

Rekenkameronderzoek naar  
subsidies Wmo en Kunst & Cultuur  
in de gemeente Helmond

**Bestuurlijke nota en definitieve nota van bevindingen**

**maart 2015**

## ***Inhoudsopgave***

1.	Bestuurlijke samenvatting en conclusies en aanbevelingen	4
1.1.	Inleiding	4
1.2.	Conclusies en aanbevelingen	5
	Algemene conclusie en aanbevelingen	6
1.2.1.	Voorwaarden voor doeltreffend beleid zijn deels wel, deels niet aanwezig	6
1.2.2.	Subsidiebeleid en –proces zijn deels doelmatig vormgegeven	7
1.2.3.	De gemeente heeft nog geen inzicht in de doeltreffendheid van haar beleid	8
1.2.4.	Informatiepositie van de Raad en invulling kaderstellende en controlerende rollen	9
1.2.5.	Tenslotte	9
1.3.	Bestuurlijke reactie	9
<hr/>		
	Nota van Bevindingen	12
2.	Voorwaarden voor doeltreffendheid van het beleid	12
2.1.	Inleiding	12
2.2.	Algemeen beleid en doelstellingen Wmo en Kunst & Cultuur	12
2.2.1.	Wmo beleid en doelstellingen	12
2.2.2.	Beleid en doelstellingen Kunst & Cultuur	16
2.3.	Toets in de praktijk (dossieronderzoek)	19
2.3.1.	Bevindingen voorwaarden effectief beleid	19
2.3.2.	Bevindingen duidelijkheid over te leveren prestaties	20
2.3.3.	Bevindingen duidelijkheid beleidsdoelstellingen bij ontvangende organisaties	21
2.3.4.	Samenvatting	21
<hr/>		
3.	Doelmatig en doeltreffend subsidieproces Wmo en Kunst & Cultuur	23
3.1.	Inleiding	23
3.2.	Inrichting en proces algemeen	23
3.3.	Toets in de praktijk (dossieronderzoek)	27
3.3.1.	Bevindingen doelmatige vormgeving subsidiebeleid en –proces	27
3.3.2.	Bevindingen leveren gevraagde prestaties en resultaten	29
3.3.3.	Bevindingen eisen aan en informatie uit de verantwoording	29
3.3.4.	Samenvatting	31
<hr/>		
4.	Inzicht in doeltreffendheid van het Helmonds subsidiebeleid Wmo en Kunst & Cultuur	33
4.1.	Inleiding	33
4.2.	Algemeen	33
4.2.1.	Bevindingen informatie over effecten subsidiebeleid	33

4.2.2. Toets in de praktijk	35
4.2.3. Samenvatting	36
<hr/>	
A. Onderzoeksverantwoording	37
<hr/>	
B.1 Normenkader onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid subsidies	39
<hr/>	
B.2 Aanpak van het onderzoek en selectiecriteria voor dossieronderzoek	41
<hr/>	
B.3 Bronnenverantwoording	44

## 1. Bestuurlijke samenvatting en conclusies en aanbevelingen

### 1.1. Inleiding

Subsidies zijn voor gemeenten een belangrijk instrument om invulling te geven aan ambities en doelstellingen. Jaarlijks worden diverse maatschappelijke organisaties zoals sportverenigingen, bibliotheken, culturele organisaties, zorg- en onderwijsinstellingen door gemeenten gesubsidieerd. Zo ook in Helmond, waar jaarlijks ongeveer €17,5 miljoen aan subsidies wordt verstrekt.

#### *Doelstelling en probleemstelling van het onderzoek*

De Rekenkamercommissie Helmond heeft als centrale onderzoeksvraag<sup>1</sup> geformuleerd: 'In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Helmond voldoende doelmatig en doeltreffend vormgegeven?'

De Rekenkamercommissie beoogt met het onderzoek ook inzicht te verkrijgen of met de subsidie concrete, meetbare (maatschappelijke) doelen worden beoogd en op welke wijze door de subsidie-ontvangende organisaties verantwoording wordt afgelegd over de verrichte activiteiten. Tevens wordt beoogd inzicht te geven in de doeltreffendheid van de subsidie door de koppeling met de doelstellingen van de subsidie en in de gemeentelijke sturing op subsidie-ontvangende organisaties, die dit inzicht (deels) moeten leveren. Hierbij gaat het om het subsidiebeleid in het algemeen en concrete subsidies in het bijzonder voor wat betreft het bij de gemeente veronderstelde inzicht in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid.

#### *Grondslag en begrippenkader*

De bevoegdheid van de gemeente Helmond om subsidies toe te kennen is gebaseerd op en algemene wettelijk regeling (Awb) waarin bepalingen zijn opgenomen over subsidies, verstrekking en verantwoording<sup>2</sup>. Onder subsidie wordt verstaan: 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.' Een bestuursorgaan verstrekt subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. In Helmond zijn dat de Algemene Subsidieverordening (ASV 2009) en Nadere Regels.

Subsidie wordt verstrekt door middel van een beschikking. Een positieve beschikking schept een recht op uitbetaling van financiële middelen. In de beschikking voor de subsidieverlening dienen voorwaarden te worden opgenomen waar de aanvrager bij uitvoering van zijn activiteiten aan moet voldoen. Subsidie is een financiële bijdrage aan een prestatie die de subsidieontvanger levert. De gemeente kan baat hebben bij een prestatie van de gesubsidieerde. De aanvrager gaat immers met de subsidiegelden bepaalde activiteiten verrichten die zonder subsidie, niet of niet afdoende van de grond zouden komen. De subsidie dient dan ook het algemeen belang.

