

**Onderzoek naar het
Subsidiebeleid van de
gemeente Wijdmeren.**

Inhoud

1. AANLEIDING EN DOEL ONDERZOEK	2
2. ONDERZOEKSTERREIN EN WERKWIJZE	3
3. NORMENKADER	4
4. VRAAGSTELLING	4
5. SUBSIDIELANDSCHAP WIJDEMEREN	5
5.1 Financieel beslag directe subsidies	5
5.2 Financieel beslag indirecte subsidies	6
5.3 Regelgeving	8
5.4 Beleidskaders	10
5.5 Algemene maatstaven subsidietoekenning	12
5.6 Maatstaven bepaling subsidiebedragen	14
5.7 Interne organisatie	15
5.8 Administratief proces	16
5.9 Dossiers	18
6. BEVINDINGEN	20
7. AANBEVELINGEN	24
8. BESTUURLIJK WEDERHOOR	29
9. NAWOORD	34

1. AANLEIDING EN DOEL ONDERZOEK

In de gemeente Wijdmeren werd in 2007 € 0,93 miljoen aan subsidies verstrekt, dat is ca. 3% van de gemeentebegroting. Het leeuwendeel wordt besteed aan Welzijnssubsidies (maatschappelijke dienstverlening, sport, kunst en cultuur). Daarnaast is er een post Overige subsidies (onder meer toerisme en vluchtelingenwerk) en een kleine post Incidentele subsidies.

In 2002 en 2003 heeft een herijking van het stelsel van welzijnssubsidies plaatsgevonden die vooral was ingegeven door de noodzaak de subsidieregels van de voormalige gemeenten 's-Graveland, Loosdrecht en Nederhorst den Berg te harmoniseren. Nieuwe beleidsregels werden geformuleerd waarmee de rijke variatie aan subsidiemethoden die werden toegepast aanzienlijk werd teruggebracht. De nieuwe regels werden vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening Wijdmeren die per 1 januari 2003 van kracht werd. Deze Subsidieverordening werd in september 2006 ingetrokken. In het kader van het streven naar vermindering van regels werd besloten voor de procedure bij subsidieverlening geheel terug te vallen op de bepalingen in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

De rekenkamercommissie heeft op voorstel van een aantal raadsfracties en een naar aanleiding hiervan verricht kort vooronderzoek het onderwerp Subsidiebeleid in haar Werkprogramma 2006-2008 opgenomen. De betreffende raadsleden vroegen zich vooral af of het wenselijk en mogelijk is de subsidieverlening op een rationelere leest te schoeien. In haar vooronderzoek heeft de commissie geconstateerd dat de subsidieverstrekking op het terrein van welzijn, sport, kunst, cultuur en overige sectoren aan de hand van veel uiteenlopende maatstaven plaatsvindt. De projectbeschrijving van het onderzoek naar het Subsidiebeleid werd in mei 2007 door de rekenkamercommissie naar de gemeenteraad gezonden. Als doelstelling van het te verrichten onderzoek werd geformuleerd:

Doel van het rekenkameronderzoek is te bezien of de herijking in 2002/2003 van het subsidiebeleid tot een effectief en doelmatig subsidiestelsel heeft geleid en het doen van voorstellen om waar nodig veranderingen in het subsidiebeleid aan te brengen.

2. ONDERZOEKSTERREIN EN WERKWIJZE

Onderzoeksterrein

Het ligt voor de hand het subsidiebeleid op alle in hoofdstuk 1 genoemde terreinen: welzijn (maatschappelijke dienstverlening, sport, kunst en cultuur) en overige sectoren (onder meer toerisme, vluchtelingenwerk en veiligheid) bij het rekenkameronderzoek te betrekken. Het onderzoek concentreert zich op de huidige categorie structurele activiteitsubsidies waarvoor in de begroting 2007 een bedrag van in totaal € 931.340 is uitgetrokken. De subsidiepot van € 10.000 waaruit incidentele bijdragen in de vorm van waarderings- en jubileumsubsidies worden verstrekt, blijft buiten beschouwing. In het onderzoek worden naast de 'directe subsidies' betrokken de niet rechtstreeks in de gemeentebegroting zichtbare 'verborgen' of 'indirecte subsidies'. Van indirecte subsidiëring is sprake als de gemeente accommodaties en andere faciliteiten beschikbaar stelt tegen niet-kostendekkende gebruiksvergoedingen, in het bijzonder huurtarieven.

Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat de rekenkamercommissie zich in het onderzoek niet heeft ingelaten met de omvang van het subsidiebudget en de verdeling daarvan over de verschillende beleidsgebieden. De commissie bepaalt zich tot het proces en de systematiek van subsidieverlening uitgaande van de in de politieke arena genomen allocatiebeslissingen.

Werkwijze

Het onderzoek is verricht overeenkomstig de richtlijnen in het Onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie. De onderzoeksmethode bestond uit de studie van in dit rapport vermelde documenten en het houden van interviews. Gesprekken werden gevoerd met verantwoordelijke wethouders en ambtenaren. De commissie heeft voorts bij wijze van steekproef een aantal dossiers onder de loep nemen en zich in dat kader verstaan met de betrokken subsidie-aanvragers/ontvangers, te weten Stichting VERSA, Stichting Openbare Bibliotheek, Sportvereniging Loosdrecht, Muziekvereniging BMOL en Stichting Sypesteyn. Tenslotte heeft de commissie bij haar gedachtenvorming gebruik gemaakt van de rijke oogst aan rekenkamerrapporten uit andere gemeenten in den lande.

De onderzoeksbevindingen werden neergelegd in een concept-rapport dat eind november 2007 aan de gemeentesecretaris en betrokken ambtenaren ter verificatie van feiten en cijfers is voorgelegd. Na verwerking van de op- en aanmerkingen uit dit technisch wederhoor is het rapport voorzien van conclusies en aanbevelingen. Het volledige rapport is in december 2007 voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W voorgelegd. Het commentaar van het college werd in april 2008 ontvangen en is, vergezeld van een nawoord van de commissie, als apart hoofdstuk in dit rapport opgenomen.

Wij danken recht hartelijk al degenen die royaal hun kennis en inzichten met de rekenkamercommissie hebben gedeeld. In het bijzonder mevrouw Ria A. Zoetmulder, beleidsmedewerker welzijn, heeft bij nacht en ontij als voortreffelijke vraagbaak gefungeerd.

3. NORMENKADER

Effectiviteit

De effectiviteit van het subsidiestelsel tracht de rekenkamercommissie af te meten aan de mate waarin het subsidie-instrument bijdraagt aan het bereiken van beleidsdoelen op het terrein van welzijn, sport, kunst, cultuur en overige sectoren.

Daartoe heeft zij beoordeeld (a) of de wijze waarop beleidsdoelen, dat wil zeggen te realiseren maatschappelijke effecten, zijn geformuleerd voldoende houvast biedt, (b) of en zo ja in welke mate in de geldende subsidievoorwaarden verbindingen worden gelegd tussen subsidiabele activiteiten en die beleidsdoelen en (c) of is voorzien in het nameten of subsidiëring aan de realisatie van beleidsdoelen heeft bijgedragen.

Doelmatigheid

Ter beoordeling van de doelmatigheid heeft de rekenkamercommissie bezien of het proces (a) van indiening van subsidie-aanvragen, (b) van besluitvorming over deze aanvragen, (c) van uitvoering van genomen besluiten en (d) van verantwoording over de besteding van subsidies en daarmee bereikte resultaten is ingericht op een wijze die de minst mogelijke inspanningen vragen van de gemeente en de subsidie-aanvragers/ontvangers.

Rechtmatigheid

De rechtmatigheid vormde geen onderwerp van onderzoek aangezien de externe accountant hieraan bij de controle van de jaarrekening reeds aandacht besteedt.

4. VRAAGSTELLING

De rekenkamercommissie heeft haar onderzoek verricht aan de hand van de volgende vragen:

- a. Zijn op de verschillende beleidsterreinen heldere beleidskaders en beleidsdoelen geformuleerd als grondslag voor het verlenen van subsidies?
- b. Is er sprake van een expliciet toetsingskader ten behoeve van het beoordelen van en besluiten over subsidie-aanvragen en wordt dit toetsingskader consequent toegepast?

- c. Is het gehanteerde toetsingskader voldoende eenduidig ingericht?
- d. Is zorg gedragen voor een uniformering en standaardisatie van het juridisch en financieel-administratief systeem ter beheersing van het proces van subsidiëring, die tevens de administratieve lasten voor de gemeente en voor subsidie-aanvragers/ontvangers tot een minimum beperkt?
- e. Worden aanwezige sanctiemogelijkheden bij het niet-nakomen van aanvraag- of verantwoordingsverplichtingen door subsidie-aanvragers/ontvangers op passende wijze toegepast?
- f. Is voldoende ambtelijke capaciteit - in zowel kwantitatieve als kwalitatieve zin - voorhanden ter begeleiding van het subsidieverkeer?

5. SUBSIDIELANDSCHAP WIJDEMEREN

Dit hoofdstuk beschrijft in de eerste plaats de toewijzing van de voor subsidiëring beschikbare begrotingsmiddelen aan de verschillende beleidssectoren. Aangezien het beeld van de subsidieverlening niet compleet is zonder de indirecte subsidiëring ('verborgen' of 'verkapte' subsidies) erbij te betrekken, wordt tevens de steunverlening gekwantificeerd die in de welzijnssector plaatsvindt door het beschikbaar stellen en instandhouden van accommodaties tegen niet-kostendekkende huren.

Vervolgens wordt de bestaande regelgeving voor directe subsidies geïnventariseerd en wordt nagegaan hoe het subsidiebeleid is gepositioneerd in het totale gemeentelijke beleid. In aansluiting daarop worden de gehanteerde maatstaven voor de subsidieverlening op een rij gezet. Tenslotte worden de organisatorische en administratieve processen belicht

5.1 Financieel beslag directe subsidies

Uit het *Overzicht Subsidies Wijdemeren 2007* (gevoegd bij Raadsbesluit 14 december 2006) valt op te maken dat voor 2007 de volgende subsidiebedragen 2007 (directe subsidies) werden uitgetrokken:

Welzijnssubsidies	€ 858.501,38
Overige subsidies	62.839,33
Incidentele subsidies	<u>10.000,00</u>
Totaal	€ 931.340,71 (= ca. 3% gemeentebegroting)

Tabel 1 Procentuele verdeling Welzijnssubsidies

Categorie	%
Bibliotheekwerk	35
Sport	4
Kunst	9
Cultuur	5
Maatschappelijke dienstverlening	16
Ouderen	15
Gehandicapten	2
Jeugd en jongeren	10
Peuterspeelzalen	4
Totaal	100%

Tabel 2 Procentuele verdeling Overige subsidies

Categorie	%
VVV	40
Vluchtelingenwerk	37
Dierenopvang en veiligheid	14
Diversen	9
Totaal	100%

Opmerking: De subsidie aan Vluchtelingenwerk Hilversum en Omstreken komt niet ten laste van de algemene middelen maar van de door het rijk voor inburgering van nieuwkomers geormerkte middelen.

