

Subsidies: kiezen en (ver)delen

**Onderzoek naar de beleidsrelevantie van subsidies
voor sport en cultuur**

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch, 24 april 2008

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Achtergrond	3
1.2. Onderzoek andere rekenkamer(commissie)s.....	4
1.3. Afbakening	4
1.4. Probleemstelling	5
2. Analyse kader en onderzoeksmethode	6
2.1. Vormgeving	6
2.2. Aanpak van het onderzoek	7
2.3. Normenkader	7
2.4. Leeswijzer	8
3. Beleidskaders subsidiebeleid, sport en cultuur	9
3.1. Inleiding.....	9
3.2. Beleidskader Subsidies	9
3.3. Beleidskader Sport.....	10
3.3.1. Vigerend beleidskader Sport	10
3.3.2. Nieuwe Sportvisie	11
3.4. Beleidskader Cultuur	11
3.4.1. Vigerend beleidskader Cultuur	11
3.4.2. Nieuwe Cultuurvisie in ontwikkeling	13
4. Relatie subsidiestelsel en beleid en rol gemeenteraad	14
5. Toetsing subsidieprocessen sport en cultuur	16
5.1. Inleiding.....	16
5.2. Aanvraag.....	16
5.3. Verlening.....	18
5.4. Monitoring, verantwoording en evaluatie	19
6. Verwonderpunten, conclusies en aanbevelingen	21
6.1. Verwonderpunten en conclusies.....	21
6.2. Aanbevelingen	23
BIJLAGEN	25
Bijlage 1 Subsidieverordeningen sport en cultuur	25
Bijlage 2 Relevante conclusies en aanbevelingen andere rekenkamer(commissie)s	27
Bijlage 3 Literatuurlijst	32
Bijlage 4 Financiële gegevens subsidies sport en cultuur en de bestudeerde cases	34
Bijlage 5 Reactie college van burgemeester en wethouders	36
Bijlage 6 Nawoord Rekenkamercommissie.....	39

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

In het onderzoeksprogramma 2007 van de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch is een onderzoek aangekondigd naar het subsidiebeleid c.q. het subsidiestelsel. Dit onderzoek is eind 2007 gestart. In de periode daarvoor heeft de Rekenkamercommissie het onderzoek afgebakend en een keuze gemaakt voor de beleidsterreinen die in het onderzoek centraal staan.

De rekenkamercommissie van gemeente 's-Hertogenbosch doet, zoals alle rekenkamers, onderzoek naar de effectiviteit, efficiëntie en doelmatigheid van beleid. De commissie wil met haar onderzoek een bijdrage leveren aan het verbeteren van het functioneren van de gemeente. Hierbij legt zij het accent op de maatschappelijke effecten van beleid. De Rekenkamercommissie stelt zich ten doel vooral onderzoek te verrichten naar de doeltreffendheid van beleid: in hoeverre worden de doelen bereikt als gevolg van de inzet van beleid? In het verlengde hiervan kan de kaderstellende en controlerende rol van de raad verder worden verbeterd.

Deze 'missie' is ook bij het onderzoek naar het subsidiestelsel de rode draad.

Lezing van documenten, een oriënterend gesprek met alle betrokkenen, maar ook de behandeling van de Begroting 2008 in de gemeenteraad, leverden ons vooraf een aantal interessante aspecten en vragen op:

- Komen de inhoudelijke kaders en keuzes van de raad op bepaalde terreinen tot uitdrukking in keuzes (door het college) voor bepaalde subsidies?
- Wat zijn de mogelijkheden van de gemeenteraad om sturing te geven vanuit zijn kaders, gegeven de (in)flexibiliteit van het subsidie-instrument en de verdeling van bevoegdheden tussen raad en college?;
- Via Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF) worden de grote bedragen al 'weggezet'. En dit wordt binnenkort zelfs meerjarig bepaald. BCF lijkt meer een 'sturing op instellingen' en op continuïteit dan een sturing op inhoud en gemeentelijke ambities. Wat valt hierin voor de raad nog te beslissen?
- Zou de raad een discussie over de ambities en gewenste effecten in de cultuur- en sportsector voor 's-Hertogenbosch en de rol van het subsidie daarin moeten voeren (bijv. op basis van een jaarlijkse verantwoording op het totale veld)?
- Hoe kan het zijn dat kleinere subsidies (sport, cultuur) meer politieke aandacht lijken te krijgen dan grotere?
- Het lijkt politiek gezien lastig om bestaande subsidies - ook kleinere - af te bouwen. Er lijkt nauwelijks 'oud-voor-nieuw-beleid' te zijn bij subsidies. Hoe komt dit?
- Hoe vindt de verantwoording vanuit de instellingen plaats? Komt daarin tot uitdrukking in hoeverre deze instellingen en verenigingen bijdragen aan gemeentelijke ambities en beleid?
- Wordt ook gekeken naar het perspectief van subsidieaanvrager en zijn positie ten opzichte van de gemeente?

Deze punten zijn interessante onderwerpen voor ons onderzoek en een aantal ervan is de basis geweest voor de probleemstelling van dit onderzoek. Dit geldt ook voor de lessen die andere rekenkamer(commissie)s hebben geformuleerd. Daarover meer in de volgende paragraaf.

1.2. Onderzoek andere rekenkamer(commissie)s

Het subsidiebeleid is een van de vaakst onderzochte onderwerpen in rekenkamerland. Bestudering van circa 30 onderzoeken leverde veel informatie op over de problematiek in andere gemeenten. Voor de Rekenkamercommissie is dit mede aanleiding voor het onderzoek geweest. Ook zijn de lessen van andere rekenkamers gebruikt voor de afbakening van het onderzoek en voor het normenkader.

In bijlage 2 zijn de conclusies en aanbevelingen uit onderzoek van andere rekenkamer(commissie)s geciteerd, die betrekking hebben op de aspecten die de Rekenkamercommissie wil onderzoeken. In de bevindingen van andere onderzoeken is een aantal rode draden te zien. Wat opvalt is, dat de koppeling tussen beleidskaders en het subsidiestelsel niet optimaal is. Inhoudelijke beleidsdoelen worden onvoldoende vertaald in beoogde resultaten voor de subsidieverstrekking. “De doelstelling van subsidieverlening blijft daarmee bestuurlijk ‘in de lucht hangen’.”¹ Een andere rode draad is de gewontevorming of het ‘automatisme’ in de subsidietoekenning. Geconstateerd wordt dat subsidieverlening niet plaatsvindt op basis van een analyse wat de subsidie kan bijdragen aan gemeentelijke beleidsdoelen. “Veeleer berust de verlening van subsidie op ‘gewoonte’ of ‘vanzelfsprekendheid’, waarbij de gesubsidieerde instelling degene is die in eerste instantie aangeeft waarvoor zij de subsidie wil gebruiken, met andere woorden, welke doelstelling de subsidie dient.”² Een derde hoofdlijn is het ontbreken van evaluatiemomenten, monitoring en verantwoording door instellingen aan het gemeentebestuur en door het college aan de raad. “In geen van de onderzochte gevallen is een evaluatie van de subsidieverlening aangetroffen. Evenmin heeft een systematische evaluatie per beleidsterrein plaatsgevonden.”³

De sturing door de gemeenteraad is ook een aspect dat in veel onderzoeken wordt behandeld. Het ontbreken van mogelijkheden om te sturen op subsidies (in relatie tot de inhoudelijke beleidskaders), ontoereikende informatievoorziening aan de raad en de noodzaak om in dit verband meer systematisch over doelen en beoogde effecten van subsidies te spreken, zijn enkele lessen. “Het ontbreekt de raad aan een strategisch sturingsmiddel op de subsidies. Weliswaar stelt de raad de regelgeving vast, maar het technische karakter ervan laat het niet toe dat de raad hiermee ook daadwerkelijk inhoudelijk richting geeft aan de wijze waarop de raad het subsidie-instrument wil inzetten. Ook de beleidsnota’s die de raad vaststelt bevatten vaak geen bepalingen / consequenties ten aanzien van de subsidieverlening.”⁴ Een laatste citaat: “De raad krijgt ten minste eenmaal per jaar de resultaten van de subsidieverlening van het afgelopen jaar te evalueren en te controleren en kaders te stellen dan wel aan te passen voor het lopende en komende jaar. Hierbij wordt nadrukkelijk de relatie gelegd tussen de geboekte resultaten en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.”⁵

1.3. Afbakening

Het is belangrijk het onderzoek goed af te bakenen en te ‘richten’. In het onderzoek maken we enkele keuzes:

- Geen onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid op zich, maar een bepaald aspect ervan;
- Een keuze voor de ‘kleinere subsidies’, die niet onder het BCF-regime vallen. Dit neemt niet weg dat de BCF-subsidies zijdelings aan de orde komen. Zie bijlage 4 voor een financieel overzicht van de BCF-subsidies en de ‘kleinere’ subsidies sport en cultuur.

¹ Rekenkamercommissie Voorst, 2007

² Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, 2005

³ Rekenkamercommissie Noordwijk, 2006

⁴ Rekenkamer Delft, 2007

⁵ Rekenkamer Zwolle, 2005

- Een keuze voor twee sectoren, die we als casus zullen nemen: cultuur en sport. Onze keuze voor deze sectoren is gebaseerd op de volgende overwegingen:
 - o juist in deze sectoren komen veel 'kleinere' subsidies voor;
 - o deze subsidies trekken niettemin veel politieke en maatschappelijke aandacht, getuige de gebeurtenissen rondom de Begroting 2008;
 - o vanuit de raad krijgen wij signalen dat men zoekt naar betere, andere sturings- en afwegingsmogelijkheden op deze terreinen, mede ook vanwege het maatschappelijke belang van de subsidies in deze sectoren;
 - o wij hebben de indruk dat in deze twee sectoren het meeste leereffect te behalen valt, vooral voor de gemeenteraad.

Het college van B en W heeft zowel voor sport als cultuur nieuwe inhoudelijke kaders in voorbereiding of al gereed. De sportvisie is op 15 april 2008 in de raad behandeld. Het feit dat beide sectoren in beweging zijn en een nieuwe richting zoeken, is voor dit onderzoek een complicerende factor, maar ook een voordeel. De aanbevelingen uit dit onderzoek zouden een rol kunnen spelen bij de bespreking en uitwerking van beide visies.

1.4. Probleemstelling

Een aantal van de hiervoor genoemde aspecten in combinatie met de gekozen afbakening, leidt tot de volgende probleemstelling.

Centrale onderzoeksvraag:

Hoe beleidsrelevant zijn de uitgangspunten, keuzes en beslissingen op het gebied van subsidies voor cultuur en sport?

Onderzoeksvragen:

- 1 Welke zijn de inhoudelijke beleidskaders van de gemeenteraad op het gebied van sport en cultuur?
- 2 Hoe luiden de subsidie-uitgangspunten op deze terreinen, op grond van welke methodiek worden subsidies toebedeeld, voor welke subsidies is gekozen en met welke motivatie? Hierbij beperken we ons tot de keuzes in het laatste jaar, waarbij we teruggrijpen op de verantwoording over het jaar daarvoor.
- 3 In hoeverre hangen de keuzes en beslissingen voor subsidies (van het college) samen met de inhoudelijke beleidskaders op het gebied van sport en cultuur? Welke doelen komen wel/niet terug in de beslissingen die worden genomen?
- 4 Hoe verantwoorden de instellingen zich over hun prestaties? Heeft verantwoording vanuit de instellingen over de subsidies een rol gespeeld bij de subsidiekeuzes en zo ja, in welke mate?
- 5 Welke mogelijkheden zijn er om het subsidie-instrument eventueel beleidsrelevanter te maken?
- 6 Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad om onderbouwde keuzes te maken in de kaderstelling voor de subsidieverstrekking? Welke mogelijkheden heeft de raad om (bij) te sturen op subsidies en wanneer?

2. Analyse kader en onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoeksrapport is ingedeeld en wat de basis is van de analyses in het rapport. Ook het normenkader wordt in dit hoofdstuk beschreven. Deze normen zijn de basis voor onze conclusies en aanbevelingen.

2.1. Vormgeving

Bij de analyse en toetsing van de beleidsrelevantie van het subsidiestelsel in 's-Hertogenbosch is uitgegaan van het volgende, door advies- en onderzoeksbureau ACS ontwikkelde model (met toestemming gebruikt)⁶.

Figuur 1



In het subsidieproces is sprake van vijf verschillende cyclisch terugkerende fasen. Hieronder worden de verschillende fasen van het model kort uitgelegd.

Kaderstelling

De cyclus begint bij de raad die de beleidskaders vaststelt waarop de subsidieverstrekking is gebaseerd. Dit betreft zowel het inhoudelijke beleid, zoals neergelegd in een begroting en beleidsnotities, als het beleid ten aanzien van het instrument subsidie, zoals uiteindelijk vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

Verlening

De tweede stap in het subsidieproces betreft de subsidieverlening door het college van B en W. Zij vertaalt de door de raad vastgestelde beleidskaders in afspraken met subsidie ontvangende instellingen. Gedurende deze stap dienen instellingen aanvragen in die worden beoordeeld door het college van B en W, waarna verleningsbeschikkingen worden opgesteld.

Uitvoering

De derde stap is de uitvoering van de in de verleningsbeschikking vastgelegde afspraken door de instelling. Gedurende deze stap zal de gemeente moeten worden geïnformeerd over de voortgang.

⁶ Brief bureau ACS aan Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch d.d. 10 april 2007

De gemeente op haar beurt zal via monitoring moeten vaststellen of alles volgens plan verloopt. Indien zaken niet goed lopen, zal er moeten worden ingegrepen. De uitvoering resulteert normaliter in het leveren van de afgesproken prestaties en het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten.

