

# Rekenkamerbrief Subsidiebeleid: een pleidooi voor een kwantumsprong

## Inleiding en verantwoording

Het door de Rekenkamer vastgestelde Onderzoeksprogramma 2009 - 2010 (bij brief van 30 juni 2009 ter kennis van de gemeenteraad gebracht) bevat onder meer een kortlopend onderzoek naar het Subsidiebeleid. De Rekenkamer heeft tot dit onderzoek besloten, omdat haar is gebleken dat de raad nog steeds behoefte heeft aan meer inzicht in de maatschappelijke effectiviteit van het subsidiebeleid.

Gekozen is voor een kortlopend onderzoek dat zoveel mogelijk gebruik maakt van:

- het subsidieonderzoek van de Rekeningcommissie 'Met kleine stapjes vooruit' (november 2005) en het naar aanleiding hiervan door het college opgestelde plan van aanpak;
- het ambtelijk subsidieonderzoek 'Stappen voorwaarts...' en het collegebesluit van 19 mei 2009.

Uit de bestudering van deze rapporten heeft de Rekenkamer een normkader gedestilleerd, bestaande uit de navolgende acht punten:

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| 1. Beleidskaders               | 6. Beleidsevaluatie   |
| 2. Programma van eisen         | 7. Informatieverstrekking aan en controle en sturing door de gemeenteraad |
| 3. Offerte en subsidiecontract | 8. Publieke verantwoording.   |
| 4. Verantwoording              |   |
| 5. Subsidie-evaluatie          |   |

Vervolgens is een drietal cases onderzocht en getoetst aan het normkader (tussen haakjes is vermeld onder welk programma deze subsidies vallen en om welk bedrag het in 2008 ging):

- Bibliotheek Midden-Brabant (Cultuur; € 5,9 miljoen);
- Kinderstad (Onderwijs en Jeugd; € 1,4 miljoen);
- Twern/jongerenwerk (Onderwijs en Jeugd; € 2,1 miljoen).

Gelet op het karakter van dit (kortlopend) onderzoek is gekozen voor dit beperkte aantal. Het betreft hier wel de grotere instellingen in Tilburg. Bovendien zijn deze cases ook in 'Stappen voorwaarts...' onderzocht; waardoor maximaal gebruik gemaakt kon worden van de uitkomsten van dat onderzoek, dit ter vermijding van dubbel werk en om betrokken instellingen niet onnodig lastig te vallen.

Het onderzoek van deze drie cases bestond - naast bestudering van de subsidiedossiers - uit het interviewen van de directies van betreffende instellingen en beleidsambtenaren, de met subsidiecontroles belaste ambtenaren en de onderzoekers van 'Stappen voorwaarts...!'

Het doel van dit onderzoek was:

- a. het nagaan wat de gemeente en de genoemde instellingen naar aanleiding van het onderzoek van de Rekeningcommissie in 2005 hebben gedaan om meer zicht te krijgen op de voor deze subsidies geleverde prestaties, resultaten en de daarmee bereikte maatschappelijke effecten;
- b. het nagaan op welke wijze deze prestaties, resultaten en effecten inzichtelijk zijn gemaakt voor de gemeenteraad zodat deze zijn sturende en controlerende rol kan vervullen;
- c. het nagaan op welke wijze deze prestaties, resultaten en effecten inzichtelijk zijn gemaakt voor de burger in het kader van de publieke verantwoording.

In deze rekenkamerbrief worden aan de hand van het normkader de bevindingen van het onderzoek puntsgewijs weergegeven, tezamen met een schematische weergave van de eerdere bevindingen van de Rekeningcommissie uit 2005 en het ambtelijk subsidieonderzoek 'Stappen voorwaarts...' uit 2009. De brief eindigt met de conclusies en aanbevelingen.

In het kader van de bestuurlijke hoor en wederhoor heeft de Rekenkamer een ontwerpversie van de brief aan het college voorgelegd met het verzoek er schriftelijk op te reageren. De in antwoord hierop ontvangen reactie is in voorliggende definitieve versie verwerkt.