Incidentele subsidies

Incidentele subsidies worden toegekend in de vorm van waarderingssubsidies en jubileumsubsidies [N.B. De incidentele subsidies blijven in het onderzoek buiten beschouwing].

5.2 Financieel beslag indirecte subsidies

Van indirecte subsidiëring is sprake als de gemeente accommodaties en andere faciliteiten beschikbaar stelt tegen niet-kostendekkende gebruiksvergoedingen, in het bijzonder huurtarieven.

Welzijnssubsidies

Aan de hand van de Programmabegroting 2007 (p. 59, Tabel *Programma 5, Zorg, Welzijn en Onderwijs per product*) kan de omvang van de indirecte subsidies per welzijnsbelevingsveld worden berekend. Hieruit resulteert het volgende overzicht.

Tabel 3 Directe en indirecte welzijnssubsidies (absolute bedragen)

Categorie	Directe subsidies	Indirecte subsidies	Totaal subsidiëring
Bibliotheek	€ 300.723	€ 0	€ 300.723
Sport	33.294	485.195	518.489
Kunst	75.242	51.804	127.046
Cultuur	46.670	47	46.717
Maatschappelijke dienstverlening	136.873	0	136.873
Ouderenbeleid	126.673	16.865	143.538
Gehandicapten	13.686	1.710	15.396
Jeugd en jongeren	90.875	170.622	261.497
Peuterspeelzalen	34.465	24.643	59.108
Totaal	€ 858.501	€ 750.886	€ 1.609.387

Opmerking 1: In bovenstaande tabel zijn niet verdisconteerd de nadelige lasten/batensaldi van Dorpshuis De Dobber en Overige accommodaties van resp. €47.915 en €87.927 (totaal €135.842), die als indirecte subsidies aan een aantal van bovengenoemde categorieën zouden moeten worden toegerekend. Er zijn echter geen gegevens beschikbaar voor een dergelijke toerekening. Voor een aantal beleidsvelden is dus de omvang van de indirecte subsidiëring te laag weergegeven.

Opmerking 2: In bovenstaande tabel zijn nog niet opgenomen de netto-jaarlasten van de nieuwe accommodaties van de muziekverenigingen B-Mol en Amicitia, resp. de Bergse Konijnenfokvereniging en de Postduivenvereniging De Plassenjagers. De jaarlijkse kapitaallasten van deze accommodaties bedragen resp. €20.000 en €2.000.

Op basis van tabel 3 kan het procentuele aandeel van elk der beleidsvelden in het totaal van directe en indirecte subsidies in de sector welzijn als volgt worden berekend.

Tabel 4 Procentuele verdeling directe en indirecte welzijnssubsidies

Categorie	Directe subsidies	Indirecte subsidies	Totaal subsidiëring
Bibliotheek	35 %	0 %	19 %
Sport	4	65	32
Kunst	9	8	8
Cultuur	5	0	3
Maatschappelijke dienstverlening	16	0	8
Ouderen	15	2	9
Gehandicapten	2	0	1
Jeugd en jongeren	10	23	16
Peuterspeelzalen	4	2	4
Totaal	100 %	100 %	100 %

Uit de tabellen blijkt onder meer dat de gemeentelijke financiële steun aan de sportbeoefening wordt gedomineerd door indirecte subsidiëring. Ook de subsidiëring van jeugd- en jongerenwerk en peuterspeelzalen geschiedt in hoge mate langs indirecte weg. De financiering van het bibliotheekwerk, alsmede van de cultuursector geschiedt daarentegen vrijwel uitsluitend door directe subsidies; in de directe subsidie aan de Stichting Openbare Bibliotheek is een bijdrage opgenomen ter dekking van de lasten van de bij de stichting in eigendom of beheer zijnde eigen gebouwen. Op de beleidsvelden kunst, alsmede maatschappelijke dienstverlening, ouderen en gehandicapten is eveneens overwegend sprake van directe subsidiëring; Versa verricht zijn werkzaamheden deels in gemeentelijke accommodaties en deels in eigen gebouwen. De directe subsidies aan Versa bevatten een bijdrage ter dekking van huisvestingslasten; aan Versa worden voor het gebruik van gemeentelijke accommodaties kostendekkende tarieven in rekening gebracht.

Overige subsidies

In de sector *Overige subsidies* vindt geen indirecte subsidiëring plaats. Met dien verstande dat van beperkte indirecte subsidiëring aan de VVV Loosdrecht (onderdeel van VVV Hollands Midden) sprake is, omdat geen kosten in rekening wordt gebracht voor haar kantoorlocatie. De grond is in 1958 door de gemeente in erfpacht uitgegeven tegen een symbolisch bedrag dat sinds jaar en dag niet wordt geïncasseerd. De eigendomsrechten van het pand (naar verluidt het enige nog bestaande klassieke VVV-gebouwtje in Nederland) liggen onhelder. Bij de realisatie van het Dorpscentrum Oud-Loosdrecht wordt bekeken of het mogelijk is het VVV-kantoor aldaar te huisvesten.

Het vervolg van dit hoofdstuk handelt uitsluitend over directe subsidiëring

5.3 Regelgeving

De Algemene Subsidieverordening 2003 is uit dereguleringsoverwegingen in september 2006 ingetrokken. Voor de subsidiëtoekenning zou uitsluitend nog van toepassing zijn de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), met name Titel 4.1 Beschikkingen, Titel 4.2 Subsidies en Titel 4.3 Beleidsregels.

In september 2007 heeft de raad echter - met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 - opnieuw een Algemene Subsidieverordening 2007 vastgesteld. In het bijbehorende raadsvoorstel wordt als argument voor de nieuwe verordening aangevoerd: de AWB biedt voor het toekennen van jeugdledensubsidie geen wettelijke grondslag. Naar aanleiding van vragen over deze argumentatie die bij de rekenkamercommissie waren gerezen, is van ambtelijke zijde toegelicht dat een subsidieverordening *überhaupt* onmisbaar is, omdat de AWB dat in het eerste lid van artikel 4:23 verlangt: "Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt". De Algemene Subsidieverordening 2007 biedt die wettelijke grondslag, zonder welke de gemeente Wijdmeren onbevoegdlijk subsidie zou verlenen.

Geconstateerd kan derhalve worden dat de intrekking in 2006 van de Algemene Subsidieverordening 2003 niet voldoende doordacht is geweest.

Helaas verdient de nieuwe Verordening 2007 geen schoonheidsprijs. De AWB schrijft voor dat wordt bepaald voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt. De verordening voldoet daaraan niet. Er worden in artikel 1 enkele categorieën verenigingen opgesomd die voor subsidiëring in aanmerking komen, maar beleidsvelden als bibliotheekwezen, maatschappelijke dienstverlening, ouderenzorg, gehandicaptenzorg, jeugd- en jongerenwerk, vluchtelingenwerk en toerisme schitteren door afwezigheid. Voorts is naar de mening van de rekenkamercommissie de introductie van het begrip 'ledensubsidie' zeer verwarrend. Het gaat immers eenvoudigweg om een normale exploitatiesubsidie waarbij als **kwantitatieve maatstaf** voor de berekening van de hoogte van de subsidie het aantal (jeugd)leden van een vereniging wordt gehanteerd. Aangezien ook andere maatstaven die voor subsidieverlening worden toegepast (zie paragraaf 5.6 van dit rapport) niet worden gedefinieerd, kan de definitie van (jeugd)ledensubsidie eveneens achterwege blijven. Het schrappen van bedoelde definitie - "Een subsidie aan een lid van een vereniging die is ingeschreven op de ledenlijst en woonachtig is in Wijdmeren" - is ook in een ander opzicht geen verlies. De (ook taalkundig onhandige) redactie roept het misverstand op dat aan personen in plaats van aan verenigingen en instellingen subsidie wordt verleend.

Geconstateerd kan worden dat tot de verstrekking van subsidies niet wordt gerekend de financiële deelneming aan 'verbonden partijen'. Wijdmeren heeft volgens de Programmabegroting 2007 (p.107/108) bestuurlijke en financiële belangen in 12 verbonden partijen.

Een verbonden partij is in artikel 1 van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) omschreven als 'een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft' . Financieel belang is daarbij gedefinieerd als 'een aan de verbonden partij beschikbaar gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat, onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt' en bestuurlijk belang als 'zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur, hetzij uit hoofde van stemrecht'.
--

Uit het ontbreken van in het *Overzicht Subsidies Wijdmeren 2007* vermelde instellingen op de lijst van verbonden partijen in de gemeentebegroting mag worden afgeleid dat geen van deze instellingen voldoet aan de definitie van verbonden partij.

Welzijnssubsidies

Voor het inhoudelijk beleid zijn relevant:

- 1 Raadsbesluit d.d. 25 maart 2004 betreffende Raadsvoorstel d.d. 17 februari 2004, Voorstel werkgroep-Van den Broeck d.d. 20 januari 2004 en Verslag werkgroep-Van den Broeck d.d. 17 maart 2004.
- 2 Raadsbesluit d.d. 21 september 2006 betreffende Raadsvoorstel d.d. 23 mei 2006 inzake notitie Peuterspeelzalenbeleid en Verordening Peuterspeelzalen.

Het Welzijnssubsidiebeleid – exclusief peuterspeelzalenbeleid - is voor intern gebruik weergegeven in een informeel geredigeerde notitie *Samenvatting bestaand beleid werkgroep v.d. Broeck*, die als bijlage was gevoegd bij het Raadsvoorstel Intrekking Subsidieverordening 2003 (Raad 21 september 2006).

Een formele codificatie van het subsidiebeleid ontbreekt, met uitzondering van het peuterspeelzalenbeleid. Naar verluidt is het voornemen om - na afwijzing begin 2006 van de door extern adviseur Hopman•Andres Consultants (*Sociale Structuurvisie*, augustus 2005) voorgestelde systematiek - een 'Toetsingskader voor subsidieverlening' op te stellen, gestrand op een gebrek aan ambtelijke capaciteit.

De subsidiespelregels kennen uitsluitend een jaarlijkse cyclus. Meerjarige subsidiecontracten hebben zich in het verleden wel voorgedaan. Van continuering van de bestaande vierjarige overeenkomst met de Stichting Openbare Bibliotheek is enkele jaren geleden afgezien, vanwege op til zijnde veranderingen op zowel organisatorisch als inhoudelijk-beleidsmatig gebied.