Vaststelling

Nadat de prestatie is geleverd, zal de instelling zich, gedurende de stap van de vaststelling van de subsidie, volgens de daartoe gestelde regels verantwoorden over de besteding van de middelen. Het college van B en W controleert deze verantwoording en stelt de subsidie conform de verleningsbeschikking vast of neemt op basis hiervan het besluit om de subsidie lager vast te stellen of geheel in te trekken.

Evaluatie

De laatste stap in het model betreft de evaluatie. Het college van B en W zal in deze fase moeten beoordelen of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan het hiermee beoogde doel, en zich hierover verantwoorden naar de raad. De beleidskring is hiermee gesloten, aangezien de raad deze informatie, als het goed is, gebruikt om de kaders (bij) te stellen.

2.2. Aanpak van het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek volledig in eigen beheer uitgevoerd. Wel is assistentie verleend door een bestuurskunde stagiair.

Het onderzoek bestaat uit een literatuurstudie, documentenanalyse en dossieronderzoek. Verder zijn enkele interviews afgenomen. Tijdens de literatuurstudie zijn ruim 30 onderzoeken van andere rekenkamers bestudeerd met de bedoeling om nuttige informatie te gebruiken tijdens het eigen onderzoek. Het dossieronderzoek is aangevuld met het materiaal uit de interviews met betrokken ambtenaren.

2.3. Normenkader

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt getoetst in hoeverre de gevonden feiten aan het volgende door de Rekenkamer daarvoor geformuleerde normenkader voldoen. In dit normenkader is de gewenste situatie beschreven en in verschillende normen uitgewerkt. Voor het opstellen van het normenkader is uitgegaan van de verschillende stappen in het subsidieproces (zie ook hoofdstuk 3). Per onderdeel zijn de bijbehorende normen beschreven⁷. Het onderdeel 'evaluatie' is aangepast. Een gedeelte over de sturing door de raad is toegevoegd, in verband met de laatste onderzoeksvragen.

1. Normen ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad:

- Er is door de raad beleid vastgesteld waarin uitgangspunten ten aanzien van het instrument subsidies zijn vastgelegd.
- Er is inhoudelijk beleid op het gebied van de subsidie (sportbeleid, cultuurbeleid). Dit beleid geeft de door de gemeente beoogde maatschappelijke effecten weer, die zijn uitgewerkt in doelen en activiteiten.

⁷ Voor een deel ontleend aan brief bureau ACS aan Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, d.d. 10 april 2007 en aan 'subsidiebeleid gemeente Delft'. Rekenkamer Delft, maart 2007.

- Dit beleid dient dusdanig te zijn geformuleerd, dat subsidieaanvragen daaraan kunnen worden getoetst⁸.
- De raad controleert de inzet van het subsidie-instrument.

II. Normen ten aanzien van de verlening

- Er dient een koppeling te bestaan tussen de subsidieverstrekking en het gemeentelijke beleid.
- Doelstellingen worden vooraf formeel aan de instellingen kenbaar gemaakt zodat instellingen hun aanvraag hierop kunnen baseren.
- De beschikkingen voldoen aan de eisen die daaraan gesteld worden in de ASV⁹.
- De afspraken die in de beschikkingen worden opgenomen zijn meetbaar en sluiten aan op de door de raad vastgestelde inhoudelijke kaders.

III. Normen ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering:

- Het college van B en W ziet toe op een doelmatige en doeltreffende besteding van de subsidiegelden.
- Hier ligt een rapportage aan ten grondslag waarin de instelling aangeeft in hoeverre de afgesproken resultaten bereikt zullen worden.
- Het college van B en W dient via monitoring vast te stellen of alles volgens afspraak verloopt.
- Wanneer op basis van tussentijdse signalen blijkt dat zaken niet volgens plan verlopen, dient overwogen te worden of er wordt ingegrepen.
- De uitvoering dient te resulteren in het leveren van de afgesproken prestaties en het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten.

IV. Normen ten aanzien van de vaststelling

- Nadat de prestatie is geleverd dient de instelling zich volgens de daartoe gestelde regels te verantwoorden over de besteding van de middelen.
- Het college van B en W dient deze verantwoording te controleren en stelt de subsidie conform verleningsbeschikking vast of neemt op basis hiervan het besluit om de subsidie lager vast te stellen of geheel in te trekken.
- Daar waar de gemaakte afspraken niet zijn nageleefd wordt altijd afgewogen of dit consequenties dient te hebben voor de vaststelling van de subsidie. Indien nodig vindt overleg plaats.

V. Normen ten aanzien van de evaluatie en de bijsturing door de raad

- Het college van B en W dient in deze fase te beoordelen of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan het hiermee beoogde doel, en zich hierover te verantwoorden naar de raad.
- Het gemeentebestuur gebruikt de uitkomsten van evaluaties voor het bijstellen van beleid en/of bij het maken van nieuwe afspraken over subsidieverlening.
- Er zijn voldoende (bij)stuuringsmogelijkheden voor de raad.

2.4. Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk worden de beleidskaders voor subsidiebeleid, sport en cultuur beschreven. Daarna wordt ingegaan op de relatie tussen de kaders voor sport en cultuur enerzijds en het subsidiestelsel anderzijds. In hoofdstuk 5 worden de subsidieprocessen voor sport en cultuur beschreven aan de hand van een aantal cases. In het slothoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen.

⁸ Tweede en derde norm ontleend aan: 'De ene subsidie is de andere niet' – onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het subsidiebeleid in de gemeente Cranendonck. Rekenkamercommissie Cranendonck, juli 2007.

⁹ Er is geen juridische toets uitgevoerd. Opvallende zaken zijn wel in dit onderzoeksrapport vermeld.

3. Beleidskaders subsidiebeleid, sport en cultuur

3.1. Inleiding

Gemeenten kunnen subsidies inzetten om maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Een subsidie is daarom een instrument en geen doel op zich. Om te onderzoeken of beoogde effecten die in de door de raad geformuleerde beleidskaders worden genoemd ook daadwerkelijk gehanteerd worden bij het verlenen van subsidies kijkt de Rekenkamercommissie voornamelijk naar de eerste stap van het kaderstellen (wat zijn de *beoogde* maatschappelijke effecten) en niet zozeer naar de *behaalde* effecten. Om een dergelijke vergelijking uit te kunnen voeren moet het beleidskader worden omschreven. Dat is in dit hoofdstuk gebeurd.

Bij de beschrijving van de kaders hanteren we de volgende figuur:

A	Beleidskaders gemeenteraad (sport, cultuur)
B	B1. Algemene subsidieverordening (algemene deel) B2. Deelverordeningen
C	Toetsen koppeling beleidskaders en verordeningen
D	Toetsen subsidieaanvraag, verantwoording en evaluaties

Het eerste soort beleid betreft het inhoudelijke beleid (A). Hierin worden keuzes gemaakt met betrekking tot doelstellingen en activiteiten op de beleidsterreinen waarop subsidies worden verstrekt. Het inhoudelijke beleid wordt onder meer vastgelegd in de door de gemeenteraad vastgestelde begroting, visies en beleidsnota's. Bij de subsidieverstreking zijn, zoals al eerder vermeld, twee soorten kaders van belang. Daarnaast moet de raad beleid formuleren ten aanzien van het subsidie-instrument (B). Hierin worden de uitgangspunten voor de subsidiëring beschreven. Het gaat dan om zaken als het doel van subsidie, de gewenste relatie met instellingen, verschillende soorten en grondslagen, etc. Uiteindelijk resulteert dit beleid ten aanzien van het subsidie-instrument in een door de gemeenteraad vastgestelde ASV. Het inhoudelijke beleid dient gekoppeld te zijn aan de subsidiekaders (C). Vanzelfsprekend zijn de keuzes die in het inhoudelijke beleid worden gemaakt richtinggevend voor het proces van subsidieverstreking (D).

3.2. Beleidskader Subsidies

De regelgeving voor subsidieverlening is in drie 'lagen' te onderscheiden. Conform de derde tranche Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) is er een Algemene Subsidieverordening (ASV) van kracht, die als overkoepelende verordening geldt voor alle subsidies die de gemeente verstrekt. Vanaf 1 januari 2008 is de Algemene Subsidieverordening 's-Hertogenbosch 2008 van kracht. De ASV is opgesteld naar aanleiding van artikel 4:23 van de AWB waarin wordt gesteld dat een bestuursorgaan subsidie slechts kan verstrekken op basis van een wettelijk voorschrift. De ASV is op 13 november 2007 vastgesteld door de gemeenteraad. Met de opstelling van de ASV wordt wat betreft de regelgeving voldaan aan de derde tranche van de AWB.

Het algemene deel van de ASV (hoofdstuk 1) is een 'raamverordening', die in randvoorwaardelijke sfeer verschillende dingen regelt die voor subsidies gelden. In het algemene deel zijn algemene bepalingen, bevoegdheden met betrekking tot het uitvoeren van de subsidieverordening en criteria voor subsidieaanvragen, subsidieverlening, subsidie-bevoorschotting en subsidievaststelling

opgenomen. In de ASV is ook opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid heeft tot het verlenen, weigeren of vaststellen van een subsidie. Daarnaast is het college belast met de uitvoering van de verordening. Zolang de subsidie niet is vastgesteld kan de subsidieverlening met inachtneming van een redelijke termijn worden ingetrokken of ten nadele van de subsidieontvanger worden gewijzigd wanneer niet voldaan wordt aan de criteria voor subsidieverlening.

Onder de ASV valt een tweede 'laag' regels, bestaande uit verordeningen die de subsidieverlening binnen een bepaald beleidsveld regelen. Op het beleidsveld zijn zeven verschillende titels van toepassing (amateurkunst, beeldende kunst, e.d.); op het beleidsveld sport één (verenigingssubsidies, evenementensubsidies, maatschappelijke participatie). In bijlage 1 worden deze subsidieverordeningen kort omschreven.

3.3. Beleidskader Sport

3.3.1. Vigerend beleidskader Sport

De overkoepelende beleidskaders op het gebied van sport zijn het collegeprogramma en de Sportvisie. De hoofdlijnen hiervan zijn eerst beschreven, gevolgd door die van de overige vigerende beleidsnota's op het gebied van sport.

In april 2006 is het collegeprogramma voor de periode 2006-2010 vastgesteld. Hierin geeft het gemeentebestuur ruimte aan sportbeoefening. Sport bevordert de volksgezondheid en draagt bij aan individuele ontplooiing. Spelen in het verband van een vereniging of groep is een belangrijk maatschappelijk bindmiddel en draagt bij aan de vorming en ontwikkeling van jongeren. Het gemeentebestuur richt zich vooral op de breedtesport, op het niveau van de stad, maar nadrukkelijk ook van de buurten en wijken. Het gemeentebestuur biedt tevens ondersteuning aan vrijwilligers. Initiatieven tot het combineren van faciliteiten van de sportverenigingen met bijvoorbeeld vormen van naschoolse opvang of activiteiten voor speciale groepen in een wijk daartoe krijgen steun van het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur treedt niet in de exploitatie van de topsportvereniging, maar wil wel mee zorg dragen voor adequate voorzieningen.

In 1999 is de sportvisie 'Bewegen natuurlijk!' vastgesteld. De beleidsdoelen zijn om een goed bewegingsgedrag in het algemeen en de sportdeelname in het bijzonder te bevorderen. Sport dient te worden ingezet voor het mede-realiseren van maatschappelijk gewenste effecten. Er dient een gericht topsportbeleid gevoerd te worden ter vergroting van de attractiviteit van de gemeente. In samenhang met elkaar worden sport en (openlucht)-recreatie ontwikkeld. De stedelijke sportinfrastructuur wordt in stand gehouden en versterkt. En er wordt gestreefd naar het behoud van de verenigingsstructuur.

Ook in 1999 is de nota sportstimulering "s-Hertogenbosch beweegt" vastgesteld. De nota levert een meetbare bijdrage aan de kwaliteit van het verenigingsleven, de leefbaarheid in de buurten en wijken, het bewegingsklimaat op school en het aantal 55-plussers met een actieve leefstijl.

In het in 2002 vastgestelde beleidsplan voetbalvelden zijn drie normen voorgesteld. De bespelingscapaciteit per voetbalveld is vastgesteld op 9 normteams. Overcapaciteit van voetbalvelden dient te worden teruggedrongen. De kleedkamernorm wordt gehandhaafd en de mogelijkheden om het aantal trainingsvelden op het juiste peil te brengen dienen te worden bekeken. Daarnaast wordt gestreefd naar een optimale cultuurtechnische kwaliteit van de voetbalvelden.

In de beleidsvisie zaalsportaccommodaties, die is vastgesteld op 28 mei 2002 is de doelstelling van het sportaccommodatiebeleid verder uitgewerkt, zoals geformuleerd in de algemene sportbeleidsnota *Bewegen natuurlijk!*: “door het aanbieden van kwalitatief goed uitgeruste en betaalbare sportaccommodaties de sportdeelname van grote groepen van de samenleving en individuen mogelijk te maken en hierdoor bij te dragen aan de leefbaarheid en levendigheid van de gemeente”. Om deze doelstelling te bereiken wordt gestreefd naar een vraaggericht aanbod, een functionele spreiding en concentratie en een genormeerde exploitatie van accommodaties. Het beleid zal zich concentreren op het principe van meer “maatwerk” leveren.