#### *Normenkader, onderzoeksaanpak en –reikwijdte*

Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van PwC. Het normenkader<sup>3</sup> voor het onderzoek hebben de onderzoekers besproken met de Rekenkamercommissie en de uitwerking hiervan is besproken met medewerkers van de gemeente Helmond. De vragen zijn beantwoord aan de hand van documentanalyse (algemene documenten Helmond en beleidskaders voor Wmo en Kunst & Cultuur), door gesprekken en door middel van dossieronderzoek. Het onderzoek richt zich op de subsidies tot € 75.000,- die in 2013 zijn verleend en vastgesteld. Voor subsidies boven € 75.000,- is accountantscontrole vereist.

Voor het beleidsterrein Wmo richt het dossieronderzoek zich op 'participatie' en voor het beleidsterrein Kunst en Cultuur zijn archeologie en monumenten niet meegenomen in het onderzoek.

---

<sup>1</sup> De uitwerking van de probleemstelling in hoofd- en deelvragen is in de bijlage onderzoeksverantwoording opgenomen.

<sup>2</sup> Hoofdstuk 4, titel 4,2 Algemene wet bestuursrecht.

<sup>3</sup> In de bijlage onderzoeksverantwoording is de uitwerking van het normen kader opgenomen.

Voor het dossieronderzoek hebben de onderzoekers van PwC een aantal van de in 2013 verstrekte subsidies geselecteerd<sup>4</sup>, die gezamenlijk een dwarsdoorsnede vormen van de subsidies tot €75.000,- die de gemeente Helmond op beide beleidsterreinen verstrekt. De Rekenkamercommissie heeft geen bemoeienis gehad met de selectie van de individuele dossiers en kent deze ook niet.

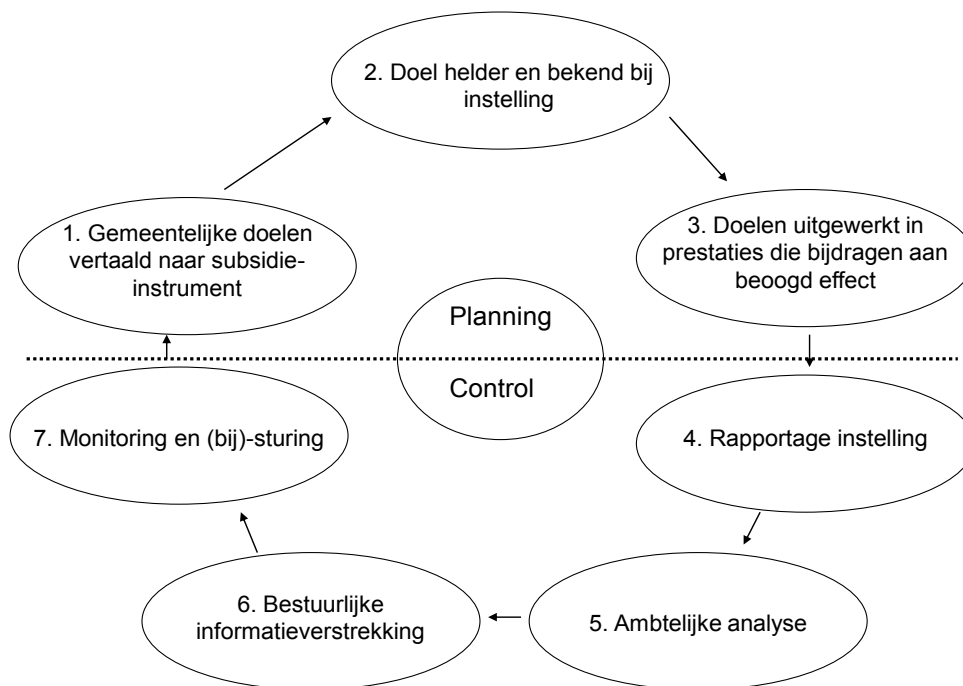
De Nota van Bevindingen die als bijlage bij dit bestuurlijk hoofdstuk is gevoegd, is voorgelegd voor ambtelijk hoor en wederhoor. Na verwerking van de reactie, die op 21 januari 2015 is ontvangen, is het bestuurlijk hoofdstuk aangeboden aan het College van Burgemeester en Wethouders van Helmond. Deze reactie is opgenomen in § 1.3. Tenslotte merkt de Rekenkamercommissie op dat de samenwerking met en de medewerking van de ambtelijk betrokkenen bij het onderzoek gedurende het hele proces goed is geweest.

## 1.2. Conclusies en aanbevelingen

De drie hoofdvragen voor dit onderzoek waren:

1. Is het subsidiebeleid doelmatig vormgegeven?
2. Bieden het subsidiebeleid en –proces voldoende voorwaarden voor doeltreffendheid?
3. Welk inzicht heeft de gemeente in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid voor Wmo en Kunst en Cultuur?

Voor conclusies inzake sturing op subsidierelaties en de onderlinge samenhang tussen visie en het bereiken van resultaten dan wel effectiviteit van het beleid, is onderstaand model als uitgangspunt genomen:



Figuur 1: sturingsrelaties gemeente – subsidieontvangers.

