



Raadsinformatiebrief

De gemeenteraad van Albrandswaard

Uw brief van:	Ons kenmerk:	336749
Uw kenmerk:	Contact:	W.A. Fijan
Bijlage(n): 2	Doorkiesnummer:	06-11870684
	E-mailadres:	a.fijan@BAR-organisatie.nl
	Datum:	25 mei 2021

Betreft: Rapport Subsidies Albrandswaard

Geachte leden van de Raad,

INLEIDING

Het college van Albrandswaard laat jaarlijks verschillende onderzoeken uitvoeren naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en uitvoering. Eén van de onderzoeken voor 2020 is het onderzoek naar de wijze waarop het uitvoeringsproces van de subsidieverstrekking is georganiseerd bij Albrandswaard. Met de uitvoering van dit onderzoek wordt mede invulling gegeven aan artikel 213a van de gemeentewet.

De afgelopen jaren zijn al diverse verbeteringen doorgevoerd op het gebied van prestatieafspraken bij het verstrekken van subsidies. In 2021 zal het subsidiebeleid van Albrandswaard verder worden geactualiseerd en eventueel nieuw beleid worden bepaald. Vanuit de vakafdeling is aangegeven dat hierbij de aanbevelingen uit het voorliggende onderzoek worden meegenomen.

KERNBOODSCHAP

Onderzocht is welk beleid er is ten aanzien van subsidieverstrekking in Albrandswaard, hoe dit beleid in de organisatie verankerd is en of er verbetermaatregelen nodig zijn.

CONSEQUENTIES

De aanbevelingen uit het rapport Subsidies nemen wij mee bij de al lopende verbeterprocessen binnen de organisatie.

VERVOLG

De betreffende vakafdeling(en) is gevraagd om een plan van aanpak op te stellen met verbeteracties. In een vervolgonderzoek door Concerncontrol zal worden nagegaan in hoeverre de verbeteracties zijn gerealiseerd en de aanbevelingen zijn opgevolgd. Dit vervolgonderzoek wordt uitgevoerd in 2022.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.



BIJLAGEN

1. Het rapport Subsidies Albrandswaard
2. Het bijbehorende actieplan van de vakafdeling

het college van de gemeente Albrandswaard,
de secretaris, de burgemeester,



Hans Cats



drs. Jolanda de Witte

Subsidies

Albrandswaard

2020

INHOUD

1	Aanleiding en doelstelling	3
1.1	AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK	3
2	Onderzoeksvragen en afbakening.....	4
2.1	ONDERZOEKSVRAGEN.....	4
2.2	AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK.....	4
2.3	ONDERZOEKSMETHODE	5
3	Bekende theoretische modellen	6
3.1	INLEIDING	6
3.1	WAAROM WILLEN WE METEN?	6
3.2	WAT KUNNEN WE METEN?	7
3.3	HOE MAKEN WE BELEID MEETBAAR?.....	8
4	Onderzoekresultaten: het beleid.....	9
4.1	INLEIDING	9
4.2	ALGEMENE SUBSIDIEVERORDENING ALBRANDSWAARD 2010.....	9
4.3	ONDERZOEK SUBSIDIEBELEID REKENKAMERCOMMISSIE ALBRANDSWAARD 2010.....	10
4.4	KADERNOTA SUBSIDIEBELEID	13
4.5	UITVOERINGSREGELS VOOR SUBSIDIEVERSTREKKING ALBRANDSWAARD 2011	15
5	Nader bekeken: Stichting openbare bibliotheek Aan Zet en Stichting Welzijn Albrandswaard	16
6	Samenvatting / Conclusies	22
6.1	INLEIDING	22
6.2	BELEID	22
6.3	ONDERZOEK SUBSIDIEBELEID REKENKAMERCOMMISSIE ALBRANDSWAARD 2010.....	23
6.4	PROCESSEN	23
6.5	VASTLEGGEN / ARCHIVEREN INFORMATIE	24
6.6	SMART GEFORMULEERDE DOELSTELLINGEN	24
6.7	VERANTWOORDING	24
6.8	DE BELANGRIJKSTE CONCLUSIES ZIJN:	24
7	Aanbevelingen.....	25
8	Bronnen	25
	Bijlage: De beleidscontext van opdrachtformulering.....	26

1 Aanleiding en doelstelling

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In artikel 213a van de gemeentewet is de eigen onderzoeksfunctie van het college geregeld. Dit artikel luidt:

‘Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.’

Albrandswaard geeft invulling aan de wet met het vaststellen van een eigen Verordening (onderzoeken) doelmatigheid en doeltreffendheid¹. Deze verordening bepaalt dat het college van Albrandswaard jaarlijks preventief organisatiegericht onderzoek verricht bij een gemeentelijke afdeling en/of één themagericht onderzoek binnen de organisatie. Vanuit het college is opdracht gegeven om in 2020 onderzoek te doen naar het proces van financiële subsidieverstrekking in Albrandswaard.

Door het verstrekken van subsidies wil Albrandswaard activiteiten van haar inwoners en verenigingen en overige organisaties stimuleren, beïnvloeden of ontmoedigen. Wanneer subsidies verstrekt worden kunnen kosten verlaagd worden voor de ontvanger van de subsidies of kan een drempel verlaagd worden voor (nieuwe) leden en het organiseren van activiteiten. Hiermee kunnen de beleidsdoelstellingen van Albrandswaard behaald worden. Het is hierbij belangrijk om vast te stellen of het verstrekken van de subsidies het gewenste effect hebben. In dit onderzoek willen we nagaan op welke wijze Albrandswaard subsidies verstrekt en in hoeverre we kunnen vaststellen of de gewenste effecten daadwerkelijk worden bereikt.

Na de oprichting van de BAR-organisatie wordt veel binnen de BAR-organisatie centraal georganiseerd en/of uitgevoerd. De afzonderlijke gemeenten hebben nog wel een eigen Subsidieverordening, Kadernota en Beleidsregels voor subsidieverstrekking. Met een onderzoek naar de uitvoering van het subsidiebeleid en overig vastgesteld beleid, kan inzicht verkregen worden over de effectiviteit en doelmatigheid van het proces.

Met dit onderzoek willen we nagaan of de verstrekte subsidies in Albrandswaard ook daadwerkelijk zichtbaar kunnen bijdragen aan het behalen van door de raad en het college vastgestelde beleidsdoelstellingen en de gewenste effecten. Omdat het onderzoek als gevolg van de Coronacrisis in een beperkte periode moest worden uitgevoerd is gekozen voor een theoretische opzet die als basis gebruikt kan worden voor een verdere optimalisatie van het proces van subsidieverlening. Gezien de beperkt beschikbare tijd voor de uitvoering van dit onderzoek is gebruik gemaakt van bestaande inzichten, onderzoeken en rapportages van derden waaronder gemeenten zoals Hollandse Kroon.

¹ Verordening Onderzoeken doelmatigheid en Doeltreffendheid van de gemeente Albrandswaard (28 juni 2004).

2 Onderzoeksvragen en afbakening

2.1 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

“In hoeverre is het subsidiebeleid van Albrandswaard doelmatig en doeltreffend?”

Ten aanzien van beleid, proces en uitvoering zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Ten aanzien van beleid:

- *‘Welke visie en doelen stelt het huidige subsidiebeleid en hoeverre zijn deze SMART² geformuleerd?’*

Ten aanzien van het proces:

- *‘Hoe verloopt het proces van de aanvraag, het toekennen, vaststellen en verantwoorden van subsidies?’*

Ten aanzien van de uitvoering:

- *‘In hoeverre zijn de (onderbouwingen van de) subsidieaanvragen van de verstrekte subsidies in overeenstemming met de doelen en kaders van het subsidiebeleid?’*
- *‘In hoeverre zijn effecten meetbaar en worden gestelde doelen behaald?’*

2.2 Afbakening van het onderzoek

De onderzoeksvragen geven de begrenzing van het onderzoek aan. In verband met het tijdig opleveren van de onderzoeksresultaten is gekozen voor een beperkte opzet. Gekeken is naar enkele langlopende subsidies uit de jaren 2018 - 2020 omdat bij een subsidieaanvraag uit deze periode aanvraag, uitvoering en vaststelling kan worden beoordeeld.

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) definieert in artikel 4:21 subsidie als volgt: “de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.” Deze definitie van subsidie is ruim opgesteld en kan meer omvatten dan in de Subsidieverordening Albrandswaard (hierna: Subsidieverordening) wordt aangewezen als subsidie.

Subsidies onderscheiden zich in juridische zin slechts door het feit of het een jaarlijkse dan wel incidentele subsidie betreft. Daarom wordt een tweedeling in type subsidies aangebracht en tevens een beperking van het aantal subsidienamen:

Jaarlijkse subsidie

De jaarlijkse subsidie heeft betrekking op voortdurende activiteiten van een rechtspersoon of een natuurlijke persoon en wordt bij voorkeur voor meerdere jaren verstrekt. Hieronder vallen:

- **Budgetsubsidies**
Overeenkomst tussen gemeente en organisatie, of groep van organisaties, waarbij een integraal samenwerkingsverband is ontstaan. Gericht op uitvoering van gemeentelijk beleid, uitgewerkt in te behalen doelstellingen en prestaties, waarbij de subsidieontvanger de uitvoering ter hand neemt.

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

Eenmalige subsidie

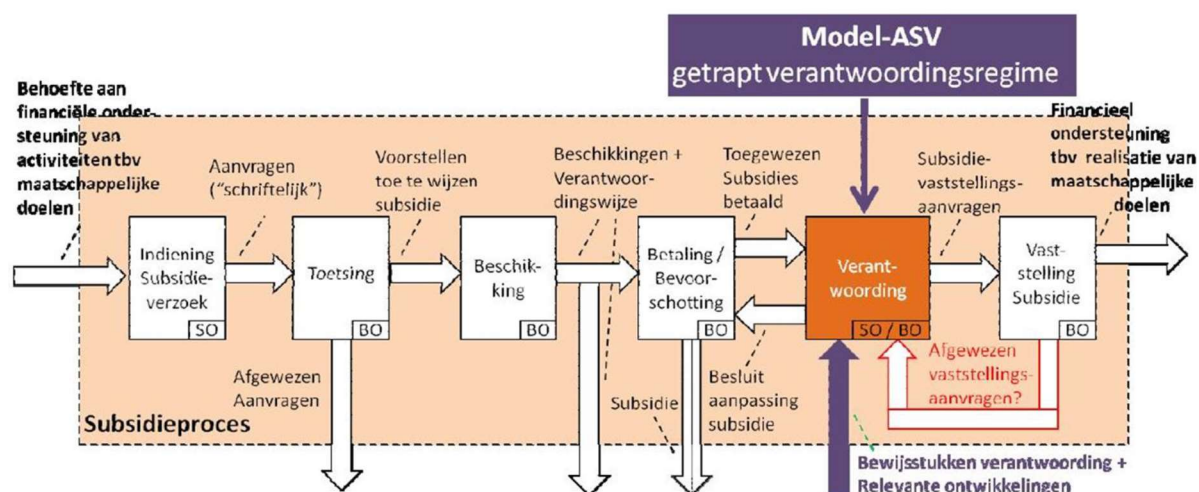
Eenmalige subsidies zijn subsidies die voor een eenmalige activiteit van een rechtspersoon of een natuurlijke persoon: of een activiteit waarvoor het college slechts voor een van te voren bepaalde tijd van maximaal 4 jaar subsidie wil verlenen. Hieronder vallen:

- Projectsubsidies
Een projectsubsidie is tijdelijk en doelgericht. De subsidie is gericht op een prestatie, activiteit, evenement, product of resultaat, die aansluit op gemeentelijk beleid, in tijd beperkt is en inhoudelijk een afgerond resultaat oplevert.
- Investeringsubsidies
Een investeringssubsidie kan worden verkregen voor het verwerven, nieuw te bouwen, uitbreiden, of het renoveren van accommodaties.

Het onderzoek beperkt zich tot de in de subsidieverordening en beleidsregels voor subsidieverstrekking genoemde subsidies.

