

## onderzoeksopzet effecten van subsidies

september 2010

## 1 inleiding

Het toekennen van subsidies is voor de gemeente een belangrijk middel om zijn doelen te realiseren. Dit kunnen doelen zijn op het terrein van bijvoorbeeld het sociaal-cultureelbeleid, het cultuurbeleid of het sportbeleid. Jaarlijks verleent de gemeente voor ongeveer € 4 miljoen aan subsidies. Meer dan 100 organisaties krijgen op deze manier financiële ondersteuning.

Voor de burger zijn de effecten van subsidies het belangrijkste. Deze effecten kunnen heel divers zijn. Dankzij een subsidie kan een vereniging blijven bestaan. Een subsidie zet een vereniging ertoe aan om meer activiteiten voor jongeren aan te bieden. Door subsidies volgen mensen met een klein budget ook muzieklessen. Muziekmaken met meerdere mensen versterkt de sociale cohesie. Dit onderzoek richt zich op onder andere bovengenoemde effecten.

De gemeente heeft met het verlenen van subsidies bepaalde effecten voor ogen. De gemeente wil specifieke beleidsdoelen realiseren. Een voorbeeld van een beleidsdoel is 'vitale verenigingen die groei op kunnen vangen en die bijdragen aan de sociale samenhang in de gemeente'. Dit onderzoek richt zich op de vraag wat de effecten zijn van subsidies en of deze effecten bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente.

### 1-1 subsidies

Subsidieverlening kent doorgaans de volgende stappen. De activiteiten die de gemeente subsidieert vinden plaats in een bepaald jaar, bijvoorbeeld 2010. In het jaar daarvoor dient degene die deze activiteit wil gaan uitvoeren een subsidieaanvraag in. Doorgaans heeft de gemeente al eerder aangegeven welk beleid zij wil voeren en op welke manier zij het instrument subsidies daarbij wil inzetten. In reactie op de subsidieaanvraag kan de gemeente beslissen om de subsidie te verlenen. Op dat moment stelt de gemeente doorgaans ook geld beschikbaar in de vorm van een voorschot. Als de activiteit, waarvoor de subsidie is aangevraagd, is afgerond, laat de gesubsidieerde instelling in zijn verantwoording zien dat hij datgene heeft gedaan waarvoor de subsidie is verleend. Als de subsidie is verleend voor 2010, gebeurt de verantwoording doorgaans in 2011. Als de gemeente het eens is met de verantwoording, stelt de gemeente de subsidie vast en is de subsidie definitief.

In Lansingerland staan de algemene kaders voor het toekennen van subsidies beschreven in de kadernotitie subsidiebeleid, 'Samen doen, samen delen'. Een belangrijk onderdeel van deze nota is de relatie tussen beleid en subsidies. De nota schrijft het volgende voor:

- de gesubsidieerde activiteiten moeten passen binnen de in de 'visie Lansingerland' en het collegeprogramma omschreven doelstellingen, het actuele beleid en ze moeten daarbinnen ook voldoende prioriteit hebben.
- De gemeente zet subsidies gericht in om beleidsdoelen te realiseren en maatschappelijk gewenste effecten te bereiken.

- De gemeente kiest in veel gevallen voor de prestatiesubsidie. Hierbij legt men prestatieafspraken vast in een subsidieovereenkomst.

Samengevat is het de bedoeling dat de gemeente beleid formuleert en hierbij concrete beleidsdoelen benoemt die de gemeente met behulp van subsidies wil realiseren. In de prestatieafspraken spreekt de gemeente af met de gesubsidieerde instellingen hoe zij deze beleidsdoelen gaan realiseren. De gemeente dient ervoor te zorgen dat de prestatieafspraken zo gemaakt worden dat daarmee het beleidsdoel bereikt zal worden. In september 2008 stemde de raad in met de kadernotitie. Deze nieuwe systematiek speelde voor het eerst een rol bij de in 2009 aangevraagde subsidies voor de activiteiten in het jaar 2010.