## Toetsing aan het normenkader

### 1. Beleidskaders

**De gemeenteraad heeft - mede op evaluatieonderzoek gebaseerde - actuele, duidelijke en richtinggevende beleidskaders met concrete en meetbare doelen vastgesteld; dit 'SMART' beleid maakt een effectieve inzet van het instrument subsidies mogelijk.**

#### *Rekenkamer 2009*

- a. Met betrekking tot de drie onderzochte cases constateert de Rekenkamer dat:
  - de beleidsnota Cultuur 2005-2010 'KunstenMakers' (hierna: nota Cultuur) amper of niet handelt over het bibliotheekwerk en een eigen gemeentelijk beleid daarvoor ontbreekt;
  - de kadernota jeugd 'Opgroeien in Tilburg 2001' (hierna: nota Jeugd) veel ambities en verbeterpunten - zoals over het sturen op meetbare doelen - bevat, maar dat concrete doelen ontbreken. Bovendien is deze nota achterhaald door een veelheid aan maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de taakopvattingen over het jongerenwerk, onder meer in relatie tot veiligheidsvraagstukken;
  - voor het peuterspeelzaalwerk in gemeentelijke beleidsnota's wel concrete doelen worden vastgelegd. Deze vallen echter voor een deel buiten het bereik van het gesubsidieerde peuterspeelzaalwerk, i.c. Kinderstad.
- b. De Rekenkamer constateert daarom dat het ontbreekt aan door de raad vastgestelde beleidskaders die voldoen aan de eisen van actualiteit, concreetheid en meetbaarheid, en die als basis kunnen dienen voor programma's van eisen.
- c. Verder constateert de Rekenkamer dat het ontbreekt aan een heldere relatie tussen beleids(kader)nota's enerzijds en de programmabegroting anderzijds, het lijken 'twee werelden'. Dit heeft te maken met de eenzijdige gerichtheid van de programmabegroting (en -verantwoording) op nieuwe ontwikkelingen, nieuwe beleidsvoornemens en 'majeure' projecten, waardoor de veelheid aan reguliere gemeentelijke taken ('going concern') buiten beschouwing blijft. De Rekenkamer is voornemens hier bij haar onderzoek naar de programmabegroting op terug te komen.

#### *Rekeningcommissie 2005 en Stappen voorwaarts... 2009*

<b>Rekeningcommissie 2005</b>	Naar aanleiding van het subsidieonderzoek van de Rekeningcommissie in 2005 hebben de raad en het college onderschreven dat: <ul style="list-style-type: none"><li>- er meer aandacht moet komen voor de maatschappelijke resultaten en effecten van subsidies;</li><li>- beleidsnota's meer concrete en meetbare doelen moeten bevatten en nadrukkelijker gebaseerd moeten zijn op de resultaten van evaluatieonderzoek (zie voor dit laatste ook ad 6).</li></ul>
<b>Stappen voorwaarts... 2009</b>	Het subsidieonderzoek van 2009 'Stappen voorwaarts...' constateert dat, ondanks regelmatig aandringen van de raad op het 'verSMARTen' van beleidsdoelen, nog maar weinig beleidsnota's concrete doelen bevatten, wat onder meer geldt voor: <ul style="list-style-type: none"><li>- de nota Cultuur en</li><li>- de nota Jeugd.</li></ul>

### 2. Programma van eisen

**Het college stelt - binnen de door de raad vastgestelde beleidskaders - SMART geformuleerde programma's van eisen van de te bereiken resultaten op teneinde het scherpste aanbod te krijgen van de offerrende instelling(en); bij de voorbereiding zal gebruik worden gemaakt van gerichte evaluaties van de uitvoering van het beleid, adviezen van burgerorganisaties en professionele instellingen en de noodzakelijke ketensamenwerking om tot resultaten te komen.**