De bevindingen op hoofdlijnen laten zien dat er zowel op het gebied van (vormgeving van) beleid (schakels 1, 2 en 3) als ook op het gebied van (inrichting en uitvoering van) het proces (schakels 4 tot en met 7) aanzienlijke verschillen zijn tussen de Wmo-subsidies en die op het gebied van Kunst en Cultuur. Daarnaast is er binnen de Wmo-subsidies verschil tussen vrijwilligersorganisaties en professionele instellingen.

<sup>4</sup> In de bijlage onderzoeksverantwoording zijn de criteria voor selectie opgenomen.

### *Algemene conclusie en aanbevelingen*

De algemene conclusie van het onderzoek is dat er een opgaande lijn zichtbaar is als het gaat om doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid en –proces voor Wmo en Kunst & Cultuur, maar dat er nog wel een kwaliteitsslag nodig is voor met name het subsidiebeleid en –proces bij vrijwilligersorganisaties (Wmo) en bij organisaties op het gebied van Kunst & Cultuur. Voor professionele organisaties (Wmo) zijn voorwaarden voor een doelmatig en doeltreffend subsidiebeleid en -proces aanwezig, omdat de gemeente de sturing hierop en de afspraken over de te leveren bijdragen aan het beleid heeft georganiseerd en deze sturing ook in praktijk brengt. Ook hier is nog een kwaliteitsslag nodig, maar deze heeft eerder te maken met het inzicht in doeltreffendheid dat de gemeente nu nog niet heeft. Deze algemene conclusie wordt hierna toegelicht in de deelconclusies. De aanbevelingen aan het College die de Rekenkamercommissie aan elke deelconclusie verbindt, zijn:

1. Ontwikkel een visie per type vrijwilligersorganisatie (Wmo) op welke bijdrage aan welk beleidsdoel van deze organisaties verwacht mag worden en bespreek een realistisch invoeringstraject met hen.
2. Maak vaart met het uitwerken van beleidsdoelen K&C in de verschillende deelnota's en zodat er een aansluiting is tussen cultureel beleid en subsidieprogramma en zorg voor een actuele agenda 2015.
3. Bezie de ASV en Nadere Regels op actualiteit en pas deze indien nodig aan de nieuwe beleidskaders aan. Maak een gerichte keuze over het al dan niet dubbel subsidiëren van activiteiten.
4. Ontwikkel een werkzaam procesmodel dat het subsidieproces digitaal ondersteunt.
5. Zorg voor aanpassing van de ASV op een aantal punten opdat er aansluiting is met de praktijk en het proces doelmatig is opdat niet telkens een beroep op de hardheidsclausule hoeft te worden gedaan.
6. Kondig bij de verlening tot subsidie aan tot welke gevolgen het niet voldoen aan de eisen kan hebben en pas de consequenties hiervan ook toe indien organisaties niet aan die eisen voldoen.
7. Bezie op welke wijze de verantwoordingsinformatie van professionele instellingen beter benut kan worden om zo binnen een beleidsthema en tussen beleidsthema's effecten inzichtelijk te krijgen.

#### *1.2.1. Voorwaarden voor doeltreffend beleid zijn deels wel, deels niet aanwezig*

Deze zijn zeker aanwezig als het gaat om Wmo-subsidies voor professionele instellingen. De kanteling die de gemeente enige tijd geleden heeft ingezet, zorgt voor een logische vertaling van beleidsdoelen naar prestaties en resultaten die de instellingen moeten leveren om de maatschappelijke effecten te bewerkstelligen. De instellingen zijn hiervan ook op de hoogte en houden hier in hun aanvraag en verantwoording ook rekening mee. Dit blijkt niet alleen uit het algemene en dossieronderzoek, maar ook uit een aanvraag voor subsidie 2015 van een grote professionele instelling, waarin de bijdrage aan outcome indicatoren in de 'offerte' staat. De schakels 1-2-3 zijn ingevuld en sluiten op elkaar aan.

Voor de Wmo-subsidies aan vrijwilligersorganisaties zijn de voorwaarden voor effectief beleid nog onvoldoende aanwezig. De beleidsdoelen zijn aanzienlijk minder concreet gemaakt dan voor professionele instellingen het geval is en de gemeente stuurt voornamelijk op ledenaantal en op een (rechtmatige) besteding van de subsidie. De schakels 2 en 3 zijn nog onvoldoende sterk. Er is een professionaliseringsslag nodig – iets waar de gemeente zich ook van bewust is.

De Rekenkamercommissie beveelt daarom het College aan:

#### **1. Ontwikkel een visie per type vrijwilligersorganisatie (Wmo) op welke bijdrage aan welk beleidsdoel van deze organisaties verwacht mag worden en bespreek een realistisch invoeringstraject met hen.**

Ook voor subsidies op het gebied van Kunst en Cultuur zijn de voorwaarden voor effectief beleid nog onvoldoende aanwezig. De nieuwe koers die met het Cultuurkompas 2013 is ingezet, biedt nog te weinig handvatten voor een relatie tussen beleidsdoelen en resultaten. In de eerste plaats omdat het abstractieniveau zeer hoog is en de deelnota's waarin de beleidsdoelen worden geconcretiseerd nog niet opgeleverd zijn. Het subsidieprogramma kent daarom dezelfde disciplines (en subsidiebedragen)

als voorgaande jaren, die niet te relateren zijn aan het Cultuurkompas. Uit het onderzoek is bovendien gebleken dat er (forse) vertraging optreedt in het realiseren van de ambities (agenda 2013 en 2014 in het Cultuurkompas). De schakels 1-2-3 zijn nog onvoldoende ingevuld en sluiten niet op elkaar aan.