3.3.2. Nieuwe Sportvisie

Op 15 april 2008 stelde de gemeenteraad een nieuwe Sportvisie vast. De Sportvisie vervangt de visie uit 1999. Het gemeentebestuur streeft naar een op de huidige en toekomstige maatschappij aangepast sportaanbod, dat iets te bieden heeft aan iedereen. Elke inwoner dient de kans te krijgen om te participeren. Om dit te bereiken zijn drie hoofdthema's geformuleerd. Ten eerste wordt samenwerking tussen sportaanbieders, onderwijs en andere maatschappelijke organisaties gestimuleerd om tot een toegankelijk, laagdrempelig en gevarieerd sportaanbod in de nabijheid van de woonomgeving te komen. De woonomgeving dient daarnaast sportiever te worden doordat laagdrempelige sportgelegenheden in de wijk gebruikt kunnen worden door sporters, verenigingen, onderwijs en maatschappelijke organisaties. Laagdrempelige sportpunten worden opgezet om toegankelijke sportmogelijkheden te creëren. Ten slotte wil het gemeentebestuur dat de topsport haar maatschappelijke waarde meer gaat benutten en een versterkende werking voor de breedtesport ontwikkelt. Via een amendement besloot de raad om in de Sportvisie, binnen het beleid voor alle inwoners, ook extra aandacht te geven aan de toegankelijkheid van sportvoorzieningen voor mensen met een handicap en voor ouderen.

3.4. Beleidskader Cultuur

3.4.1. Vigerend beleidskader Cultuur

Op 19 april 2006 is het Collegeprogramma voor de periode 2006-2010 vastgesteld. Het uitgangspunt is dat kunst en cultuur 's-Hertogenbosch aantrekkelijk maken en het is economisch van zeer grote betekenis. Er wordt gestreefd naar bereikbaarheid en diversiteit. De beleidsontwikkeling voor een creatieve stad dient nauw aan te sluiten op wat al sterk en aantrekkelijk is en moet interessante nieuwe initiatieven scheppen of in samenwerking mogelijk maken. Op het brede scala aan voorzieningen en gebouwen, in het bijzonder de voorzieningen in de beeldende kunst, wordt verder gebouwd. Kunstzinnige ontwikkeling dient in buurten en wijken gebracht worden door de kunstinstellingen. De podia voor theater en muziek in de stad moeten hun aanbod goed op elkaar afstemmen. De ambitie is dat het programma-aanbod van het verzelfstandigde Theater aan de Parade opnieuw aansluiting krijgt bij de artistieke top van de Nederlandse theaterwereld. Het college vraagt van culturele organisaties in de stad dat zij het cultureel ondernemerschap verder ontwikkelen en zich inspannen om externe financieringsbronnen bij andere overheden, culturele fondsen of uit sponsoring aan te boren. Daarnaast wordt ingezet op een versterking van de relatie van cultuurhistorie en hedendaagse kunsten. Er wordt gestreefd naar het verder ontwikkelen van de Kop van 't Zand tot een gebied met een stedelijke allure en een interessante culturele uitstraling. Er zal daarnaast een inspanning worden geleverd voor het realiseren van volwaardige culturele functies in het Paleiskwartier.

In 2001 is de huidige Cultuurvisie vastgesteld. In essentie gaat het in de visie om een noodzakelijke mentaliteitsomgeving. Die zal in de eerste plaats 'van binnenuit' moeten gebeuren door het culturele vestigingsklimaat aantrekkelijk te maken voor 'kunstproducenten'. Het beleid is gericht op het stimuleren van het aantrekken van productiefuncties en de beschikbaarheid van werk- en oefenruimtes. Daarnaast moet gewerkt worden aan het bereiken van ander publiek. In de tweede plaats zal door het gemeentebestuur een mentaliteit van samenwerking, versterking en vernieuwing door elkaar op te zoeken en elkaars kracht te gebruiken, worden gestimuleerd. In de derde plaats moet een mentaliteitsverandering plaatsvinden in samenhang met maatregelen die de slagkracht van het culturele veld zullen vergroten.

De nota beeldende kunst is op 20 mei 2003 vastgesteld. Ter versterking van het klimaat voor beeldende kunsten en de dynamiek wordt een ketenbenadering voorgestaan die verloopt van individuele opleiding naar zelfstandige en collectieve beroepsuitoefening, kwalitatieve productie, samenwerking en grensverleggende initiatieven naar presentatie en een hierdoor bestendig gewekte interesse naar afname bij een breed publiek. Het begin van de keten wordt gevormd door de aanwezige opleiding bij de kunstacademie, welke met faciliteiten en samenwerkingsverbanden ondersteund kan worden. Vervolgens kan voor kunstenaars gezien worden of de aantrekkelijkheid hiervan op een hoger peil gebracht kan worden door adequate atelierruimte, werkplaatsfaciliteiten, samenhangend opdrachtenbeleid, toepassing van de WIK, samenwerkingsinitiatieven en mogelijkheden voor presentatie. Voor wat betreft de afname moet vervolgens de markt zijn werk doen.

In de in oktober 2004 vastgestelde nota podiumkunsten is de ambitie uitgesproken om over 10 jaar binnen de provincie (en deels ook landelijk) toonaangevend te zijn op het gebied van de podiumkunsten. De doelstelling van zo groot mogelijke publieksparticipatie is gediend met een gedifferentieerde podiumprofilering. De verscheidenheid aan podia en specifieke kleuring daarvan bevordert een zo breed mogelijke publieksdeelname. Met de door de gemeente gesubsidieerde podia worden resultaatafspraken gemaakt. Die afspraken en het toezicht op de naleving daarvan zullen opgepakt worden binnen het kader van het systeem van beleidsgestuurde contractfinanciering. Het gemeentebestuur wil samen met de private sector onderzoeken of de vestiging van een groot musical- of amusements theater, een grote bioscoopvoorziening en een megadiscotheek in 's-Hertogenbosch haalbaar zijn. Tevens wordt de productiefunctie gestimuleerd. In financieel opzicht zullen de komende jaren geen of weinig mogelijkheden zijn. Daarom moet voor nieuwe ontwikkelingen ruimte gevonden in een mogelijke herschikking en wordt van de podia gevraagd een zo groot mogelijk publiek te bereiken en toch de kosten zo laag mogelijk te houden.

De nota amateurkunst is op 24 januari 2006 vastgesteld. De gemeentelijke taak ten aanzien van amateurkunst wordt gezien als het ondersteunen van verenigingen in huisvesting, ontwikkeling, advies en in beperkte mate ook financieel, het zorg dragen voor mogelijkheden van ontwikkeling en scholing voor de individuele amateur en verenigingen, het stimuleren van activiteiten waardoor mensen kunnen kennismaken met kunstbeoefening en het mede mogelijk maken van presentaties en bijzondere projecten die het vermogen van de afzonderlijke vereniging te boven gaan.

Het beleidsplan Museum voor Hedendaagse Kunst (MHK), vastgesteld in september 2004, streeft naar een inspirerende en interactieve publieksbenadering. Het MHK wil fungeren als ontmoetingspunt voor publiek en kunstwereld, waarbij de functie van het kenniscentrum en haar ondersteunende rol niet gemist kunnen worden. Het MHK wil de kwalitatief hoge ambities laagdrempelig aanbieden voor het opbouwen van een stevig draagvlak bij het publiek. Het museum doet er alles aan om zo veel mogelijk mensen naar het museum en zijn activiteiten te trekken, ook in samenwerking met andere instellingen in de stad. Doel is om een bezoekersaantal te realiseren van minimaal 25.000 per jaar.

Het Actieplan Cultuurbereik is 28 juni 2004 vastgesteld. Hoofddoelstelling is het realiseren van een vitaal en dynamisch cultureel klimaat. Er is een Cultureel intendant aangesteld die door het gemeentebestuur geformuleerde prioriteiten als kader mee, maar de kern van het Actieplan Cultuurbereik in 's-Hertogenbosch is de vrijheid van de definitieve invulling ervan door de Intendant. In de periode 2001-2004 is een cultuuromslag in gang gezet. Er wordt naar gestreefd om dit in de periode 2005-2008 te verankeren. Om dat te kunnen bewerkstelligen, zal er ook verbreding plaats moeten vinden door intern relaties te leggen met andere beleidsterreinen en de resultaten en werkwijze van het Actieplan Cultuurbereik te implementeren in de ambtelijke organisatie.

3.4.2. Nieuwe Cultuurvisie in ontwikkeling

Momenteel wordt een nieuwe cultuurvisie geformuleerd. Deze dient in de loop van 2008 te worden vastgesteld. In februari 2008 zijn er discussiepunten geformuleerd die aan de raadscommissie zijn toegezonden.

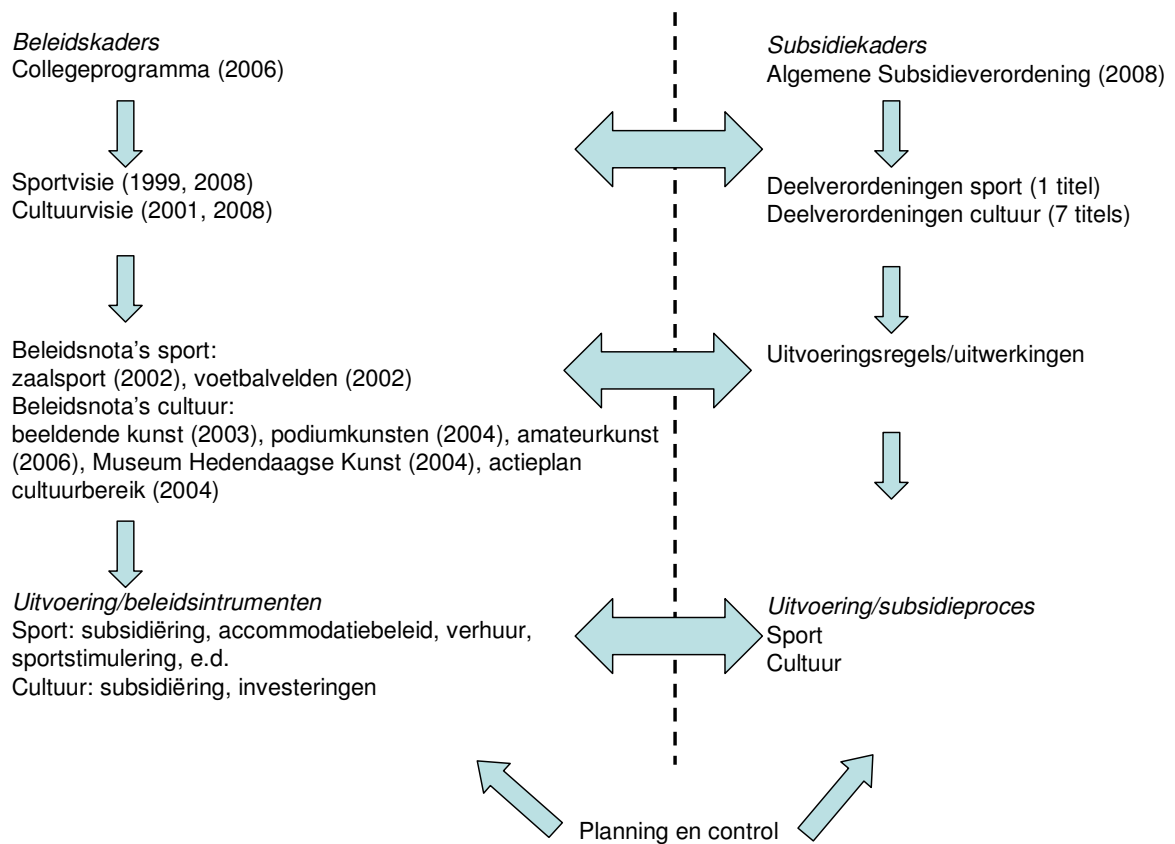
Er wordt gestreefd naar het benutten van het goede theatermakers klimaat en het uit te bouwen tot meer disciplines. Daarnaast liggen in 's-Hertogenbosch, een stad met veel beeldende kunstenaars, kunstacademie en makers- en expositie faciliteiten, nog onbenutte kansen om de Beeldende Kunst te versterken. Er wordt gestreefd naar het verstevigen van structuren en initiatieven gericht op de deelname van mensen aan cultuur. Tevens dient de flexibiliteit van afspraken en middelen vergroot te worden zodat organisaties en beleid snel in kunnen spelen op veranderingen in de maatschappij en veranderde en vernieuwde behoeften. Ten slotte dienen aanpassingen en investering in huisvesting mogelijk gemaakt te worden om kleinere organisaties de mogelijkheid te geven zich aan een nieuwe rol aan te passen.

4. Relatie subsidiestelsel en beleid en rol gemeenteraad

De centrale vraag van de Rekenkamercommissie is hoe beleidsrelevant het instrument van subsidieverstrekking op dit moment is. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het nodig in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de relatie te schetsen tussen het subsidiestelsel en de inhoudelijke beleidskaders op de terreinen sport en cultuur, zoals deze in het vorige hoofdstuk zijn beschreven.

In hoofdstuk 3 werden de beleids- en subsidiekaders al uitgebreider beschreven. In dit hoofdstuk volgt een schematische weergave van de samenhang tussen beide 'werelden'. De planning- en controlcyclus (Voorjaarsnota, Begroting, Jaarverslag/-rekening) speelt hierin ook een belangrijke rol. Voor de beleidskaders sport en cultuur zijn er vanzelfsprekend de hiërarchische lijnen van collegeprogramma, via visies en beleidsnota's, naar uitvoeringsprogramma's. In het subsidiestelsel is er globaal de lijn van Algemene Subsidieverordening naar deelverordeningen en de daadwerkelijke subsidieverstrekking.

Samenhang tussen beide kolommen zou moeten liggen op strategisch niveau (programma, visies, ASV, deelverordeningen), op tactisch niveau (beleidsnota's, uitwerkingen, uitvoeringsregels, e.d.) en op uitvoeringsniveau (instrumentarium, beschikkingen, e.d.).



Er is een theoretische samenhang over de hele linie, van beleidskaders tot uitvoering. Van beleid tot concrete keuzes en beschikkingen.