*Rekenkamer 2009*

- a. De Rekenkamer heeft voor de onderzochte cases geconstateerd dat de huidige PvE's niet of nauwelijks zijn afgestemd op beleidskaders en programmabegroting en bovendien van een hoog abstractieniveau zijn en weinig concrete doelen bevatten en, als dat wel het geval is, soms doelen bevatten die door de instelling niet zijn te beïnvloeden. De gemeente dringt in de PvE's ook onvoldoende aan op meerjarencijfers, benchmarks en andere informatie om te kunnen beoordelen of doelmatig wordt gewerkt.
- b. De Rekenkamer constateert wel dat het werken met PvE's het nadenken over wat de gemeente met een subsidie wil bereiken heeft bevorderd. Dit gebeurt echter niet systematisch, maar is ad hoc en verschilt te veel in intensiteit en kwaliteit in de onderzochte cases.
- c. De Rekenkamer constateert dat het opstellen van PvE's, inclusief de bespreking met de instellingen en de vaststelling door het college, een zodanig tijdsintensief proces is, dat bemoeienis van de raad met de vaststelling van de PvE's, na de ambtelijke vaststelling, tot een aanzienlijke vertraging in het subsidieproces zou kunnen leiden.

*Rekeningcommissie 2005 en Stappen voorwaarts... 2009*

<b>Rekeningcommissie 2005</b>	Naar aanleiding van dit onderzoek heeft het college toegezegd dat evaluaties zullen plaatsvinden bij het opstellen van nieuwe programma's van eisen.
<b>Stappen voorwaarts... 2009</b>	'Stappen voorwaarts...' constateert dat de vraag- en probleemanalyse en de integrale benadering van beleidsvraagstukken bij het opstellen van PvE's nog te weinig aandacht krijgt. PvE's zijn bovendien nog te exclusief gericht op het werkgebied van bestaande instellingen. Voorts wordt geconstateerd dat de aansluiting tussen kadernota's, programmabegroting en PvE's te gering is.

### 3. Offerte en subsidiecontract

**Offerteprocedures leiden tot meer zakelijkheid, transparantie en creativiteit. Offertes en subsidiecontracten sluiten een op een op de programma's van eisen en op elkaar aan.**

*Rekenkamer 2009*

- a. De Rekenkamer heeft voor de onderzochte cases geconstateerd dat de transparantie van en aansluiting tussen genoemde documenten te wensen overlaat. Met name is de aansluiting van offertes op programma's van eisen voor buitenstaanders soms moeilijk vast te stellen.
- b. Tevens constateert de Rekenkamer dat de relatie tussen instelling en gemeente niet altijd van voldoende zakelijkheid getuigt. Een strakkere toetsing van de offerte aan het programma van eisen en schriftelijke vastlegging van de uitkomsten van deze toetsing zou deze zakelijkheid kunnen bevorderen.
- c. Tenslotte constateert de Rekenkamer dat er niet altijd sprake is van een strakke planning van het subsidieproces. De vaststelling van het subsidiecontract vindt soms pas laat in het jaar plaats, wat de personele en organisatorische planning bij de instellingen kan bemoeilijken.

*Rekeningcommissie 2005 en Stappen voorwaarts... 2009*

<b>Rekeningcommissie 2005</b>	In zijn reactie op dit onderzoek heeft het college benadrukt dat offerteprocedures dienen te leiden tot meer zakelijkheid, transparantie en creativiteit.
<b>Stappen voorwaarts... 2009</b>	'Stappen voorwaarts...' constateert dat onmiskenbaar een betere subsidiepraktijk is ontstaan, doch er tegelijkertijd nog substantiële verbeteringsmogelijkheden zijn.

