ezinge werd wél vastgesteld, zij het niet op papier (maar door betaling), hetgeen recht deed aan de uiterst beperkte omvang ervan.

De dorpsverenigingen zijn niet formeel gesubsidieerd, in deze gevallen kunnen we dus ook geen vaststelling verwachten.

Conclusie: vanuit sturingsoogpunt maakte de gemeente in de vaststellingsfase een adequaat gebruik van de sturingsmogelijkheden waarover zij beschikt.

#### *Sturing en beheersing in de rapportage c.q. evaluatiefase*

Deze fase moet worden gezien als de pendant van de kaderstellingsfase. Daarin heeft de raad het college met een boodschap op pad gestuurd (kaderstellende rol) en gelden onder voorwaarden ter beschikking gesteld (operationele doelen opgenomen in de programmabegroting). De doelmatige besteding van de door de raad beschikbaar gestelde middelen dient jegens hem te worden verantwoord. Voorzover de raad nalaat om het college hierom te vragen, laat hij het er in sturingsopzicht bij zitten. Normatief in deze fase is dat in het jaarverslag in de programmaverantwoording wordt gerapporteerd over de realisatie van de in begroting geformuleerde voornemens. Daar waar subsidies structureel als beleidsinstrument worden gehanteerd, is periodieke evaluatie van de doelmatigheid daarvan op zijn plaats. Het beeld in de onderzochte gevallen is als volgt:

procesfase	sturingsmogelijkheden	SOBW	SWVW	VKDG	DHH	Avond4- daagse	Dartclub Ezinge	dorpsver- enigingen
evaluatie/ rapportage	in de programmaverantwoording informatie opnemen over de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies	±	+	-	-	-	-	-
	periodiek onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en effecten van de subsidie	-	-	-	-	-	-	-

Het beeld laat weinig aan duidelijkheid te wensen over. In het kader van de begrotingscyclus (waartoe we in Winsum ook het Subsidieprogramma Welzijn rekenen) wordt enige aandacht besteed aan het wedervaren van de grotere gesubsidieerde instellingen. De doelmatigheid van de kleinere subsidies is in het Subsidieprogramma geen thema. Aan evaluatie (vaststelling van de doelmatigheid) van subsidies als beleidsinstrument lijkt structureel niet te worden gedaan.

#### *Resumerend:*

procesfase	benutting sturings- en beheersingsmogelijkheden
kaderstelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gebruik kaderstellende rol is o.k.</li> <li>- gebruik budgetrecht in technische zin o.k.</li> <li>- relatieve onderbenutting van de sturingsmogelijkheid 'operationele doelen in de programmabegroting opnemen'</li> </ul>
aanvraagfase	adequaat gebruik beschikbare mogelijkheden
verlening	in alle opzichten o.k., met uitzondering van het in de beschikking omschrijven van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend

uitvoeringsfase	op basis van onze caseselectie geen goede conclusies mogelijk m.b.t. het gebruik van de betreffende sturingsmogelijkheden in deze fase
vaststelling	adequaat gebruik van alle beschikbare mogelijkheden
evalueren/ rapporteren	sterke onderbenutting van de mogelijkheid die de raad heeft om zich op de hoogte te laten houden van de doelmatigheid en effecten van verstrekte subsidies

## 7.2 Doelmatigheid van de verstrekking

We hebben in ons onderzoek niet alleen gekeken naar de mate van sturing die de gemeente geeft, maar ook naar de kosten die zij daarbij maakt. We noemden dit de transactiekosten, waarbij we onderscheid hebben gemaakt tussen *apparaatskosten* (transactiekosten aan de kant van de gemeente) en *administratieve lasten* (transactiekosten aan de kant van de aanvragers). Als uitgangspunt hebben we geformuleerd dat transactiekosten *proportioneel* en *in evenwicht* behoren te zijn: proportioneel in de zin van: in verhouding met de omvang van de verstrekte subsidie; in evenwicht in de zin van: in een aanvaardbare verdeling over verstrekker en ontvanger. Als zowel het een als het ander het geval is, mag gesteld worden dat de verstrekking doelmatig<sup>32</sup> is.

In het schema zetten de bevindingen in de onderzochte gevallen naast elkaar:

	SOBW	SWVW	VKDG	DHH	Avond4- daagse	Dartclub Ezinge	dorpsvere- nigingen
omvang bedrag	hoog	hoog	laag	laag	laag	laag	laag
apparaatskosten (ge- meente)	2005: hoog 2006: be- perkt	hoog	laag	laag	laag	laag	laag
administratieve las- ten (ontvanger)	bepert	hoog	laag	laag	laag	laag	laag
proportionaliteit	niet opti- maal	o.k.	o.k.	o.k.	o.k.	o.k.	o.k.

Bij omvangrijke subsidies horen, vanuit het oogpunt van de *maatschappelijke* doelmatigheid, substantiële transactiekosten, naarmate subsidiebedragen lager zijn horen daar navenant geringere verstrekkingkosten bij. Uit de tabel spreekt een beeld van een doelmatigheid in deze zin. Alleen de subsidieverstrekking aan de SOBW valt enigszins buiten het patroon. De bijzondere omstandigheden waaronder deze subsidiëring in de onderzoeksjaren plaatsvond, nuanceren dit beeld echter (zie par. 6.1).

<sup>32</sup> Niet 'doelmatig' in de zin van 'waar voor je geld!' we doen sturingsonderzoek, geen effectiviteitsonderzoek!

## Bijlage

### **Overzicht van personen waarmee in het kader van het onderzoek contact is geweest.**

Het onderzoek is primair gebaseerd op dossieranalyses, gericht op een gedetailleerde reconstructie van de feitelijke gang van zaken bij de verstrekking van de geselecteerde subsidies. Ter aanvulling en interpretatie van de 'papierene werkelijkheid' die bij een dergelijke aanpak ontstaat, is, herhaaldelijk, gesproken met de ambtelijk 'accounthouders' ervan, d.i. de ambtenaren die die subsidierelatie in hun takenpakket hebben en beheren. In Winsum zijn dat mw. R. Orléans en mw. A. Hamersma. Ter instructie en voor achtergrondinformatie is gesproken met medewerkers van de afdeling Financiën en het hoofd van de afdeling Samenleving. In het geval van de meer omvangrijke subsidies is gesproken met vertegenwoordigers van de betreffende organisaties. In Winsum was dat met mw. R. Klok, clustermanager Openbare Bibliotheken Noord-Oost Groningen. Van een gesprek met een vertegenwoordiger van de Stichting Welzijn en Vluchtelingenwerk Winsum is afgezien, daar die stichting inmiddels opgeheven was. I.v.m. de overige subsidies is telefonisch contact met de bij de subsidieverkrijging betrokkenen geweest (veelal bestuurders of ex-bestuurders van de betreffende organisaties).