In beide kolommen (beleid en subsidiestelsel) speelt overigens de planning- en controlcyclus een cruciale rol, zowel voor de te maken keuzes op alle niveaus als voor de verantwoording richting de raad. Bij de Voorjaarsnota worden (naast de bijstelling van de lopende begroting) beleidsmatige keuzes aan de raad voorgelegd voor het daaropvolgende jaar. Deze worden in de begroting financieel vertaald. Onderdeel van de begroting is een lijst met gehonoreerde en niet-gehonoreerde subsidies. In het Jaarverslag legt het college van B en W op hoofdlijnen verantwoording af, ook over de gezamenlijke effecten van subsidies.

Kiezen en (ver)delen

Over de rol van de raad nog het volgende. Het vaststellen van een visie of beleidsnota is weliswaar belangrijk, maar sturing en kaderstelling komen vooral ook tot uitdrukking in de keuzes die vervolgens in de uitvoering worden gemaakt. Beleidsrelevantie van de subsidieverstrekking werkt over de hele linie, van kaderstelling tot uitvoering. In het proces van uitvoeren van de Sportvisie bijvoorbeeld, moeten keuzes worden gemaakt die net zo belangrijk zijn als het vaststellen van de visie zelf. De effectiviteit van de Sportvisie bijvoorbeeld, hangt af van de keuzes die in de uitvoering worden gemaakt. Het is belangrijk deze keuzes helder te maken.

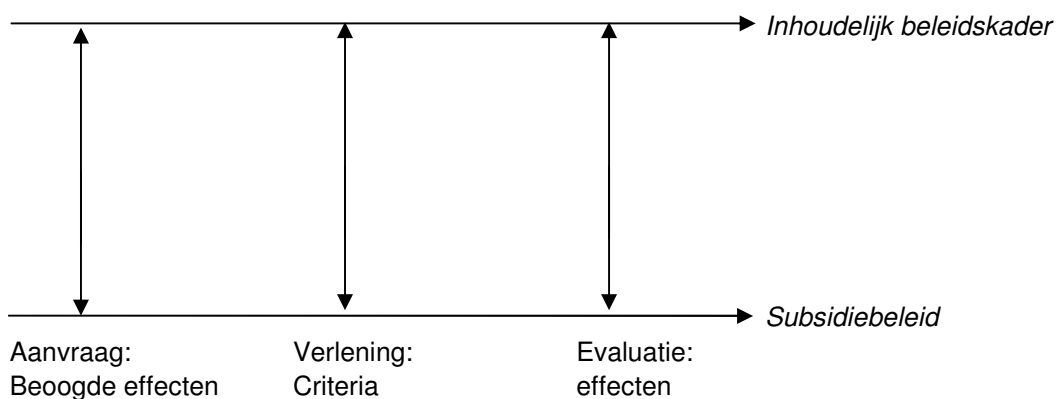
Keuzes in het subsidieproces moeten ook 'ergens over gaan' en gefundeerd zijn vanuit de inhoud. Het subsidiestelsel, inclusief de ASV, is naar zijn aard in beginsel niet 'gepolitiseerd'. Dit neemt niet weg dat keuzes gemaakt moeten worden: kiezen en (ver)delen. Om deze keuzes te kunnen maken is een koppeling nodig tussen inhoudelijk beleid en subsidiestelsel. In het slothoofdstuk wordt deze koppeling verder in kaart gebracht.

5. Toetsing subsidieprocessen sport en cultuur

5.1. Inleiding

In het proces van subsidieverlening kan op drie momenten een koppeling gemaakt worden tussen het inhoudelijke beleidskader en het subsidiebeleid. In de aanvraag dienen de beoogde effecten van de subsidieverlening kenbaar gemaakt te worden. Deze effecten dienen gerelateerd te zijn aan het inhoudelijke beleidskader. De aanvraag wordt vervolgens getoetst. Dit dient te gebeuren aan de hand van criteria. De criteria moeten ook gebaseerd zijn op het inhoudelijke beleidskader.

Na verlening en uitvoering dient te worden geëvalueerd of de in het inhoudelijke beleidskader beoogde effecten zijn behaald. Dit dient zowel tussentijds te gebeuren als na afloop bij de verantwoording. Om bij te kunnen houden of effecten zijn behaald moeten gegevens ingezameld en gemonitord worden. In hoofdstuk 4 werd de samenhang weergegeven tussen de inhoudelijke beleidskaders en het subsidietraject. Vereenvoudigd weergegeven, is deze samenhang als volgt:



In dit hoofdstuk worden de subsidieprocessen van sport en cultuur geanalyseerd en getoetst aan de hand van een aantal casestudies. Dit gebeurt aan de hand van de modellen uit hoofdstuk 4 en de hiervoor weergegeven vereenvoudigde figuur. De financiële gegevens van alle bestudeerde cases zijn opgenomen in bijlage 4.

5.2. Aanvraag

Cultuur

De subsidieverordening van 's-Hertogenbosch bevat zeven deelverordeningen die betrekking hebben op cultuur. De Rekenkamercommissie heeft er drie uitgekozen, waarvan het proces van aanvraag tot evaluatie geanalyseerd is. Dit zijn de subsidies die worden verstrekt voor podiumkunsten, amateurkunsten en overige culturele doeleinden. Op elk van deze gebieden zijn twee cases geanalyseerd. Vereniging Het Koor en Harmonie Sint Cathrien hebben subsidie voor amateurkunsten aangevraagd, Commissie Buxtehude en St. Hip Hop in Duketown hebben een aanvraag voor subsidie in de categorie overige culturele doeleinden gedaan en Faktor B en Judka theatermakers hebben een aanvraag voor subsidie voor podiumkunsten gedaan.

Voor alle drie de categorieën geldt dat de aanvragen worden getoetst aan de betreffende deelverordening van de Algemene subsidieverordening (ASV). Om subsidie in het kader van

amateurkunst te krijgen dient een standaard aanvraagformulier ingevuld en opgestuurd te worden samen met een aantal in de ASV genoemde documenten. Voor het aanvragen van subsidie voor overige culturele doelstellingen zijn geen standaardformulieren beschikbaar. Voor het aanvragen van subsidie in het kader van de stimuleringsregeling podiumkunst en interdisciplinaire producties is wel een standaardformulier beschikbaar.

De aanvragen van de Harmonie Sint Cathrien en Het Koor zijn beide ingediend aan de hand van het standaardformulier. Daarnaast hebben beide de begroting 2007, het jaarverslag over 2006, de ledenlijst, het bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel, het bewijs van inschrijving bij een overkoepelende organisatie en in het geval van Harmonie Sint Cathrien een lijst van de jeugdleden tot 18 jaar bijgevoegd. Aan de aanvraag voor de subsidie is een brief van het gemeentebestuur aan de gesubsidieerde instellingen vooraf gegaan. Deze brief is verstuurd aan alle instellingen die in het voorgaande jaar subsidie hebben gekregen. In de brief is gevraagd om de bovengenoemde documenten toe te sturen en aangegeven wat de voorwaarden zijn om subsidie te kunnen krijgen. In de brief van het gemeentebestuur worden geen beoogde doelstellingen of effecten genoemd. In de aanvraag door de instellingen worden ook geen te behalen doelstellingen of effecten genoemd. In de aanvraagformulieren zijn de criteria uit de ASV opgenomen. In deze criteria zijn de doelstellingen verwerkt. Er is geen standaardformulier voor overige culturele doeleinden omdat dit als een restpotje wordt gezien. Aanvragen door instellingen die niet voor andere subsidieregelingen in aanmerking komen, kunnen via deze regeling toch gehonoreerd worden. Om dit mogelijk te maken zijn er ruime criteria in de ASV opgenomen. Aan deze criteria worden de aanvragen getoetst.

De subsidieaanvraag in het kader van de overige culturele doeleinden door Stichting Hip Hop in Duketown is vergezeld gegaan van een begroting en het organisatieplan van het evenement. Van een specifieke aanvraag is geen sprake. In het organisatieplan is wel een doelstelling opgenomen, er zijn echter geen meetbare effecten beschreven. De commissie Buxtehude heeft wel een duidelijke aanvraag ingediend met een bijbehorende begroting. Hier komen geen beoogde doelstelling of effecten naar voren.

In het kader van subsidie voor podiumkunsten hebben Faktor B en Judka theatermakers een aanvraag ingediend. In het standaardformulier wordt gevraagd wat de betreffende activiteit bijdraagt aan het podiumkunstenklimaat van 's-Hertogenbosch. Het standaardformulier is op te vragen bij het gemeentebestuur en is vanaf de tweede helft van 2008 op internet te downloaden. Ook hier wordt geen advertentie gepubliceerd om te wijzen op de mogelijkheid tot het aanvragen van subsidies. Het aanvraagformulier wordt toegestuurd aan instellingen die hier om vragen. Door Judka wordt als antwoord op deze vraag een gewenste doelstelling geformuleerd, door Faktor B niet. Het door Judka genoemde effect is niet meetbaar. Beide instellingen hebben een begroting opgenomen in de aanvraag. Daarnaast heeft Faktor B het CV van de regisseur en een beschrijving van de inhoud van het project bijgevoegd. Judka heeft het diploma en het CV van de theatermaker bijgevoegd en een overzicht van eerder door Judka op de planken gebrachte voorstellingen. De aanvragen van instellingen worden beoordeeld door een commissie die uit interne leden, in dienst van het gemeentebestuur, en externe leden bestaat. Dergelijke adviezen worden slechts bij uitzondering niet overgenomen. Dit gebeurt bijvoorbeeld niet als het subsidieplafond bereikt is.

Sport

Op het gebied van sport zijn drie subsidiemogelijkheden: verenigingssubsidie, sportevenementensubsidie en subsidie voor maatschappelijke participatie. Voor zowel de verenigingssubsidie als de subsidie voor maatschappelijke participatie is een standaard aanvraagformulier op internet te downloaden. Deze aanvraagformulieren zijn gebaseerd op de criteria van de ASV, deelverordening sport (titel 9). Er is geen standaardformulier voor het aanvragen van

subsidies voor bijzondere sportevenementen. De aanvragen die hiervoor worden gedaan worden ook getoetst aan de ASV.

De rekenkamercommissie heeft drie cases geanalyseerd. In het kader van de verenigingssubsidie is de case Flik Flak geanalyseerd, in het kader van de evenementensubsidie de case Stichting Marokkaanse Jongeren 's-Hertogenbosch en de case Vrouw en Sport in het kader van de subsidie voor maatschappelijke participatie.

Flik Flak heeft het op internet te downloaden invulformulier ingevuld en opgestuurd. De Stichting Marokkaanse Jongeren 's-Hertogenbosch heeft voor een viertal sportactiviteiten subsidie aangevraagd. In deze aanvraag zijn als bijlage het werkplan 2007, de begroting voor 2007, de financiële afrekening voor 2006, het beleidsplan 2007-2011 en een cd-rom met foto's van 2006 opgenomen. Voor de aanvraag van de Stichting Marokkaanse Jongeren 's-Hertogenbosch geldt dat de aanvraag van subsidie voor de Ramadancup een aanvraag in het kader van bijzondere sportevenementen betreft. In het dossier Vrouw en Sport is de aanvraag voor de subsidie opgenomen. De aanvraag is ingediend in de vorm van het ingevulde aanvraagformulier dat op internet te downloaden is.

Vooraf zijn doelstellingen en beoogde effecten van het gemeentebestuur niet bekend gemaakt bij de instellingen en verenigingen. Daarnaast zijn in geen van de aanvragen doelstellingen of beoogde effecten opgenomen.

5.3. Verlening

Cultuur

De aanvragen van Het Koor en Harmonie Sint Cathrien zijn beide gehonoreerd door het gemeentebestuur. De subsidie voor Het Koor bestaat uit een basissubsidie en een bijdrage in de huisvestingskosten. De subsidie voor Harmonie Sint Cathrien bestaat uit een basissubsidie, een bijdrage voor het aantal actieve leden uit 's-Hertogenbosch boven norm-aantal en een bijdrage jeugdleden. De berekening van het basisbedrag is rechtstreeks uit de ASV afkomstig. Bij het beoordelen van een subsidieaanvraag wordt tevens gekeken naar de verantwoording van het jaar ervoor.

De aanvraag van Buxtehude is niet gehonoreerd omdat niet voldaan is aan twee in de ASV genoemde criteria. Dit is in de beschikking opgenomen. Beide punten zijn procedureel en niet beleidsinhoudelijk. De aanvraag van Hip Hop in Duketown is wel gehonoreerd. In de beschikking is gesteld dat er een maximaal bedrag is verleend om te bekijken of het initiatief succesvol is. Daarnaast adviseert het gemeentebestuur om samen te gaan werken met enkele bestaande instellingen. Ook is gemeld dat bij herhaling van het evenement voor eigen middelen dient te worden gezorgd. Ten slotte is vermeld dat 80% van het bedrag als voorschot wordt overgemaakt en dat na succesvolle verantwoording de overige 20% wordt overgemaakt. De aanvragen worden beoordeeld door het gemeentebestuur tenzij er sprake is van een historische publicatie. Dan wordt de aanvraag beoordeeld door het stadsarchief.

De aanvraag van Judka is gehonoreerd. In de beschikking wordt geschreven hoe tot dit besluit is gekomen en wat de hoogte van het gesubsidieerde bedrag is. Daarnaast is gemeld dat 80% van het bedrag is overgemaakt. Na succesvolle verantwoording zal de resterende 20% worden overgemaakt. Er worden ook enkele voorwaarden waaraan het evenement dient te voldoen genoemd. De aanvraag van Faktor B is niet gehonoreerd. In de beschikking is aangegeven dat niet tot verlening is

overgegaan. Dit omdat niet wordt voldaan aan de vereiste voorwaarde dat het bijdraagt aan het podiumkunstenklimaat van 's-Hertogenbosch. Hierdoor wordt niet aan de belangrijkste doelstelling van de subsidieregeling voldaan.