Overige subsidies

Voor de toekenning van de Overige subsidies (Economische zaken, Ruimtelijke ordening, Openbare orde & veiligheid) zijn geen inhoudelijke uitgangspunten vastgelegd. Wel stelt de gemeente al sinds lang voorwaarden met betrekking tot de openstelling van het VVV-kantoor te Loosdrecht en de dienstbaarheid aan *tout* Wijdmeren (en niet alleen aan de Loosdrechtse Plassen). Bij de verlening van de subsidie 2007 aan VVV Hollands Midden ten behoeve van VVV Loosdrecht zijn daar, na overleg met de ondernemers in de toeristische sector, nog enkele andere voorwaarden aan toegevoegd.

5.4 Beleidskaders

Coalitie-akkoord en Collegeprogramma 2006-2010

In 2002 en 2003 heeft een herijking van het subsidiestelsel van Wijdmeren op het gebied van welzijn, sport, kunst en cultuur plaatsgevonden die vooral was ingegeven door de noodzaak de subsidieregels van de voormalige gemeenten 's-Graveland, Loosdrecht en Nederhorst den Berg te harmoniseren. Nieuwe beleidsregels werden geformuleerd waarmee de rijke variatie aan toegepaste subsidiemethoden

aanzienlijk werd teruggebracht. De nieuwe regels werden vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening Wijdmeren die per 1-1-2003 van kracht werd. Zoals reeds vermeld in par. 3 werd de Subsidieverordening in september 2006 ingetrokken. In het kader van het streven naar vermindering van regels werd besloten voor de procedure bij subsidieverlening geheel terug te vallen op de bepalingen in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

In september 2007 kwam echter opnieuw een (beknopte) Algemene Subsidieverordening tot stand. Gebleken was, aldus het raadsbesluit, dat de AWB voor het verstrekken van subsidie middels een andere systematiek (ledensubsidie) dan exploitatiesubsidie een onvoldoende juridische grondslag biedt. Aanvullende regelgeving zou dus noodzakelijk zijn.

Het Coalitieakkoord van maart 2006 belooft rust aan het subsidiefront na de harmonisatie die als uitvloeisel van de gemeentelijke herindeling heeft plaatsgevonden: “Verenigingen kunnen blijven rekenen op de subsidieverlening zoals die nu is geregeld.” Merkwaardig genoeg zijn deze *status quo*-uitspraken niet terug te vinden in het Collegeprogramma 2006-2010.

De continuïteitsbeloften houden overigens niet alleen goed nieuws in, omdat ook de bestaande budgetplafonds blijven gehandhaafd. Hetgeen betekent dat bij toetreding van nieuwe gegadigden of bij ruimere aanspraken van bestaande rechthebbenden de spoeling dunner wordt voor een hele groep gesubsidieerden.

Wel verlangt de coalitie blijkens het Akkoord en het Collegeprogramma “inzicht in indirecte subsidiëring (kapitaallasten, uren, opbrengsten).” Volgens het Collegeprogramma is het doel “geleidelijke groei naar uniformiteit in subsidiëring.” Uitvoering is gepland voor de eerste helft van 2008.

Onduidelijk is of de coalitie-afspraken over het subsidiebeleid niet alleen handhaving van de huidige subsidieniveaus maar ook van het systeem van subsidiëring impliceren. In ieder geval kan worden vastgesteld dat uitvoering van de uniformeringsvoornemens inzake indirecte subsidies onvermijdelijk systeemwijzigingen met zich brengt.

Programmabegroting

Met subsidies wordt beoogd bepaalde maatschappelijke effecten te sorteren. Het is dan ook van belang de inhoudelijke doelen van het subsidiebeleid te formuleren. Niet alleen als richtsnoer voor de inrichting van het subsidiestelsel, maar ook opdat achteraf kan worden nagegaan of de beoogde resultaten daadwerkelijk worden geboekt. Wat zijn de gestelde doelen van beleid? Met welke activiteiten willen we die bereiken? Welke activiteiten trachten we met behulp van subsidiëring te stimuleren? De antwoorden op deze vragen zijn slechts mondjesmaat te destilleren uit de in de paragraaf *Regelgeving* vermelde stukken.

De Programmabegroting, die immers geacht wordt te verrichten uitgaven, daarvoor te leveren prestaties, alsmede daarmee te bereiken doelen en te realiseren maatschappelijke effecten in samenhang met elkaar te presenteren, zou een belangrijke bron moeten vormen voor de beantwoording van genoemde vragen. De Programmabegroting levert echter slechts een beperkte oogst op.

In het Programma 5 'Zorg, welzijn en onderwijs' wordt in de (letterlijke) marge zowel bij 'welzijn en sport' als bij 'kunst en cultuur' melding gemaakt van het belang van het subsidie-instrument, maar hoe dit instrument past in de hiërarchie van 'Wat willen we bereiken?' en 'Wat gaan we doen?' wordt niet uit de doeken gedaan. De term subsidie komt in die hoofdstukken zelfs niet voor.

In het Programma 4 'Economische zaken, recreatie en toerisme' komt de subsidiëring van de VVV in het geheel niet aan bod, zelfs niet in het hoofdstuk 'Wat mag het kosten?'. Onderwerpen als Vluchtelingenwerk (niet gerangschikt onder Welzijnssubsidies, maar onder Inburgering Nieuwkomers (programma Werk en Inkomen) of de opvang van zwerfdieren komen in de begroting niet ter sprake, zodat de subsidiëring op deze terreinen - althans in de Programmasystematiek - zelfs geheel in de lucht lijkt te hangen.

5.5 Algemene maatstaven subsidietoekenning

Welzijnssubsidies

a. Subsidiecriteria

Er gelden (Raadsbesluit 25 maart 2004) drie cumulatieve criteria voor subsidieverlening:

- (1) De activiteiten moeten grotendeels plaatsvinden in verenigingsverband en ten behoeve zijn van de inwoners van Wijdmeren.
[De term 'grotendeels' is in het raadsbesluit niet gedefinieerd; de gehanteerde werkdefinitie luidt: 80%].
- (2) De activiteiten moeten plaatsvinden in Wijdmeren, tenzij in de gemeente geen (geschikte) accommodatie aanwezig is.
- (3) Bij ledensubsidie worden alleen leden uit Wijdmeren gesubsidieerd.

Verder gelden volgens de in paragraaf 5.3 aangehaalde *Samenvatting bestaand beleid werkgroep v.d. Broeck* nog de volgende drie criteria "ten aanzien van de activiteiten van instellingen":

- 1 De activiteit van de aanvrager moet openstaan voor alle groeperingen, zonder onderscheid in sociaal, godsdienstig, levensbeschouwelijk of politiek opzicht.
- 2 Er dient een duidelijk te omschrijven direct belang te zijn voor de gemeenschap van Wijdmeren.
- 3 De participatie van jongeren aan activiteiten op het terrein van cultuur en sport moet waar mogelijk worden bevorderd [N.B. geen letterlijk citaat].

Deze criteria stammen deels uit de ingetrokken Algemene Subsidieverordening 2003,

maar ontberen thans een formele grondslag.

b. Vermogenspositie gesubsidieerde vereniging/ instelling

Er is een regel voor de vermogensvorming geformuleerd (Raadsbesluit 21 september 2006 Intrekking Subsidieverordening 2003):

Instellingen wordt toegestaan een bestemmingsreserve te vormen ten behoeve van de vervanging en het onderhoud van materialen, alsmede een algemene reserve van maximaal 50% van de omzet [N.B. Geen letterlijk citaat].

Opmerking: De *Samenvatting* (MSZ) geeft B&W de bevoegdheid om “in bijzondere gevallen” een ander percentage of een andere berekeningswijze toe te passen. Als voorbeelden kunnen worden genoemd de Bibliotheek en Stichting Welzijn Gooi/Versa. De formele bron van deze uitzonderingsbepaling kon niet worden achterhaald.

Overige subsidies

a. Algemene maatstaven

Er zijn geen algemene maatstaven vastgelegd.

b. Vermogenspositie

Voor de *Overige subsidies* is geen met de voor *Welzijnssubsidies* vergelijkbare regel voor de vermogenspositie van de gesubsidieerde instellingen geformuleerd. Aan VVV Loosdrecht is reservevorming ten behoeve van de onderhoud van het gebouw expliciet toegestaan.

5.6 Maatstaven bepaling subsidiebedragen

Bron: Raadsbesluit 14 december 2007 Subsidies 2007.

Welzijnssubsidies

De volgende maatstaven voor de bepaling van de hoogte van toe te kennen subsidiebedragen zijn zichtbaar in de stukken:

Aantal leden

Voorbeelden: zang- en toneelverenigingen.

Aantal jeugdleden

Voorbeelden: peuterspeelzalen, zang- en toneelverenigingen, recreatieve sport, scouting, speeltuinverenigingen.

Aantal leerlingen/deelnemers

Voorbeelden: avondonderwijs geestelijk gehandicapten, CJP.

Aantal inwoners per kern(=werkgebied)

Voorbeelden: volksfeesten, historische kringen.

Bijdrage in exploitatietekort

Voorbeelden: Bibliotheek, Versa maatschappelijk/ouderen/jongerenwerk, St. SLOEP, kunstverenigingen.

Historische maatstaf (vaste bijdrage in exploitatie)

Voorbeelden: Kasteel Sypesteyn, St. Arombai, St.Kunstbezit.

Geleverde diensten

Voorbeeld: maaltijdvoorziening ouderen door Auxillium, Versa en De Kuyer.

Gewerkte uren

Voorbeelden: Versa maatschappelijk/ouderen/jongerenwerk.

Aantal inwoners gemeente

Voorbeelden: regionale samenwerkingsverbanden/instellingen waarbij de bijdragen van deelnemende gemeenten in de exploitatietekorten worden omgeslagen naar rato van inwonersaantallen: Vangnet en Advies, Verslavingszorg (Jellinek), Slachtofferhulp, Sociaal Pension De Cocon, Regionaal beraad Gehandicapten, Stichting Sherpa, St. Rolstoelbus 't Gooi.

Opmerking 1: Alleen bij de maaltijdvoorziening (Welzijnssubsidies 2007, Toelichting p.7) is 'nacalculatie op basis van de werkelijk uitgegeven maaltijden' aangetroffen. De vraag rijst of hier in plaats van subsidiëring wellicht sprake is van gemeentelijke inkoop van goederen en diensten? Het antwoord luidt ontkennend, omdat het hier gaat om een vorm van financiële bijstand aan inwoners met uitsluitend een AOW-inkomen of een AOW-inkomen en een zeer beperkt aanvullend pensioen.

Opmerking 2: Geconstateerd kan worden dat in gevallen waarin outputcriteria (b.v. ledentallen) worden toegepast er een cumulatie met inputcriteria optreedt omdat de subsidiegever tevens eisen stelt aan de exploitatie.

Overige subsidies

Bij de door STAF beheerde subsidies is uitsluitend sprake van historische maatstaven. De subsidiebedragen zijn bevroren.

De subsidie aan VVV Loosdrecht is in formele zin een tekortsubsidie. In de praktijk is het een historisch bepaalde vaste bijdrage in de exploitatie, waarop slechts een indexering voor loonstijgingen wordt toegepast.