2.3 Onderzoeksmethode

Bij het theoretisch kader (hoofdstuk 3) maken we gebruik van een literatuurstudie. Dit hoofdstuk biedt kaders vanuit verschillende onderzoeken voor het bepalen van de effectiviteit van beleid. Voor het onderzoek naar het beleid (hoofdstuk 4) analyseren we de relevante beleidsstukken van Albrandswaard. We houden het beleid tegen het licht. De studie naar het proces subsidiebeleid (hoofdstuk 5) is vooral beschrijvend van aard; we behandelen het proces van aanvraag tot verantwoording. Het tweede deel van dit hoofdstuk betreft het onderzoek naar de uitvoering. Hierbij analyseren we een verstrekte subsidie van het jaar 2018 - 2020. We kijken hierbij naar de aanvraag, doelen, activiteiten, verantwoording en bedrag.



Afbeelding 1:

Uit de rapportage QuickScans Subsidieproces en beleid, Contractbeheer en contractmanagement juni 2017. (Nicole Heuts en Henk Zomer)

3 Bekende theoretische modellen

3.1. Inleiding

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het belangrijk om een aantal criteria te hebben waaraan we het beleid, het proces en de uitvoering kunnen toetsen. Door het bepalen van SMART geformuleerde doelstellingen en gebruik te maken van de juiste indicatoren bepalen we wat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van beleid. We doen dit aan de hand van bekende modellen.

In de tachtiger jaren van de vorige eeuw ontstond het New Public Management (NPM) met de doelmatigheid en doeltreffendheid als basis. Het NPM wil publieke organisaties veranderen in organisaties waarbij meetbare prestaties of effecten, effectiviteit en efficiëntie centraal staan.

Begin deze eeuw hebben onderzoeken aangetoond dat er veel onduidelijkheid is over de effectiviteit van subsidies en dat meetbare effecten en evaluaties vaak ontbreken³. Het is belangrijk dat we eerst bepalen waarom we willen meten (evaluatie en meetbare effecten) om daarna te bepalen wat we kunnen meten en hoe we dit kunnen doen.

3.1 Waarom willen we meten?

In 2013 voerde C. Masselink een onderzoek uit naar de effect- en prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening⁴. Masselink stelt dat je kennis van de effecten nodig hebt om een beleidsmaatregelen te kunnen beoordelen.

Door effecten te meten kunnen we nagaan of een maatregel ook gewerkt heeft. Vervolgens kunnen we een evaluatie uitvoeren en met de uitkomsten hiervan het beleid weer bijsturen. De opgedane kennis zorgt uiteindelijk voor een betere planning voor het verdelen van de middelen.

Dit leidt tot verbeteringen ten aanzien van:

- de hoeveelheid middelen die ingezet moet worden om de doelstellingen (effecten) te bereiken;
- het verbeteren van de controle zodat tijdig bijgestuurd kan worden wanneer de beoogde doelstellingen niet volledig behaald gaan worden;
- het vaststellen van de effecten is nodig om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid.

Verantwoording

Overheidsmiddelen moeten efficiënt en effectief besteed worden. Daarover dient het college periodiek verantwoording af te leggen aan de raad. De raad heeft in dit opzicht een kaderstellende en toetsende rol. Wanneer de beoogde effecten niet bij voorbaat vastliggen en deze niet getoetst worden kan ook niet goed vastgesteld worden of de besteding van publieke middelen rechtmatig, doeltreffend en doelmatig zijn uitgevoerd.

Periodiek rapporteren over de mate waarin de geleverde prestaties zijn gerealiseerd en de beoogde effecten is daarbij belangrijk. Het leveren van deze informatie is niet alleen een taak van de ambtelijke organisatie maar ook van bijvoorbeeld de stichting, vereniging of overige ontvanger van subsidies. Hierdoor kan uiteindelijk verantwoording afgelegd worden aan de inwoners van Albrandswaard.

Bij het afleggen van verantwoording moet wel rekening gehouden worden met de hoeveelheid beschikbare informatie binnen de BAR-organisatie en bij de ontvangers van subsidies. Het maken van rapporten is vaak een tijdrovende bezigheid die bij gelijkblijvende formatie de kwaliteit van de uitvoering van andere (kern)taken onder druk kan zetten. Er dient daarom een balans te zijn tussen het beoogde doel van verantwoording afleggen en het tijdsbeslag op de interne en externe organisatie(s).

³ De Algemene Rekenkamer, Leer van subsidie-evaluaties, 2011; C. Masselink, Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening, 2013.

⁴ C. Masselink, Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening, 2013

3.2 Wat kunnen we meten?

Het vaststellen en beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid kan niet zonder het eerst vaststellen van de gemeentelijke doelstellingen. De mate waarin deze doelstellingen zijn gerealiseerd bepaalt uiteindelijk hoe effectief de maatregelen geweest zijn. (SMART geformuleerde doelstellingen)

Een doel is een staat of situatie die een organisatie (of individu) wil bereiken. Een officiële doelstelling van een organisatie als geheel is vaak breed en vaag.⁵ Deze is vergelijkbaar met wat in het artikel van Stade Advies⁶ wordt gedefinieerd als maatschappelijk effect: “een globale ambitie welke de overheid in de samenleving wil bereiken in een bepaald tijdsbestek.”

Om te beoordelen of deze lange termijn doelen behaald worden, moeten operationele doelstellingen voor de korte termijn opgesteld worden. Een operationele doelstelling heeft betrekking op een kleiner deel, is specifiek en makkelijker meetbaar aan de hand van kritieke prestatie-indicatoren. Het hiervoor genoemde artikel van Stade Advies spreekt op dit niveau van beleidsdoelstellingen en resultaten. “Een beleidsdoelstelling is een concreet, meetbaar doel, waar mogelijk SMART geformuleerd, dat gerealiseerd moet worden in een bepaalde periode en dat bijdraagt aan het realiseren van het gewenste maatschappelijke effect.” Voor het realiseren van beleidsdoelstellingen worden resultaten geformuleerd: “een resultaat is een aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerde baat die een of meerdere diensten (bij burgers) teweegbrengt, en daarmee bijdraagt aan de beleidsdoelstelling c.q. het maatschappelijk effect. Resultaten zijn, indien over concrete gegevens/cijfers beschikt kan worden, SMART geformuleerd.”

Uit bovenstaande blijkt dat officiële doelstellingen of maatschappelijke effecten niet eenvoudig meetbaar zijn. Maar door deze te operationaliseren en te concretiseren in beleidsdoelstellingen en resultaten kan gekomen worden tot een meetbaar beleid. Gemeten kan worden of de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de subsidieverlening behaald worden en de effectiviteit van het subsidiebeleid kan bepaald worden. Er moeten dan wel expliciete, eenduidige en duidelijke beleidsdoelstellingen zijn.

Of beleidsdoelen behaald worden kan worden nagegaan door prestatiemeting. Dit is het verzamelen, beoordelen en gebruiken van informatie over prestaties. Prestaties zijn goederen of diensten als resultaat van bepaalde activiteiten. Over deze prestaties willen we informatie hebben in de vorm van: *input*, *output* en *outcome*. Bij de input gaat het om de ingezette middelen. De output betreft handelingen die verricht worden, zoals het aantal activiteiten. We kunnen de doelmatigheid meten door te kijken naar de verhouding tussen middelen (input) en resultaten (output). Beleid is doelmatig (efficiënt) als er bepaalde baten met minder kosten of met bepaalde kosten meer baten worden bereikt. Tot slot gaat outcome over de uiteindelijke doelen van beleid, zoals het verbeteren van de volksgezondheid.

Voor het beoordelen van de effectiviteit van beleid willen we de outcome meten. Outcome is in de publieke sector echter lastig te meten. De makkelijker meetbare output wordt daarom vaker gebruikt voor het meten van effectiviteit. De output heeft niet per se een direct verband met de outcome. Zo kunnen we op basis van het aantal nieuwe leden op een voetbalvereniging (output) niet zeggen dat de samenleving gezonder is geworden (outcome). Toch is output is een belangrijk onderdeel van de verantwoording. Bij subsidieverlening gaat het erom dat de activiteiten (output) van de ontvanger (uiteindelijk) bijdragen aan het behalen van beleidsdoelstellingen. Een gemeentelijke doelstelling gericht op verhoogde cultuurparticipatie, is op het operationele niveau van de subsidieontvanger goed meetbaar in termen van output, zoals het aantal leden, lessen of bezoekers. Deze output geeft een beeld van wat de ontvanger doet om haar eigen doelstellingen te bereiken. Bij een effectieve subsidieverlening dragen deze operationele doelstellingen ook bij aan de officiële gemeentelijke doelstellingen.

⁵ C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.

⁶ 5 Stade Advies, *De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten*, 2012.

3.3 Hoe maken we beleid meetbaar?

In de vorige vraag is besproken waarom we willen meten en wat we kunnen meten. In deze paragraaf wordt uiteengezet hoe beleid meetbaar gemaakt kan worden. We maken hiervoor gebruik van de drie W-vragen, het SMART-principe en meetbare indicatoren. Dit zijn hulpmiddelen om duidelijke doelstellingen op te stellen waarvan de effectiviteit en efficiëntie beoordeeld kan worden.

Om prestaties te kunnen meten en zo de effectiviteit van beleid te kunnen beoordelen, moeten we doelstellingen meetbaar formuleren. Een hulpmiddel hierbij is het gebruik van de drie W's.

We stellen hiervoor de volgende 3 vragen:

1. wat willen we bereiken? (en waarom?);
2. wat gaan we daarvoor doen?;
3. wat mag het kosten?

Het SMART-principe wordt veel gebruikt om doelstellingen te beoordelen op controleerbaarheid en meetbaarheid. De doelstelling moet SMART zijn dus:

1. Specifiek (wat willen we? Hoe? En waarom?);
2. Meetbaar (indicatoren);
3. Acceptabel of Aanvaardbaar;
4. Realistisch;
5. Tijdgebonden.⁷

Een doelstelling maken we meetbaar door bepaalde verwachtingen op te stellen, zogenaamde indicatoren. Aan de hand van de indicatoren bepalen we de mate waarin een doelstelling is behaald. Ook de indicatoren moeten SMART worden opgesteld. Er zijn diverse soorten indicatoren, waaronder een effecten-, gebruiks-, prestatie-, proces- en middelenindicator. De effectenindicator meet de eerder genoemde outcome. Een gebruiksindicator meet het aantal gebruikers of bezoekers. Een prestatie-indicator meet het aantal diensten, activiteiten of producten. De laatste twee zijn dus bruikbare indicatoren voor het meten van output. Ze dragen beide bij aan de beoordeling van de mate waarin een activiteit bijdraagt aan een operationele doelstelling (van een subsidie-ontvanger)

⁷ Een uitgebreide omschrijving van het SMART-principe is opgenomen in het artikel van StadsAdvies, De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten, 2012. Zie de bijlage bij dit rapport (pagina 25).

4 Onderzoeksresultaten: het beleid

4.1 Inleiding

In 2014 is de BAR-organisatie gestart, het samenwerkingsverband tussen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Binnen dit samenwerkingsverband wordt daar waar mogelijk geprobeerd om het subsidieproces doelmatig en efficiënt te laten verlopen. Door van elkaar te leren en daar waar mogelijk samen te werken. De drie samenwerkende gemeenten blijven wel autonoom wat betreft het eigen subsidiebeleid. Zo heeft elke gemeente haar eigen subsidieverordening en beleidsregels voor de subsidieverstrekking. Voor Albrandswaard is dit de Algemene Subsidieverordening Albrandswaard 2010. In deze verordening heeft het college nadere regels en specifieke voorwaarden geformuleerd ten aanzien van de subsidieverstrekking. Tevens zijn in deze verordening de grondslagen voor subsidieverlening benoemd. De subsidieplafonds (per werkveld) zijn opgenomen in de jaarlijkse begroting van Albrandswaard.

In 2011 is de nota: 'Uitvoeringsregels voor verstrekking van subsidie op grond van de Algemene subsidieverordening Albrandswaard 2010' vastgesteld. Hierin wordt per werkveld of per beleidsterrein ingegaan op de activiteiten die in aanmerking komen voor subsidie, de relevante doelgroepen, procedurebepalingen, kosten die voor subsidie in aanmerking komen, berekening van de subsidie, verdeling van het subsidieplafond, specifieke weigeringsgronden en eventuele aanvullende verplichtingen.