In alle beschikkingen waarin de subsidie is toegewezen is het rekeningnummer vermeld waarop de subsidie overgemaakt wordt. In alle beschikkingen is vermeld op welke wijze bezwaar kan worden ingediend. In geen van de beschikkingen wordt expliciet melding gemaakt van te behalen doelstellingen en/ of effecten. In de beschikking van Hip Hop in Duketown wordt wel een doelstelling aangegeven maar deze is niet beleidsinhoudelijk en effecten zijn ook niet genoemd. De in de aanvraag verstrekte gegevens worden gecontroleerd. Er wordt gekeken of er op de ledenlijsten geen dubbele namen voorkomen. Daarnaast wordt gekeken of de overige verstrekte gegevens duidelijk zijn. Indien gegevens onduidelijk zijn wordt een afspraak met de betreffende instelling gemaakt.

Sport

De aanvraag van Flik Flak is door het gemeentebestuur gehonoreerd. Het subsidiebedrag is bepaald aan de hand van een berekening op basis van het aantal jeugdleden en het aantal vrijwilligers. Voordat de subsidie is toegekend, zijn de in het aanvraagformulier opgenomen gegevens per steekproef gecontroleerd. Per jaar worden de gegevens van drie á vier aanvragen gecontroleerd. Deze verenigingen worden gekozen op basis van een vergelijking van de gegevens uit de recente aanvraag met de gegevens van het jaar ervoor. Als er opvallende verschillen zijn worden de verstrekte gegevens gecontroleerd. Daarnaast kan worden gecontroleerd op basis van signalen.

De aanvraag van de Stichting Marokkaanse Jongeren 's-Hertogenbosch is afgewezen omdat de subsidie voor de Ramadancup in 2006 is verstrekt en het een eenmalige subsidie betrof. Van de overige activiteiten waar subsidie voor is aangevraagd, werden voor twee activiteiten de aanvragen niet gehonoreerd omdat ondanks dat voor deze activiteiten in 2006 wel subsidie is verleend, de activiteiten nooit hebben plaatsgevonden. Het destijds uitgekeerde bedrag kon in 2007 alsnog worden gebruikt. Naast deze uitleg zijn in de beschikking de uitleg hoe en waar bezwaar gemaakt kan worden, opgenomen.

De aanvraag van Vrouw en Sport is gehonoreerd. Ondanks dat in de aanvraag is opgenomen dat het toegekende bedrag maximaal € 840,- kan bedragen is er een subsidie van € 860,- verstrekt, omdat de verordening dit mogelijk maakt. In de beschikking is verder het rekeningnummer waarop het bedrag is overgemaakt, de persoon op wiens naam het bedrag is overgemaakt en de vermelding waaronder het bedrag is overgemaakt, opgenomen. Ook is beschreven hoe en waar tegen het besluit bezwaar kan worden gemaakt.

In geen van de beschikkingen wordt melding gemaakt van te realiseren effecten of beoogde doelstellingen.

5.4. Monitoring, verantwoording en evaluatie

Cultuur

Voor de vier verleende subsidies geldt dat er geen specifieke monitoring plaatsvindt. Het is een bewuste keuze om instellingen die een begrensde subsidie ontvangen geen tussentijdse gegevens door te laten geven en tussentijdse rapportages op te laten stellen. Begrensde subsidie wil zeggen dat de subsidies financieel beperkt zijn. Daarnaast zijn het vaak kortlopende projecten. De reguliere amateurkunstsubsidies zijn niet kortlopend. Dit zijn subsidies die aan amateurs worden toegekend en waar het gemeentebestuur dus met amateurs te maken heeft. Dit houdt in dat er geen tussentijdse informatie wordt verlangd. Tussentijdse gesprekken met de instellingen over het al dan niet bereiken

van doelstellingen en effecten vinden niet plaats. Er wordt wel op een abstracter niveau gemonitord. Dit houdt in dat er algemene culturele indicatoren worden bijgehouden. Enkele van deze indicatoren hebben betrekking op amateurkunst, podiumkunsten en overige culturele. Er wordt elke twee jaar een rapportage opgesteld over de monitor.

Naderhand vindt in een aantal gevallen verantwoording plaats. Aan Harmonie Sint Katrien en Het Koor is het hele subsidiebedrag direct overgemaakt. Er wordt naderhand wel verantwoording door de instellingen afgelegd. Eventuele terugvordering is na onvoldoende verantwoording niet mogelijk. Wel heeft een verantwoording die als onvoldoende wordt beoordeeld consequenties voor het daaropvolgende jaar. Intensieve controle vindt niet plaats omdat dit niet tegen de kosten en de tijd die dit kost op zou wegen. Daarnaast zou het voor veel verenigingen een onwenselijke hogere belasting betekenen. Stichting Hip Hop in Duketown heeft verantwoording afgelegd door middel van een financieel verslag. Er wordt niets gemeld over behaalde doelstellingen of effecten. Van de subsidie is 80% als voorschot betaald, de overige 20% is ook betaald. Hiermee is de verantwoording goedgekeurd. De verantwoording van Judka is ook goedgekeurd waarna de overige 20% van het bedrag is uitgekeerd. Judka heeft zich verantwoord door middel van een eindverslag en een financieel overzicht. In het eindverslag is onder andere ingegaan op het al dan niet bereiken van doelstellingen en een evaluatie van onder andere de effecten. De doelstellingen en effecten zijn niet meetbaar gemaakt.

Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht dient indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag te worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Deze bepaling is bekend bij het gemeentebestuur. De vergunningverlening en de bereikte doelstellingen en effecten worden geëvalueerd. Er bestaat geen systematische cyclus maar wanneer de cultuurvisie herijkt wordt, vindt een evaluatie plaats. Dan wordt onder andere het subsidie-instrument geëvalueerd. Dit is in 2001 voor het laatst gebeurd.

Sport

Voor de verleende subsidies geldt dat er geen monitoring plaatsvindt. Er worden ook geen tussentijdse gesprekken gevoerd door het gemeentebestuur met de gesubsidieerden over het al dan niet bereiken van effecten.

De verenigingssubsidies worden achteraf niet verantwoord. In het geval van maatschappelijke participatie vindt er naderhand wel verantwoording plaats over de activiteiten en de besteding van de subsidie. Deze subsidies kunnen een doorlooptijd hebben van drie jaar. Het eerste jaar dient als een soort 'proefperiode' waarna verantwoord dient te worden wat is gebeurd met de subsidie. Wanneer instellingen echter maar voor één jaar subsidie aanvragen, hoeven ze geen evaluatie in te dienen. Als ze ook het tweede en derde jaar subsidie willen moet dit wel gebeuren. Bij een positieve beoordeling van de verantwoording, kan subsidie voor nog eens twee jaar worden verkregen.

De vergunningverlening wordt niet systematisch geëvalueerd. Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht dient indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag te worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Er is voor het laatst in 2001 geëvalueerd. Daarnaast wordt iedere drie jaar een verenigingsenquête gehouden. Tijdens deze evaluatie wordt onder andere gevraagd naar de ervaringen met de subsidieprocedure.

6. Verwonderpunten, conclusies en aanbevelingen

6.1. Verwonderpunten en conclusies

In dit onderzoek is onderzocht hoe beleidsrelevant de uitgangspunten, keuzes en beslissingen op het gebied van subsidies voor cultuur en sport zijn. Onderzoek van andere rekenkamer(commissie)s is op dit op punt geanalyseerd, beleidsstukken en dossiers zijn onderzocht en er zijn gesprekken gevoerd.

1. Uit onze literatuurstudie is gebleken dat de onderzoeken van andere rekenkamers een aantal relevante conclusies en aanbevelingen bevatten over onder meer de samenhang tussen beleidskaders en subsidies. Geconstateerd kan worden dat een aantal van onze bevindingen ook uit ander rekenkameronderzoek naar voren komt. Zie ook paragraaf 1.2 en bijlage 2.
2. De Rekenkamercommissie concludeert dat er op dit moment geen duidelijke beleidskeuzes ten grondslag liggen aan het proces van subsidieverlening bij sport en cultuur. Overigens is er bij cultuur meer samenhang met de beleidskaders dan bij sport.
3. Subsidieverlening is met de komst van het dualisme een bestuurstaak van het college geworden. De raad is niet betrokken bij de toekenning van individuele subsidies. Dit maakt het voor de gemeenteraad lastig te sturen op subsidies, zonder te zeer in de bevoegdheden van het college te treden. Het voorbeeld van de behandeling van de Begroting 2008 laat echter zien, dat juist (sport)subsidies hoog op de politieke agenda staan.
4. De consequentie van het voorgaande is dat de met het inhoudelijke beleid beoogde effecten niet worden meegenomen in afzonderlijke subsidiebeslissingen. De subsidieverordening is niet zodanig flexibel dat inhoudelijke koerswijzigingen kunnen worden 'opgevangen' met andere vormen van subsidieverlening. De algemene conclusie is dat het subsidiestelsel en het inhoudelijke beleid in de sectoren gescheiden werelden zijn, dat échte keuzes in het subsidiestelsel, gebaseerd op inhoud, niet worden gemaakt en dat niet wordt gestuurd op effecten van subsidies.
5. Van de beleidskaders sport en cultuur gaat vrijwel geen sturing uit in de richting van het subsidie-instrument. Kaderstelling binnen de beleidsvelden sport en cultuur manifesteert zich nauwelijks in het subsidiestelsel. De vastgestelde beleidsvisies bevatten geen concrete uitwerkingen richting het subsidiebeleid. De Rekenkamercommissie concludeert dat het subsidie-instrument in de gemeente 's-Hertogenbosch weinig beleidsrelevant functioneert. Dit geldt vooral voor sport, maar ook bij cultuur is de samenhang (tussen beleid en uitvoering) nauwelijks aangetroffen. In het veld van cultuur wordt het subsidie-instrument (naast investeringen) wel wat duidelijker ingezet voor het bereiken van beleidsdoelstellingen dan in het veld van sport.
6. De samenhang tussen inhoudelijk beleid en subsidiestelsel is er ook in de evaluatie- en verantwoordingsfase fase niet. Verantwoording door instellingen en verenigingen over de inzet van de toegekende subsidies is geen input voor het beleid en de kaderstelling, zo blijkt uit het onderzoek. Ook richting de planning- en controlcyclus gaat deze verantwoording niet ver. Bij de behandeling van de gemeentelijke jaarrekening vindt op geaggregeerd niveau verantwoording plaats over effecten. De accountantscontrole richt zich op de rechtmatigheid

van de subsidies. Er is een lijst met toegekende subsidies bij de begroting, maar er vindt op basis daarvan geen bijsturing plaats richting het subsidie-instrument (besluitvorming over afzonderlijke subsidies of de hoogte van subsidies). Zo was ook de keuze die de gemeenteraad in november 2007 maakte in het terugdraaien van beoogde kortingen op sportsubsidies niet gebaseerd op verantwoordingsgegevens uit het subsidiestelsel of veranderingen in het sportbeleid.

7. Van de ASV gaat vooral administratieve sturing uit naar het subsidiestelsel. Overigens meent de Rekenkamercommissie dat van een ASV ook niet verwacht mag worden dat deze inhoudelijke sturing geeft naar de subsidies binnen de diverse sectoren. Van de ASV zou wel verwacht mogen worden dat deze de mogelijkheid biedt om beleidswijzigingen in de sectoren ook binnen het subsidiestelsel op te vangen. Of, sterker nog, om actief bij te dragen aan de uitvoering van inhoudelijke koerswijzigingen of andere beleidsaccenten. De ASV in de huidige opzet is niet flexibel en kan hierin op dit moment geen rol vervullen.
8. De algemene conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het subsidiestelsel en de inhoudelijke beleidskaders twee los van elkaar opererende systemen zijn. De Rekenkamercommissie is van mening dat een nauwere samenhang nodig is, die ook tot uitdrukking komt in de (onderbouwing van) keuzes die door raad en college worden gemaakt in de diverse stadia van het subsidiestelsel (bijvoorbeeld ten aanzien van de verdeling van subsidiegelden over verschillende categorieën, zoals 'klein' versus 'groot'). Keuzes in het subsidieproces 'moeten ergens over gaan' en gebaseerd zijn op een inhoudelijke visie binnen de betreffende sector. Ook bij het toekennen van de subsidies zijn dus keuzes te maken die te maken hebben met het realiseren van de visies: wat wil ik met deze subsidie bereiken?
9. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren van een subsidieverlening 'op de automatische piloot', waarbij een inhoudelijke koersbepaling achterwege blijft. Het subsidiestelsel wordt mechanisch toegepast, zonder veel beleid, vooral bij het onderdeel sport. Verenigingssubsidies bijvoorbeeld, worden volgens een vaste sleutel verdeeld over alle verenigingen die daarvoor in aanmerking komen. Bij de overige subsidievormen worden vaste criteria gehanteerd uit de ASV. Keuzes worden gebaseerd op de ASV ('Is hier een titel voor?') en nauwelijks op inhoudelijke of beleidsmatige gronden. Bij cultuur wordt wel overwogen of de subsidie bijdraagt aan het culturele klimaat van de stad. Verder valt op dat zaken als de hoogte van de reserve bij verenigingen en verantwoording over het voorgaande jaar geen rol spelen bij de toekenning van de verenigingssubsidies. Bij sport vindt alleen via een zeer beperkte steekproef controle plaats over de door verenigingen aangeleverde gegevens (ledenaantallen). Ook als een verantwoording over het voorgaande jaar nog niet is ontvangen, vindt in de onderzochte cases toekenning over het nieuwe jaar plaats.
10. Als criterium voor de hoogte van verenigingssubsidies wordt vanuit de verordening veelal gewerkt met het aantal jeugdleden en vrijwilligers. De Rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat dit criterium wordt gehanteerd, maar wijst wel op de beperkingen ervan. Kleinere verenigingen bijvoorbeeld, die mogelijk (nog) beter bijdragen aan realisering van gemeentelijke beleidsdoelen, hebben minder mogelijkheden.
11. Het is de Rekenkamercommissie opgevallen dat het proces van subsidieverlening bij zowel sport als cultuur niet in werkprocessen is uitgewerkt. Er wordt rechtsreeks gehandeld vanuit de verordening. De opgevraagde dossiers bij cultuur waren compleet en hanteerbaar. Opgevraagde informatie kon snel worden geleverd. Bij sport wordt veelal gewerkt met digitale

bestanden en archieven bij medewerkers. De dossiers waren lastig te traceren en niet volledig.