De tekortsubsidiëring van de Stichting Vluchtelingenwerk Hilversum en Omstreken (werkgebied Hilversum, Bussum, Wijdmeren) geschiedt op basis van het aantal inwoners van Wijdmeren. De beoordeling van de exploitatiebegroting/-rekening en de vaststelling van de subsidiebedragen wordt afgestemd met de gemeenten Hilversum en Bussum. De subsidietoekenning en -afrekening vanuit Wijdmeren vindt echter rechtstreeks aan de stichting plaats.

5.7 Interne organisatie

De afdeling MSZ voert het beheer van de *Welzijnssubsidies*, alsmede de subsidie voor Vluchtelingenwerk (categorie *Overige subsidies*). Politiek verantwoordelijk voor deze subsidies zijn portefeuillehouders C.S.A.J. Moote (welzijn, maatschappelijke zorg), N.H. Schenckan (sociale zaken, sport, kunst en cultuur) en W. Lorjé (gemeentelijke gebouwen). MSZ kent een beleidsmedewerker welzijn die de afstemming van het subsidieproces binnen de afdeling verzorgt.

In de categorie *Overige subsidies* beheert de afdeling REO de subsidie voor VVV Loosdrecht, een aantal kleinere, structurele subsidies op het gebied van economie (portefeuillehouder: W. Lorjé), op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeersveiligheid (portefeuillehouder: W.P. Neef), alsmede op het gebied van volkshuisvesting (portefeuillehouder: C.S.A.J. Moote). Tenslotte beheert STAF een aantal kleinere subsidies voor dierenopvang en veiligheid (portefeuillehouder: D. Bijl).

Binnen het college draagt de wethouder Welzijn een coördinerende verantwoordelijkheid voor het subsidiebeleid van de gemeente. Deze coördinatietaak, die niet formeel bij de portefeuillevindeling is vastgelegd, moet als 'licht' worden aangemerkt, aangezien de coördinerend wethouder geen 'medeparaaf'-bevoegdheid heeft bij de vaststelling van subsidies door de andere portefeuillehouders. Wel verdedigt de wethouder Welzijn namens het college het jaarlijkse subsidiepakket tegenover de raad.

De totale subsidieverlening wordt jaarlijks - onder verantwoordelijkheid van de coördinerend wethouder - in één, door MSZ met medewerking van REO en JZV voorbereid voorstel voor besluitvorming aan de raad aangeboden.

Ook de ambtelijke coördinatie door MSZ kan als 'licht' worden gekwalificeerd. Er is op ambtelijk niveau geen coördinator aangewezen die toeziet op de kwaliteit van het subsidiebeleid van de gemeente door het bewaken van de eenheid van het beleid en de doelmatigheid van het subsidieproces, door het initiëren van vernieuwingen in het subsidie-instrumentarium en door het doen stroomlijnen van de administratieve procedures.

5.8 Administratief proces

Welzijnssubsidies

a. Beschrijving procesgang

Beschikbare stukken:

- 1 Procedurebeschrijving subsidies per boekjaar (MSZ)
In deze (summiere) beschrijving is de procedure van toekenning en controle van de afrekening (na afloop van het boekjaar) van subsidies weergegeven.
- 2 Aanvraagformulier Subsidieverlening 2008, met als bijlagen formulieren Werkplan, Personele gegevens, Eigen bijdrage Leden/Deelnemers (MSZ).

N.B. In Raadsbesluit 21 september 2006 Intrekking Subsidieverordening is bepaald dat ontvangers van een subsidiebedrag minder dan € 5.000 geen jaarrekening ter controle behoeven in te zenden. Er vindt slechts steekproefsgewijs controle plaats of aanwending van de subsidie voor het beoogde doel heeft plaatsgevonden. Conform de AWB geldt wel de verplichting tot indiening van een jaarverslag.

De bij beschikking plaatsvindende toekenning van de subsidie houdt - zowel bij werkwijze van de AWB, die een scheiding subsidies onder als boven de €5.000-grens – tegelijk vaststelling van de subsidie in.

Hiermee wordt afgeweken van de werkwijze van de AWB die een scheiding aanbrengt tussen de voorlopige subsidietoekenning ('subsidieverlening') en de na goedkeuring van de verantwoording en afrekening af te geven definitieve subsidiebeschikking ('subsidievaststelling'). In een dergelijke werkwijze zijn de uitbetaalde bedragen voorschotten die bij de definitieve subsidievaststelling worden verrekend. Het gevolg van het niet naleven van deze procedure is dat bij in gebreke blijven van de subsidie-ontvanger, zoals het niet uitvoeren van gesubsidieerde activiteiten of het besteden van middelen aan andere activiteiten dan waarvoor de subsidie werd verstrekt, een terugvordering moet plaatsvinden die geen steun vindt in de AWB.

Voor het grootste deel van de gesubsidieerde verenigingen en instellingen gold in 2007 de nullijn, met dien verstande dat subsidie-ontvangers die betaalde medewerkers in dienst hebben aanspraak maken op een compensatie van 1,5% voor loonkostenstijgingen.

De door de subsidieontvangers (€ 5.000 en hoger) na afloop van het boekjaar ingezonden jaarafrekeningen worden door MSZ gecontroleerd op de omvang van het eventuele exploitatieoverschot en op de vermogenspositie van de instelling. Uitsluitend van instellingen met een jaaromzet groter dan € 100.000 wordt overlegging van een accountantsverklaring verlangd (voorbeelden: Bibliotheek, Versa, Jellinek Verslavingszorg).

Bij de subsidievaststelling worden geen negatieve financiële gevolgen voor de subsidieontvanger verbonden aan een realisatie die substantieel afwijkt (b.v. meer/minder jeugdleden, lager/hoger exploitatietekort) van de raming bij indiening van de subsidieaanvraag. Wel is het voorgekomen (b.v. De Sloep) dat wegens een florissant exploitatieresultaat in het vorige jaar een subsidieverlaging in het nieuwe jaar is toegepast.

De vraag kan worden gesteld wat de zin is van onder meer de prestatieprognoses die in het werkplan van de subsidie-aanvragers worden gevraagd. Er worden immers door de gemeente geen prestatie-afspraken met subsidie-ontvangers gemaakt. Evenmin staat er een premie op bovennormale prestaties die worden geleverd. Het enige is dat er met sport- en muziekverenigingen (met een jaar vertraging) ex post wordt afgerekend op behaalde scores in aantallen in Wijdemeren woonachtige (jeugd)leden. Opvallend is in dit verband dat de betreffende verenigingen niet om inlevering van ledenlijsten met NAW-gegevens wordt gevraagd.

Bij MSZ is geen softwareprogramma voor de administratieve afwikkeling van het subsidieproces (registratie, verwerking, bewaking, rapportage subsidieaanvragen) in gebruik.

b. Sancties

Het college heeft conform de AWB de bevoegdheid om bij overschrijding van termijnen bij het indienen van een subsidieaanvraag, resp. het indienen van verantwoordingsdocumenten te besluiten om een aanvraag niet in behandeling te nemen of de voorlopig verleende subsidie terug te vorderen. Deze sanctiemogelijkheden zijn tot op heden niet toegepast.

Recentelijk zijn door MSZ op het punt van termijnen de touwtjes strakker aangetrokken. De aankondiging van een strenger optreden heeft direct effect gesorteerd.

c. Beschrijving administratieve organisatie

Bij MSZ is geen beschrijving van de AO beschikbaar.

d. Klanttevredendheid

Tot op heden heeft geen onderzoek plaatsgevonden naar de (on)tevredenheid van gesubsidieerde instellingen over de behandeling van subsidieaanvragen door de gemeente.

Overige subsidies

STAF (v/h afdeling JZV) heeft geen beschrijvingen ad a. en c. beschikbaar inzake door hem beheerde subsidies. Tot 2005 verzorgde MSZ de gehele administratieve afhandeling van subsidies op het terrein van de toenmalige afdeling JZV. Voor de subsidie-aanvragen en –beschikkingen worden de standaard-formats van MSZ-Welzijn gehanteerd. REO beschikt voor de subsidiëring van VVV Loosdrecht evenmin over bedoelde beschrijvingen.

MSZ-Sociale Zaken heeft met Vluchtelingenwerk het werkproces inzake de subsidieverlening vastgelegd. Voorts worden de standaard-formats van MSZ-Welzijn voor subsidie-aanvragen en -beschikkingen gebruikt. De administratieve organisatie is niet beschreven.

Bij de verstrekking van *Overige subsidies* is toepassing van de sanctiemogelijkheden die de AWB biedt tot nu toe niet noodzakelijk gebleken. Klanttevredendheidsonderzoeken zijn niet uitgevoerd.

5.9 Dossiers

De rekenkamercommissie heeft bij wijze van steekproef enkele dossiers betreffende de subsidiëring in het jaar 2007 onder de loep genomen. Het betreft de dossiers aangaande Stichting Versa (maatschappelijk werk, ouderenwerk en jeugd- en jongerenwerk), Stichting Openbare Bibliotheek, S.V. Loosdrecht (voetbal), Muziekvereniging BMOL (harmonie, slagwerk en koor) en Stichting Sypesteyn (kasteel-museum).

Bij het dossieronderzoek werden voornamelijk antwoorden gezocht op de volgende vragen:

- Hoe systematisch en intensief verloopt de beoordeling (inhoudelijk, financieel en procedureel) van subsidie-aanvraag en -afrekening?
- Hoe speelt de ambtelijke advisering en de bestuurlijke besluitvorming over subsidie-aanvraag en -afrekening zich af?
- Hoe specifiek, meetbaar en tijdsgebonden zijn de verplichtingen die de gemeente van een subsidie-ontvanger verlangt?
- Worden de geldende procedureregels door zowel de gemeente als de subsidie-ontvanger gerespecteerd?

De dossiers weerspiegelen het beeld van een verrassingsvrije continuïteit aan het subsidiefront. De te verdelen financiële ruimte bleef ongewijzigd en de onderlinge verdeling is ook nauwelijks aan veranderingen onderhevig. Voor het grootste deel van de gesubsidieerde verenigingen en verenigingen gold dan ook in 2007 de nullijn, met dien verstande dat subsidie-ontvangers die betaalde medewerkers in dienst hebben aanspraak maken op een compensatie van 1,5% voor loonkostenstijgingen.