In oktober 2009 heeft de gemeente het document 'Nadere regels en overgangsregeling uitvoering subsidiebeleid' opgesteld. Deze regeling stelt dat voor het nieuwe subsidiebeleid een overgangsregeling van 3 jaar geldt. In deze periode groeit men toe naar het werken met prestatieafspraken. Omdat de subsidies aan sportverenigingen grote verschillen kenden, besteedt deze regeling bijzondere aandacht aan sportverenigingen. Vanaf 2010 toetst de gemeente aanvragen van sportverenigingen aan deze nadere regels.

Het beleid dat uitgevoerd dient te worden met behulp van het verstrekken van subsidies staat doorgaans beschreven in beleidsnota's. In Lansingerland zijn verschillende nota's verschenen, zoals de 'Nota Kunst en Cultuur', de 'Sportnota' en de 'notaWMO', en bevat de programmabegroting diverse doelstellingen, opgenomen in de programma's 'Actief in Lansingerland', 'Opgroeien in Lansingerland' en 'Maatschappelijke Ondersteuning'. Een voorbeeld van een beleidsdoel is 'nieuwe sociale verbanden worden ontwikkeld met respect voor het verleden'.

In het licht van mogelijke bezuinigingen, het belang dat diverse partijen hechten aan verenigingsondersteuning en de verschillen die bestonden tussen de gemeenten voor de fusie, zijn subsidies een belangrijk onderwerp van discussie. Het belang dat diverse partijen hechten aan verenigingsondersteuning blijkt onder anderen uit de opkomst bij discussieavonden over het subsidiebeleid en de aandacht van gemeenteraadsleden voor het subsidiebeleid. Zo gaven raadsleden in een brief van 20 januari 2010 aan dat zij regelmatig hebben gevraagd naar de meetbaarheid en transparantie van de beoogde maatschappelijke effecten. Onder anderen omdat zij vonden dat de beantwoording van deze vragen onbevredigd is gebleven, zijn zij niet akkoord gegaan met de subsidieverordening. Door de verschillen die bestonden tussen de drie oude gemeenten en het risico dat bij harmonisatie sommige subsidies naar onder bijgesteld zullen worden, is het subsidiebeleid een precair onderwerp. Dit alles maakt het zinvol dat de rekenkamer onderzoek doet naar de effecten van subsidies.

## **1-2 focus**

Naast de bestudering van de doelen die de gemeente wil bereiken met behulp van subsidies, onderzoekt de rekenkamer met name de effecten van de subsidies voor de burger. Het onderzoek zal zich daarom in het bijzonder richten op de organisaties die de subsidies ontvangen. Om een breed beeld te krijgen van deze effecten zal de rekenkamer organisaties die op diverse aspecten van elkaar verschillen onderzoeken: bijvoorbeeld organisaties die veel en weinig subsidies ontvangen, organisaties met veel en weinig andere inkomsten en organisaties met een verschillende

leeftijdsopbouw voor wat betreft het ledenbestand. De te onderzoeken organisaties zijn organisaties die actief zijn op het terrein van sport, cultuur of sociaal culturele activiteiten.

De gemeente onderscheidt subsidies voor basisvoorzieningen en subsidies voor specifieke voorzieningen. Het grootste gedeelte van het budget is bestemd voor zogenaamde basisvoorzieningen. Hierbij moet men denken aan de bibliotheek, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en de gemeentelijke taken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Het gaat hier vaak om taken die de gemeente moet uitvoeren, de zogenaamde wettelijke taken. Doorgaans hebben deze gesubsidieerde instellingen mensen in dienst.

Hiertegenover staan de specifieke voorzieningen binnen het zogenaamde autonome beleid. Hierbij heeft de gemeente meer ruimte om te variëren in de hoogte en in de activiteiten die de gemeente verkiest te subsidiëren. De ondersteuning van sport- en muziekverenigingen valt hier bijvoorbeeld onder. Over het algemeen gaan bij deze subsidies kleinere bedragen om dan bij de basisvoorzieningen. Omdat de gemeente de meeste beleidsvrijheid heeft bij de niet wettelijke taken, zullen de subsidies hiervoor in het kader van deze studie onderzocht worden.