De Rekenkamercommissie beveelt daarom het College aan:

**2. Maak vaart met het uitwerken van beleidsdoelen K&C in de verschillende deelnota's en zodat er een aansluiting is tussen cultureel beleid en subsidieprogramma en zorg voor een actuele agenda 2015.**

#### *1.2.2. Subsidiebeleid en –proces zijn deels doelmatig vormgegeven*

De algemene vraag of het subsidiebeleid en –proces doelmatig zijn vormgegeven, is in zijn algemeenheid niet goed te beantwoorden, omdat er verschillen tussen de beleidsterreinen zijn. De algemene indruk is evenwel dat de medewerkers van de gemeente op beide beleidsterreinen zeer betrokken zijn, hun 'pappenheimers' goed kennen en alert zijn op een onterechte aanvraag voor of onjuiste besteding van subsidies.

Voordat de verschillen aan bod komen, is er aantal algemene bevindingen, namelijk:

- Doelmatig proces bij subsidies onder de € 5000,-

Voor zowel Wmo-subsidies als die voor Kunst en Cultuur geldt als algemene lijn dat er bij subsidies lager dan €5.000,- de formele vereisten bij aanvraag en verantwoording niet gelden. Op basis van signalen en eigen steekproeven worden deze subsidies gecontroleerd en bij afwijkingen verbindt de gemeente er ook consequenties aan. Hierdoor blijven zowel organisaties als gemeente verstoken van papieren rompslomp die gezien de hoogte van de subsidie (soms maar €100,-) niet doelmatig zou zijn.

- Stofkam en herziening nodig voor ASV 2009, Nadere Regels en procesmodel subsidies

De basis waarop subsidies worden verleend en het model dat van aanvraag tot en met vaststelling zou moeten worden gehanteerd stammen uit 2009. De Nadere regels sluiten niet meer (geheel) aan bij de praktijk en in die voor Kunst en Cultuur (evenementen) worden criteria gehanteerd die beschouwd kunnen worden als beleidsdoelstellingen, maar geen grondslag hebben in een beleidskader. Indexering van maximaal toe te kennen subsidies is niet vermeld en de mogelijkheid bestaat om voor activiteiten driedubbel subsidie aan te vragen. Het procesmodel subsidies blijkt in de praktijk niet gebruikt te worden en het wordt bovendien niet digitaal ondersteund. Op dit onderdeel zijn het subsidiebeleid- en proces niet doelmatig vormgegeven.

De Rekenkamercommissie beveelt daarom het College aan:

**3. Bezie de ASV en Nadere Regels op actualiteit en pas deze indien nodig aan de nieuwe beleidskaders aan. Maak een gerichte keuze over het al dan niet dubbel subsidiëren van activiteiten.**

**4. Ontwikkel een werkzaam procesmodel dat het subsidieproces digitaal ondersteunt.**

Daarnaast zijn er zoals al opgemerkt ook verschillen tussen Wmo-subsidies en die voor Kunst en Cultuur als het gaat om het proces van aanvraag tot en met vaststelling van een subsidie.

Bij de Wmo-subsidies voor professionele organisaties is geconstateerd dat zowel de aanvragen voor verlening als de aanvragen voor vaststelling van de subsidie aan de vereisten voldoen. Bij de aanvragen gaat het bij vrijwilligersorganisaties goed en dit geldt in de meeste gevallen ook voor de verantwoording. Het dossieronderzoek heeft opgeleverd dat de controle van de gemeente of een organisatie de subsidie echt nodig heeft, in enkele gevallen tot aanhouding van de vaststelling-beschikking c.q. het terugtrekken van de aanvraag door de betrokken instelling heeft geleid. De inrichting van en de werkwijze in het subsidieproces zijn daarmee als doelmatig te kwalificeren.

Als het gaat om de vrijwilligersorganisaties die enkel Wmo-subsidie ontvangen op basis van ledenaantallen hoeven deze geen financiële verantwoording af te leggen. Dit is niet conform de ASV, echter de gemeente beroept zich hierbij op hardheidsclausule 4.4 in de ASV. De verantwoording door de vrijwilligersorganisaties is daarmee gedeeltelijk conform de eisen gesteld in de ASV. Eenzelfde punt speelt overigens bij termijnen die worden gehanteerd voor Kunst en Cultuursubsidies: omdat de afdeling al anticipeert op de (nieuwe, maar nog niet vastgestelde) indieningstermijn van 1 oktober (in plaats van 1 april), dient voor elke aanvraag tot verlening of vaststelling van een subsidie in

voorkomende gevallen de hardheidsclausule te worden toegepast. De inrichting van en de werkwijze in het subsidieproces zijn daarmee op onderdelen als niet-doelmatig te kwalificeren.

De Rekenkamercommissie beveelt daarom het College aan:

**5. Zorg voor aanpassing van de ASV op bovenstaande punten opdat er aansluiting is met de praktijk en het proces doelmatig is opdat niet telkens een beroep op de hardheidsclausule hoeft te worden gedaan.**

Bij Kunst en Cultuursubsidies is er een verschil tussen de organisaties op het gebied van amateurkunst en die op de andere disciplines zowel bij de aanvraag als bij de verantwoording. De organisaties op het gebied van amateurkunst voldoen in vrijwel alle gevallen aan de vereisten. De andere organisaties (beeldende kunst, evenementen en overig) voldoen over het algemeen niet aan de vereisten. Drie van deze vier hebben geen activiteitenplan ingediend, hetgeen niet conform de eisen uit de ASV is.