12. In het subsidiestelsel wordt niet regelmatig (apart) geëvalueerd wat de effecten zijn van het gevoerde subsidiebeleid. Bij zowel sport als cultuur dateert de laatste evaluatie van zes tot acht jaar terug. Monitoring van resultaten vindt bij cultuur wel regelmatig plaats (cultuurmonitor). De Algemene Wet Bestuursrecht schrijft voor¹⁰ dat eenmaal per vijf jaar de effecten en doelstellingen van de subsidieregeling geëvalueerd moeten worden. De Rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat een dergelijke evaluatie van de subsidieregelingen niet systematisch plaatsvindt.

6.2. Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie doet op basis van de onderzoeksresultaten de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: kiezen en (ver)delen: verhoog de beleidsrelevantie van subsidieverstrekking

Subsidies verstrekken betekent keuzes maken. Deze subsidiekeuzes moeten hun grondslag vinden in het beleid in de betreffende sector. Zowel keuzes van de gemeenteraad (kaderstelling subsidies) als van het college (afzonderlijke subsidieverstrekkings, etc.) moeten een basis hebben in het inhoudelijke beleid en daarover moet actief worden gerapporteerd. 'Mechanische' besluitvorming over subsidies door het college, dus zonder inhoudelijke afweging en échte keuzes, moet worden vermeden. Eerst kiezen, dan (ver)delen. Vermijd ook 'stapeling' van subsidies: op basis van op beleid gebaseerde informatie zijn échte 'oud-voor-nieuw' keuzes mogelijk en nodig. Dit geldt voor het college, maar ook op raadsniveau moet worden gekozen. Een sterkere koppeling tussen beleid en subsidieverlening betekent overigens dat college en raad over informatie moeten beschikken die deze keuzes mogelijk maakt: meer verantwoordingsinformatie en beter inzicht in effecten van subsidies. Daarover zo direct meer.

Aanbeveling 2: geef inzicht in effecten van subsidies, maak meer werk van verantwoording en evalueer periodiek het subsidiestelsel

Keuzes maken in het subsidieproces vergt, naast een koppeling met inhoudelijk beleid, meer en beter inzicht in de effecten van subsidies. De Rekenkamercommissie adviseert het college dit inzicht te creëren in de Voorjaarsnota (kaderstelling voor de begroting), de Jaarrekening (terugblik op basis van meer effectinformatie) en/of in een aparte periodieke nota subsidiebeleid. Dit laatste is praktijk in veel andere gemeenten. Op basis van deze inzichten kan de raad beter kaders stellen en voor gemaakte keuzes in concrete gevallen meer verantwoordelijkheid dragen.

Los van de effecten van individuele subsidies moet ook het subsidiestelsel als geheel regelmatig door het college worden geëvalueerd, niet alleen op het proces, de efficiëntie en de rechtmatigheid (accountant), maar vooral ook op de effectiviteit en doelbereiking van de subsidies. De Awb schrijft voor dat de effecten en doelstellingen van de subsidieregeling geëvalueerd moeten worden. Het college zou een dergelijke evaluatie moeten opzetten.

De verantwoording over verstrekte subsidies is, zoals gezegd, mager. Zowel de verantwoording door de instellingen aan het college als de verantwoording (op hoofdlijnen) aan de gemeenteraad. De Rekenkamercommissie adviseert het afleggen van zelfstandige verantwoording door de organisaties te bevorderen en wil daarnaast aanbevelen om periodiek een discussie te organiseren tussen organisaties en gemeenteraad.

¹⁰ Artikel 4:24 AWB: indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, dient ten minste eenmaal in de vijf jaar een verslag gepubliceerd te worden over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk".

Aanbeveling 3: maak de Algemene Subsidieverordening flexibeler

De Rekenkamercommissie beveelt aan om de ASV en deelverordeningen ‘flexibeler’ maken, waardoor andere of nieuwe beleidsaccenten (bijvoorbeeld op het terrein van sport of cultuur) beter en sneller in het subsidiebeleid tot uitdrukking kunnen komen. Het college zou de mogelijkheden hiertoe in een voorstel aan de raad kunnen presenteren.

Aanbeveling 4: weeg de noodzaak van langdurige afhankelijkheid van subsidies af

Tot slot doet de Rekenkamercommissie het college de aanbeveling om bij verlenging van subsidies een principiële discussie te voeren over de vraag of langdurige afhankelijkheid van de gemeentelijke overheid wenselijk is voor de beoogde ontwikkeling van het gesubsidieerde maatschappelijk initiatief. Verleng niet automatisch, voer ook hier een expliciet keuzemoment in, gebaseerd op inhoud en effectiviteit. De uitkomsten van deze discussie moeten in het besluit tot uiting komen. Overigens is dit ook een onderwerp voor de periodieke evaluatie binnen raad en college (aanbeveling 2).

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Drs. R.C.D. Berndsen MPA, voorzitter

Drs. I.W.L.A. Caminada

Dr. M.J.G.J.A. Boogers

Mw. J.M.J.M. van Rosmalen

Dr. ir. G.B.C. Backus

W.A.M. Vugs

P.T.M. van Doremalen

Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

m.m.v. R.A.W. Postelmans, stagiair, Bestuurskunde UVT

Tel: 073-615 9770

Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie

BIJLAGEN

Bijlage 1 Subsidieverordeningen sport en cultuur

Cultuur

Op het terrein van cultuur zijn de volgende deelverordeningen relevant:

Subsidieverordening amateurkunstbeoefening (titel 6);

Er kan subsidie worden verleend aan niet beroepsmatige beoefening van kunst in verenigingsverband indien de instelling minstens één jaar actief is, financieel zelfstandig is, aangesloten is bij een federatief verband, jaarlijks minstens één openbare uitvoering verzorgd, eenmaal gratis medewerking verleent aan een door het college aangewezen evenement en voldoende leden heeft.

Subsidieverordening projecten beeldende kunst (titel 7);

Subsidie kan worden verstrekt voor projecten met actuele ontwikkelingen op het terrein van beeldende kunst, aan instellingen voor beeldende kunst en professionele beeldende kunstenaars. Prioriteit hebben activiteiten die door meerdere kunstenaars of instellingen wordt ondersteund, zijn gericht op de inwoners, met meerwaarde voor het beeldende kunstklimaat.

Subsidieverordening overige culturele doeleinden (titel 8);

In aanmerking komen eenmalige culturele activiteiten die niet op grond van een andere regeling gesubsidieerd kunnen worden en uitgaven van wetenschappelijke historische publicaties die nieuwe feiten of samenhangen aan het licht brengen en van belang zijn voor de gemeentelijke gemeenschap.

Subsidieverordening heemkunde organisaties ((titel 12)

Subsidie wordt verleend voor het beoefenen van de heemkunde met betrekking tot de gemeente en de openbare presentatie van de resultaten hiervan.

Subsidieverordening actieplan cultuurbereik (titel 17)

Activiteiten die substantieel bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het Actieplan Cultuurbereik, dat er op gericht is de zwak functionerende onderdelen van de culturele infrastructuur te versterken kunnen worden gesubsidieerd. Binnen drie maanden na afloop dient schriftelijk verslag uitgebracht te worden.

Subsidieverordening incidentele activiteiten volkscultuur (titel 21)

Subsidie kan eenmaal per jaar worden verleend voor een laagdrempelige culturele activiteit gericht op brede lagen van de bevolking, waarmee zowel een cultureel als een sociaal doel wordt beoogd.

Subsidieverordening podiumkunst/ interdisciplinaire producties (titel 22)

Subsidie kan worden verleend ter stimulering van professionele producties van podiumkunsten, al dan niet in combinatie met andere disciplines. Een aanvrager dient professioneel te zijn op het gebied van podiumkunsten, geen structurele subsidie van een andere overheid of fonds te ontvangen, zijn of haar productie te maken en een openbare presentatie te geven in 's-Hertogenbosch.

Sport

Op het terrein van sport is de subsidieverordening Sport (titel 9) relevant. In de deelverordening Sport worden verenigingssubsidie, subsidie voor bijzondere evenementen en subsidie sport en maatschappelijke participatie onderscheiden.

Verenigingssubsidie wordt gegeven naar het aantal jeugdleden en vrijwilligers aan verenigingen die in 's-Hertogenbosch gevestigd zijn, meer dan een jaar actief zijn, minstens 20 jeugdleden hebben en de bond van de beoefende sport dient bij het NOC-NSF aangesloten te zijn.

Sportverenigingen, gevestigd in de gemeente 's-Hertogenbosch, kunnen eenmaal per jaar een aanvraag indienen voor een bijzonder sportevenement waar ten minste 250 personen aan deelnemen en meer dan 1000 bezoekers worden getrokken.

Ten slotte is er sprake van subsidie voor sport en maatschappelijke participatie. Aan een sportvereniging gevestigd in 's-Hertogenbosch kan een incidentele subsidie worden verleend voor een bijzondere activiteit om de participatie en integratie van achterstandsgroeperingen binnen de sportvereniging structureel te vergroten of de binding van de aanvrager met de wijk of buurt te versterken en de duurzame versterking van de leefbaarheid van wijken of buurten.

Bijlage 2 Relevante conclusies en aanbevelingen andere rekenkamer(commissie)s

Conclusies

Over de beleidskaders

“De jaarlijks subsidies voor sport, cultuur, wijken en buurten worden niet genoemd in de verschillende beleidsdocumenten als instrumenten om de doelstellingen op de desbetreffende beleidsterreinen te bereiken.” (Rekenkamercommissie Roermond, 2006)

“De vertaling van bredere gemeentelijke doelen naar doelen voor het subsidie-instrument is zwak, omdat er geen bredere beleidsvisies zijn aangetroffen die vertaald zijn naar het subsidie-instrument.” (Rekenkamer West-Brabant, 2007)

“Op basis van de onderzoeksbevindingen concludeert de rekenkamer dat het subsidiebeleid in de gemeente Cranendonck niet als sturingsinstrument functioneert.” (Rekenkamercommissie Cranendonck, 2007)

Over de samenhang tussen inhoudelijk beleid en subsidies

“De beleidsdoelen worden nog onvoldoende als gewenste maatschappelijke effecten vertaald en er is door het college geen heldere relatie gelegd tussen de beoogde resultaten van de subsidieverstrekking en de gewenste maatschappelijke effecten.” (Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar, 2005)

“In dit onderzoek hebben wij de koppeling tussen beleid en een bewuste keuze voor en inzet van instrumenten niet teruggevonden.” (Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, 2005)

“De schakel tussen beleid en de inzet van subsidie als instrument ofwel de schakel tussen beleids- en subsidieproces is zwak ontwikkeld.” (Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, 2005)

“De rekenkamer concludeert dat de Algemene Subsidieverordening Gouda 2003 niet bedoeld is als kader voor het subsidiebeleid. De verordening biedt de ambtenaren en instellingen wel houvast als het gaat om de administratieve procedure die moet worden gevolgd bij het toekennen (begroting) en verantwoorden (jaarrekening) van de subsidie.” (Rekenkamer Gouda, 2007)

“De Rekenkamer concludeert dat subsidieafspraken en –voorwaarden onvoldoende aansluiten bij beleidsdoelen.” (Rekenkamer Gouda, 2007)

“In technische zin zijn de instrumenten consistent maar er is geen aansluiting op de programmabegroting. De doelstelling van subsidieverlening blijft daarmee bestuurlijk ‘in de lucht hangen’.” (Rekenkamercommissie Voorst, 2007)

“In de subsidieverordening is wel een doel genoemd, maar dit doel werkt niet consistent door in de overige beleidsdocumenten.” (Rekenkamercommissie Cranendonck, 2007)

Over het subsidiestelsel

“De controle op de daadwerkelijke uitvoering van gesubsidieerde trajecten is vooral bij kleinere organisaties en verenigingen met lage subsidies minimaal.” (Rekenkamercommissie Maassluis, 2003)

“Het proces van subsidieverstrekking wordt niet geëvalueerd. Hierdoor wordt de kans gemist om verbeteringen in het proces aan te brengen.” (Rekenkamer Almere, 2004)

“De monitoring van de voortgang vindt binnen het subsidieproces nauwelijks plaats. Er worden geen schriftelijke tussentijdse voortgangsrapportages opgevraagd.” (Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, 2005)

“We constateren dat de subsidieverlening aan veel instellingen niet plaatsvindt op basis van een analyse wat die deze subsidie kan leveren aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstelling. Veeleer berust de verlening van subsidie op ‘gewoonte’ of ‘vanzelfsprekendheid’ waarbij de gesubsidieerde instelling degene is die in eerste instantie aangeeft waarvoor zij de subsidie wil gebruiken, met andere woorden, welke doelstelling de subsidie dient.” (Rekenkamercommissie Haarlemmermeer, 2005)