Dit continuïteitsbeeld vormt een belangrijke verklaring voor de dunne en weinig informatieve dossiers die wij aantreffen. Beoordeling van en dialoog over het beleid van subsidie-ontvangers als basis voor subsidiebeslissingen vindt weinig plaats en weerklinkt dan ook niet in de dossiers. In de met de vijf bovengenoemde subsidie-ontvangers gevoerde gesprekken werd deze situatie bevestigd. Een belangrijke uitzondering hierop vormt de Stichting Versa. Doch ook dit subsidiedossier is niet ruim gevuld, omdat de beleidsdiscussies zich afspelen in een intergemeentelijke structuur. De beleidsvoorbereiding en besluitvorming inzake product- en prestatiedefinities en tarieven van Versa vindt in het ambtelijke en bestuurlijke MADI-overleg (wethoudersoverleg maatschappelijke aangelegenheden 't Gooi en de Noordelijke Vechtstreek) plaats. In de toekomst komt een dergelijke werkwijze naar alle waarschijnlijkheid ook van de grond voor de Stichting Openbare Bibliotheek, die naast Wijdmeren de gemeenten Eemnes, Muiden en Weesp als werkgebied kent. De Stichting bereidt in overleg met de vier gemeenten een meerjarennota 2008-2011 voor waarin voor elke gemeente een gespecificeerd aanbod van diensten wordt geformuleerd.

Uit de dossiers blijkt dat er geen inhoudelijke afspraken over te leveren prestaties en te bereiken resultaten worden vastgelegd. Ook in de gesprekken met de subsidie-ontvangers is niet van dergelijke verplichtingen gebleken. De uitzondering hierop vormt wederom de Stichting Versa, die gespecificeerde werkplannen heeft overgelegd welke door de gemeente bij de subsidievaststelling - mede op basis van MADI-afspraken - werden goedgekeurd. In de nabije toekomst gaat dit mutatis mutandis ook voor de Bibliotheek gelden.

In de dossiers zijn geen sporen aangetroffen van aandacht voor de door subsidie-aanvragers ingevulde werkplanformulieren. De stellige indruk wordt dan ook gewekt dat met deze informatie ten gemeentehuize weinig tot niets wordt gedaan.

De vraag over de respectering van de spelregels kon in alle gevallen met behulp van de dossiers een bevestigend antwoord krijgen: de afspraken over termijnen worden nagekomen.

Zoals reeds in de vorige paragraaf opgemerkt is het de rekenkamercommissie opgevallen dat de in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) neergelegde werkwijze van een voorlopige subsidietoekenning ('subsidieverlening') die pas na goedkeuring van de verantwoording en afrekening wordt gevolgd door een definitieve subsidiebeschikking ('subsidievaststelling') niet wordt toegepast.

Tenslotte is geconstateerd dat de inzending van de jaarverantwoording door de subsidie-ontvangers niet wordt gevolgd door een schriftelijk bericht van instemming of goedkeuring. Een dergelijke handelwijze van 'geen bericht, goed bericht' verdient niet de schoonheidsprijs.

6. BEVINDINGEN

Op grond van de doorlichting van het subsidielandschap in het vorige hoofdstuk komt de rekenkamercommissie tot de volgende bevindingen. Deze conclusies bevatten tevens de antwoorden op de in hoofdstuk 4 geformuleerde onderzoeksvragen.

Ontbrekend inzicht in totale financiële steun aan verenigingen/instellingen

De verdeling van de directe subsidies over de subsidie-ontvangers in de sector welzijn levert een volstrekt scheef beeld op van de financiële steunverlening aan verenigingen/instellingen in de gemeente Wijdmeren. De indirecte subsidies - in de vorm van het tegen niet-kostendekkende gebruiksvergoedingen beschikbaar stellen van accommodaties en andere faciliteiten - worden niet zichtbaar gemaakt. Dientengevolge wordt geen volledig en betrouwbaar inzicht in de steunverlening geboden. In het subsidieverkeer met de verenigingen/instellingen spelen de indirecte subsidies nauwelijks of geen rol. Uit de tabellen 3 en 4 in hoofdstuk 5 van dit rapport blijkt bijvoorbeeld dat de indirecte subsidies aan de sportbeoefening de rechtstreekse subsidiëring in omvang vele malen overtreffen. Het bibliotheekwerk daarentegen kent nauwelijks indirecte subsidies. Het is verheugend dat in het Collegeprogramma 2006-2010 het verwerven van inzicht in gemeentelijke kapitaallasten en mensuren waar geen opbrengsten tegenover staan wordt aangekondigd. Als uiteindelijk doel wordt geformuleerd: "uniformiteit in subsidiëring". Het is onduidelijk wat deze uitspraak precies betekent en langs welke weg het college dat doel wil bereiken.

Centraal toetsingskader afwezig

Het subsidiebeleid op het gebied van welzijn (maatschappelijke dienstverlening, sport, kunst en cultuur) is - met uitzondering van het beleid inzake peuterspeelzalen - niet in een samenhangend inhoudelijk toetsingskader vastgelegd. De formele grondslagen voor de jaarlijkse subsidieronde zijn slechts verspreid aanwezig en moeten worden verzameld uit een reeks documenten. Wel is er voor de welzijnssubsidies een informeel document beschikbaar, waarin - op basis van raadsbesluiten - inhoudelijke uitgangspunten zijn geformuleerd. De formele bron van sommige bepalingen is echter niet altijd te achterhalen.

De subsidieverlening op het gebied van toerisme, vluchtelingenwerk, dierenopvang en veiligheid ontbeert een inhoudelijk toetsingskader. Een samenhangend inzicht in de inhoudelijke voorwaarden voor subsidiëring op genoemde terreinen is derhalve niet voorhanden.

Reparatie wettelijke grondslag subsidiëring

Tengevolge van de intrekking in 2006 van de Algemene Subsidieverordening 2003 was de wettelijke grondslag aan de subsidieverlening ontvallen. Het was derhalve noodzakelijk deze onjuiste beslissing te herstellen. Dit is in september 2007 gebeurd door vaststelling – met terugwerkende kracht tot 1 januari 2007 - van een nieuwe Algemene Subsidieverordening 2007. Vraagtekens dienen echter te worden geplaatst bij de inhoud van de nieuwe verordening. De door de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) verlangde regeling voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, is niet aanwezig. Verder wordt ten onrechte het begrip ‘ledensubsidie’ geïntroduceerd.

Subsidie als beleidsinstrument onzichtbaar

Het subsidiestelsel wordt onvoldoende gepresenteerd als beleidsinstrument. Opvallend is de afwezigheid over vrijwel de gehele linie van een welomschreven ‘doel/middelen-hiërarchie’, waarin de subsidieverlening past. Op vragen als ‘welke doelen wil de gemeente Wijdmeren met subsidies dienen?’, ‘welke maatschappelijke effecten wil zij met subsidiëring sorteren?’, ‘welke activiteiten wil de gemeentelijke overheid door financiële steun vooral stimuleren?’, geven de Programmabegroting, het jaarlijkse subsidieprogramma (Raadsvoorstel Welzijnssubsidies) en andere beleidsdocumenten zelden antwoord.

Relatie tussen subsidies en prestaties afwezig

Subsidies worden bij de doelgroepen voornamelijk beleefd als verworven rechten. Er is door de gemeente niet zozeer een klimaat gecreëerd, waarin subsidies worden gezien als instrumenten om aan het bereiken van bepaalde beleidsdoelen bij te dragen. Het ontbreken van een beleidsdialoog tussen het gemeentebestuur en gesubsidieerde verenigingen/instellingen die de rekenkamercommissie uit gevoerde gesprekken is gebleken, bevestigt dit beeld. Bij verenigingen en instellingen bestaat die behoefte aan dergelijk overleg, mits van een niet vrijblijvende inhoud, in ieder geval nadrukkelijk. Het leggen van verbindingen tussen gemeentelijke ambities en de voorwaarden waaronder subsidies worden verstrekt kan beter. De subsidieverstreking is te weinig afhankelijk gemaakt van de mate waarin prestaties worden geleverd die vanuit beleidsoogpunt worden gewenst.

Bij de geldende spelregels voor activiteitensubsidies lopen dientengevolge ‘input’-condities (voorwaarden inzake de bedrijfsvoering) en ‘output’-condities (voorwaarden inzake te leveren prestaties) dwars door elkaar. Een heldere en eenduidige keuze voor één van beide is geboden. Er is tot op heden niet voor gekozen om activiteitensubsidies - vanaf een nadere te bepalen omvang - te vervangen door een gestandaardiseerde werkwijze met aan ‘output’ gerelateerde subsidies. Een werkwijze met als bijkomend voordeel dat de gemeente zich in beginsel niet hoeft te bemoeien met de wijze waarop de gesubsidieerde vereniging of instelling haar prestaties en resultaten verwezenlijkt. De gemeente kan immers buiten de bedrijfsvoering (personeel, financieel en materieel beleid) van de betrokken vereniging of instelling blijven en is derhalve evenmin capaciteit kwijt aan bemoeienis met en controle op de exploitatie.

Meerjarige subsidiecontracten ontbreken

In het administratieve proces aangaande welzijnssubsidies zijn positief te waarderen vereenvoudigingen aangebracht door ontvangers van subsidiebedragen van minder dan € 5.000 te ontheffen van de verplichting een jaarrekening in te zenden en heldere normen voor bestemmingsreserves en een algemene reserve in te voeren. De stap naar meerjarige subsidiecontracten, waarmee een aanzienlijke reductie van administratieve inspanningen kan worden gerealiseerd, is echter nog niet gezet.

Procedure subsidiebeschikkingen niet conform wet

De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) brengt een scheiding aan tussen ‘subsidieverlening’ (voorlopige subsidietoekenning met bijbehorende bevoorschotting) en ‘subsidievaststelling’ (definitieve toekenning na verantwoording door subsidie-ontvanger). De gemeente Wijdmeren volgt deze procedure niet: toekenning houdt tegelijk vaststelling in.

Administratieve uitvoering versnipperd

De afdeling MSZ beheert en voert de administratie van een groot aantal subsidies. Andere afdelingen beheren en administreren slechts één of een beperkt aantal (soms vrij kleine) subsidies. Het is niet doelmatig de administratieve afhandeling zo gespreid te doen plaatsvinden. De voordelen die - zonder aantasting van beleidsmatige 'pervoerderschappen' – door concentratie vallen te behalen, worden niet geboekt.

Preventieve werking sanctiebepalingen

Tot voor kort werd een vrij tolerante houding ingenomen tegenover subsidie-aanvragers/-ontvangers die een loopje namen met de regels van het spel. Van de bevoegdheid om aanvragen niet in behandeling te nemen of subsidies terug te vorderen is tot op heden geen gebruik gemaakt. Wel heeft het tevorenannonceren van de mogelijke toepassing van sancties tot meer discipline geleid.

Ambtelijke kwaliteit toereikend, capaciteit krap bemeten

Voor zover uit mededelingen van politieke ambtsdragers en van (een beperkt aantal geïnterviewde) subsidie-ontvangende instellingen/verenigingen valt op te maken, voldoet de kwaliteit van de ambtelijke beleidsvoorbereiding en –uitvoering aan de eisen. In kwantitatieve zin bevindt de capaciteit van de ambtelijke ondersteuning zich op een minimaal niveau. De krap bemeten menskracht heeft in ieder geval tot gevolg dat er weinig aandacht kan worden gegeven aan het 'groot onderhoud' waar het subsidiestelsel om vraagt. Er ontbreekt op ambtelijk niveau capaciteit voor het bewaken van de eenheid van het subsidiebeleid van de gemeente, voor het initiëren van vernieuwingen in het subsidie-instrumentarium en voor het toezien op de doelmatigheid van het subsidieproces en het stroomlijnen van de administratieve procedures.