Bij de verantwoording is eenzelfde beeld: uit het financieel verslag valt meestal op te maken dat er activiteiten zijn uitgevoerd, maar wegens het ontbreken van een inhoudelijk of activiteitenverslag is moeilijk te beoordelen of de prestaties waarvoor subsidie is verleend ook zijn geleverd. Een opmerking terzijde hierbij is dat deze organisaties veel lokale media-aandacht genereren zodat op die manier kan worden vastgesteld dat één of meer activiteiten zijn uitgevoerd. De gemeente heeft sinds 2013 de mogelijkheid om sancties op te leggen bij een te late of onvolledige aanvraag (verlening en vaststelling) maar heeft hier tot op heden om moverende redenen nog geen gebruik van gemaakt. Naast het feit dat het proces niet voldoet aan de formele vereisten, loopt de gemeente door het ontbreken van de verslagen ook de kans mis om informatie te verzamelen over mogelijke effecten van haar cultureel subsidiebeleid.

De Rekenkamercommissie beveelt daarom het College aan:

**6. Kondig bij de verlening tot subsidie aan tot welke gevolgen het niet voldoen aan de eisen kan hebben en pas de consequenties hiervan ook toe indien organisaties niet aan die eisen voldoen.**

### *1.2.3. De gemeente heeft nog geen inzicht in de doeltreffendheid van haar beleid*

Voor het Wmo-subsidiebeleid voor vrijwilligersorganisaties en dat voor Kunst en Cultuur is het lastig zo niet onmogelijk om vast te stellen of het beleid doeltreffend is, nu de voorwaarden hiervoor ontbreken (schakels 1-2-3). Daarnaast is gebleken dat informatie over positieve trends gepresenteerd bij de jaarverantwoording, zoals meer bezoekers van culturele activiteiten, meer mantelzorgers of minder ouderen die zich eenzaam voelen, niet afkomstig is uit de dossiers van de subsidie-ontvangende organisaties (schakels 4-5-6-7). De gemeente heeft geen inzicht of haar inspanningen succesvol zijn en of bijvoorbeeld de juiste doelgroepen worden bereikt.

De sturing op subsidies aan professionele instellingen op het gebied is daarentegen goed mogelijk. Er zijn echter (nog) geen uitspraken te doen of het Wmo-subsidiebeleid voor professionele instellingen ook doeltreffend is, en wel om twee redenen. In de eerste richt het onderzoek zich op 2013, en komt het in die zin te vroeg om de veronderstelde positieve gevolgen van de in 2012-2013 ingezette kanteling al in de dossiers aan te treffen. In de tweede plaats maakt de informatievergaring en –voorziening het nog niet mogelijk om de verschillende data(stromen) samen te voegen. Het gaat dan om de trends en informatie van de afdeling Onderzoek en Statistiek (meerjarige enquêtes, vaak ook door andere instellingen uitgevoerd waar de gemeente op ‘meelift’) en om de informatie die in de individuele subsidiedossiers te vinden is. Deze ‘goudmijn’ wordt nog niet naar een hoger niveau geaggregeerd, hetgeen een gemiste kans is – ook volgens de betrokken afdeling.

De Rekenkamercommissie beveelt daarom het College aan:

**7. Bezie op welke wijze de verantwoordingsinformatie van professionele instellingen beter benut kan worden om zo binnen een beleidsthema en tussen beleidsthema's effecten inzichtelijk te krijgen.**



#### *1.2.4. Informatiepositie van de Raad en invulling kaderstellende en controlerende rollen*

In het onderzoek is geconstateerd dat er voor de Raad als het ware een ‘informatielaag’ ontbreekt. Op strategisch niveau stelt de raad kaders: het Wmo-beleidskader 2011-2015 en het Cultuurkompas met de uitwerking in verschillende (nog te verschijnen) deelnota’s. De informatie over de stand van zaken en de uitvoering komt summier terug in de algemene jaarverantwoording. De Raad beschikt daardoor in beperkte mate over sturings- en verantwoordingsinformatie. Met delegatie van de bevoegdheden in 2009 aan het College heeft de Raad hier overigens zelf afstand van gedaan.

De Rekenkamercommissie acht in de context van de decentralisaties in het sociaal domein een sterkere informatiepositie van Raad wenselijk. Ook werpt de Rekenkamercommissie de vraag op of de Raad van mening is of zij over voldoende sturingsmogelijkheden beschikt. Voor deze belangrijke onderwerpen kan een kaderstellende rol die zich over een raadsperiode uitstrekt wellicht te weinig richtinggevend zijn. De vraag is ‘welke knoppen’ de Raad zelf nodig acht om te kunnen (bij)sturen.

#### *1.2.5. Tenslotte*

Met de kanteling, een meer zakelijke aansturing en meer aandacht voor ‘wat levert het op’ zijn er flinke stappen zijn gemaakt, waarbij sturing op Wmo-subsidies overigens verder is dan die op Kunst en Cultuur-subsidies. Wat proces betreft heeft de nadruk tot voor kort gelegen op juridische en financiële ‘control’ en minder op resultaten, hetgeen het ‘door de vingers zien’ van niet of te laat ingediende activiteitenplannen en –verslagen bij K&C kan verklaren. Het proces kan scherper worden ingericht en zakelijker worden uitgevoerd – zonder de inspanningen van de diverse vrijwilligersorganisaties op het gebied van welzijn en cultuur teniet te doen. Hoewel het inzicht in effectiviteit op grond van dit onderzoek niet aannemelijk te maken valt, doet het niets af aan de stappen die nu gezet worden en de wens van vele betrokkenen om meer inzicht in ‘doen we de goede dingen goed’ te krijgen.