In de begroting 2020 gaat Albrandswaard niet expliciet in op het bestaande subsidiebeleid. Bij bepaalde onderdelen zoals bijvoorbeeld Sport wordt gesproken over het "opstellen van een Verenigingsakkoord. (o.a. aanpassingen subsidiemogelijkheden.....)"

In de begroting is ook de subsidiestaat meet het subsidieplafond voor 2020 opgenomen. Voorgesteld is om de subsidies voor 2020 te indexeren. Voor 2020 is een subsidieplafond opgenomen van 2.458.900 euro, verdeeld over bijna 20 organisaties. De 4 hoogste subsidies zijn: Centrum Jeugd en Gezin 691.200 euro, WMO Algemene Voorzieningen 385.100 euro, Sociale Activering Ouderen 232.600 euro en Jeugd en Jongerenwerk Algemeen 212.400 euro.

4.2 Algemene subsidieverordening Albrandswaard 2010

De Awb regelt in titel 4.2 het algemene subsidierecht. De Subsidieverordening Albrandswaard heeft een aanvullend, procedureel karakter en voorziet in een wettelijke grondslag voor het verstrekken van subsidies. In de subsidieverordening draagt de raad aan het college op om de subsidieverordening uit te werken in beleidsregels. In die beleidsregels komen meer inhoudelijke regels aan de orde, zoals bijvoorbeeld voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt. De subsidieverordening staat door haar procedurele of formele karakter verder af van de doelstellingen van het subsidiebeleid.

De subsidieverordening lijkt wel een aantal dingen te willen bevorderen en ontmoedigen; dit zijn echter niet de beleidsdoelstellingen van de subsidieverlening. In artikel 2.1 staat een aantal algemene en bijzondere verplichtingen. De verordening bevat tevens een artikel over weigerings-, intrekings- en terugvoeringsgronden. In de verordening zijn geen beleidsdoelstellingen opgenomen, maar vanwege haar procedurele karakter kan deze wel sturen op het meetbaar maken van de effecten van subsidieverlening. In de artikelen die betrekking hebben op de aanvraag van subsidie kunnen we nagaan of de verordening helpt om de effectiviteit van het beleid meetbaar te maken. In deze artikelen wordt aan de aanvrager van een subsidie onder meer een beschrijving van de activiteiten met doelstelling per activiteit en de hoe de activiteiten daaraan bijdragen gevraagd (zie artikel 1.8 van de Subsidieverordening).

Er wordt daarmee beperkt gestuurd op een SMART-onderbouwing van de aanvraag en verantwoording. Er wordt gevraagd naar specifieke activiteiten. Om aan de 'M' van meetbaar te voldoen, moeten prestatie- of gebruiksindicatoren opgenomen worden in de aanvraag en verantwoording. Hier wordt in de verordening geen nadere omschrijving voor gegeven. Bij lastig meetbare beleidsdoelstellingen zijn dit type indicatoren bruikbaar om te kunnen meten en controleren in hoeverre het beleid effectief is.

Dat niet om deze informatie wordt gevraagd kan te maken hebben met de achterliggende gedachte van de verordening dat de verplichting van de subsidieontvangers zo goed mogelijk moet worden afgestemd op de aard en omvang van de subsidie. Dit moet voorkomen dat subsidieontvangers onnodige administratieve lasten worden opgelegd. Vooral bij de kleinere bedragen van de activiteitensubsidies kan de uitbreiding van informatievoorziening een (ongewenste) administratieve last voor subsidieaanvrager en gemeente opleveren. Het gaat om de balans tussen verantwoorden en het doel dat hiermee gediend is. Albrandswaard vraagt om een inhoudelijk verslag achteraf (zie artikel 1.8 van de Subsidieverordening). Hiermee geven de ontvangers verantwoording. Er wordt echter ook hier niet (actief) gestuurd op meetbaarheid door het opnemen van bepaalde indicatoren. Dus ook al wordt voorzien in informatie, de effectiviteit van beleid wordt er niet per se beter meetbaar door van.

De afgelopen jaren zijn er bij de gemeente Barendrecht diverse verbeterlagen gemaakt ten aanzien van subsidieverstrekking. Dit heeft onder meer geleid tot een geactualiseerde, verbeterde subsidieverordening en kadernota subsidies. Ook zijn de werkprocessen in beeld gebracht. Bij eenzelfde verbetertraject binnen Albrandswaard kan geprofiteerd worden van de ervaringen die zijn opgedaan bij Barendrecht.

4.3 Onderzoek subsidiebeleid rekenkamercommissie Albrandswaard 2010

In 2009 is onderzoek gedaan naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het subsidiebeleid in de gemeente Albrandswaard door de rekenkamercommissie (RKC) Albrandswaard. De rekenkamercommissie stelt dat het doelmatig en doeltreffend verlenen van subsidies afhankelijk is van de kaderstelling zoals die door de gemeente is vastgesteld. "Als een heldere kaderstelling ontbreekt, dan komt de beleidsontwikkeling en het inhoudelijke initiatief bij de subsidieaanvragers te liggen. In een dergelijke situatie kan de gemeente niet sturen op de wenselijkheid van uitvoering van activiteiten. Hoe duidelijker de gemeentelijke doelformulering, des te effectiever het subsidiebeleid als sturingsinstrument voor realisatie van de door de gemeente gestelde doelen, werkt." De rekenkamercommissie heeft ten behoeve van haar onderzoek een normenkader vastgesteld.

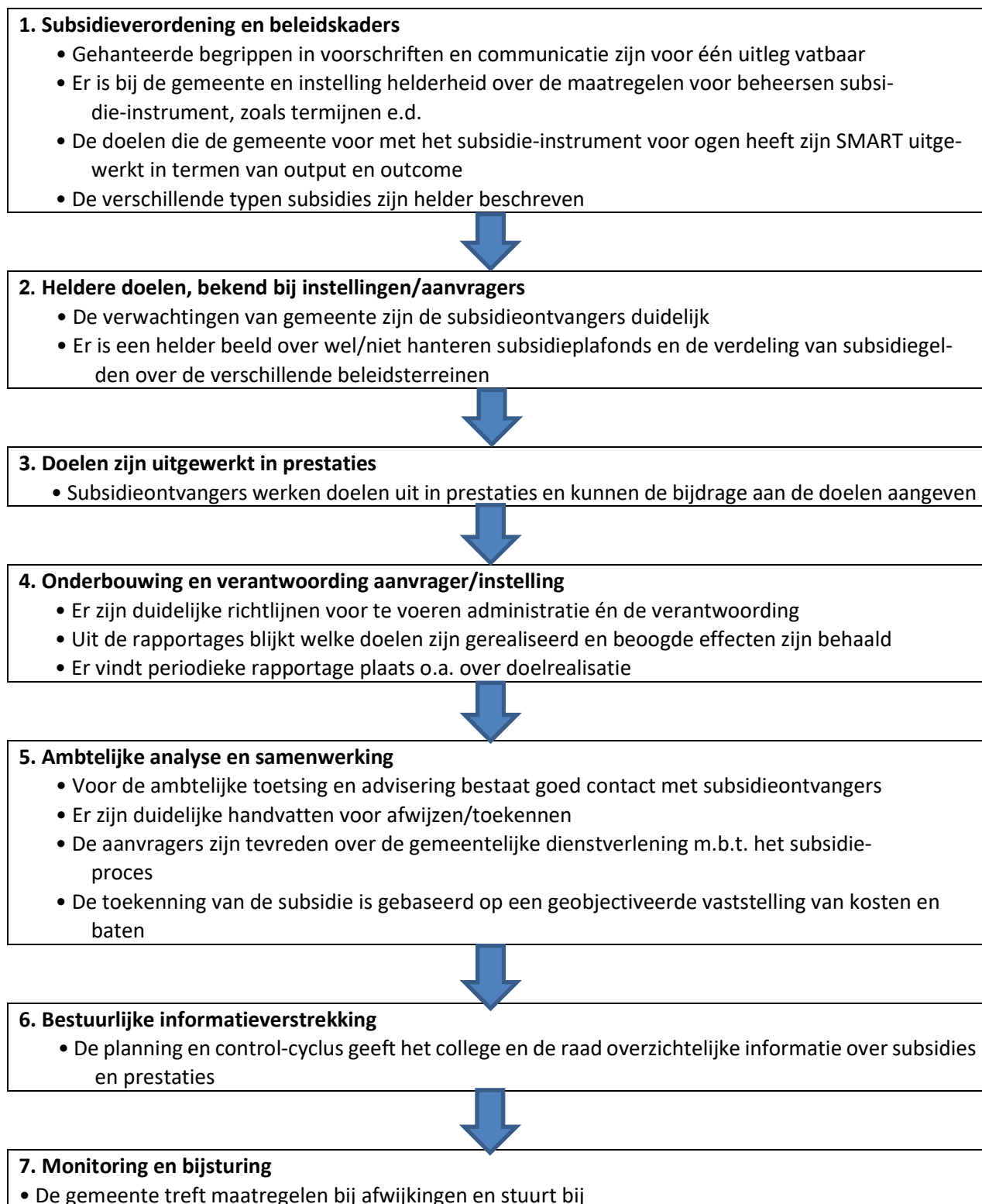
Het normenkader bevat de volgende hoofdgroepen:

- De (kwaliteit van) de subsidieverordening van Albrandswaard;
- De mate waarin en wijze waarop Albrandswaard het subsidie-instrument heeft gekoppeld aan te behalen doelstellingen;
- De effectiviteit van de verleende subsidies;
- De sturing op subsidies.

Subsidieverlening behoort als een cyclisch proces ingericht te zijn. De resultaten en bevindingen van het vorige subsidiejaar moeten een doorwerking hebben naar het volgende subsidiejaar.

De RKC heeft daarom het normenkader in onderstaand schema gevisualiseerd en als cyclisch proces zichtbaar gemaakt.

Cyclus subsidieproces:



Cyclus subsidieproces uit onderzoeksrapport subsidies RKC Albrandswaard 2010

Belangrijkste conclusies uit het RKC rapport

De RKC concludeerde in 2010 dat de uitvoering van het subsidieproces bij Albrandswaard niet optimaal verloopt. Daar grotendeels de beleidskaders ontbreken om vanuit de gemeente met het subsidie-instrument op de gesubsidieerde instellingen prestatiegericht te kunnen sturen, is de situatie ontstaan dat de organisaties zelf het initiatief nemen en naar eigen goeddunken - en dus niet op basis van gemeentelijke beleidscriteria - de jaarlijkse subsidieaanvraag onderbouwen. De rol van de gemeente Albrandswaard wordt in hoofdzaak reactief ingevuld en is daarbij voornamelijk beperkt tot financiële aspecten.

Tegelijkertijd is in het onderzoek wel geconstateerd dat op vele fronten hard wordt gewerkt aan beleidsverheldering en nieuwe kaders.

Niettegenstaande deze beleidsdynamiek heeft de RKC het beeld dat de kaders nog dermate in embryonale ontwikkeling zijn dat er een flinke slag zal moeten worden gemaakt om tot concrete afrekenbare prestatieafspraken met instellingen te komen. De RKC concludeerde dat prestatie-indicatoren en/of te maken prestatieafspraken pas kunnen worden vastgesteld als helder is wat het gewenste beleidseffect (de outcome) is.

Het onderzoek van de RKC heeft ook aangetoond dat er op het punt van procesbeheersing eveneens een grote verbetering te maken is. Bij subsidiebedragen boven € 75.000 controleert een externe accountant de jaarrekening van de instellingen. De RKC heeft niet kunnen constateren dat er bij subsidies onder dit bedrag enige vorm van controle door de gemeente op de besteding van subsidies wordt uitgeoefend of dat wordt nagegaan of er voor de uitgegeven bedragen bonnen aanwezig zijn. Ook in het geval dat een stichting namens de gemeente subsidies verstrekt wordt er niet op gelet of de stichting zelf over een externe kascontrole-commissie beschikt. In de voorgenomen nieuwe Verordening worden zeer lichte eisen gesteld in de verantwoording van subsidies lager dan € 10.000. De RKC is van mening dat eerst het interne gemeentelijke controlehuis op orde moet worden gebracht en bijvoorbeeld het nemen van geregelde steekproeven ook bij kleinere subsidies goed is geregeld.