Samenvattend oordeel over effectiviteit en doelmatigheid

Het subsidiestelsel van de gemeente Wijdmeren is te weinig effectief omdat niet valt na te gaan in welke mate subsidies bijdragen aan het bereiken van doelstellingen van gemeentelijk beleid. De oorzaken hiervan zijn terug te voeren op de omstandigheid dat (a) beleidsdoelen die houvast moeten bieden voor de subsidiëring niet of niet toereikend zijn geformuleerd, (b) mogelijke verbindingen tussen subsidiabele activiteiten en beleidsdoelen onvoldoende zijn geëxpliciteerd en (c) niet is voorzien in mogelijkheden om de effecten van subsidies na te meten.

De doelmatigheid schiet door de gebrekkige effectiviteit eveneens tekort. De door het gemeentelijk apparaat en de subsidie-ontvangers geleverde inspanningen in aanvraag-, besluitvormings- en verantwoordingsproces zijn weliswaar van een beperkte omvang, maar niet steeds op de juiste vragen en antwoorden gericht.

7. AANBEVELINGEN

1. Maak de indirecte subsidies zichtbaar

Teneinde een volledig en betrouwbaar inzicht te bieden in de financiële steun die door de gemeente Wijdmeren aan verenigingen en instellingen wordt verschaft, is het gewenst naast de directe subsidies ook de indirecte ('verborgen' of 'verkapte') subsidies expliciet zichtbaar te maken. Dit dient zowel in de Programmabegroting als in de subsidietoekenning aan individuele subsidie-ontvangers te geschieden. Hoewel de indirecte subsidie in strikt juridische zin geen inkomensoverdracht is zoals de directe subsidie, zou in de toekomst in het verkeer met de verenigingen en instellingen de term subsidie steeds moeten worden gebezigd als optelsom van directe en indirecte subsidie. Het verdient aanbeveling om in de individuele subsidiebeschikkingen - waar van toepassing - beide componenten van de jaarlijkse financiële steun te specificeren:

- ◆ de subsidie à fonds perdu (directe subsidie)
- ◆ de korting op de huur van de gemeentelijke accommodatie (indirecte subsidie).

2. Stel een formeel toetsingskader vast

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het gewenst een integraal toetsingskader vast te stellen voor zowel de welzijnssubsidies als de overige subsidies. Op deze wijze verantwoordt de gemeente zich vooraf over het waarom, hoe, wat en wie van de

subsidieverlening en wordt aan (potentiële) rechthebbenden duidelijk gemaakt aan welke eisen en criteria moet worden voldaan om in aanmerking te komen voor financiële bijstand.

3. Herzie de Algemene Subsidieverordening 2007

De nieuwe Algemene Subsidieverordening die in september 2007 is vastgesteld vraagt om herziening. Omschrijf op welke beleidsterreinen subsidieverlening kan plaatsvinden en schrap het begrip 'ledensubsidie'.

4. Breng in de Programmabegroting de inzet van het subsidie-instrument beter over het voetlicht

De Programmabegroting dient in de toekomst meer en betere antwoorden te bevatten op vragen over de positie van het subsidiestelsel als beleidsinstrumentarium. Duidelijkheid moet worden gegeven over de doelen – in termen van maatschappelijke effecten - die met subsidieverlening worden beoogd, over de activiteiten waarmee die doelen kunnen worden bereikt en over de activiteiten die de gemeente met behulp van subsidies wil stimuleren.

5. Voer budgetsubsidies in

Aanbevolen wordt in het vervolg voor zowel de welzijnssector als de overige sectoren twee soorten structurele subsidies te onderscheiden en in het toetsingskader (zie aanbeveling 2) op te nemen:

- ◆ **Budgetsubsidies**
- ◆ **Stimuleringssubsidies**

Onder een **budgetsubsidie** wordt verstaan een subsidie waarbij de gemeente de hoogte van de subsidie direct in verband brengt met de kwantiteit en kwaliteit van de resultaten die door de subsidie-ontvanger worden geboekt. Aan de subsidie liggen prestatie-afspraken ten grondslag. De subsidie-ontvanger zegt toe een bepaald resultaat te halen (bijvoorbeeld: aantal jeugdleden, aantal cursussen, aantal toegangskaartjes, aantal peuters in een peuterspeelzaal) en ontvangt daarvoor een bepaalde subsidie. Indien de subsidie-ontvanger de afgesproken prestatie niet ten volle levert (minder jeugdleden, te weinig cursussen, te weinig verkochte kaartjes, minder peuters) wordt de subsidie verlaagd. Door de subsidies te relateren aan 'output', dat wil zeggen aan te leveren prestaties, komt een rechtstreekse band tot stand met de meetbare beleidsdoelen die in de gemeentelijke Programmabegroting behoren te worden geformuleerd.

Essentieel bij budgetsubsidieëring is dat de gemeente zich in principe niet bemoeit met de wijze waarop de betrokken organisatie of instelling haar resultaten

verwezenlijkt. De gemeente blijft buiten de bedrijfsvoering ('input' in de vorm van personeel, financiën en materieel) van de organisatie of instelling en is derhalve evenmin capaciteit kwijt aan bemoeienis met en controle op de exploitatie. Het is duidelijk dat de werklust die prestatie-afspraken met zich brengen alleen verantwoord is bij substantiële subsidiebedragen (als optelsom van directe en indirecte subsidies).

Denkbaar is een minimum-bedrag van € 10.000.

Tot de **stimuleringsubsidies** kunnen dan worden gerekend alle (directe+indirecte) subsidies tot € 10.000. Met een stimuleringssubsidie wordt financiële steun gegeven aan de doelstelling en globale activiteiten van de gesubsidieerde vereniging of instelling, zonder dat daaraan een concrete afspraak over te leveren prestaties ten grondslag ligt. Deze subsidie kent een lichter verantwoordingsregiem - zowel vooraf als achteraf - dan de budgetsubsidie. De nu reeds voor subsidies tot € 5.000 geldende ontheffing van het indienen van een jaarrekening zou voor alle subsidies onder de €10.000-grens kunnen gaan gelden. Wat de verantwoording vooraf betreft kan het huidige format van de subsidie-aanvraag worden gehandhaafd, met dien verstande dat de vraag naar werkplannen en prestatieprognoses voor deze subsidiecategorie wordt geschrapt. Bij benadering zou rond 95 van de huidige (rond 110) gesubsidieerde verenigingen/instellingen voor een stimuleringssubsidie in aanmerking komen. Daar dient tegenover te staan dat elke subsidie onder €10.000 elke 4 of 5 jaar grondig wordt geëvalueerd op bereikte prestaties en resultaten. Hetgeen betekent dat elk jaar een groep van 15 tot 20 van dergelijke subsidies onder de loep wordt genomen.

6. Kies bij budgetsubsidies voor evalueerbare prestatie-afspraken

Het is zaak bij de subsidieverlening van substantiële omvang (optelsom van directe en indirecte subsidie jaarlijks €10.000 of hoger) overeenstemming met de subsidie-ontvanger te hebben over de doelstelling van de gesubsidieerde activiteiten en over de met die activiteiten te bereiken doelgroepen. Een duidelijke relatie moet aanwezig zijn met doelen en doelgroepen van een of meer gemeentelijke beleidsprogramma's. Verder dient er een duidelijk verband te worden gelegd tussen de verleende subsidie en de te bereiken resultaten. Met elke gegadigde voor een budgetsubsidie dienen deze zaken in een jaarlijks subsidie-overleg aan de orde te komen. Hiermee wordt tevens voorzien in de uit gesprekken van de rekenkamercommissie gebleken manifeste behoefte van gesubsidieerde verenigingen en instellingen om op passende momenten in de beleidscyclus overleg met het gemeentebestuur te voeren.

De resultaten van de subsidieverlening worden evalueerbaar wanneer de gemaakte prestatie-afspraken aan enkele eisen voldoen:

- ◆ specifiek: de afspraken zijn geformuleerd in eenduidig te interpreteren termen;
- ◆ meetbaar: het bereiken van te behalen resultaten is in eenduidige normen omschreven;
- ◆ tijdsgebonden: termijnen zijn concreet vastgelegd.

De evalueerbaarheid wordt gediend met een verstandige, no-nonsense keuze van in de subsidie-afpraak vast te leggen prestatie-indicatoren. Een greep uit de ruime variëteit aan denkbare indicatoren: aantal te houden evenementen, aantal te behandelen cliënten, aantal deelnemers aan te organiseren activiteiten, aantal leden, enz.

In de beschikking voor de te verlenen (voorlopige) budgetsubsidie dient te worden vastgelegd welke financiële gevolgen het - binnen een bepaalde bandbreedte - niet voldoen aan bepaalde indicatoren zal hebben voor de vaststelling van de definitieve subsidie.

7. Creëer een beleidsruimte voor het belonen van uitzonderlijke prestaties

De budgetplafonds die voor de onderscheiden categorieën welzijnssubsidies gelden, hebben tot gevolg dat bij toekenning van een hoger bedrag aan een van de gesubsidieerden de andere subsidie-ontvangers daarvoor onmiddellijk financieel worden gestraft. Een extra bedrag kan bij de geldende spelregels alleen door herverdeling beschikbaar komen. Aanbevolen wordt daarom een afzonderlijk budget te reserveren dat het mogelijk maakt bepaalde bijzondere prestaties te belonen zonder andere gegadigden tekort te doen. De premie voor een dergelijke uitzonderlijke prestatie, die vanuit gemeentelijk beleidsoogpunt van belang wordt geacht, kan bij de voorlopige subsidietoekening in het vooruitzicht worden gesteld en bij realisatie van het voornemen door de vereniging of instelling tot uitkering leiden.

8. Experimenteer met meerjarige subsidie-contracten

Meerjarige subsidie-overeenkomsten maken het uitstippelen van een koers voor de langere termijn en een koersvaste beleidsuitvoering beter mogelijk. Bovendien levert een dergelijke aanpak besparingen in tijd en aandacht op. Voorgesteld wordt een beperkt aantal pilot-projecten te kiezen voor het beproeven van subsidiecontacten voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar.

9. Richt procedure subsidiebeschikkingen in overeenkomstig de wet

Het is van belang de wettelijk voorgeschreven procedure van een voorlopige subsidiebeschikking, die - na verantwoording door de subsidie-ontvanger - wordt

gevolgd door een definitieve beschikking in ere te herstellen.

