

## **Raadsvoorstel**

### *Rekenkamerbrief Subsidiebeleid*

**Bijlagen/nummer** 2010/141  
**Dienst/afdeling/sector** Rekenkamer

Aan de raad,

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

**Relatie met eerdere besluiten** Onderzoek Rekeningcommissie 'Met kleine stapjes vooruit' (november 2005).  
Onderzoek college 'Stappen voorwaarts...' (collegebesluit 19 mei 2009).

**Uitwerking voorstel** De Rekenkamer heeft gekozen voor een kortlopend onderzoek, zoveel mogelijk gebruik makend van de eerdere onderzoeken 'Met kleine stapjes vooruit' en 'Stappen voorwaarts...'. Aan de hand van een normenkader is een drietal cases onderzocht: Bibliotheek Midden-Brabant, Kinderstad en Twern/jongerenwerk.

### **Onderzoeksdoelen en conclusies**

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.

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 (normkader 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 verbeteringsslag 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 raads werkgroep.

#### **Reactie college**

De Rekenkamer heeft een ontwerp van de rekenkamerbrief Subsidiebeleid aan het college voorgelegd voor een schriftelijke reactie. In bijgevoegde definitieve versie van de rekenkamerbrief is de reactie van het college verwerkt.

De Rekenkamer is verheugd dat het college aanbeveling 1 omarmt, waarbij zij wel aantekent dat het college nagenoeg niet ingaat op de conclusies uit haar onderzoek, met name dat door het ontbreken van actuele, concrete en meetbare beleidskaders het voor de raad moeilijk is om programma's van eisen tegen (politieke) doelstellingen af te zetten. De Rekenkamer acht het daarom niet zinvol om nieuwe programma's van eisen in de raadscommissies te bespreken, zoals geopperd door het college, omdat primair kadernota's het aangrijpingspunt zouden moeten zijn voor sturing door de raad.

**Samenvatting voorstel** De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

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 verbeteringsslag van beleids(kader)nota's, programma's van eisen, het subsidieproces als zodanig en de verantwoording door en communicatie met de instellingen.
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.

De Rekenkamer stelt voor over haar beide aanbevelingen en de reactie van het college een inhoudelijke discussie te voeren in de commissie Modern Bestuur en richtinggevende uitspraken te doen inzake het door het college op te stellen plan van aanpak.

**Financiële paragraaf** --

**Datumvoorstel** Wij stellen voor dit voorstel aan de orde te stellen in de vergadering van de raadscommissie Modern Bestuur op 29 maart 2010 en de raadsvergadering van 19 april 2010.

**Eindvoorstel** Als daartoe aanleiding is, zullen wij in het eindvoorstel ons standpunt naar aanleiding van de behandeling van dit voorstel in de raadscommissie verwoorden.

**Verwijzing naar bijlagen** Rekenkamerbrief Subsidiebeleid d.d. 4 januari 2010.  
Reactie college op (ontwerp)rekenkamerbrief d.d. 22 december 2009.

**Ter inzage gelegde stukken** --

**Verwijzing naar ontwerpbesluit(en)** Een ontwerpbesluit is bijgevoegd.

Tilburg, 7 januari 2010

Rekenkamer Tilburg,  
de secretaris,  
VAN IERSEL

de voorzitter,  
GOUW

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'Van Iersel' and the signature on the right is 'Gouw'.

## **Raadsbesluit**

*De raad van de gemeente Tilburg;*

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;

***Besluit:***

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 verbeteringsslag van beleids(kader)nota's, programma's van eisen, het subsidieproces als zodanig en de verantwoording door en communicatie met de instellingen.

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.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 19 april 2010.

de griffier,

de voorzitter,