“Volstaan wordt met het formuleren van beleidsdoelen waarvoor geld aan bepaalde instellingen overgemaakt wordt die vervolgens op basis van een subsidieaanvraag activiteiten verrichten. Afgezien van enkele klanttevredenheidsonderzoeken zijn instellingen nauwelijks bezig met het meten van hun effecten.” (Gemeentelijke rekenkamer Zwolle, 2005)

“Evaluaties van uitgevoerd beleid werden niet of nauwelijks gehouden en er werd niet aantoonbaar geleerd van evaluaties.” (Gemeentelijke rekenkamer Zwolle, 2005)

“De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat er door de instellingen tussentijds informatie wordt verstrekt over de uitvoering. Evenmin kon worden vastgesteld dat er tussentijds ambtelijk een analyse heeft plaatsgevonden op grond waarvan een globaal beeld kon worden gevormd over de vraag of en in welke mate de gestelde beleidsdoelen werden verwezenlijkt.” (Rekenkamer Noordwijk, 2006)

“In geen van de onderzochte gevallen is een evaluatie van de subsidieverlening aangetroffen. Evenmin heeft een systematische evaluatie per beleidsterrein plaatsgevonden.” (Rekenkamer Noordwijk, 2006)

“Er is geen periodieke evaluatie van de doeltreffendheid van budgetsubsidies. Achteraf vindt niet systematisch evaluatie plaats, gericht op het in kaart brengen van de bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.” (Rekenkamercommissie Oss, 2006)

“Ook betreuren gesubsidieerde instellingen dat het inleveren van een jaarverantwoording over het subsidiejaar slechts een formaliteit is (...) De controle achteraf en het benutten van de jaarverantwoording als mogelijkheid om bij te sturen is dan ook iets wat de gemeente laat liggen. Een kansrijk evaluatiemoment gaat daarmee verloren.” (Rekenkamercommissie Cranendonck, 2007)

Over de sturing en keuzes door de raad

“De regierol van het gemeentebestuur naar de gesubsidieerde welzijnsinstellingen is naar het oordeel van de Rekenkamer te beperkt. Deze te beperkte rol wordt deels veroorzaakt door het ontbreken van (samenhang in) expliciete en in meetbare termen geformuleerde beleidskaders en een daarop afgestemde verantwoording van de instellingsactiviteiten.” (Rekenkamercommissie Arnhem, 2000)

“De gemeente Leiderdorp beschikt weliswaar over verschillende beleidsdocumenten, echter sturing door de raad via het subsidieprogramma is tot op heden veelal op details gericht en niet op de hoofdlijnen.” (Rekenkamer Leiderdorp, 2004)

“Er is echter nog geen sprake van structurele, systematische sturing op het instrument subsidie door de raad. Hiervoor ontbreekt dan ook een helder kader, in de vorm van een verbeterplan of nota subsidiebeleid.” (Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2006)

“Het ontbreekt de raad aan een strategisch sturingsmiddel op de subsidies. Weliswaar stelt de raad de regelgeving vast, maar het technische karakter ervan laat het niet toe dat de raad hiermee ook daadwerkelijk inhoudelijk richting geeft aan de wijze waarop de raad het subsidie-instrument wil inzetten. Ook de beleidsnota's die de raad vaststelt bevatten vaak geen bepalingen / consequenties ten aanzien van de subsidieverlening.” (Rekenkamer Delft, 2007)

“De Rekenkamer concludeert dat de informatieverstrekking over resultaten van de verstrekte subsidies aan de raad onvoldoende is. Het is onvoldoende helder op welke wijze resultaten bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten.” (Rekenkamer Gouda, 2007)

Aanbevelingen

Over de beleidskaders

“Ten behoeve van de noodzakelijke samenhang tussen doelen, prestaties, resultaten en effecten dient de regierol van het gemeentebestuur te worden versterkt, onder meer door initiatieven tot het vertalen van strategische doelstellingen per welzijnsterrein, met behulp van stads- en gebiedsanalyses, in concrete en meetbare beleidsopdrachten. Organiseer daarvoor per raadsperiode in ieder geval een brede maatschappelijke discussie.” (Rekenkamercommissie Arnhem, 2000)

“Maak het mogelijk vast te stellen in hoeverre de subsidies hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen. Formuleer gewenste prestaties op een duidelijk hoger niveau van resultaatgerichtheid en zorg dat realisatie daarvan ook is vast te stellen.

- a. Zoek voor iedere subsidie naar een zo hoog mogelijk niveau van prestatiesturing als realistisch en verantwoord is.
- b. Stel voor relatief eenvoudige en kleinere subsidies die niet voor sturing op prestatieniveau in aanmerking komen, heldere eisen aan activiteitenplannen en rapportage. Geef aan ten behoeve van welke beleidsdoelen de subsidieverstrekking plaatsvindt. Bepaal de criteria van eenvoudige en kleinere subsidies.
- c. Maak voor elke overige subsidie (in de preambule / beschikking) duidelijk in hoeverre deze bij moet dragen aan welk specifiek beleidsdoel. Hanteer daarbij als uitgangspunt zo specifiek mogelijke formulering van prestaties (SMART) zodat de bijdrage aan het beleidsdoel meetbaar en evalueerbaar wordt.” (Rekenkamercommissie Alkmaar 2005)

“Formuleer de beleidsdoelstellingen SMART. Hiervoor moet de verbinding worden gelegd naar de beoogde maatschappelijke effecten, waarna de vertaalslag wordt gemaakt naar gerichte activiteiten en de te behalen resultaten. Een en ander dient te worden verankerd in alle documenten zowel de programmabegroting als de individuele beschikkingen.” (Rekenkamer Gouda, 2007)

Over de samenhang tussen inhoudelijk beleid en subsidies

“Werk aan een sterkere koppeling tussen inhoudelijk, thematisch beleid en subsidieverlening.

Zorg dat beleidsinhoudelijke accenten en prioriteiten vertaald worden in de subsidies die verleend worden en/of in eisen aan instellingen die voor subsidies in aanmerking willen komen.” (Rekenkamer Gouda, 2007)

“Er is een subsidienota geformuleerd waarin de relatie tussen de doelstellingen van het subsidiebeleid en de doelstellingen van het gemeentelijk beleid expliciet zijn beschreven.” (Rekenkamercommissie ViP+: Barneveld/ Leusden/ Zeewolde, 2007)

“De rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan om zowel in het subsidiebeleid als in het subsidieverleningsproces de inhoud centraal te stellen.” (Rekenkamercommissie Cranendonck, 2007)

Over het subsidiestelsel

“Adequate monitoring van het gehele interne subsidietraject; alert werken met en reageren op gegevens in het subsidie volgsysteem (toetsingskader/ signaleren van storingen in het subsidietraject).” (Rekenkamercommissie Maassluis, 2003)

“Zorg voor een periodieke evaluatie van het proces om verbeteringen mogelijk te kunnen maken.” (Rekenkamer Almere, 2004)

“De uitvoering door de instellingen dient actief te worden gemonitord, waar nodig op grond van een voorafgaande risicoanalyse.” (Rekenkamer Noordwijk, 2006)

Over de sturing en keuzes door de raad

“Bevorder verdere ontwikkelingen conform de uitgangspunten van het duale stelsel. Op deze wijze verzandt de discussie over subsidie niet in details. Duidelijk is dat de invulling van de rol van raadsgriffier en die van de voorzitter in de commissievergaderingen in dit verband zeer belangrijk zijn. Via training en ondersteuning kunnen op dit punt mogelijk nog verbeteringen worden gerealiseerd.” (Rekenkamer Leiderdorp, 2004)

“Geef het college opdracht het welzijnsbeleid en het cultuurbeleid meetbaar te maken. Maak het welzijnsbeleid niet alleen in evaluerende zin meetbaar, maar concretiseer het lopende beleid zodanig, dat het mogelijk is om tussentijds te sturen en te monitoren.” (Gemeentelijke rekenkamer Zwolle, 2005)

“De raad krijgt ten minste eenmaal per jaar de resultaten van de subsidieverlening van het afgelopen jaar te evalueren en te controleren en kaders te stellen dan wel aan te passen voor het lopende en komende jaar. Hierbij wordt nadrukkelijk de relatie gelegd tussen de geboekte resultaten en de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Met andere woorden: op welke wijze hebben de resultaten bijgedragen aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.” (Gemeentelijke rekenkamer Zwolle, 2005)

“Neem als gemeenteraad zelf het voortouw bij het stellen van kaders voor de subsidiëring. Voer een fundamentele discussie over de rol van subsidies als sturingsmiddelen om beleidsdoelen te realiseren. Zorg dat de afweging over de mate van sturing door middel van een bepaalde subsidievorm daadwerkelijk door de gemeenteraad heeft plaatsgevonden. Verlang een overzicht van:

- keuzes die gemaakt kunnen worden ten aanzien van de sturing door middel van subsidies die in relatie tot de beleidsdoelen op de verschillende terreinen.
- de punten waarop de inhoudelijke kaders van de gemeenteraad bijstelling behoeven vanwege keuzes voor sturing.” (Rekenkamercommissie Roermond, 2006)

“De in de financiële verordening opgenomen vierjaarlijkse notitie subsidiebeleid is een goed en noodzakelijk middel voor de raad om de sturing op het gebied van subsidiebeleid ter hand te nemen. In deze nota kan de raad vaststellen welke verbeterstappen nodig zijn en kan zij de uitvoering hiervan volgen door periodieke rapportages van het college te vragen.” (Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2006)

“Entameer een discussie tussen college en raad over de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en – met name – zijn controlerende rol in het subsidiebeleid in wil vullen. Besteed daarbij tevens aandacht aan een passende wijze van informatievoorziening. Bespreek daarbij onder meer of het wenselijk is om de raad jaarlijks de Subdiestaat te laten vaststellen. Verbetering van de informatievoorziening rond het subsidiebeleid, -proces en -verstrekking, biedt kansen voor een transparante koppeling tussen beleidsprioriteiten en politieke keuzen van de raad en subsidieverlening.” (Rekenkamer Gouda, 2007)

“Elk jaar wordt de subsidieverstrekking geëvalueerd. Daartoe levert het college de benodigde gegevens aan betreffende de uitvoering van het door de raad gestelde kader. De raad controleert daarbij niet alleen de uitvoering door de raad, doch evalueert tevens de eerder gestelde kaders.” (Rekenkamer Noordwijk, 2006)

“raad: Voer eens per vier jaar een beleidsinhoudelijke discussie over de inzet van subsidies, zowel wat betreft het instrumentarium als het beleid. Leg de uitkomsten vast in een meerjarige Nota Subsidiebeleid. Stel in het Subsidiebeleid naast verbeterde regelgeving ook beleidsmatige doelen vast voor de subsidietoekenning. Draag het college op zorg te dragen voor de jaarlijkse integrale nota subsidieverlening.” (Delftse rekenkamer, 2007)

“Gebruik de te vernieuwen programmabegroting en het jaarverslag bij de inhoudelijke versterking van het subsidiebeleid.” (Rekenkamercommissie Cranendonck, 2007)

Bijlage 3 Literatuurlijst

Titel	Auteur/ Bron	Jaar
Interne bronnen		
Brief 'Onderzoeksopzet rekenkameronderzoek subsidies'	Auditing & Consulting Services (ACS)	10 april 2007
Algemene subsidieverordening 2008	Gemeente 's-Hertogenbosch	13 november 2007
Collegeprogramma 2006-2010	Gemeente 's-Hertogenbosch	19 april 2006
Beleidsnota voor een integraal gemeentelijk sport- en recreatiebeleid	Gemeente 's-Hertogenbosch	november 1999
Nota sportstimulering 's-Hertogenbosch beweegt	Gemeente 's-Hertogenbosch	1999
Beleidsplan voetbalvelden 's-Hertogenbosch	Gemeente 's-Hertogenbosch	juli 2002
Beleidsvisie zaalsportaccommodaties	Gemeente 's-Hertogenbosch	28 mei 2002
Sportvisie 's-Hertogenbosch	Gemeente 's-Hertogenbosch	april 2008
Cultuurvisie 2001	Gemeente 's-Hertogenbosch	2001
Nota beeldende kunst	Gemeente 's-Hertogenbosch	20 mei 2003
Notitie podiumkunsten 's-Hertogenbosch	Gemeente 's-Hertogenbosch	oktober 2004
Nota amateurkunst	Gemeente 's-Hertogenbosch	24 januari 2006
Beleidsplan 2005-2009 museum voor hedendaagse kunst 's-Hertogenbosch	Gemeente 's-Hertogenbosch	september 2004
Actieplan cultuurbereik 's-Hertogenbosch 2005-2008	Gemeente 's-Hertogenbosch	28 juni 2004
Gespreksnotitie voor de herziening van de cultuurvisie 2001 (toegezonden aan commissie MO)	Gemeente 's-Hertogenbosch	Februari 2008
Externe bronnen¹¹		
Subsidiebeleid gemeente Delft	Delftse Rekenkamer	22 maart 2007
Effectiviteit van het subsidiebeleid in Barneveld	Rekenkamercommissies ViP+ (Barneveld, Leusden, Zeewolde)	april 2007
Onderzoek Subsidiebeleid en -verstrekking	Rekenkamercommissie Roermond	8 februari 2006
Onderzoek subsidiebeleid gemeente Moerdijk	Rekenkamer West-Brabant	17 december 2007
Evaluatie van het subsidiebeleid in de gemeente Alkmaar	Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar	25 mei 2005
Onderzoek naar de prestatiesubsidies in Haarlemmermeer	B&A Groep in opdracht van Rekenkamercommissie Haarlemmermeer	15 februari 2005

¹¹ In dit onderzoek zijn ruim 30 rapporten van andere rekenkamer(commissie)s doorgenomen. In deze literatuurlijst worden alleen die rapporten genoemd, die daadwerkelijk in de rapportage zijn gebruikt.