Bij invoering van stimuleringssubsidies (zie aanbeveling 5) ware de procedure voor deze categorie kort te sluiten. Dit is mogelijk door in de toekenningsbrief - gelet op artikel 4.45 van de AWB - een juridisch sluitende formule te kiezen, die de voorlopige toekenning gelijkstelt aan een definitieve subsidievestiging.

10. Concentreer de administratieve uitvoering

Aanbevolen wordt - onder handhaving van de inhoudelijke verantwoordelijkheden ('penvoerderschappen') - de gehele administratieve afhandeling van alle van gemeentewege verstrekte subsidies bij de afdeling Maatschappelijke en Sociale Zaken te concentreren en deze afdeling daarvoor toe te rusten. Deze concentratie maakt het tevens mogelijk meer en beter dan tot nu toe gebruik te maken van automatiseringsoplossingen.

11. Wijs een functionaris aan voor de kwaliteitsbewaking van het subsidiebeleid

Het verdient overweging een functionaris aan te wijzen die de eenheid van het subsidiebeleid bewaakt, vernieuwingen in het subsidie-instrumentarium initieert en toeziet op de doelmatigheid van het subsidieproces. Denkbaar is dat het hoofd Maatschappelijke en Sociale Zaken deze taak op zich neemt.

8. BESTUURLIJK WEDERHOOR

Reactie op het rapport van de rekenkamer commissie over het subsidiebeleid van de gemeente Wijdmeren

Vooraf

Voordat verder op de inhoud van het rapport wordt ingegaan is het goed om even stil te staan bij het doel van een subsidieverstrekking. Iedere gemeente bepaalt voor zich welke functie subsidiebeleid heeft. Voor Wijdmeren geldt dat subsidie moet bijdragen aan het bereiken van een beleidsdoelstelling. Die beleidsdoelstelling is voor de verschillende beleidsterreinen in meer of mindere mate omschreven. Daarbij is nadrukkelijk uitgegaan van de kaders die door de gemeenteraad (werkgroep Van de Broeck) zijn gesteld. Het subsidieproces is ondergeschikt aan andere activiteiten van de gemeentelijke organisatie waarmee beleid wordt gerealiseerd. Uitvoering van het proces van subsidies moet dan ook bij voorkeur zo efficiënt en regelarm mogelijk worden ingevuld binnen de mogelijkheden die de Awb scheidt. Het college kiest ook niet voor een grote heroverweging van de wijze van uitvoering van het subsidiebeleid. Het is dan ook belangrijk de reactie op de aanbevelingen van dit rapport met deze achtergrond te lezen.

Algemeen

Het rapport geeft een goede weergave van de situatie op het subsidieterrein. De opmerkingen over diverse aspecten van het subsidiebeleid, de organisatorische verhoudingen en procedures kloppen. Ook de opmerkingen over de dossieropbouw zijn juist.

De rekenkamercommissie heeft per aanbeveling gekeken hoe verbetering kan worden aangebracht in het proces van subsidieverlening. Wij onderschrijven de juridische adviezen die door hen worden gegeven overigens niet. Bij de aanbeveling die het betreft gaan wij hierop in.

Niet alle signalen zijn onderdeel van het subsidieproces. Juist vanwege het bereiken van doelstellingen in beleid is het zaak te kijken naar de functie die een activiteit voor de inwoners in een bepaalde kern vervuld. Een activiteit kan bijdragen aan de leefbaarheid van de kernen maar hoeft geen gevolgen te hebben voor de ledenaantallen van een vereniging. Het is niet makkelijk om de juiste prestaties te meten voor het functioneren van een vereniging. De conclusie van het rapport richt zich hierop.

De samenvatting geeft aan dat het subsidiestelsel weinig effectief is. Er is niet na te gaan in welke mate subsidies bijdragen aan de doelstellingen van het gemeentelijk beleid. Een van de oorzaken hiervan is dat niet voorzien is in mogelijkheden om de effecten te meten.

Dit hangt samen met de keuze om prestatie indicatoren op te stellen en deze te koppelen aan de prestaties van de instellingen. Binnen gemeentelijk subsidieland is dit een oude discussie. Wanneer is prestatiemeting zinvol?

De hoogten van de subsidies in Wijdmeren, een aantal grote subsidieontvangers boven de € 10.000,00 uitgezonderd, maken het in beginsel onmogelijk te beoordelen waardoor een bepaald effect veroorzaakt wordt. De beleidslijn die thans wordt gehanteerd is dat ontvangers van een subsidiebedrag van minder dan € 5000,- geen jaarrekening ter controle behoeven in te zenden,

terwijl de uitvoering slechts steekproefsgewijs wordt gecontroleerd. (raadsbesluit 21 september 2006; intrekking subsidieverordening)

Daarom is alleen voor grotere (directe) subsidieontvangers een vorm van prestatiemeting zinvol. Van de 99 subsidieontvangers in 2008 blijven er dan 12 over (zie bijlage 3).

Dit komt omdat verbeteringen aan deelname van activiteiten of veranderingen in gedrag wel zijn te meten, maar dat niet altijd duidelijk is waaraan die verandering is toe te schrijven.

Om die reden kiezen wij er voor om de suggestie bij aanbeveling 5 te volgen en voor subsidie onder de € 10.000,00 geen effectmeting en dus prestaties te koppelen aan de subsidie. Dit maakt het mogelijk het subsidieproces verregaand te vereenvoudigen en zo de regeldruk voor verenigingen te verminderen. Het rapport geeft daarvoor goede suggesties.

Wij onderschrijven de opmerkingen over de krappe ambtelijke capaciteit voor de uitvoering van subsidiebeleid. Daarom is het zo belangrijk dat het proces zo efficiënt mogelijk wordt uitgevoerd.

Reactie per aanbeveling:

In hoofdstuk 6 worden de bevindingen opgesomd die in hoofdstuk 7 worden vertaald naar de aanbevelingen.

1. Maak de indirecte subsidies zichtbaar.

Wij ondersteunen deze aanbeveling zeker. Op pagina 10 van het rapport is duidelijk gemaakt dat de hoogte van de indirecte subsidies vrijwel gelijk is aan de directe subsidies. De hoogte van de indirecte subsidies neemt nog toe wanneer men rekening houdt met de investeringen in 2008 en 2009 die nog plaatsvinden.

Het is hierbij wel van belang in de toekomst de term “indirecte subsidies” te vermijden, ondanks dat de rekenkamer dit adviseert. Zoals in het rapport wordt aangegeven; in de zin van de Awb is hier geen sprake van een subsidie. Beter is het te spreken over “indirecte bijdragen” aan verenigingen. Deze kunnen in een raadsvoorstel worden aangegeven naast de toekenning van de directe subsidies. In de subsidiebeschikking is dit niet wenselijk. Dit wekt wellicht verwarring bij de subsidieontvangers.

Conclusie: Aanbeveling overnemen.

2. Stel een formeel toetsingskader vast

Ook deze aanbeveling ondersteunen wij. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen een formeel toetsingskader, zijnde de Awb en de tekst in de Algemene subsidie verordening en een materieel toetsingskader waarin het inhoudelijke beleidskader voor subsidie is vastgelegd en meer is uitgewerkt. Wij nemen aan dat de Rekenkamer dit laatste bedoelt.

De formele inhoudelijke criteria zijn in beperkte mate neergelegd in de Algemene subsidieverordening. Het formele toetsingskader is in Wijdmeren dus reeds vastgesteld. Bij het volgende onderdeel, aanbeveling 3, komen we hierop terug.

Het materiele toetsingskader is wel aanwezig in verschillende documenten maar zou in een afzonderlijk beleidskader moeten worden vastgesteld. De inhoudelijke voorstellen onder de punten 5,6 en 7 kunnen daar een plek krijgen. Daar komt de uitvoering van dit materiele toetsingskader aan de orde.

Conclusie: Aanbeveling als materieel toetsingskader overnemen.

3. Herzie de Algemene Subsidieverordening

Wij ondersteunen deze aanbeveling niet. De nieuwe verordening voldoet aan de minimale eisen van de Awb. Deze verordening geeft weliswaar niet specifiek aan voor welke categorieën subsidie mogelijk is, maar de verordening geeft in artikel 1 als eerste aan dat deze voor alle subsidieverstrekkings van toepassing is. In lid vier wordt ingegaan op de categorieën die alleen voor de ledensubsidies gelden.

Wij hebben bewust voor een summierere verordening gekozen. De verwijzing in lid 2 en 3 maakt dit mogelijk door de gehele afdeling 4.2.8. van toepassing te verklaren op alle subsidiering in Wijdemeren;

“(2. In afwijking van het eerste lid kan het college bepalen dat de verordening niet geldt in de onder artikel 4:23, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde gevallen.

3. Op alle subsidieverstrekkings per boekjaar is afdeling 4.2.8. Algemene wet bestuursrecht van toepassing.)”

Afdeling 4.2.8. is een facultatieve afdeling die alleen geldt als deze in een verordening expliciet van toepassing is verklaard op de subsidiering in een gemeente. Dit komt voor uit de wens om zo min mogelijk in een verordening te willen vastleggen en hangt dus samen met art. 4.23 lid 3. Het toepassen van afdeling 4.2.8. komt daarvoor in de plaats.

Op pagina 12 van het rapport ziet de rekenkamer ledensubsidie als een exploitatiesubsidie. Dit is niet juist. De subsidie voor de aantallen leden staat geheel los van het resultaat van de exploitatie. Bij ledensubsidie stelt de raad een beschikbaar budget vast dat verdeeld wordt onder het totaal aantal leden van een subsidiegroep. Dit is ook de reden voor een nieuwe verordening omdat de systematiek van een subsidie op basis van ledenaantallen, los van exploitatieresultaat, een wettelijke grondslag vereist. Artikel 4:23, derde lid, van de Awb, vermeldt de uitzonderingen op het vereiste van een wettelijke grondslag. De (jeugd)ledensubsidies vallen hier niet onder.

Wijdemeren kiest er voor om een vorm van ledensubsidie te handhaven. Om die reden kan deze term in de subsidie verordening niet worden verwijderd. Daarbij vinden wij het wenselijk de huidige bovengrens voor (jeugd)ledensubsidies los te laten omdat bij toename van het aantal leden van één vereniging dit ten kosten gaat van de subsidie aan een andere vereniging. Dit is een onwenselijke situatie.

Op pag. 18. van het rapport onder opmerking 2. wordt aangegeven dat indien outputcriteria (b.v. ledentallen) worden toegepast er een cumulatie met inputcriteria optreedt omdat de subsidiegever tevens eisen stelt aan de exploitatie. Een voortoets op het vermogen van een vereniging in verband met het recht op subsidie staat los van de exploitatie.

Conclusie: aanbeveling niet overnemen

Noot voor de ledensubsidies: Op pagina 21 geeft de rekenkamer aan dat voor ledensubsidies geen ledenlijsten worden gevraagd. Dit is niet juist. Van alle sport- en muziekverenigings worden ledenlijsten gevraagd. Op deze lijst zijn NAW gegevens en geboortedata terug te vinden.