### **1.3. Bestuurlijke reactie**

Op 3 februari 2015 is het college van B&W gevraagd om een reactie op deze samenvatting en de mate waarin het college de conclusies kan onderschrijven en de aanbevelingen zal overnemen.

De reactie van het college is ontvangen op 9 maart 2015 en is hieronder integraal weergegeven.

*Geachte leden van de Rekenkamercommissie,*

*In opdracht van uw commissie voerde onderzoeksbureau PwC een onderzoek uit naar gemeentelijke subsidies op het gebied van de Wmo en Kunst & Cultuur. Het onderzoek richtte zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid. Op 3 februari ontvingen we van u de definitieve nota met conclusies en aanbevelingen. U verzocht ons college hierop te reageren. In onderstaande treft u onze reactie aan.*

#### **Bestuurlijke reactie**

*De rekenkamercommissie koos met het onderwerp subsidieverstrekking een relevant onderwerp. Subsidies zijn een zeer krachtig instrument om beleidsdoelen te realiseren, mits doelmatig en doeltreffend*

*ingezet. Wij hechten veel waarde aan dit onderzoek en zijn blij dat u ons deze spiegel voorhoudt. Wij willen u graag complimenteren met het grondige en degelijk uitgevoerde onderzoek en bedanken voor de bruikbare aanbevelingen.*

*De nota van de rekenkamercommissie geeft een goed beeld van de situatie tot en met 2013 in onze stad én van de ontwikkeling die we momenteel doormaken. De nota laat zien dat het geen sinecure is om de doeltreffendheid van beleid aan te tonen. Dat geldt niet alleen voor Helmond.*

*In algemene zin zijn de bevindingen in de nota zeer herkenbaar voor ons college. In 2014 zijn wij gestart met het doorontwikkelen en uniformeren van ons subsidiebeleid. De stappen die we hierin hebben gezet maken geen deel uit van de onderzoeksperiode (2013). De aanbevelingen uit uw onderzoek helpen ons om deze ontwikkeling aan te scherpen en ons beleid te verbeteren.*

### **Doorontwikkeling subsidiebeleid**

*Ruimte, flexibiliteit, efficiency en deregulering vormen de uitgangspunten van het vernieuwde subsidiebeleid. Het subsidiebeleid raakt ook onze organisatievisie waar uniformering van processen en efficiency centraal staan. Vanwege de bezuinigingen op onze organisatie, is de noodzaak hiervoor groot.*

*De gesubsidieerde diensten en activiteiten moeten maximaal bijdragen aan de door de raad vastgestelde beleidsdoelen en -kaders, waarbij ingespeeld wordt op autonome maatschappelijke ontwikkelingen. Op basis hiervan maken we afwegingen voor de subsidieverstrekking.*

### **Reactie op aanbevelingen**

*We gaan graag in op de aanbevelingen uit de nota. Daarbij laten we de aansluiting zien met de ontwikkeling die we momenteel doormaken.*

### **Subsidies vrijwilligersorganisaties**

*Wij maken een bewust onderscheid tussen de sturing op subsidies aan vrijwilligersorganisaties en professionele organisaties. Bij professionele organisaties past een meer gestructureerde en strakke sturing.*

*Bij vrijwilligersorganisaties is meer ruimte op zijn plaats, vanwege de veelal lagere subsidies en de betrokkenheid en vrijwillige inzet van inwoners. Daarom sturen we op hoofdlijnen en is ons uitgangspunt gecontroleerd vertrouwen (aanbeveling 6 en 7). We willen vrijwilligersorganisaties niet ontmoedigen met meer regels. In de ontwikkeling die we doormaken zoeken we de kwetsbare balans tussen deregulering enerzijds en sturen op beleidsdoelstellingen anderzijds.*

*Ook willen we subsidies meer koppelen aan concrete bijdragen van vrijwilligersorganisaties aan de beleidsdoelen en niet zoals momenteel aan ledenaantallen of activiteiten. In de loop van 2015 gaan we hierover met de vrijwilligersorganisaties het gesprek aan.*

### **Subsidies professionele organisaties**

*In de aanpak van subsidieverstrekking aan professionele organisaties houden we de komende tijd rekening met de ervaringen rond de decentralisaties. We streven naar meerjarig partnerschap om zo maximaal, innovatief en flexibel mogelijk te zijn en overhead en bureaucratie te minimaliseren. De inspanningen en middelen komen dan rechtstreeks ten goede aan de inwoners van onze stad. De komende jaren staan in het teken van deze doorontwikkeling.*

### **Aantoonbaarheid van effect subsidies**

*Het onderzoek gaat in op de relatie tussen aantoonbare resultaten van organisaties en de bijdrage daarvan in het realiseren van de door de raad vastgestelde beleidsdoelen. De gesubsidieerde diensten dragen bij aan de gewenste maatschappelijke effecten (outcome). Het is echter niet reëel het bereikte maatschappelijk effect één-op-één toe te rekenen aan de (hoogte van de) verstrekte subsidie. Ook andere factoren spelen hierbij immers mee. We zijn als gemeente niet in staat om vast te stellen in welke mate maatschappelijke effecten worden gerealiseerd door onze subsidies en in welke mate deze worden beïnvloed en gerealiseerd door autonome maatschappelijke ontwikkelingen. Daarin staat Helmond zoals hiervoor gesteld niet alleen. We ondervangen dit onder meer door organisaties te vragen om te werken met een gezamenlijk opgestelde visie op dienstverlening en om zoveel mogelijk onderzochte en effectieve bewezen methoden en interventies in te zetten (aanbeveling 7).*