#### 4. Verantwoording

##### **Instellingen verantwoordden zich - naast de financiële verantwoording - over de uitvoering van het subsidiecontract en de bereikte resultaten en maatschappelijke effecten.**

###### *Rekenkamer 2009*

- a. De drie door de Rekenkamer onderzochte cases tonen aan dat de instellingen weliswaar veel aandacht besteden aan de verantwoording naar de gemeente, maar dat de (uitgebreide) rapportages onvoldoende aansluiten op de PvE's en subsidiecontracten. De gemeente, op haar beurt, heeft naar verhouding veel aandacht voor het financiële aspect van de verantwoording en weinig voor de overeenstemming tussen de door de instellingen vermelde activiteiten en de overeengekomen contracten. Dit laatste geldt eveneens voor de door de instellingen bereikte resultaten en maatschappelijke effecten.
- b. De inhoudelijke beoordeling van de rapportages lijkt tamelijk oppervlakkig te gebeuren. Subsidieafrekening op basis van geleverde prestaties komt kennelijk in de praktijk amper of niet voor. De oorzaak daarvan kan onder meer gevonden worden in het gebrek aan voldoende zakelijkheid, zoals genoemd in normkader 3. Zo ontbreekt het soms aan een strakke ambtelijke functiescheiding, zodat de beleidsambtenaren die overleg voeren met de instellingen over programma van eisen en offerte, ook degenen zijn die de uitvoering door de instelling controleren.
- c. De terugkoppeling naar de instellingen ('feed back') verloopt niet altijd volgens schema. Ter illustratie: een van de onderzochte instellingen klaagde erover dat er vertraging ontstaat bij de aftekening door de gemeente.
- d. Er is nog een weg te gaan naar de beoogde resultaatgerichte verantwoording. Van de drie onderzochte cases geldt dat zeker voor het jongerenwerk, waarover verantwoording wordt afgelegd zonder iets te zeggen over de geleverde bijdrage aan de oplossing van de actuele en belangrijke maatschappelijke problemen.
- e. Alles bijeen genomen kan de Rekenkamer zich dan ook niet vinden in de conclusie in 'Stappen voorwaarts...' (blz. 54 en 68) dat, hoewel de kwaliteit van de verantwoordingen nog tekortschiet, deze - vergeleken met vijf jaar terug - 'sterk verbeterd' is.
- f. De Rekenkamer wil hier nog opmerken dat van de verantwoordingsrapportages van de instellingen weinig doorstroomt naar de raad. Wel worden van de managementrapportages van de grote instellingen samenvattingen per beleidsveld gemaakt, welke ter kennis van het college worden gebracht en via de raadsinformatiebrief ook naar de raad gaan, maar van de jaarrapportages gebeurt dat niet. De raadsleden ontvangen evenmin een exemplaar van de jaarverslagen van deze instellingen (behoudens verspreiding op initiatief van de instelling zelf). Een en ander bemoeilijkt de uitvoering van de controlerende rol van de raad.

###### *Rekeningcommissie 2005 en Stappen voorwaarts... 2009*

<b>Rekeningcommissie 2005</b>	Door het college is onderschreven dat de inhoudelijke verantwoording over de bereikte resultaten en maatschappelijke effecten verbeterd diende te worden; toegezegd werd dat hierop beter gecontroleerd zou gaan worden.
<b>Stappen voorwaarts... 2009</b>	Geconstateerd is dat de kwaliteit van de inhoudelijke verslaglegging door de instellingen te wensen overlaat. Men beperkt zich meestal tot de concrete activiteiten en rapporteert nauwelijks over de bereikte resultaten en maatschappelijke effecten. Het wordt opmerkelijk genoemd dat dit bij De Twern - gezien het gehanteerde 'TRILL'-systeem - niet veel beter is. Ook de ambtelijke beoordeling van de inhoudelijke rapportages schiet tekort. Meer aandacht daarvoor levert input op voor het beleid en nieuwe programma's van eisen.

#### 5. Subsidie-evaluatie

**Het college voert gerichte evaluaties, onderzoeken of doorlichtingen op instellingsniveau bij risico's of indien zich problemen voordoen.**

*Rekenkamer 2009*

- a. De Rekenkamer heeft bij de drie onderzochte cases in de afgelopen jaren geen evaluaties, doorlichtingen of onderzoeken aangetroffen.
- b. Wel heeft de gemeente recentelijk een onderzoekopdracht verleend aan het IVA om aanbevelingen te doen over missie, doelstellingen en de eventuele daaruit voortvloeiende herinrichting van het jongerenwerk.