Aanbevelingen uit het RKC rapport

1. Uitwerking kaders toespitsen op subsidieproces

Zet de reeds ambtelijk ingezette lijn tot uitwerking van beleidskaders voort en schenk daarbij specifiek aandacht aan de rol die gesubsidieerde instellingen spelen bij het realiseren van gemeentelijke doelen. Draag er zorg voor dat de kaders zodanig zijn geformuleerd dat bij subsidieverlening (SMART) doelstellingen kunnen worden overeengekomen.

2. Werkproces opnieuw inrichten

Richt het totale subsidiewerkproces opnieuw in. Prioriteiten zijn daarbij:

- het verbeteren van verantwoordings- en controleproces
- de verbetering van de communicatie met de instellingen; werk met vaste contactpersonen
- een heldere taakverdeling tussen subsidieambtenaar en beleidsadviseur
- het werken binnen termijnen

3. Heldere relaties met instellingen

Houd bij getrapte (beleids)uitvoering door bijvoorbeeld stichtingen de relatie helder, voorkom incompatibiliteiten en houdt het verantwoordingsproces helder.

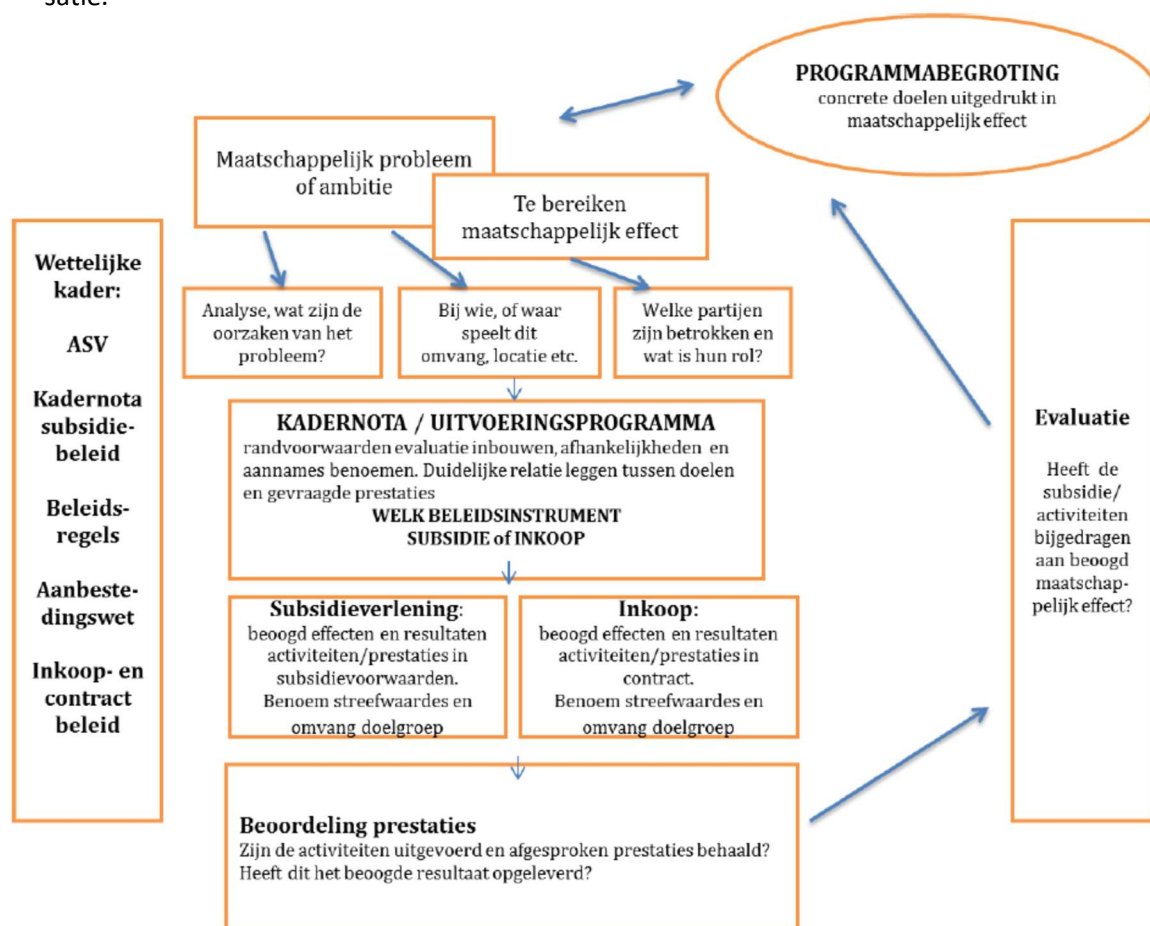
4. Bezint eer gij (met iets nieuws) begint

Heroverweeg of het raadzaam is om al op korte termijn met nieuwe spelregels (nieuwe Verordening, nieuw uitvoeringskader) te gaan werken terwijl het huis nu -zowel beleidsmatig als procesmatig- niet op orde is.

5. Informeer de raad over verbeteringen

Stel ter informatie aan de raad o.b.v. het RKC-rapport een helder verbeterplan op t.a.v. de genoemde aspecten. Periodieke info-voorziening over de subsidieverlening en -verantwoording maakt hiervan onderdeel uit.

Sinds het rekenkamerrapport uit 2010 zijn er een aantal verbeterlagen gemaakt binnen het subsidieproces. Zo is het proces schematisch opgesteld en zijn ten aanzien van de meeste subsidies boven de 75.000 doelstellingen geformuleerd. Met de komst van de BAR-organisatie en het hierdoor centraal coördineren van het subsidiebeleid binnen de BAR-organisatie zijn er per gemeente verschillen ontstaan bij het optimaliseren van het subsidiebeleid. Albrandswaard kan profiteren van bij de verbeterlagen die gemaakt zijn bij de andere gemeenten die deelnemen aan de BAR-organisatie.



Afbeelding 2:

Uit de rapportage QuickScans Subsidieproces en beleid en Contractbeheer en contractmanagement juni 2017. (Nicole Heuts en Henk Zomer)

4.4 Kadernota Subsidiebeleid

Albrandswaard beschikt niet over een Kadernota Subsidiebeleid. Een kadernota is het beleidskader voor de verlening en vaststelling van subsidies. (Zie ook hierboven bij afbeelding 2) Hieruit volgen de strategische en beleidsmatige overwegingen om gemeente breed volgens een standaard werkwijze subsidies te verlenen en vast te stellen. Een Kadernota volgt de landelijke visie op subsidiebeleid:⁸

- werken op basis van vertrouwen;
- verminderen van administratieve last en regeldruk;
- verhoging kwaliteit dienstverlening aan instellingen en burgers;

⁸ Uniform Subsidiekader (1 Januari 2010, Ministerie van Financiën)

- efficiënt en effectief subsidieproces;
- verder standaardisatie en uniformiteit binnen de gemeente.

Doelmatigheid

In een kadernota kunnen ook de uitgangspunten worden opgenomen ten aanzien van de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

De volgende uitgangspunten kunnen hiervoor worden opgenomen⁹:

1. Eenvoud, snelheid, tegengaan bureaucratie
De vele soorten subsidiesoorten zijn teruggebracht tot slechts jaarlijkse subsidies en incidentele subsidies:
 - per financiële categorie is een procesbeschrijving opgesteld voor zowel de subsidieverlening als voor de -vaststelling. Deze is leidend binnen de gehele gemeente;
 - Er wordt een eenduidige beoordelingswijze van de aanvragen en voor de controle van de verantwoordingen ingevoerd en hiervoor worden inhoudelijke en financiële digitale formats ontwikkeld;
 - gemeentelijke regelingen sluiten qua verantwoordingseisen, indien mogelijk, zoveel als mogelijk aan bij de verplichtingen uit de betreffende financiële categorie uit de Subsidieverordening .
 - Het BAR breed geïntroduceerde zaaksysteem (Greenvalley) ondersteunt het subsidieproces. Standaard handelingen worden zoveel als mogelijk geautomatiseerd;
 - een managementdashboard biedt sturings- en management informatie gegenereerd uit het zaaksysteem;
 - via het zaaksysteem is het voor de aanvragers mogelijk inzage te krijgen in de status van hun aanvraag- of vaststellingsverzoek.
2. Uitvoeringskosten
De uitvoeringskosten van subsidiebeleid moeten zo laag mogelijk zijn.
3. Transparantie
Alle betrokkenen, zowel subsidieaanvragers, -ontvangers, behandelaars als verantwoordelijken, hebben goed inzicht voor welk doel kan worden aangevraagd, de wijze van aanvragen, criteria, de procedure, besluitvorming, verlening, afrekening en toetsing.
4. Efficiënt en effectief
Het subsidiebeleid is er op gericht om de beperkte collectieve middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten.
5. Wet Normering Topinkomens (WNT)
Op grond van de WNT worden inkomens en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen met een publieke functie genormeerd en openbaar gemaakt.
6. Stapeling en proportionaliteit
Bij beoordelingen van aanvragen wordt gelet op stapeling van subsidies en andere financiële voordelen die via de gemeente worden geboden.
7. Flexibiliteit
De maatschappij is een dynamisch en organisch samenspel van menselijke en maatschappelijke factoren. Het subsidiebeleid moet hierop aansluiten. Het beleid stelt dus hoge eisen aan flexibiliteit, waarbij maatwerk mogelijk is.

Doeltreffendheid

Er wordt jaarlijks beoordeeld op basis van de verantwoording en het gevoerde jaargesprek of de subsidie het beoogde effect heeft opgeleverd. Eens per vijf jaar worden subsidies geëvalueerd. De evaluatiecriteria zijn vooraf in de betreffende beleidsnota opgenomen. Alleen SMART beleid maakt een effectieve inzet van het instrument subsidie mogelijk.

⁹ Uit de Kadernota subsidiebeleid van de gemeente Barendrecht 2018 - 2022

4.5 Uitvoeringsregels voor subsidieverstrekking Albrandswaard 2011

De uitvoeringsregels zijn in beginsel bedoeld als een nadere concretisering van het subsidiebeleid. De uitvoeringsregels zijn onder meer bedoeld om subsidieaanvragen te beoordelen. Ook is het proces van subsidieverlening opgenomen. (Aanvraag, subsidieverlening en vaststelling. De beleidsregels soms zo concreet dat de instellingen/doelgroepen die in aanmerking komen al genoemd worden. Bijvoorbeeld bij de bibliotheekvoorzieningen, Brede doeluitkering Centrum Jeugd en Gezin, GGZ en het ouderenwerk. Aan een aantal instellingen worden specifieke eisen gesteld zoals bij peuterspeelzalen die minimaal 40 weken per jaar open moeten zijn. In de uitvoeringsregels is opgenomen dat elke 5 jaar de uitvoeringsregels geijkt worden en dat er een verslag gepubliceerd wordt over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk (Art. 4:24 Awb).

Op 19 juni 2012 heeft het college van Albrandswaard de 1^e gewijzigde Uitvoeringsregels Voor verstrekking van subsidie op grond van de 1^e gewijzigde subsidieverordening Albrandswaard 2010 vastgesteld.

De uitvoeringsregels Subsidieverstrekking Albrandswaard 2011 bestaat uit de volgende onderdelen:

- 1 Algemene uitgangspunten en regels
- 2 Toetsingscriteria voor subsidieverstrekking
- 3 Normen voor waarderingssubsidies

T.a.v. 1 Algemene uitgangspunten en regels

In dit onderdeel worden de drie subsidievormen benoemd namelijk waarderingssubsidies, budgetsubsidies (effectsubsidies) en investeringssubsidies. Naast een beschrijving van de verschillende subsidies wordt aangegeven wie gemandateerd is voor de toekenning van de subsidies (college of raad) en op welke wijze verantwoording plaatsvindt. Er zijn algemene voorwaarden opgenomen voor het verstrekken van subsidies en de wijze waarop de subsidies worden geïndexeerd. Daarnaast zijn verenigingen en andere organisaties in bepaalde gevallen verplicht inzage te geven in hun reserves en voorzieningen en zijn regels opgenomen voor de maximale hoogte hiervan. Tenslotte zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van personeelsbeleid en wachtgeldregelingen.