Het onderzoek richt zich in de eerste plaats op de subsidies die in 2009 zijn verleend voor activiteiten in 2010. Daarnaast zal ook de verlening van subsidies in 2008 en 2010 bestudeerd worden en de vaststelling in 2010. De reden om het onderzoek te beperken tot deze recente jaren is dat het subsidiebeleid recent veranderd is en geleidelijk wordt ingevoerd. Bij dit recente subsidiebeleid lag de nadruk sterker op het bereiken van beleidsdoelen door het leveren van bepaalde prestaties. Een andere reden om de meest recent verleende en vastgestelde subsidies te bestuderen is dat de kennis daarover bij de vertegenwoordigers van gesubsidieerde organisaties het grootst zal zijn.

### **1-3 bestuurlijke verantwoordelijkheid**

De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt hoofdzakelijk bij wethouder Bodbijn die verantwoordelijk is voor het algemene subsidiebeleid en het sport-, welzijns- en cultuurbeleid.

## **2 doel- en vraagstelling**

### **2-1 doelstelling**

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te verschaffen in de effecten van de verleende subsidies.

### **2-2 centrale vraag**

De centrale vraag luidt als volgt:

Welke effecten hebben de door de gemeente verleende subsidies en hoe verhouden deze effecten zich tot de gemeentelijke beleidsdoelen?

### 2-3 deelvragen

Ter beantwoording van de centrale vraag, kent dit onderzoek de volgende deelvragen:

1. Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het verlenen van subsidies?
2. Welke effecten hebben de subsidies op de gesubsidieerde organisaties?
3. Welke effecten hebben de subsidies voor de burgers die te maken hebben met de gesubsidieerde organisaties?
4. Hoe verhouden de effecten van de subsidies zich tot de beleidsdoelen?

## 3 onderzoeksanpak

### 3-1 normenkader

Dit onderzoek is enerzijds een beschrijvend onderzoek. Het brengt in kaart welke effecten van subsidieverlening zich voordoen bij gesubsidieerde organisaties en burgers. Anderzijds wordt de relatie tussen effect en beleidsdoel onderzocht. Hierbij hanteert de rekenkamer onder andere de volgende norm:

- De subsidies hebben een substantieel positief effect op het behalen van de in het gemeentelijke beleid omschreven doelen.

### 3-2 onderzoeksanpak

Dit onderzoek kent twee vertrekpunten: de beleidsdoelen en de maatschappelijke effecten. De rekenkamer zal de beleidsdoelen bestuderen door aan de hand van beleidsdocumenten en gesprekken met ambtenaren. De effecten van de subsidies zullen op de volgende manier in kaart gebracht worden:

- interviews met vertegenwoordigers van gesubsidieerde instellingen waarbij aandacht wordt besteed aan:
  - de activiteiten van de organisatie;
  - het ledenbestand;
  - de (strategische) keuzes van de organisatie;
  - de financiële situatie van de vereniging;
  - het proces van subsidieverlening;

De verenigingen zal gevraagd worden de uitspraken tijdens interviews met behulp van documenten of andere gegevens te onderbouwen. Daarnaast zal de rekenkamer aan de hand van verschillende bronnen de uitspraken van de verenigingen verifiëren.

- document analyse van:
  - (beleids)documenten van de vereniging;
  - subsidieaanvragen;
  - subsidie verleningen en correspondentie hierover (aangevuld met gesprekken met ambtenaren);
  - subsidieverantwoordingen en vaststellingen;
  - overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken;
  - vakliteratuur en onderzoeksverslagen.

## **4 organisatie, planning en procedure van het onderzoek**

### **4-1 organisatie**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Lansingerland:

- de heer drs. W.J. (Willem) Gordijn
- mevrouw dr.ir.mr. H.E. (Evelien) van Rij

### **4-2 planning en procedure**

Naar verwachting zal de uitvoering van het onderzoek door de rekenkamer circa 60 onderzoeksdagen beslaan.

In augustus 2010 is de rekenkamer begonnen met het opstellen van de onderzoeksopzet. De uitvoering van het onderzoek start in september 2010. De bevindingen uit het onderzoek worden in een conceptnota vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren en biedt de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan. Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer vervolgens een bestuurlijke conceptnota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke conceptnota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college worden voorgelegd. De reacties van het college worden, samen met het nawoord van de rekenkamer daarbij, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen.

De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal aan de raad worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor het voorjaar van 2011.