*Rekeningcommissie 2005 en Stappen voorwaarts... 2009*

<b>Rekeningcommissie 2005</b>	Het plan van aanpak van het college stelde gerichte evaluaties in het vooruitzicht indien zich bij instellingen problemen zouden voordoen. Daarnaast zouden evaluaties deel uitmaken van op te stellen nieuwe PvE's (zie ad 2).
<b>Stappen voorwaarts... 2009</b>	'Stappen voorwaarts...' constateert dat op instellingsniveau regelmatig doorlichtingen plaatsvinden.

## 6. Beleidsevaluatie

### **Het college verricht periodiek onderzoek op programmaniveau naar de doeltreffendheid en de effecten van het beleid inclusief de verstrekte subsidies.**

*Rekenkamer 2009*

- a. De Rekenkamer merkt op dat de bepaling dat elk beleidsveld (programma) eenmaal in de acht jaar wordt geëvalueerd reeds enkele jaren geleden op voorstel van het college door de raad is geschrapt. Overigens hebben op het gebied van Cultuur en Onderwijs en Jeugd de afgelopen jaren geen evaluaties plaatsgevonden.
- b. De Rekenkamer heeft in dit verband wel vernomen dat ambtelijk gedacht wordt aan een beleidsevaluatie van de kadernota Jeugd uit 2001 na de gemeenteraadsverkiezingen van 2010.

*Rekeningcommissie 2005 en Stappen voorwaarts... 2009*

<b>Rekeningcommissie 2005</b>	Dit onderzoek heeft het college doen opmerken dat de wettelijke bepaling van een vijfjaarlijkse evaluatie (zie artikel 4:24 Algemene wet bestuursrecht) uitgevoerd wordt door bij de totstandkoming van een nieuwe kadernota het hele beleidsveld te evalueren, inclusief de daarop betrekking hebbende subsidies en dat elk beleidsveld eenmaal in de acht jaar aan een onderzoek naar doeltreffendheid wordt onderworpen.
<b>Stappen voorwaarts... 2009</b>	Dit onderzoek beperkt zich tot de constatering dat geen beleidsevaluaties zijn bestudeerd en overigens geen evaluatieonderzoeken zijn aangetroffen.

## 7. Informatieverstrekking aan en controle en sturing door de gemeenteraad

### **In de programmabegroting en -verantwoording wordt aandacht besteed aan subsidies en de daarmee te bereiken c.q. bereikte maatschappelijke resultaten en effecten, zodat de raad zijn controlerende rol kan uitoefenen en eventueel kan bijsturen.**

*Rekenkamer 2009*

- a. De Rekenkamer is van mening dat vergelijking van de programmabegroting en -verantwoording 2008 met die van 2004 geen duidelijke vooruitgang laat zien. In 2008 is wel meer cijfermatige informatie opgenomen in het bijlagenboek, maar de relevantie daarvan voor de raad is beperkt. Over de Bibliotheek wordt alleen gemeld dat er een stijging is van het gebruik, zonder aan te geven dat dit gebaseerd is op het tweejaarlijks burgeronderzoek en dat de cijfers van de Bibliotheek Midden-Brabant zelf een dalende lijn laten zien. Het programma Onderwijs en

Jeugd bevat geen specifieke informatie over Kinderstad en het peuterspeelzaalwerk. Ook het jongerenwerk van De Twern komt hier niet voor het voetlicht. Voor de belangrijkste resultaten en prestaties wordt verwezen naar de bijlagen. In het algemeen ontbreekt het daarin aan meerjarenreeksen, benchmarks en cijferanalyses.