T.a.v. 2 Toetsingscriteria voor subsidieverstrekking

Bij de toetsingscriteria zijn de regels (vereisten) opgenomen waaraan de aanvraag van de verschillende vormen van subsidies moeten voldoen. Onderdeel hiervan is het verantwoording afleggen over de ontvangen subsidie en de geleverde prestaties. De toetsingscriteria zijn opgenomen per doelgroep zoals Amateurkunst, Bibliotheekwerk, Evenementen, enzovoorts.

T.a.v. 3 Normen voor waarderingssubsidies

In dit onderdeel van de subsidieregels wordt aangegeven welke normen zijn bepaald voor de (maximale) hoogte van de subsidies per subsidiejaar. Ook hier vindt dit plaats per doelgroep. Achtereenvolgens wordt besproken Het doel van de subsidie, de doelgroep, de beoogde activiteiten en de grondslag en specifieke voorschriften. Ook hier worden verenigingen specifiek benoemd zoals bijvoorbeeld de Oranjevereniging.

5 Nader bekeken: Stichting openbare bibliotheek Aan Zet en Stichting Welzijn Albrandswaard

5.1. Inleiding

In het kader van dit onderzoek behandelen we twee regelmatig terugkerende subsidies aan de Stichting openbare bibliotheek Aan Zet en aan de Stichting Welzijn Albrandswaard. Hoe verloopt het proces van het aanvragen, verlenen, vaststellen en verantwoorden van de jaarlijkse subsidie aan beide stichtingen? De voornaamste bron hiervoor is de Subsidieverordening Albrandswaard. We zetten het proces kort uiteen zonder in te gaan op alle details en uitzonderingen, hiervoor verwijzen we naar de Subsidieverordening Albrandswaard. Na de uiteenzetting van het proces analyseren we de verstrekte subsidie in 2019. We onderzoeken of (meetbaar is dat) verstrekte subsidies bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Wat kunnen we naar aanleiding van deze analyse zeggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstreking aan Stichting openbare bibliotheek Aan Zet en Stichting Welzijn Albrandswaard?

5.2. Het proces

Proces van subsidieverstreking

1. Aanvraag
2. Beoordelen
3. Verlenen
4. Vaststellen
5. Verantwoorden

1. Aanvraag

Het subsidieproces voor beide subsidies start met de aanvraag. Een subsidieaanvraag die per kalenderjaar wordt verstrekt, wordt ingediend uiterlijk 1 april voorafgaand aan het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft. (Artikel 1.5 van de Subsidieverordening) De aanvraagvereisten zijn afgestemd op de aard en omvang van de subsidie. Een aanvraag voor een budgetsubsidie moet voldoen aan de vereisten van paragraaf 4.2.8.2 van de Awb. Een activiteitenplan en een begroting dienen bij de aanvraag te worden overgelegd. In het activiteitenplan worden de nagestreefde doelstellingen per activiteit genoemd en de benodigde middelen. Voor dit onderzoek is gekeken naar de aanvraag voor de twee subsidies van 2020. De aanvraag is in het zaakstelsel Green Valley opgeslagen onder nummer 58385 (Stichting Welzijn Albrandswaard) en 49513 (Stichting Openbare Bibliotheek). In het zaakstelsel zijn ten behoeve van de aanvraag de volgende documenten opgenomen: Aanvraag, Beschikking, Uitstel verlening en overige correspondentie.

- Aanvraag voor de subsidie voor 2020 van de Stichting Openbare Bibliotheek Aan Zet

De Bibliotheek heeft haar aanvraag gedaan met daarbij de begroting 2020. De aanvraag bevat een productboek, een toelichting op de begroting, een risicoparagraaf en een exploitatiebegroting. Onderdeel van het uitvoeringsprogramma is voor 2020 is de jaarlijkse subsidie van de gemeente Albrandswaard. Voor 2020 bedraagt deze 192.168 euro. Tevens bevat de subsidieaanvraag een bedrag van 8.160 euro voor een coördinator basisvaardigheden. De aanvraag is als volgt opgebouwd:

Aanvraag 2019:	188.400 euro
Indexatie 2020 (2%):	3.768 euro
Totaal aanvraag 2020:	192.168 euro

Aanvraag 2019 Coördinator Basisvaardigheden:	8.000 euro
Indexatie 2020 (2%):	160 euro
Totaal aanvraag 2020:	8.160 euro

In de begroting van de Bibliotheek voor 2020 zijn bovenstaande subsidies meegenomen. De subsidieaanvraag bevat verder een productboek waarin wordt ingegaan op de dienstverlening en de doelstellingen die men wil behalen. De voorgenomen activiteiten ten aanzien van verschillende maatschappelijke thema's zoals taalachterstand worden toegelicht. Er wordt bij de subsidieaanvraag geen directe link gelegd tussen de ontvangen subsidies en de voorgenomen activiteiten. De activiteiten zijn een onderdeel van de totale begroting. De aangevraagde subsidie bestaat uit de subsidie van het voorgaande jaar plus een indexatie van 2%.

- **Aanvraag voor de subsidie voor 2020 van de Stichting Welzijn Albrandswaard**

De Stichting Welzijn Albrandswaard (SWA) heeft haar aanvraag gedaan met behulp van het door de gemeente verstrekte aanvraagformulier. In het formulier is een begroting en dekkingsplan opgenomen. In deze begroting is een onderbouwing opgenomen per werkgebied. Voorbeelden hiervan zijn verslavingspreventie, jongerenwerk en het Loket Zorg en Welzijn (vraagwijzer). Per onderdeel zijn de baten en lasten afgezet tegen de baten en lasten van de voorgaande jaren. Het belangrijkste onderdeel van de sluitende begroting voor 2020 is de jaarlijkse subsidie van de gemeente Albrandswaard. Voor 2020 bedraagt deze 923.848 euro. Dit is, gecorrigeerd met Welzijn op Recept, bijna 2 % hoger dan het aangevraagde bedrag voor 2019. Eind juli is een extra subsidie aangevraagd van 22.599 boven de al eerder aangevraagde subsidie i.v.m. geïndexeerde loonkosten. Deze is ook toegekend.

In de aanvraag zijn geen kengetallen opgenomen ten aanzien van het bereiken van de doelstellingen. Deze worden uitsluitend verwoord per activiteit en niet SMART geformuleerd. De begroting is gebaseerd op de afgesproken resultaten die SWA met de gemeente Albrandswaard in 2016 heeft gemaakt voor het jaar 2016/2018. SWA geeft aan dat in overleg met de gemeente is afgesproken dat deze resultaten als uitgangspunt genomen blijven worden en dat in overleg met de nieuwe directeur-bestuurder van SWA gewerkt zal worden aan nieuwe afspraken.

2. Beoordelen

De subsidiecoördinator toetst de aanvraag op een aantal formele vereisten, zoals tijdigheid en volledigheid. Vervolgens beoordeelt hij/zij de aanvraag aan de hand van de bepalingen zoals vastgesteld in de Algemene Subsidieverordening Albrandswaard en de Beleidsregels voor subsidieverstreking.

- **Beoordeling van de subsidie voor 2020 van de Stichting Openbare Bibliotheek Aan Zet**

De aanvraag van de Bibliotheek is beoordeeld door de beleidsmedewerk(st)er van de gemeente Albrandswaard. De aanvraag is (nog exclusief de Coördinator basisvaardigheden) 2.768 euro hoger dan het bedrag (subsidieplafond) dat is genoemd in de begroting 2020. Deze bedraagt 189.400 euro. In de begroting 2020 (pagina 23) heeft de raad aangegeven dat er geen ruimte is om te indexeren. De vakafdeling heeft controles uitgevoerd ten aanzien van de hoogte van het bedrag en de beleidskaders zoals opgenomen in de subsidieverordening. Deze zijn verwerkt in het aanvraagformulier:

Aanvraagformulier budgetsubsidie 2020

Budgetsubsidies zijn subsidies voor activiteiten van organisaties die een rechtspersoon zijn (zoals stichtingen en verenigingen) en één of meerdere beroepskrachten in dienst hebben. Deze subsidies worden aan de organisaties verleend onder de voorwaarde dat een prestatieovereenkomst / uitvoeringsovereenkomst tot stand komt. In deze overeenkomst staan de activiteiten die verricht moeten worden met daaraan gekoppeld de te leveren producten en prestaties. De periode waarvoor de gemeente een budgetsubsidie verleent en een prestatieovereenkomst / uitvoeringsovereenkomst afsluit, is voor meerdere jaren (in principe vier jaar). De subsidie wordt per boekjaar vastgesteld.

2. Beoordelingsgegevens

Voor de beoordeling van uw budgetsubsidieverzoek moet u, indien van toepassing, de volgende documenten als bijlagen bij deze aanvraag aanleveren (aanvinken als bijlage bij deze aanvraag is toegevoegd)

- ☐ **Activiteitenplan**
- ☐ **Begroting en dekkingsplan**
- ☐ **Doelstelling(en) en resultaten die worden nagestreefd**
- ☐ **Stand reserves en voorzieningen**
- ☐ **Vermogensplan**
- ☐ **Opgave bestuurssamenstelling**
- ☐ **Bouwvergunning (indien vereist)**

De subsidieontvanger is op de hoogte gebracht van de beleidskaders van de gemeente Albrandswaard. Zowel de begroting van de Bibliotheek als de beleidskaders van de gemeente Albrandswaard zijn niet op alle onderdelen SMART geformuleerd.

- Beoordeling van de subsidieaanvraag voor 2020 van de Stichting Welzijn Albrandswaard
De aanvraag van de Stichting Welzijn Albrandswaard is beoordeeld door de beleidsmedewerk(st)er van de gemeente Albrandswaard.

Voor 2020 heeft de Stichting Welzijn Albrandswaard (SWA) de volgende aanvraag ingediend:

28 maart 2019 Oorspronkelijke aanvraag	€ 923.848
29 juli 2019 Stijging loonkosten CAO	€ 22.599
29 juli 2019 Buurtsportcoach	<u>€ 25.000</u>
Totale budgetsubsidieaanvraag 2020:	€ 971.447

Collegebesluit over de subsidieaanvraag voor 2020:

Wij hebben, op grond van het bepaalde in artikel 1.1 sub g van de Algemene Subsidieverordening Albrandswaard en onder voorbehoud van de in november 2019, door de gemeenteraad vast te stellen begroting 2020, het volgende besloten:

1. Onder voorbehoud van de vaststelling van de begroting 2020 door de gemeenteraad in november 2019 de Stichting Welzijn Albrandswaard voor 2020 een budgetsubsidie te verlenen van in totaal

€ 950.402 volgens de volgende specificatie:

1.1 Ten aanzien van jeugd- en jongerenwerk, buurtsportcoach, wijkteams en verslavingspreventie een subsidie te verlenen van € 406.548;

1.1.1. Ten aanzien van het beheer en exploitatie wijkcentra(€ 21.045) de subsidieaanvraag af te wijzen;

1.2 Ten aanzien van het loket Zorg en Welzijn een subsidie te verlenen van € 212.858;

1.3 Ten aanzien van de SWA-activiteiten, informele zorg, mantelzorgondersteuning, welzijnsarrangementen en vrijwilligersondersteuning een subsidie te verlenen van € 330.996;

De uiteindelijke toekenning betrof dus het aangevraagde bedrag van 971.447 euro min het afgewezen bedrag van 21.045 euro = 950.402 euro.

3. Verlenen

De Awb kent twee soorten beschikkingen: de verlening en de vaststelling van de subsidie. Wanneer beide bedoeld zijn, hebben we het over het verstrekken van subsidies. Na de beoordeling van de aanvraag neemt het college een beslissing tot verlening van de subsidie. Het college beslist op de aanvraag voor 31 december voorafgaande aan het jaar waarvoor de subsidie is gevraagd. Het verlenen van een subsidie geeft nog geen recht op de betaling van de subsidie. Het geeft slechts voorwaardelijk aanspraak op de subsidie. De aanvrager krijgt het subsidiebedrag wanneer hij de activiteiten waarvoor subsidie is verleend heeft uitgevoerd en voldaan is aan de aan hem gestelde verplichtingen.