Effectief en evalueerbaar subsidiebeleid	Rekenkamer Gouda	november 2007
Subsidiebeleid	Rekenkamercommissie Voorst	25 september 2007
Doelmatigheid subsidieverlening	Rekenkamercommissie Maassluis	8 januari 2004
Verdeel en beheers	Rekenkamer Almere	september 2004
Evaluatieonderzoek subsidiebeleid	Gemeentelijke rekenkamer Zwolle	1 juni 2005
Rapport subsidieonderzoek	Rekenkamer Noordwijk	april 2006
Budgetsubsidies: met raad en daad	Rekenkamercommissie Oss	30 maart 2006
Eindrapport onderzoek effectiviteit gemeentelijk subsidiebeleid	Rekenkamercommissie Arnhem	mei 2000
Effectiviteit subsidieverstrekking gemeente Leiderdorp	Rekenkamer Leiderdorp	2004
Verscheidenheid in subsidiebeleid	Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen	Februari 2006
Onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het subsidiebeleid in de gemeente Cranendonck.	Rekenkamercommissie Cranendonck	Juli 2007.

Bijlage 4 Financiële gegevens subsidies sport en cultuur en de bestudeerde cases

A. Subsidies sport en cultuur 2007¹²:

Beleidssterrein	Subsidiecategorie			Aantal organisaties/ projecten waar het bedrag over is verdeeld.
<i>Sport</i>				
	BCF-subsidies totaal:	€ 0,00		
	'Kleinere' subsidies totaal:	€ 348.240,00		
	Verenigingssubsidies:		€ 337.560,00	68
	Bijzondere evenementensubsidies:		€ 8.100	
	Subsidies maatschappelijke participatie:		€ 2.580	
	Sport totaal:	€ 348.240,00		
<i>Cultuur</i>				
	BCF-subsidies totaal:	€ 10.990.797,00		10
	'Kleinere' subsidies totaal:	€ 658.688,10		199
	Actieplan Cultuurbereik:		€ 226.750,00	34
	Amateurkunsten:		€ 189.263,00	71
	Amateurkunsten projecten:		€ 21.607,68	17
	Amateurkunsten knelpunten:		€ 11.530,00	6
	Beeldende kunst		€ 121.477,42	23
	Overige culturele doeleinden:		€ 36.550,00	26
	Podiumkunst- en interdisciplinaire producties:		€ 36.020,00	13
	Volkscultuur		€ 15.490,00	9
	Cultuur totaal:	€ 11.649.485,10		

¹² Volgens opgave afdelingen

B. Financiële gegevens subsidies 2007 bestudeerde cases¹³:

<i>Cultuur</i>	<i>Subsidiebedrag</i>
Vereniging Het Koor:	€ 2.196
Harmonie Sint Cathrien:	€ 6.270
Commissie Buxtehude:	Aanvraag afgewezen
St. Hip Hop in Duketown:	€ 2.500
Faktor B:	Aanvraag afgewezen
Judka theatermakers:	€ 4.000
<i>Sport</i>	
Flik Flak:	€ 37.218
Stichting Marokkaanse Jongeren 's-Hertogenbosch (Ramadan cup):	€ 840
Vrouw en Sport:	€ 860

¹³ Volgens opgave afdelingen

Bijlage 5 Reactie college van burgemeester en wethouders

De Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,
Postbus 12345
5200 GZ 's-Hertogenbosch

Uw brief van : 24 april 2008
Uw kenmerk :
Ons kenmerk :
Datum : 20 mei 2008

Ref. : P. de Leeuw
Tel. : 073-6155180
Fax : 073-6155538
E-mail : p.deleeuw@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Onderzoek "subsidies: kiezen en (ver)delen"

Geachte commissie,

In hert kader van "hoor en wederhoor" hebt u ons uw conceptrapportage "Subsidies: kiezen en (ver)delen" voorgelegd. In uw brief wijst u er op dat in feite sprake is van twee momenten waarop wij vanuit ons college kunnen reageren. Het eerste moment is het kenbaar maken van zienswijzen op het concept-rapport. Waarbij het vervolgens aan uw commissie is om te beoordelen of die zienswijze leidt tot correcties. Met deze brief maken wij gebruik van de ons geboden mogelijkheid onze zienswijze kenbaar te maken. De tweede fase is de bespreking van uw rapport door de raad. In die fase geeft de verordening ons de mogelijkheid om, vooral wat betreft de conclusies en aanbevelingen, een zienswijze en advies aan de raad voor te leggen. Wij wijzen er op dat wij, na verschijning van het definitieve rapport en plaatsing van het rapport op de agenda van de raad, gebruik zullen maken van de mogelijkheid om vanuit politiek-bestuurlijke hoek onze opvattingen aan de raad kenbaar te maken.

Wat betreft het concept-rapport willen wij vooraf nadrukkelijk stellen dat de vraagstelling en gekozen onderzoeksmethode de bevoegdheid van uw commissie is. Maar dat laat onverlet dat wij wel de vraag stellen of een onderzoek naar het proces van toekenning van een aantal individuele subsidies de door u getrokken conclusies rechtvaardigt. Het gaat naar onze mening bij de afweging van de effecten van het subsidiebeleid niet om de individuele subsidies maar om subsidiecategorieën. De subsidie categorieën zijn instrumenten ter bereiking van het beoogde beleid. U constateert dat bij de toekenning van de door u onderzochte subsidies geen relatie zou zijn met het beleid en plaatst kanttekeningen bij het proces van toekenning en verantwoording. Wij delen die mening niet. Net zo min als wij van mening zijn dat de raad geen invloed heeft op deze subsidies. Jaarlijks stelt de raad de deelverordeningen bij de Algemene Subsidie Verordening vast. Met de vaststelling van die deelverordeningen geeft de raad aan aan welke soort van activiteiten de gemeente subsidie wil verstrekken. In het duale stelsel is het vervolgens aan ons college om binnen die kaders de individuele subsidies toe te kennen. Wij kunnen ons, mede gelet op de citaten uit bijlage 2, ook niet aan de indruk onttrekken dat in het rapport en het onderzoek in belangrijke mate is gewerkt vanuit conclusies en aanbevelingen van andere rekenkamers.

Zoals u ook al zelf constateert geeft het algemeen deel van de ASV niet het beleidskader maar staan hierin de juridische kaders voor de toekenning van subsidies. De deelverordeningen zijn wel

beleidskaders omdat daarin nadrukkelijk door de raad is vastgelegd waarvoor subsidie wordt verstrekt, met welke doelstellingen en onder welke voorwaarden. Die doelstellingen zijn in het geval van de door u onderzochte voorbeelden afgeleid van de hoofddoelstellingen op het gebied van sport en cultuur. **DE** hoofddoelstelling van raad en college is participatie, zowel op het gebied van cultuur als op het terrein van sport. De subsidies zijn het instrument om die participatie te bereiken. Dat geldt met name voor de categorie van verenigingssubsidies.

Juist doordat jaarlijks de ASV met de deelverordeningen met een raadsvoorstel ter vaststelling worden voorgelegd aan de raad heeft de raad volledige ruimte om te beoordelen of bepaalde subsidiecategorieën bijdragen aan de beoogde doelstelling. Bij die jaarlijkse ronde worden beleidswijzigingen, die voortvloeien uit vastgestelde nieuwe beleidskaders of evaluaties, verwerkt. En als lopende een begrotingsjaar de wens bestaat om een nieuwe subsidietitel toe te voegen bestaat er alle ruimte om daartoe, mede in relatie tot het budgetrecht van de raad, een voorstel te doen. En andersom heeft uiteraard ook de raad op basis van een initiatiefvoorstel alle ruimte. Maar de ASV en deelverordeningen zijn tegelijkertijd ook een aspect van rechtsbescherming. Het kan niet zo zijn dat lopende een subsidiejaar de spelregels worden gewijzigd. En juist voor verenigingen is continuïteit van subsidie –mits men nog steeds aan de voorwaarden voldoet- essentieel.

Ter adstructie: Wat betreft de subsidiering van verenigingen op het gebied van amateurkunstbeoefening heeft de raad in zijn vergadering van 19 december 2006 op basis van een analyse van de effecten van de bestaande subsidies op inhoudelijke gronden besloten om de verordening te wijzigen. Die inhoudelijke gronden zijn vastgelegd in de door de raad vastgestelde Nota Amateurkunst. Bij de vaststelling van die nota is een aantal beleidsmatige doelstellingen verwoord. Tegelijkertijd is geconcludeerd dat, niet in de laatste plaats voor verenigingen, een belangrijk kenmerk van de regeling moet zijn dat het bureaucratie-arm moet zijn. De doelstellingen zijn daarom vertaald in een beperkt aantal indicatoren. Dat het subsidieproces een zekere standaardisering kent is dus met name gericht op het voorkomen van een te complexe en belastende verantwoordingsplicht. Een sterker accent op beleidssturing en verantwoording staat op gespannen voet met de doelstellingen van toegankelijkheid en efficiëntie van de regeling. Daarnaast zou ook de kosten-batenverhouding van de ambtelijke inzet niet meer in balans zijn. De stelling derhalve dat subsidiestelsel en inhoudelijk beleid gescheiden werelden zijn, delen wij dan ook niet. Voor de sportsubsidies gelden dezelfde uitgangspunten.

Ook als het gaat om subsidies op het gebied van de podiumkunsten, overige culturele doeleinden, bijzondere sportevenementen en subsidie voor maatschappelijke participatie is toegankelijkheid van de regeling een belangrijke doelstelling. Gezien de relatief lage subsidiebijdragen lijkt dat ook verantwoord.

Het rapport op zich bevat geen feitelijke onjuistheden. Wel zijn wij van oordeel dat de wijze van beschrijving van processen in sommige gevallen leidt tot een negatiever beeld dan onze beleving van de werkelijkheid. Ook omdat in uw rapport zo gedetailleerd wordt ingegaan op de werkprocessen. Wij zien er echter van af om gedetailleerd in te gaan op mogelijk niet altijd correcte weergave van die beschrijvingen omdat het ons vooral om de hoofdlijnen gaat. Wel bestrijden wij de suggestie dat klakkeloos subsidies worden toegekend en vastgesteld en dat niet, weliswaar steeksproefsgewijs de rechtmatigheid van subsidieverstrekingen wordt getoetst.

Tot zover onze reactie op het rapport.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,
Namens deze,
De secretaris,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg

Bijlage 6 Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college van burgemeester en wethouders op ons onderzoek 'Subsidies: kiezen en (ver)delen'. Eveneens heeft de Rekenkamercommissie kennis genomen van de aankondiging van het college om voor de raadsbehandeling nog met een politiek-bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen te komen.

Volgens het college bevat het onderzoeksrapport geen feitelijke onjuistheden. Het college plaatst evenwel kanttekeningen bij de gehanteerde onderzoeksmethode. Zonder daarover in discussie te treden merkt de Rekenkamercommissie op dat zij in haar ogen dit onderzoek op een verantwoorde wijze heeft verricht. Ook zijn de stappen die tot de geformuleerde conclusies hebben geleid, duidelijk weergegeven.

Het college bestrijdt de bevinding dat inhoudelijk beleid en subsidieverstrekking twee gescheiden werelden zijn. Tegelijkertijd constateert het college dat er voor sport en cultuur goede redenen zijn om geen sterk accent op beleidssturing en verantwoording te leggen, vooral vanwege de balans in de kosten-batenverhouding van de ambtelijke inzet.

Het onderzoek geeft aan dat van de beleidskaders sport en cultuur geen sturing uitgaat richting het subsidiebeleid en dat de met het sport- en cultuurbeleid beoogde effecten nauwelijks als toetssteen gelden bij het verstrekken van afzonderlijke subsidies. Zo bevatte geen van de onderzochte beschikkingen een vastlegging van de te bereiken effecten of te realiseren doelstellingen. Het college noemt 'participatie' als het uiteindelijke beleidsdoel van de subsidieverstrekking. Zo geformuleerd is dit echter weinig richtinggevend voor de verstrekking van afzonderlijke subsidies.

Naar onze mening is samenhang tussen beleid en subsidies, door middel van onderbouwde subsidiebesluiten en periodiek onderzoek naar de effectiviteit daarvan, essentieel om het beleid op een goede manier tot uitvoering te brengen, daarover verantwoording af te leggen en daarmee de raad in staat te stellen zijn controlerende taak uit te oefenen.

Het college bestrijdt de conclusie dat subsidies 'op de automatische piloot', dus zonder inhoudelijke keuzes, worden verstrekt. Het college is van mening dat deelverordeningen een instrument zijn voor kaderstelling. Op basis van de casusbeschrijvingen en de werking en hantering van de verordening bij sport en cultuur is naar de mening van de Rekenkamercommissie evenwel geen andere conclusie mogelijk. Verenigingssubsidies worden immers via een vaste sleutel verdeeld, zonder beleidsinhoudelijke toetsing.

De Rekenkamercommissie merkt op dat het college niet ingaat op de bevinding dat gemeentelijke subsidies niet regelmatig (apart) op effectiviteit worden geëvalueerd, terwijl de Algemene Wet Bestuursrecht voorschrijft dat dit ten minste eenmaal in de vijf jaar plaatsvindt.

Wat betreft cultuur is door de geïnterviewde medewerkers bevestigd dat de laatste integrale evaluatie dateert van 2002. Het college wijst in haar reactie op wat zij noemt een "analyse van de effecten van bestaande subsidies" uit 2006, ten behoeve van de herziening van de deelverordening Amateurkunst. Naar de mening van de Rekenkamercommissie is dat traject echter niet te kenschetsen als een evaluatie van effecten van subsidies, zoals bedoeld in de Awb.

De Rekenkamercommissie ziet in de zienswijze van het college geen aanleiding om de bevindingen in dit onderzoeksrapport aan te passen. Het is aan de raad om de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie te overwegen.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, 16 juni 2008