### **Uniform en efficiënt subsidiebeleid**

*De subsidieverstrekking voor de Wmo en voor Kunst en Cultuur geschiedt vanuit dezelfde Algemene Subsidieverordening, maar vanuit verschillende nadere regels. Het proces van subsidieverstrekking vindt momenteel afzonderlijk van elkaar plaats. We kunnen meer synergie opzoeken.*

*Daarom zijn we in 2014 een traject gestart om het subsidiebeleid in het sociaal domein beter op elkaar af te stemmen én qua proces te uniformeren en vereenvoudigen (aanbeveling 2 en 3). Een eenduidig proces, dezelfde mate van deregulering en gebruiksvriendelijkheid voor subsidieaanvragers en de eigen organisatie (aanbeveling 4 en 5) heeft onze focus. Dit past in het huidige tijdsgewricht van een terugtrekkende, krimpende maar slagvaardige overheid. De bevindingen uit de nota zijn een bevestiging van de noodzaak om deze ontwikkeling door te voeren.*

*Met vriendelijke groet,*

*burgemeester en wethouders van Helmond,*

*De burgemeester,*

*mevrouw P.J.M.G Blanksma-van den Heuvel*

*de secretaris,*

*mr. drs. A.P.M. ter Voert*

## ***Nota van Bevindingen***

### **2. Voorwaarden voor doeltreffendheid van het beleid**

#### **2.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 2 centraal, namelijk bieden het subsidiebeleid en –proces voldoende voorwaarden voor doeltreffendheid? Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- a. Heeft de gemeente Helmond beleidsdoelen geformuleerd op die terreinen waar de organisaties die subsidie ontvangen actief zijn en zijn deze beleidsdoelen smart geformuleerd?
- b. Zijn deze beleidsdoelen vertaald naar concrete te bereiken resultaten en prestaties?
- c. Is het voor de organisatie die subsidie ontvangt helder welke te leveren resultaten en prestaties worden verwacht en welke beleidsdoelen daarmee verwezenlijkt moeten worden?

Achtergrond van deze vragen is dat, door de vertaling van beleidskaders in heldere doelen in termen van maatschappelijk beoogde effecten, er een relatie kan worden gelegd tussen de inzet van subsidie en doeltreffendheid van het beleid. Immers, als er geen beleidsdoelen zijn geformuleerd, blijft het onduidelijk of maatschappelijke veranderingen uit zichzelf optreden of dat deze het gevolg zijn van gerichte sturing door de overheid op dat terrein. Gerichte sturing op het verwezenlijken van beleidsdoelen kan daarnaast alleen als de organisaties, die dit moeten bewerkstelligen ook goed op het netvlies hebben, welke (beleids)doelen bereikt moeten worden. In dit hoofdstuk staan algemene bevindingen en die uit het dossieronderzoek over de voorwaarden voor doeltreffendheid.

#### **2.2. Algemeen beleid en doelstellingen Wmo en Kunst & Cultuur**

De beleidsdoelen die de gemeente heeft geformuleerd op het gebied van Wmo en Kunst en Cultuur zijn in verschillende documenten geformuleerd, zoals het beleidskader Wmo 2011-2015 en het Cultuurkompas 2013 en de jaarlijkse (uitwerking daarvan in de) programmabegroting.

Met ingang van 2009 heeft de Raad zijn bevoegdheden in het kader van subsidies aan het College gedelegeerd<sup>5</sup>. Een grondige herziening van het subsidiestelsel lag hieraan ten grondslag en het College heeft voorgesteld om een aantal bevoegdheden over te dragen. Het zijn de bevoegdheden die betrekking hebben op jaarprogramma's voor periodieke subsidies: de toekenning, de berekeningsmethode, het verbinden van voorschriften of voorwaarden en het sluiten van subsidiecontracten. Directe voordelen hiervan zijn volgens het College een toename aan flexibiliteit (door de snellere doorlooptijd) en een forse vereenvoudiging van de begrotingscyclus. Daarnaast leidt het tot een vereenvoudiging van de eventuele vervolgpcedures omdat deze door het besluitvormend orgaan kunnen worden afgehandeld. De bevoegdheid is gedelegeerd onder de voorwaarde dat het College van deze gedelegeerde bevoegdheden gebruik maakt met inachtneming van de door de Raad vastgestelde beleidskaders en financiële kaders zoals vastgelegd in de programmabegroting. Het Wmo-subsidieprogramma 2013 is ter informatie aan de Raad toegezonden<sup>6</sup>.

##### **2.2.1. Wmo beleid en doelstellingen**

###### ***Programmabegroting 2013***

Het overkoepelend thema van programma 3, waar de Wmo onder valt, is 'meedoen' en inwoners de gelegenheid bieden om zo lang mogelijk zelfstandig te wonen. De Wmo is er op gericht dat alle burgers, ongeacht afkomst, leeftijd of beperkingen actief deelnemen aan de samenleving. In de begroting zijn voor de te bereiken effecten strategische en tactische indicatoren opgenomen. Een groot aantal tactische indicatoren is van begrip (vangnet, vrijwilligerswerk etc.) vertaald in concrete streefwaarden. Dit geldt in mindere mate voor de strategische indicatoren (vertaling beleidsdoel in concrete streefwaarden ontbreekt).