- b. Een ander bezwaar is dat instellingen bijdragen (kunnen) leveren aan meerdere programma's. Zo is de Bibliotheek niet alleen relevant voor het programma Cultuur, maar door haar bijdrage aan de aanpak van sociale problemen als laaggeletterdheid, ook voor andere programma's, zoals met name Onderwijs en Jeugd. Ook hierop wil de Rekenkamer terugkomen bij haar onderzoek naar de programmabegroting.
- c. Tot slot herinnert de Rekenkamer aan een aangenomen motie uit 2005 over een onderzoek naar een meer adequate invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Er zou instrumentarium moeten komen voor de controle op de grote instellingen, waarbij ook het instellen van een visitatiecommissie ter sprake is geweest, wat zou kunnen bijdragen aan het 'scherp' houden van de instellingen. Hieraan is echter geen vervolg gegeven. Besloten werd het toen lopende subsidieonderzoek van de Rekeningcommissie af te wachten. De Rekenkamer constateert dat na afronding van dit onderzoek uitvoering van deze motie achterwege is gebleven, mogelijk wegens onduidelijkheid over wie het initiatief daartoe had moeten nemen.

*Rekeningcommissie 2005 en Stappen voorwaarts... 2009*

<b>Rekeningcommissie 2005</b>	<p>Het subsidieonderzoek van de Rekeningcommissie in 2005 heeft het college doen toezeggen om van de grotere instellingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in de programmabegroting de belangrijkste resultaten op te nemen die met de subsidies bereikt moeten worden en voorts in een bijlage een overzicht van alle subsidies per instelling;</li> <li>- in de programmaverantwoording de doelen en effecten van het beleid aan te vullen met de resultaten van de subsidieverlening en verklaringen van de afwijkingen.</li> </ul>
<b>Stappen voorwaarts... 2009</b>	<p>In 'Stappen voorwaarts...' wordt geconstateerd dat de in de programmabegroting en -verantwoording opgenomen informatie over subsidies en de daarmee behaalde prestaties en resultaten is verbeterd, al kan het zichtbaar maken van de resultaten beter.</p>

**8. Publieke verantwoording**

**Gesubsidieerde instellingen leggen ter aanvulling op de politiek-bestuurlijke verantwoording tevens publieke verantwoording af.**

*Rekenkamer 2009*

- a. De Rekenkamer meent dat publieke verantwoording van wezenlijk belang is voor de democratische controle en vergroting van het leervermogen en de doelmatigheid. Daarom heeft zij dit achtste punt aan het normkader toegevoegd. Overheden en instellingen kunnen hier op velerlei wijze invulling aan geven: publicatie van jaarverslagen, klanttevredenheidsonderzoeken, klantenpanels en klantenraden, stakeholdersonderzoek, nieuwsbrieven, websites, certificering, visitaties, inspecties, benchmarks en openbaarmaking van indicatoren van voor de klant belangrijke prestaties. De verwachting is dat publieke verantwoording steeds meer aan belang zal winnen.
- b. Hoewel de geïnterviewde ambtenaren in het algemeen voorstander zijn van publieke verantwoording, wordt dit door de gemeente nog niet echt aangemoedigd. In de programma's van eisen van de drie onderzochte cases heeft de Rekenkamer daarover geen eisen aangetroffen, wat uiteraard niet wil zeggen dat de instellingen er niets aan doen, integendeel. De drie onderzochte cases hebben met diverse voorbeelden aangetoond dat zij het belang, zo niet de noodzaak, ervan beseffen.

*Rekeningcommissie 2005 en Stappen voorwaarts... 2009*

<b>Rekeningcommissie 2005</b>	<p>In dit onderzoek is publieke verantwoording geen aandachtspunt geweest.</p>
-------------------------------	--

## Conclusies

Het doel van dit onderzoek was:

- het nagaan wat de gemeente en de genoemde instellingen naar aanleiding van het onderzoek van de Rekeningcommissie in 2005 hebben gedaan om meer zicht te krijgen op de voor deze subsidies geleverde prestaties, resultaten en de daarmee bereikte maatschappelijke effecten;
- het nagaan op welke wijze deze prestaties, resultaten en effecten inzichtelijk zijn gemaakt voor de gemeenteraad zodat deze zijn sturende en controlerende rol kan vervullen;
- het nagaan op welke wijze deze prestaties, resultaten en effecten inzichtelijk zijn gemaakt voor de burger in het kader van de publieke verantwoording.