- Verlening van de subsidie voor 2020 van de Stichting Openbare Bibliotheek Aan Zet

Naar aanleiding van de subsidieaanvraag door de Stichting Openbare Bibliotheek, de gevoerde correspondentie met de Stichting Openbare Bibliotheek en het vastgestelde subsidieplafond door de gemeenteraad van Albrandswaard is op 4 december 2019 een beschikking 2020 toegezonden aan de Stichting voor een bedrag van 192.168 euro en een bedrag van 8.160 euro. Totaal 200.328 euro.

Ten aanzien van de Toekenning budgetsubsidie bibliotheekdiensten 2020 is in de beschikking vermeld:

“Op grond van de 1^e gewijzigde Algemene subsidieverordening Albrandswaard 2010, de toets aan de uitvoeringsregels en vastgestelde subsidieplafonds in de gemeentebegroting 2020 hebben wij besloten om aan de Stichting Openbare Bibliotheek AanZet een budgetsubsidie toe te kennen van € 192.168.-.”

In de begroting 2020 is het subsidieplafond voor de Bibliotheek vastgesteld op 189.400. Hoewel de raad in de begroting 2020 expliciet heeft aangegeven dat er niet geïndexeerd mocht worden is dat in dit geval wel gebeurd. (Voor zowel de reguliere subsidie als de subsidie voor de coördinator + 2%.)

In de beschikking is nogmaals gewezen op de bepalingen uit de subsidieverordening, de beleidsregels en de aanvullende door het college bepaalde voorwaarden en verplichtingen. In de beschikking wordt tevens aangegeven op welke wijze de verantwoording dient plaats te vinden om het in de voorlopige beschikking genoemde bedrag van 200.328 definitief toegekend te krijgen.

- Verlening van de subsidie voor 2020 aan de Stichting Welzijn Albrandswaard

Op grond van de gemaakte afspraken en de artikelen 1.5 en 1.8 van de bovengenoemde subsidieverordening is een subsidieverlening van 950.502 euro door het college vastgesteld onder de volgende voorwaarden:

1. de uitvoering van de werkzaamheden dient te gebeuren volgens de "uitvoeringsovereenkomst SWA 2016-2018 (nr. 1117609); Gemeente Albrandswaard - Stichting Welzijn Albrandswaard" en/of volgens de nieuwe, met u overeen te komen, prestatieafspraken.

2. U dient voor 1 juni 2021 een jaarverslag en een jaarrekening over 2020 voorzien van een goedkeurende accountantsverklaring in.

4. Vaststellen

In de Subsidieverordening is opgenomen dat soms verlening en vaststelling (vooraf) in één beschikking plaats kan vinden. Bij waarderingsubsidies vallen de verlening en vaststelling samen. Een afzonderlijke beschikking tot verlening en vaststelling van dit soort relatief lage subsidiebedragen levert te veel administratieve lasten voor zowel de gemeente als de aanvrager op. In andere gevallen wordt de subsidie vastgesteld na het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend. Voor de vaststelling moet de subsidieontvanger weer een aanvraag indienen. Hierbij legt hij als het ware rekening en verantwoording af over de uitvoering van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend. Vervolgens vindt vaststelling plaats. Bij subsidies van boven de 75.000 euro dient er een uitgebreide verantwoording plaats te vinden met een inhoudelijk verslag ten aanzien van de gerealiseerde taken, een financieel verslag of jaarrekening, een balans met toelichting en een controleverklaring van de accountant.

- Vaststelling van de subsidie aan de Stichting Welzijn Albrandswaard en de Stichting openbare bibliotheek Aan Zet Albrandswaard

Omdat het aangevraagde bedragen voor beide Stichtingen hoger is dan 75.000 euro wordt de toegekende subsidie pas definitief zodra deze tijdig en juist is verantwoord. De verantwoording van de subsidie van 2018 voor beide Stichtingen is hieronder bij punt 5 opgenomen.

5. Verantwoorden

De verantwoording achteraf is afhankelijk van de hoogte van de subsidie. Zoals hiervoor aangegeven, is bij een waarderingssubsidie een beperkte verantwoording (lees: aanvraag tot vaststelling) nodig. Bij budgetsubsidies (effectsubsidies) is het wel noodzakelijk om gegevens te verstrekken alvorens de subsidie wordt vastgesteld. Deze zijn deels afhankelijk van de hoogte van de subsidie. Vanaf 75.000,- euro dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in (voor 1 april van het jaar volgend op de subsidieperiode) waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht. Naast het inhoudelijk verslag moet ook een financieel verslag of jaarrekening worden verstrekt. Hierin moet een overzicht staan van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten. De eindverantwoording bevat tevens een controleverklaring van de accountant (bij bedragen hoger dan 75.000 euro) van de aanvrager. Deze bepalingen zijn in de beschikking opgenomen.

- Verantwoording van de subsidie aan de Stichting Welzijn Albrandswaard en de Stichting openbare bibliotheek Aan Zet Albrandswaard

In Artikel 1.8 van de Algemene Subsidieverordening Albrandswaard is bepaald dat de aanvraag tot vaststelling van de ontvanger van de subsidie de volgende documenten moet bevatten:

- a) Een inhoudelijk verslag van de verrichte activiteiten over de afgelopen subsidieperiode, waarbij door de subsidieontvanger tevens een vergelijking wordt gemaakt tussen de beoogde en de gerealiseerde doelstellingen en een toelichting wordt gegeven op de afwijkingen.
- b) Een financieel verslag van de afgelopen subsidieperiode, bestaande uit:
 - een exploitatieoverzicht van de baten en lasten;
 - een balans op de laatste dag van de subsidieperiode;
 - een toelichting op het exploitatieoverzicht en de balans.
- c) Een schriftelijke verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek omtrent de getrouwheid van het financieel verslag indien de subsidie € 75.000,- of meer bedraagt (jaarlijks te indexeren op basis van door het college vastgestelde beleidsregels).

Bij de definitieve vaststelling van de subsidies worden de bepalingen uit de beschikking en de subsidieverordening getoetst op basis van de door de ontvanger verstrekte rapporten. Hierin is aangegeven welke van de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en/of in welke mate is bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen en de hierbij behorende uitgaven. Gecontroleerd wordt op basis van de controleverklaring van de accountant en het jaarverslag. Hierna vindt de definitieve vaststelling plaats.

De laatst vastgestelde subsidie aan Bibliotheek Aan Zet is de subsidie van 2019. Het betrof de reguliere subsidie van 188.400 euro. Deze subsidie is conform aanvraag vastgesteld.

De documenten zijn opgenomen in Greenvalley onder zaaknummer 10186. De verantwoording bevat een jaarverslag en een accountantsverklaring. De verantwoording is door de behandelend medewerk(st)er getoetst op een aantal criteria waaronder volledigheid.

De laatst vastgestelde subsidie aan Stichting Welzijn Albrandswaard is ook de subsidie van 2019. Het betrof de reguliere subsidie van 906.658 euro. Deze subsidie is conform aanvraag vastgesteld. De documenten zijn opgenomen in Greenvalley onder zaaknummer 9668 en 10127. De verantwoording is door de behandelend medewerk(st)er getoetst op een aantal criteria waaronder volledigheid.

5.1 De cyclus subsidieproces bij Bibliotheek Aan Zet en de Stichting Welzijn

In 4.3 werden de 7 stappen genoemd van de Cyclus subsidieproces Albrandswaard. Deze zijn:

1. De subsidieverordening en beleidskaders
2. Heldere doelen, bekend bij instellingen/aanvragers
3. Doelen zijn uitgewerkte prestaties
4. Onderbouwing en verantwoording aanvrager/instelling
5. Ambtelijke analyse en samenwerking
6. Bestuurlijke informatieverstrekking
7. Monitoring en bijsturing

Uit de onderzochte subsidies blijkt dat er de afgelopen jaren vorderingen zijn gemaakt bij diverse onderdelen van de hierboven genoemde stappen. Zo is er een vraagwijzer opgesteld waarin kerndoelen en beoogde resultaten zijn opgenomen ten aanzien van de verschillende verstrekte subsidies. Bij de aanstelling van de Buurtsportcoach, bijvoorbeeld zijn de kerndoelen weergegeven van deze coach, zijn/haar hoofdresultaatgebied en de beoogde doelstellingen. Deze zijn wel beschrijvend geformuleerd. Tevens is in de vraagwijzer ruimte opgenomen waarin aangegeven kan worden wat is bereikt.

Verbetering zijn er nog realiseren ten aanzien van de actualisatie van de subsidieverordening en beleidskaders omdat deze nog uit de periode 2010 dateren. Ook het SMART formuleren van doelstellingen en prestaties kan meegenomen worden bij toekomstige verbetertrajecten. Bij de ambtelijke analyse, samenwerking en bestuurlijke informatieverstrekking is het van belang dat de door de raad aangegeven kaders worden opgevolgd (bijvoorbeeld in het geval van het toepassen van een inflatiecorrectie) en het ook daadwerkelijk monitoren en bijsturen wanneer de afgesproken doelstellingen niet (volledig) zijn gerealiseerd.

6 Samenvatting / Conclusies

6.1 Inleiding

Met het vaststellen van het onderzoeksplan 2020 heeft het college van Albrandswaard Concerncontrol de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de mate waarin de gemeente Albrandswaard subsidies doelmatig en doeltreffend verstrekt. Omdat 2020 een intensief jaar was is het onderzoek verkort uitgevoerd en ligt het accent meer op een theoretisch kader voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het subsidieproces. Hierdoor kunnen de uitkomsten meegenomen worden in lopende en toekomstige verbetertrajecten op de vakafdeling.

Er is onderzoek gedaan naar het bestaande beleid, in hoeverre de uitvoering procesmatig verloopt en op welke wijze het subsidiebeleid wordt verantwoord. Hierbij is specifiek gekeken naar twee regelmatig terugkerende subsidies aan de Stichting Openbare Bibliotheek Aan Zet en aan de Stichting Welzijn Albrandswaard.

6.2 Beleid

Landelijk zijn er standaard werkprocessen beschikbaar en is er een standaard verordening beschikbaar om het proces van subsidieverlening te regelen binnen de gemeentelijke organisatie. Ook Albrandswaard maakt gebruik van een standaard werkwijze en van een standaard verordening. Deze Algemene subsidieverordening is wel aangepast aan de specifieke wensen van het college en de raad. De verordening is door de raad begin 2010 vastgesteld. De subsidie verordening is uitgewerkt in uitvoeringsregels. Deze uitvoeringsregels zijn meer inhoudelijke regels zoals bijvoorbeeld voor welke activiteiten er subsidie wordt verstrekt. De laatste versie hiervan dateert ook uit 2010 en is in 2012 geactualiseerd.

In beide stukken zijn geen specifieke prestatie- of gebruiksindicatoren genoemd zodat er beperkt gestuurd kan worden SMAERT geformuleerde doelstellingen. Hiermee wordt het lastiger om te meten in hoeverre het beleid effectief is. In de uitvoeringsregels is vastgelegd dat deze elke vijf jaar geijkt moeten worden.

Albrandswaard beschikt niet over een Kadernota Subsidiebeleid. Een kadernota is het beleidskader voor de verlening en vaststelling van subsidies. (Zie ook afbeelding 2, pagina 13) Hieruit volgen de strategische en beleidsmatige overwegingen om gemeente breed volgens een standaard werkwijze subsidies te verlenen en vast te stellen. Een Kadernota volgt de landelijke visie op subsidiebeleid.¹⁰

- werken op basis van vertrouwen;
- verminderen van administratieve last en regeldruk;
- verhoging kwaliteit dienstverlening aan instellingen en burgers;
- efficiënt en effectief subsidieproces;
- verder standaardisatie en uniformiteit binnen de gemeente.

Doelmatigheid en doeltreffendheid

In een kadernota kunnen ook de uitgangspunten worden opgenomen ten aanzien van de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

De afgelopen jaren zijn er bij de gemeente Barendrecht diverse verbeterlagen gemaakt ten aanzien van subsidieverstreking Dit heeft onder meer geleid tot een geactualiseerde, verbeterde subsidieverordening en kadernota subsidies. Ook zijn de werkprocessen in beeld gebracht. Bij eenzelfde verbetertraject binnen Albrandswaard kan geprofiteerd worden van de positieve ervaringen die zijn opgedaan bij Barendrecht.