4. Breng in de programmabegroting de inzet van het subsidie-instrument beter voor het voetlicht

Het is op zich goed aan te geven wat de gemeente met het verstrekken van subsidie wil bereiken. Zoals in de algemene reactie al is verwoord moet het effect – zeker van de lagere subsidies – niet worden overschat. De subsidieverlening kan een bijdrage leveren aan het bereiken van bepaalde

doelstellingen. Subsidieverlening is verder een uitvoeringsmaatregel van breder beleid (is geen op zichzelf staande kerntaak en deze moet zo min mogelijk tijd kosten).

Conclusie: aanbeveling overnemen

5. Voer budgetsubsidies in

Deze aanbeveling is eigenlijk niet los te zien van aanbeveling 6 en aanbeveling 2.

Het is een goede suggestie om aan een subsidie een voorwaarde ten aanzien van de activiteit te verbinden. De voorwaarde bestaat uit een van te voren afgesproken activiteit of meerdere activiteiten, die goed meetbaar zijn.

Bij deze aanbeveling stelt de rekenkamercommissie voor om te kijken naar een onderscheid in aanpak van budgetsubsiëring, bijvoorbeeld door de hoogte van de subsidie bij deze voorwaarden te betrekken.

Voorgesteld wordt om voor subsidies onder de € 10.000,00 een vereenvoudigd regime vast te stellen en hiervoor geen effectmeting en dus prestaties te koppelen aan de subsidie.

Dit maakt het mogelijk het subsidieproces verregaand te vereenvoudigen en zo de regeldruk voor verenigingen te verminderen.

Conclusie: Aanbeveling overnemen in relatie met 2 en 6

6. Kies bij budgetsubsidies voor evalueerbare prestatieafspraken.

Deze aanbeveling kan niet los gezien worden van de vorige. Het nieuw te ontwikkelen systeem leidt tot subsidiëring van onder en boven de € 10.000,- waarbij een verschillende aanpak wordt gekozen. Van de 99 subsidieontvangers in 2008 blijven er dan 12 over (zie bijlage 3) waarvoor een prestatie/effectmeting moet worden ontwikkeld die ook zinvol is.

Bij de herziening van het subsidiesysteem zullen wij tevens de huidige normbedragen voor waarderingsubsidies aan moeten passen.

Wij hebben tijd nodig voor het beschrijven van de prestaties die voor instellingen moeten worden vastgesteld. Wij moeten hiervoor een tijdsfasering afspreken. Welke vorm van subsidiëring ook wordt gekozen. De functie die een activiteit in de samenleving vervult moet niet uit het oog worden verloren.

Conclusie: Aanbeveling overnemen in relatie met 2 en 5.

7. Creëer een beleidsruimte voor het belonen van uitzonderlijke prestaties

Het bedrag dat voor de incidentele subsidies beschikbaar is, is hiervoor bedoeld.

Op dit moment voeren wij de regels volgens een strak beleid uit. Een aanpassing van de beleidsregel zou hiervoor een oplossing kunnen zijn.

Conclusie: Aanbeveling overnemen

8. Experimenteer met meerjarige subsidiecontracten.

Op het moment dat duidelijkheid bestaat over de prestaties die wij van instellingen vragen kunnen wij deze ook in meerjarige uitvoeringsafspraken vastleggen. Dit levert op termijn een tijdsbesparing op. Risico hierbij is een mogelijk gebrek aan flexibiliteit bij een veranderende omgeving. Feit is dat zich de afgelopen vier jaren enorm veel wijzigingen in welzijnsbeleid hebben voorgedaan. Als er langdurige overeenkomsten van kracht waren geweest, dan hadden deze weer ontbonden moeten worden. Dat neemt niet weg dat wij met bijv. tweejarige contracten kunnen beginnen indien de gewenste prestaties duidelijk zijn. Ook hier geldt dit alleen voor de grotere organisaties.

Bij deze aanbeveling spreekt de rekenkamercommissie over meerjarige subsidieovereenkomsten. Een subsidieovereenkomst kan niet de beschikking vervangen (Awb 4.36). Wel kan aan de beschikking een uitvoeringsovereenkomst worden gekoppeld. Deze aanbeveling kunnen wij pas uitvoeren nadat aanbeveling 2, 5 en 6 zijn uitgewerkt.

Conclusie: Aanbeveling overnemen

9. Richt procedure subsidiebeschikkingen in overeenkomstig de wet

De beschikkingen zijn overeenkomstig de wet. De Awb geeft de mogelijkheid te werken met een subsidievaststelling zonder voorafgaande subsidieverlening (art. 4.29 Awb). Daar waar de activiteiten van te voren duidelijk zijn en het bijbehorende subsidiebudget eveneens, kunnen wij de vaststellingsbeschikking direct afgeven. Bij het toekomstige eenvoudige subsidieregime voor subsidies onder de € 10.000,00 kunnen wij dit toepassen.

Conclusie: Aanbeveling niet overnemen

10. Concentreer de administratieve uitvoering

Subsidieverstrekking moet bijdragen aan het bereiken van een beleidsdoelstelling. Die beleidsdoelstelling is voor de verschillende beleidsterreinen (toerisme, verkeer, welzijn) in meer of mindere mate omschreven. Het subsidieproces is daaraan ondergeschikt. Op dit moment is het al zo dat de afdeling MSZ de adviezen verzamelt en in één stuk aan de raad voorlegt. Het vervoltraject behoort te liggen bij de productverantwoordelijke die ook de controle op de uitvoering heeft en bevoegd is de subsidie uit te betalen binnen de productgroepen.

Automatiseringsoplossingen zullen voor het beperkte aantal te verstrekken beschikkingen geen oplossing zijn. Daarvoor is het aantal van ca. 100 beschikkingen te klein.

Conclusie: Aanbeveling niet overnemen

11. Wijs een functionaris aan voor de kwaliteitsbewaking van het subsidiebeleid

Bij deze aanbeveling is het de vraag of dit iemand van de afdeling MSZ moet zijn. Steeds meer komt de controle van rechtmatigheid en kwaliteit van het proces te liggen bij een accountant. Wij kunnen er voor kiezen om de controle op financiën neer te leggen. Een kanttekening is wel dat er in dat geval geen juridische toetsing aanwezig is. In elk geval hanteren wij het uitgangspunt dat uitvoering en controle van functies niet in een hand moet liggen. Dit is een overweging om deze controlefunctie juist niet binnen MSZ neer te leggen. Naar het proces van subsidieverlening zal door het management nog een keer gekeken worden, echter het aanwijzen van een functionaris voor de kwaliteitsbewaking achten wij overbodig. Dit is een taak van het management.

Conclusie: aanbeveling niet overnemen.

Burgemeester en wethouders van Wijdmeren, 8 april 2008.

9.NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie heeft op 21 december 2007 haar rapport voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W voorgelegd, met het verzoek vóór 21 januari 2008 zijn zienswijze op de conclusies en aanbevelingen kenbaar te maken. Op 8 april 2008 werd de reactie van het college ontvangen.

Het college blijkt zich in hoge mate te kunnen vinden in de analyses en verbetervoorstellen. De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie worden onderschreven.

De rekenkamercommissie bepaalt zich in dit nawoord tot kanttekeningen bij de argumentatie van het college voor het niet opvolgen van enkele aanbevelingen.

Herziening Algemene Subsidieverordening [aanbeveling 3]

De rekenkamercommissie heeft voorgesteld het begrip ‘ledensubsidie’ uit de Subsidieverordening te schrappen, aangezien het een normale bijdrage in de exploitatielasten van een vereniging betreft. De commissie vindt - waar van toepassing - aantallen (jeugd)leden een geschikte maatstaf voor het verdelen van subsidiegelden, maar is niet overtuigd door de argumenten van het college voor handhaving van het begrip ledensubsidie. Zij ziet geen verschil met andere maatstaven - zoals aantallen deelnemers aan activiteiten, aantallen inwoners per kern, of gewerkte uren door dienstverleners - die eveneens bij de subsidietoekenning worden toegepast maar niet in de subsidieverordening zijn opgenomen. Bovendien gaat het college niet in op het bezwaar dat de definitie van ledensubsidie in de Verordening (“Een subsidie aan een lid van een vereniging....”) principieel strijdig is met het uitgangspunt dat subsidie wordt verleend aan verenigingen en instellingen en niet aan personen.

Voorlopige en definitieve subsidie vaststelling [aanbeveling 9]

Ter bescherming van de juridische positie van de gemeente is het gewenst de subsidie vaststelling te laten voorafgaan door een voorlopige subsidietoekenning. Uiteraard is het alleen noodzakelijk deze procedure te volgen als sprake is van substantiële financiële belangen. Met andere woorden voor subsidies onder € 10.000 kan - zoals ook in de aanbeveling van de rekenkamercommissie vermeld - deze extra administratieve slag worden vermeden. College en rekenkamercommissie lijken het dus eens te zijn.

Concentreer de administratieve uitvoering [aanbeveling 10]

Zoals de rekenkamercommissie duidelijk maakt gaat het haar om een volstrekt neutrale bundeling van administratieve handelingen, die geen inbreuk maakt op beleidsmatig/inhoudelijke verantwoordelijkheden.

Desondanks beroept het college zich op strijdigheid van de voorgestelde efficiencymaatregel met beslissingsbevoegdheden van 'productverantwoordelijken'. Uitvoering van deze aanbeveling tast die bevoegdheden echter op geen enkele wijze aan.

Het college schuift voorts de haalbaarheid van mogelijke automatiseringsoplossingen bij geconcentreerde administratieve uitvoering wel erg makkelijk terzijde. Een standaard softwarepakket kan de gehele subsidieprocedure - indiening aanvragen, registratie, verwerking, bewaking, rapportage - ondersteunen. Met de nodige voordelen voor de toegankelijkheid en betrouwbaarheid van gegevens, het inzicht in de voortgang en een vlotte administratieve afhandeling. Of - zoals het college stelt - de kritische grens voor het gebruik van een dergelijk pakket boven de honderd aanvragen ligt, zal nader moeten blijken.

Bewaken effectiviteit subsidie-instrumentarium[aanbeveling 11]

De rekenkamercommissie heeft een gebrek aan aandacht voor de eenheid van het subsidiebeleid, de effectiviteit van het subsidie-instrumentarium en de doelmatigheid van het subsidieproces geconstateerd. Om in deze lacune te voorzien stelt zij voor een afdelingshoofd aan te wijzen dat de aandacht binnen de organisatie voor deze zaken kan mobiliseren. De rechtmatigheidscontrole - waaraan het college zijn reactie wijdt - heeft de commissie in haar aanbeveling niet op het oog gehad. Van het college mag worden gevraagd zich alsnog over de 'echte' aanbeveling uit te spreken.