Ten aanzien van deze vraagstelling en met name ad a stelt de Rekenkamer vast dat deze deel heeft uitgemaakt van het onderzoek 'Stappen voorwaarts...'. Als het gaat om de betrokkenheid van de raad bij het subsidieproces constateert de Rekenkamer dat de rol van de raad bij het subsidieproces marginaal is te noemen. Dit kan naar het oordeel van de Rekenkamer mede toegeschreven worden aan de beschreven feiten van het subsidieproces. Er zijn weinig aangrijpingspunten voor de gemeenteraad in dat proces om zijn sturende en controlerende rol te vervullen. Door het ontbreken van beleidskaders (normkader 1) is het voor de raad moeilijk de geformuleerde programma's van eisen tegen (politieke) doelstellingen af te zetten. Bovendien komt de raad bij de formulering van de programma's van eisen (normkader 2) pas aan het eind van een ambtelijk en bestuurlijk proces in beeld en kan hij slechts op straffe van een grote vertraging in de subsidiecycle in het PvE ingrijpen. Een volgend aangrijpingspunt zou tijdens de verantwoordingsfase (normkader 4) kunnen zijn. Zoals hierboven vermeld, komen hier voor de raad alleen de managementrapportages in beeld. Deze concentreren zich vooral op gerealiseerde productieaantallen. Voor de uitvoering van het lopende contract is dit (hopelijk) interessante informatie vanuit een beheersingsperspectief. Informatie over de gerealiseerde prijs-prestatieverhouding of behaalde maatschappelijke resultaten en effecten ontbreken echter. Dit maakt dat deze rapportages voor de raad zelden of nooit aanleiding geven om ze te agenderen. Het laatste aangrijpingspunt voor de raad betreffen dan de subsidie- en beleidsevaluaties (normenkader 5 en 6). Dergelijke evaluaties zouden aanleiding kunnen geven voor heroverweging en/of politieke discussie. Zoals door de Rekenkamer is geconstateerd zijn er in de onderzochte cases geen evaluaties aangetroffen. Van systematisch en planmatig evaluatieonderzoek op programmaniveau lijkt in de praktijk geen sprake te zijn. De conclusie uit het voorgaande is dat in het hele subsidieproces de sturende en controlerende rol van de raad geen centrale rol speelt. Dit staat in schril contrast met de constatering in 'Stappen voorwaarts...' dat de raadsleden tevreden zijn over de bestuurlijke informatievoorziening. Deze tevredenheid kan volgens de Rekenkamer geen resultaat zijn van inzicht in de behaalde maatschappelijke resultaten met de ingezette subsidiegelden. Hier speelt wellicht eerder een rol dat, zoals ook in 'Stappen voorwaarts...' wordt geconstateerd, de raadsleden onvoldoende zicht en grip hebben op subsidies en niet goed weten wat hun mogelijkheden zijn om in het subsidieproces te sturen. Om dit proces transparanter te maken, zou in de onderscheiden fasen van dit proces de rol van de raad versterkt moeten worden.

Ten aanzien van normkader 8 constateert de Rekenkamer dat de gemeente de programma's van eisen niet benut om de instellingen meer werk te laten maken van publieke verantwoording.

## Aanbevelingen

Op grond van haar bevindingen en conclusies beveelt de Rekenkamer de raad aan om:

1. Het college opdracht te geven om op basis van de in 'Stappen voorwaarts...' gedane aanbevelingen - mede in aanmerking nemend de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer - een plan van aanpak op te stellen voor een integrale en kwalitatieve verbeteringsstrategie van beleids(kader)nota's, programma's van eisen, het subsidieproces als zodanig en de verantwoording door en communicatie met de instellingen.