¹⁰ Uniform Subsidiekader (1 Januari 2010, Ministerie van Financiën)

6.3 Onderzoek subsidiebeleid rekenkamercommissie Albrandswaard 2010

In 2009 is door de rekenkamercommissie (RKC) Albrandswaard onderzoek gedaan naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het subsidiebeleid in de gemeente Albrandswaard. De rekenkamercommissie stelt dat het doelmatig en doeltreffend verlenen van subsidies afhankelijk is van de kaderstelling zoals die door de gemeente is vastgesteld. "Als een heldere kaderstelling ontbreekt, dan komt de beleidsontwikkeling en het inhoudelijke initiatief bij de subsidieaanvragers te liggen. In een dergelijke situatie kan de gemeente niet sturen op de wenselijkheid van uitvoering van activiteiten. Hoe duidelijker de gemeentelijke doelformulering, des te effectiever het subsidiebeleid als sturingsinstrument voor realisatie van de door de gemeente gestelde doelen, werkt."

Subsidieverlening behoort als een cyclisch proces ingericht te zijn. De resultaten en bevindingen van het vorige subsidiejaar moeten een doorwerking hebben naar het volgende subsidiejaar.

Belangrijkste conclusies uit het RKC rapport

De RKC concludeerde in 2010 dat de uitvoering van het subsidieproces bij Albrandswaard niet optimaal verloopt. Daar grotendeels de beleidskaders ontbreken om vanuit de gemeente met het subsidie-instrument op de gesubsidieerde instellingen prestatiegericht te kunnen sturen, is de situatie ontstaan dat de organisaties zelf het initiatief nemen en naar eigen goeddunken - en dus niet op basis van gemeentelijke beleidscriteria - de jaarlijkse subsidieaanvraag onderbouwen. De rol van de gemeente Albrandswaard wordt in hoofdzaak reactief ingevuld en is daarbij voornamelijk beperkt tot financiële aspecten.

Niettegenstaande deze beleidsdynamiek heeft de RKC het beeld dat de kaders nog dermate in embryonale ontwikkeling zijn dat er een flinke slag zal moeten worden gemaakt om tot concrete afrekenbare prestatieafspraken met instellingen te komen. De RKC concludeerde dat prestatie-indicatoren en/of te maken prestatieafspraken pas kunnen worden vastgesteld als helder is wat het gewenste beleidseffect (de outcome) is. Bij subsidiebedragen boven € 75.000 controleert een externe accountant de jaarrekening van de instellingen. De RKC heeft niet kunnen constateren dat er bij subsidies onder dit bedrag enige vorm van controle door de gemeente op de besteding van subsidies wordt uitgeoefend of dat wordt nagegaan of er voor de uitgegeven bedragen bonnen aanwezig zijn.

Aanbevelingen uit het RKC rapport

1. Uitwerking kaders toespitsen op subsidieproces
2. Werkproces opnieuw inrichten
3. Heldere relaties met instellingen
4. Bezint eer gij (met iets nieuws) begint
5. Informeer de raad over verbeteringen

Hoewel er de afgelopen jaren op een aantal terreinen verbeteracties zijn uitgevoerd is op dit moment nog niet volledig aan bovenstaande aanbevelingen invulling gegeven. Bij het actualiseren van de huidige subsidieverordening en die hierbij behorende beleidsregels en mogelijk een kadernota kunnen de aanbevelingen opnieuw worden meegenomen in samenhang met de aanbevelingen uit dit rapport.

6.4 Processen

Het beschikken over werkprocessen is niet voldoende om in control te zijn van een proces. Er zal ook gewerkt moeten worden zoals in de werkprocessen is vastgelegd. Dus organisatiebreed moet (aantoonbaar) conform de werkprocessen worden gewerkt. Daarom moeten werkprocessen regelmatig geactualiseerd worden en moet de rolverdeling binnen de organisatie en de controlemomenten duidelijk zijn vastgelegd en opgevolgd. Ook moeten de werkprocessen daar waar mogelijk geïntegreerd worden in de gebruikte systemen.

6.5 Vastleggen / Archiveren informatie

Albrandswaard is overgestapt op een nieuwe wijze van archiveren. In het 'oude' archiveringssysteem Verseon worden geen nieuwe documenten meer opgeslagen. Alle nieuwe documenten worden sinds 2017 opgeslagen in het systeem GreenValley. Bij het onderzoek is gekeken naar de wijze waarop de documenten zijn opgeslagen voor de aanvraag van de subsidies voor de Stichting bibliotheek Aan Zet en de Stichting Welzijn Albrandswaard. Deze dossiers bevonden zich ten aanzien van de aanvraag volledig in het archief-systeem. Binnen Green Valley is het subsidieproces zo ingericht dat alle stappen verplicht moeten worden doorlopen. Hierdoor functioneert Green Valley als een digitaal werkproces.

6.6 SMART geformuleerde doelstellingen

Een belangrijk doel van subsidies is dat zij worden ingezet als middel om de gemeentelijke doelstellingen te bereiken. Om uiteindelijk te kunnen vaststellen of dit daadwerkelijk ook gebeurt op een efficiënte en effectieve wijze dienen de doelstellingen uit het coalitieakkoord en de hieruit volgende beleidsstukken en begroting concreet (SMART) te zijn geformuleerd.

6.7 Verantwoording

Vervolgens dient bij het verstrekken van de subsidie aan de ontvanger te worden gevraagd om bij de verantwoording concreet aan te geven in hoeverre de subsidie is besteed aan de gemeentelijke doelstellingen. In de praktijk blijkt dat zowel de huidige doelen uit de programmabegroting als de kaders rondom de verstrekking van de subsidies niet concreet zijn. Hierdoor kan er niet altijd een directe relatie gelegd worden tussen de beleidsdoelstellingen en de verstrekte subsidies en is dus ook niet duidelijk in hoeverre de subsidie bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen. Jaarlijks terugkerende subsidies worden vaak 'uit gewoonte' verleend en de onderbouwing van het keuze instrument is onvolledig of ontbreekt.

6.8 De belangrijkste conclusies zijn:

- Albrandswaard streeft naar een doelmatig en doeltreffend subsidiebeleid. Nog niet in alle gevallen zijn de doelstellingen SMART geformuleerd zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid niet volledig vastgesteld kan worden.
- Zowel de subsidieverordening als de uitvoeringsregels zijn gedateerd en toe aan een actualisatie.
- In 2010 is er door de rekenkamercommissie onderzoeken gedaan naar het proces subsidieverlening binnen Albrandswaard. Hoewel er veel verbeterd is zijn nog niet alle verbeteracties 100% opgevolgd.
- Niet alle subsidieaanvragen en -verantwoordingen zijn volledig toetsbaar op doelmatigheid en doeltreffendheid. In de praktijk is dit niet of slechts beperkt haalbaar. Deels doordat er geen helder geformuleerde beleidsdoelstellingen zijn en deels doordat er geen SMART geformuleerde indicatoren zijn geformuleerd om de uitvoering van doelstellingen te meten.
- Het subsidieproces leunt voor een groot deel op een goede jarenlange samenwerking met de verschillende organisaties die subsidie ontvangen. Hierbij staat het belang van de vereniging of stichting vaak voorop. Dit heeft er toe geleid dat een stichting een hoger subsidiebedrag ontvangt als gevolg van indexering ondanks dat de raad heeft besloten tot een bevrozing van alle uitgaven.

7 Aanbevelingen

1. (Conclusie 6.6) **Zorg voor heldere (SMART) geformuleerde doelstellingen bij de subsidieverlening.** Neem in de relevante beleidsstukken en/of Kadernota's de gewenste maatschappelijke effecten op die bereikt moeten worden met behulp van de subsidies. Er dient een duidelijke relatie te bestaan tussen het beoogde maatschappelijke effect en de doelstelling. Maak gebruik van kritische succesfactoren.
2. (Conclusie 6.2) **Actualiseer de Algemene subsidieregels en uitvoeringsregels.** Maak hierbij gebruik van de uitkomsten van het verbetertraject is uitgevoerd voor Barendrecht.
3. (Conclusie 6.3) **Maak de gewenste maatschappelijke effecten duidelijk aan de subsidieaanvragers** en zorg ervoor dat bij de aanvraag van een subsidie de aanvragers zelf aan de gemeente aangeven in hoeverre de aan hun verstrekte subsidie bijdraagt aan het bereiken van deze maatschappelijk effecten.
4. (Conclusie 6.6) **Subsidieer impactgericht.** Richt de subsidies specifiek op de outcome in casu op de maatschappelijke effecten.
5. (Conclusie 6.4) **Zorg ervoor dat de maatschappelijke effecten onderdeel uitmaakt van een standaard werkproces subsidieverstrekking** voor de aanvraag en verantwoording van alle subsidies en digitaliseer het proces voor zowel kleine als grote subsidies. Hierdoor worden aanvragen vergelijkbaar en kan de verantwoording controleerbaar gemaakt worden.
6. (Conclusie 6.7) **Zie er op toe dat subsidies niet automatisch verlengd worden** wanneer er in een jaar onvoldoende verantwoording over is afgelegd.
7. (Conclusie 6.7) **Stuur uitsluitend met subsidies wanneer bij de aanvraag om een subsidie duidelijk is dat hiermee een bijdrage geleverd wordt aan de gestelde doelen en niet op basis van gewoonte.**
8. (Conclusie 6.2) **Zorg ervoor dat alle aanbevelingen uit het onderzoek van de rekenkamercommissie Albrandswaard 2010 voor zover dit nog niet gebeurd is alsnog volledig worden geïmplementeerd** in de organisatie van Albrandswaard. Doe dit in samenhang met de aanbevelingen uit dit rapport en maak hierbij tevens gebruik van de positieve ervaringen van Barendrecht (en Ridderkerk) op dit gebied. Hiermee wordt het subsidieproces verder geoptimaliseerd.

8 Bronnen

Intern

Algemene Subsidieverordening Albrandswaard (2010)
Uitvoeringsregels verstrekking Subsidies Albrandswaard (2011)
Onderzoek van de rekenkamercommissie Albrandswaard (2020)
Begroting 2019
Begroting 2020

Extern

- De Algemene Rekenkamer, *Leer van subsidie-evaluaties*, 2011
- C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.
- Rapport Subsidies Hollands Kroon
- Stade Advies, *De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten*, 2012.

Bijlage: De beleidscontext van opdrachtformulering

Uit: Stade Advies, *De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten*, 2012.

MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN, BELEIDSDOELEN EN RESULTATEN

1. MAATSCHAPPELIJK EFFECT

Een maatschappelijk effect is een geformuleerde globale ambitie welke de overheid in de samenleving wil bereiken in een bepaald tijdsbestek (meestal een langere periode). Vaak is een maatschappelijk effect het omgekeerde van een in de samenleving waargenomen ongewenste maatschappelijke trendmatige ontwikkeling.

Bijvoorbeeld: In de gemeente wordt de trend waargenomen dat een groep jeugdigen er een ongezonde levensstijl op na houdt: ze drinken op steeds jongere leeftijd alcohol, nemen grotere hoeveelheden alcohol tot zich dan goed voor ze is, roken en experimenteren met drugs, eten teveel vet voedsel wat leidt tot overgewicht en bewegen te weinig. De samenleving vindt dit een ongewenste ontwikkeling. Het te realiseren maatschappelijk effect kan dan zijn: Jongeren in stad x hebben een gezonde levensstijl.

Ander voorbeeld: In de samenleving wordt waargenomen dat de leefbaarheid in een bepaalde stad of wijk onder druk staat; er is sprake van toenemende criminaliteit, mensen voelen zich onveilig, het aantal jongeren dat zorgt voor overlast neemt toe, enzovoort.

Bewoners van de stad/wijk ervaren dit als een ongewenste ontwikkeling.

Het te realiseren maatschappelijk effect kan dan zijn: De leefbaarheid in stad/wijk x neemt toe.

Alle maatschappelijke effecten hebben dus gemeen dat ze in algemene zin geformuleerd zijn: een globale ambitie, een wenselijke situatie aangevend.

2. BELEIDSDOELSTELLING

Waar een maatschappelijk effect een globale ambitie aangeeft, een wenselijke situatie, is een beleidsdoelstelling veel concreter. Ook is de periode waarin een beleidsdoel stelling gerealiseerd moet worden duidelijk gedefinieerd meestal vier jaar (collegeperiode).