### Toelichting:

In bedoeld plan van aanpak moet uitgangspunt zijn dat de raad de beleidskaders vaststelt, in elk geval voor de programma's met hoge subsidiebedragen, zoals Cultuur en Onderwijs en Jeugd. Deze beleidskaders dienen actueel, concreet en meetbaar te zijn (normkader 1), teneinde als fundament te kunnen dienen voor de programma's van

eisen en offertes die eveneens zo 'SMART' mogelijk dienen te zijn (normkader 2 en 3). De regel moet zijn dat voor de hoge subsidiebedragen het PvE altijd afgeleid wordt uit door de raad vastgestelde beleidskaders. Dit betekent dat de bemoeienis van de raad met de formulering van de PvE's beperkt kan blijven tot het kennisnemen van de ambtelijk geformuleerde PvE's. De Rekenkamer vindt het namelijk niet zinvol om nieuwe PvE's in de raadscommissie te bespreken, zoals geopperd door het college, omdat primair kadernota's het aangrijpingspunt zouden moeten zijn voor sturing door de raad (zie normkader 1). Dit temeer omdat een PvE, wanneer het in de commissie aan de orde komt, reeds door het college is vastgesteld en uitgebreid zal zijn besproken met betrokken instelling(en). Wel dient het formuleren van beleidskaders voorafgegaan te worden door onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van het beleid en de verstrekte subsidies (normkader 6). Via de programma's van eisen kan de gemeente de instellingen tevens aanzetten tot meer publieke verantwoording door de instellingen (normkader 8).

Voorts dient het plan van aanpak maatregelen uit te zetten voor een kwaliteitsverbetering van de verantwoordingen van de instellingen aan de gemeente als subsidieverstrekker (normkader 4). De instellingen dienen meer werk te maken van een op het programma van eisen en de offerte aansluitende resultaatgerichte verantwoording. Overigens zouden de tussentijdse rapportages beperkt kunnen blijven tot belangrijke afwijkingen en van belang zijnde nieuwe ontwikkelingen. Anderzijds dient de gemeente de jaarlijkse verantwoordingen van de instellingen nauwgezet en op een meer zakelijke wijze te controleren aan de hand van de - op de programma's van eisen en offertes gebaseerde - subsidiecontracten. Voorts wil de Rekenkamer aandacht vragen voor een strakke planning van het subsidieproces, waardoor een tijdige subsidievaststelling wordt geborgd, mede om problemen bij de instelling te voorkomen.

Tenslotte dient het plan van aanpak acties in gang te zetten die gericht zijn op de noodzakelijke verbetering van de informatievoorziening in de programmabegroting en -verantwoording over de met subsidies te bereiken respectievelijk bereikte maatschappelijke resultaten en effecten (normkader 7). Voorts acht de Rekenkamer het gewenst, om het cijfermateriaal en het verhaal niet te versnipperen en juist in zijn samenhang integraal en transparant te verwoorden in de programmaverantwoording. Dit temeer omdat een apart bijlagenboek door de raadsleden ongetwijfeld minder ter hand zal worden genomen. Bij de huidige methode van verslaglegging aan de raad verdwijnen de (resultaten van de) gesubsidieerde instellingen uit het zicht.

2. Over te gaan tot de invoering van het instrument visitatie, waarbij - met een frequentie van eenmaal per raadsperiode - de gemeentelijke subsidies aan de grote instellingen integraal worden geëvalueerd.

#### Toelichting

De Rekenkamer onderschrijft de vaststelling in 'Stappen voorwaarts...' dat het instellen van een visitatiecommissie zou kunnen bijdragen aan het 'scherp' houden van de instellingen. In zo'n visitatie zou het functioneren van de instellingen op basis van het normenkader moeten worden onderzocht aan de hand van dossieronderzoek en interviews met medewerkers van de instellingen op alle niveaus. Op deze wijze kan de raad inzicht verkrijgen in hoeverre de politiek-bestuurlijk vastgestelde doelen een invulling krijgen in het beleid van de instelling. Door met medewerkers op alle niveaus interviews te houden kan de raad zich ook een indruk verwerven van de manier waarop het door de instelling geformuleerde beleid doorsijpelt naar de uitvoeringspraktijk van de instelling. De raad zou bij de implementatie van dit instrument zelf het voortouw moeten nemen, bijvoorbeeld in de vorm van een pilot, uit te voeren door een raadswerkgroep.

Tilburg, 4 januari 2010