Feitelijk is een beleidsdoelstelling een concrete, meetbare doorvertaling van het maatschappelijk effect, met als doel het realiseren van dit maatschappelijke effect. En omdat vele wegen naar Rome leiden, kan een maatschappelijk effect vertaald worden in meerdere beleidsdoelstellingen. Gedefinieerd is een beleidsdoelstelling: Een concreet doel, waar mogelijk smart geformuleerd, dat gerealiseerd moet worden in een bepaalde periode en dat bijdraagt aan het realiseren van het gewenste maatschappelijk effect.

Voorbeeld:

Als de gemeente de wens heeft uitgesproken dat alle jongeren in haar gemeente een gezonde levensstijl hebben, dan raakt dat meerdere leefterreinen. In de praktijk van alle dag blijkt dat de gegevens/cijfers die nodig zijn om een beleidsdoelstelling smart te formuleren niet altijd voorhanden zijn. Met andere woorden: een nulmeting ontbreekt vaak. Betekent dit dat je dan geen beleidsdoelstellingen kunt formuleren? Natuurlijk kan dat wel, alleen zullen de beleidsdoelstellingen dan minder concreet zijn. In het voorliggende geval is het van belang om bij deze niet smart geformuleerde beleidsdoelstellingen slimme indicatoren te bedenken die gegevens opleveren waarmee in een volgend jaar of een volgende periode de beleidsdoelstellingen wel smart geformuleerd kunnen worden.

Samenvattend

Een beleidsdoelstelling is een concreet, meetbaar doel, waar mogelijk smart geformuleerd, dat gerealiseerd moet worden in een bepaalde periode en dat bijdraagt aan het realiseren van het gewenste maatschappelijk effect.

Beleidsdoelstellingen zijn, indien over concrete gegevens/cijfers beschikt kan worden, SMART geformuleerd.

Specifiek

Omschrijf het doel duidelijk en concreet. Het moet een

Waarneembare actie, gedrag of resultaat beschrijven waaraan een getal, bedrag, percentage of ander kwantitatief gegeven verbonden is. Beschrijf ook precies om welke doelgroep het gaat.

Naarmate de doelstelling preciezer geformuleerd is, wordt het makkelijker er invulling aan te geven.

Meetbaar

Hoeveel gaan we doen? Hoe kunnen we dat meten? Er moet een systeem, methode en procedure zijn om te bepalen in welke mate het doel op een bepaald moment bereikt is.

Wat is er af als het af is? Een SMART-doel moet je kunnen zien, horen, proeven, ruiken of voelen.

Een SMART-doelstelling is normerend: het is een maat voor de kwaliteit van de te leveren inspanningen.

Doe zo mogelijk een nulmeting, om de startsituatie te bepalen.

Acceptabel

Is er draagvlak voor wat we doen? Zijn de betrokkenen bereid zich te verbinden aan de doelstelling?

Als je een SMART - doel voor jezelf stelt, dan is het voldoende dat je het zelf accepteert. Maar wanneer je een doel voor anderen formuleert, dan is het belangrijk dat er draagvlak voor is. De anderen, de doelgroep moeten het willen, anders wordt het doel niet gehaald of beklijft de verandering niet. Je kunt het draagvlak vergroten door mensen actief te betrekken bij het kiezen en formuleren van de doelstelling.

Het is belangrijk ze daarbij daadwerkelijk inspraak te geven. Soms wordt de 'A' in SMART ook wel uitgelegd als "Aanwijsbaar". Daarmee wordt bedoeld dat duidelijk moet zijn wie wat moet doen om het doel te bereiken. En een andere uitleg voor de 'A' is "Activerend" of "Actiegericht": de doelstelling moet uitnodigen tot actie en energie losmaken. De doelstelling moet positief geformuleerd zijn. Er moet een actieplan zijn. Maar let erop dat een SMART-doel een bepaald resultaat voorschrijft, niet een inspanning.

Realistisch

Is het doel haalbaar? Is er een uitvoerbaar plan met aanvaardbare inspanningen? Kunnen de betrokkenen de gevraagde resultaten daadwerkelijk beïnvloeden? Hebben ze voldoen de knowhow, capaciteit, middelen en bevoegdheden? Dit is belangrijk, want een onbereikbaar doel motiveert mensen niet. Een te makkelijk doel is ook niet interessant, omdat het niet uitdaagt en geen bevrediging oplevert. Moeilijk bereikbare doelstellingen kun je opsplitsen in kleinere haalbare subdoelstellingen. Soms wordt de 'R' in SMART ook wel uitgelegd als "Relevant". Een haalbare en zinvolle doelstelling is motiverend en maakt energie los.

Tijdgebonden

Wanneer beginnen we met de activiteiten? Wanneer zijn we klaar? Wanneer is het doel bereikt? Een SMART doelstelling heeft een duidelijke startdatum en einddatum. Met name korte-termijndoelen moeten SMART zijn. Bij lange-termijndoelen is dat niet altijd mogelijk.

3. RESULTATEN

Wanneer de beleidsdoelstellingen geformuleerd zijn, is dat meestal niet het eind van het verhaal. Een beleidsdoelstelling is een concreet meetbaar doel waar mogelijk smart geformuleerd, dat gerealiseerd moet worden in een bepaalde periode en dat bijdraagt aan het realiseren van het gewenst maatschappelijk effect.

De meeste beleidsdoelstellingen zijn echter zo geformuleerd dat meerdere actoren een bijdrage moeten leveren aan het realiseren ervan. Of anders gezegd: de vraag 'Wie zijn er betrokken bij het realiseren van het doel?' moet nog gesteld worden. Deze uiteenrafeling van een beleidsdoelstelling in meerdere betrokkenen (actoren) leidt tot de te formuleren resultaten.

Wat is een resultaat?

Volgens van Dale is een resultaat dat 'wat door een min of meer doelgerichte handeling, proces, werking wordt opgeleverd, wat er door ontstaat'. Er moet, volgens van Dale, dus iets ontstaan of opgeleverd worden. De handeling, het proces of de werking moet, met andere woorden, tot iets leiden. Maar tot wat?

Wij definiëren 'resultaat' als volgt:

'De aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerde baat die een of meerdere diensten (bij burgers) teweegbrengt, en daarmee bijdraagt aan de beleidsdoelstelling c.q. het maatschappelijk effect'. Met andere woorden: dat wat een handeling of een proces op moet leveren of wat er door moet ontstaan is een aanwijsbare verandering of een gerealiseerde baat.

In een goed geformuleerd resultaat staat de doelgroep centraal en wordt geformuleerd wat de baat is voor de doelgroep van de uitgevoerde interventies (diensten) of welke verandering er bij de doelgroep is opgetreden na uitvoering van de interventies (diensten).

Vijf gouden regels voor het formuleren van een resultaat:

1. Bedenk wat de opbrengst van de uitgevoerde interventie voor de klant / doelgroep moet zijn (verandering in houding / ervaren baat)
2. Formuleer het WAT niet het HOE (geen middelen dus)
3. Formuleer het resultaat zoveel als mogelijk smart
4. Formuleer het resultaat in de VT (burgers zijn geïnformeerd; het conflict is opgelost)
5. Formuleer het resultaat zo dat het te realiseren is door één maatschappelijke organisatie

Met deze vijf gouden regels bij de hand kan de beleidsdoelstelling 'overgewicht' van gemeente X als volgt, voor de verschillende actoren, worden vertaald in resultaten:

Samenvattend

Een resultaat is een aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerde baat die een of meerdere diensten (bij burgers) teweegbrengt, en daarmee bijdraagt aan de beleidsdoelstelling c.q. het maatschappelijk effect'.

Resultaten zijn, indien over concrete gegevens/cijfers beschikt kan worden, SMART geformuleerd

Reactie / Actie naar aanleiding van het rapport Subsidies Albrandswaard 2021

Nr.	Aanbeveling	Reactie / actie Cluster / team	Datum gereed / Doorlopend proces
1	(Conclusie 6.6) Zorg voor heldere (SMART) geformuleerde doelstellingen bij de subsidieverlening. Neem in de relevante beleidsstukken en/of Kadernota's de gewenste maatschappelijke effecten op die bereikt moeten worden met behulp van de subsidies. Er dient een duidelijke relatie te bestaan tussen het beoogde maatschappelijke effect en de doelstelling. Maak gebruik van kritische succesfactoren.	Binnen het beleidsteam Maatschappelijke Zaken is geen beleidskennis beschikbaar om het Subsidiebeleid aan te passen/ te herzien. Subsidiebeleid vraagt dermate kennis van de Awb dat hier extern op moet worden ingehuurd. Wanneer het subsidiebeleid wordt herzien danwel aangepast, willen wij de genoemde aanbevelingen graag meenemen in de uitwerking. Tevens adviseren wij om zoveel als mogelijk aan de sluiten bij de ASV vanuit VNG (procesmatig bezien). Voor de borging van het lokale maatschappelijke beleid willen wij graag (zo adviseren wij) de koppeling maken met de nota Integraal Beleid Sociaal Domein. Deze strategische beleidsnota is onlangs vastgesteld door de gemeenteraad.	In overleg ntb
2	(Conclusie 6.2) Actualiseer de Algemene subsidieregels en uitvoeringsregels. Maak hierbij gebruik van de uitkomsten van het verbetertraject is uitgevoerd voor Barendrecht.	Zie antwoord bij 1.	
3	(Conclusie 6.3) Maak de gewenste maatschappelijke effecten duidelijk aan de subsidieaanvragers en zorg ervoor dat bij de aanvraag van een subsidie de aanvragers zelf aan de gemeente aangeven in hoeverre de aan hun verstrekte subsidie bijdraagt aan het bereiken van deze maatschappelijk effecten.	Zie antwoord bij 1.	

Reactie / Actie naar aanleiding van het rapport Subsidies Albrandswaard 2021

Nr.	Aanbeveling	Reactie / actie Cluster / team	Datum gereed / Doorlopend proces
4	(Conclusie 6.6) Subsidieer impactgericht. Richt de subsidies specifiek op de outcome in casu op de maatschappelijke effecten.	Zie antwoord bij 1.	
5	(Conclusie 6.4) Zorg ervoor dat de maatschappelijke effecten onderdeel uitmaakt van een standaard werkproces subsidieverstrekking voor de aanvraag en verantwoording van alle subsidies en digitaliseer het proces voor zowel kleine als grote subsidies. Hierdoor worden aanvragen vergelijkbaar en kan de verantwoording controleerbaar gemaakt worden.	Het proces subsidieverstrekking zal als onderdeel van een organisatiebreed procesgericht verbetertraject worden meegenomen. Subsidieverstrekking is ingepland in het derde kwartaal 2021. Bij het in beeld brengen en uitwerken van de processen worden de aanbevelingen uit de verschillende onderzoeken meegenomen. Zie tevens het antwoord bij 1.	September 2021.
6	(Conclusie 6.7) Zie er op toe dat subsidies niet automatisch verlengd worden wanneer er in een jaar onvoldoende verantwoording over is afgelegd.	Correct, dat is ook gekoppeld aan aanbeveling 5.	
7	(Conclusie 6.7) Stuur uitsluitend met subsidies wanneer bij de aanvraag om een subsidie duidelijk is dat hiermee een bijdrage geleverd wordt aan de gestelde doelen en niet op basis van gewoonte.	Zie antwoord bij 1.	

Reactie / Actie naar aanleiding van het rapport Subsidies Albrandswaard 2021

Nr.	Aanbeveling	Reactie / actie Cluster / team	Datum gereed / Doorlopend proces
8	(Conclusie 6.2) Zorg ervoor dat alle aanbevelingen uit het onderzoek van de rekenkamercommissie Albrandswaard 2010 voor zover dit nog niet gebeurd is alsnog volledig worden geïmplementeerd in de organisatie van Albrandswaard. Doe dit in samenhang met de aanbevelingen uit dit rapport en maak hierbij tevens gebruik van de positieve ervaringen van Barendrecht (en Ridderkerk) op dit gebied. Hiermee wordt het subsidieproces verder geoptimaliseerd.	Zie antwoord bij 1.	