---

<sup>5</sup> Raadsvoorstel en –besluit 57/2008, vergadering van 10 juni 2008.

<sup>6</sup> Jaarverantwoording 2013, p 28.

Tabel 1 'welke effecten willen we bereiken? strategische indicatoren 'zorg en welzijn' (begroting 2013)

Strategische indicatoren*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Meting
% Inwoners van 12 tot 18 jaar dat mantelzorg verricht			11%				**	Vier jaarlijks
% Inwoners van 18 jaar en ouder dat mantelzorg verricht	19%	15%	17%	17%	15%	18%	17%	Tweejaarlijks***
% Inwoners van 18 jaar en ouder dat vrijwilligerswerk verricht	28%	27%	27%	26%	25%	26%	28%	Tweejaarlijks***
% Inwoners (18-64 jarigen) in Helmond dat de eigen gezondheid als matig of slecht beoordeeld	11%		10%			14%		Tweejaarlijks***
% 65-plussers in Helmond dat de eigen gezondheid als matig of slecht beoordeeld	25%		21%			20%		Tweejaarlijks***

\* Voor deze indicatoren worden geen streefwaardes benoemd.

\*\* Metingen zijn uitgevoerd maar gegevens (GGD) zijn nog niet beschikbaar.

\*\*\* Vanaf 2011 tweejaarlijkse metingen.

### Beleidskader

In het Wmo beleidskader 2011-2015 is een viertal ambities op hoofdlijnen opgenomen, die in verschillende accenten (thema's) zijn uitgewerkt. In tegenstelling tot de vorige (Raads)periode moet het College een duidelijke regierol nemen, verwachtingen helder schetsen en de samenwerking tussen partijen in de stad bevorderen<sup>7</sup>. De ambities hebben betrekking op Helmond als actieve en aantrekkelijke stad, als ondernemende stad en als ondersteunende stad.

De drie inhoudelijke thema's (actieve en aantrekkelijke stad, ondernemende stad en ondersteunende stad) zijn op hoofdlijnen geformuleerd en zijn vooral richtinggevend. Er worden accenten voor vier jaar aangegeven en speerpunten benoemd, zoals bijvoorbeeld het multifunctioneel benutten van de openbare ruimte of extra aandacht voor wijkgerichte aanpak, waarbij vermeld wordt dat subsidies worden verleend aan vrijwilligersorganisaties om de leefbaarheid in de wijken te vergroten<sup>8</sup>. Daarnaast wordt voor het thema 'ondersteunende stad' als uitgangspunt genomen participerende burgers en een regisserende gemeente om de omgeving te stimuleren. De gemeente wil, bijvoorbeeld door de drempel te verlagen om vrijwilliger te worden, de groei van het aantal vrijwilligers bewerkstelligen.

De vierde ambitie heeft betrekking op de regie en sturing door de gemeente: het organiseren van samenwerking om in het belang van burgers resultaten te halen. De gemeente wil dit onder meer bereiken door:

- Eenvoudiger te sturen op uitvoeringsorganisaties, waarbij het College de activiteiten aan elkaar verbindt en de subsidieverstrekking in aanvraag en verantwoording vereenvoudigt. Vanuit een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie biedt het College duidelijkheid in prestatie-indicatoren die samen met de partners worden opgesteld. Ook gaat het College meer gebruik maken van vertellen en horizontale verantwoording tussen organisaties naast het tellen van kwantitatieve resultaten;
- Gezamenlijk eisen te stellen aan de basiskwaliteiten van de uitvoeringsorganisaties en professionals, waarbij gedacht wordt aan de kwaliteit van dienstverlening, verantwoordelijkheid nemen voor (gezamenlijke) resultaten etc.

<sup>7</sup> Wmo-beleidskader 2011-2015, 'aanleiding'.

<sup>8</sup> Wmo-beleidskader 2011-2015, Actieve en aantrekkelijke stad: wat doen we en waar richten we het accent op?

De gemeente wil de kwaliteit van uitvoerende organisaties en professionals vergroten door duidelijke communicatie en informatie en door heldere verantwoording met minder (complexe) registratie<sup>9</sup>. Navraag bij de betrokken wethouder leert dat sturing door de gemeente op de uitvoeringskwaliteit nodig is. Hoewel dit in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf is, blijft de gemeente vinger aan de pols houden. Naast het feit dat er klachten zijn over de uitvoering, waar de gemeente met de organisatie over in gesprek kan gaan, betreft het een kwetsbare doelgroep. De wethouder merkt daarbij op dat 'het moment dat je er niets over afspreekt, er ook geen gelegenheid meer is om het gesprek er over aan te gaan'. Het blijft overigens wel een dilemma hoever de gemeentelijke bemoeienis moet gaan<sup>10</sup>.

#### *Financiële omvang van de in 2013 verstrekte subsidies tot € 75.000,-*

In 2013 zijn op totaalniveau in de categorie tot € 75.000,- de volgende (Wmo)-subsidies verstrekt:

- € 511.378,07 aan incidentele subsidies aan vrijwilligersorganisaties en professionele instellingen;
- € 211.565,- aan structurele subsidies aan professionele instellingen;
- € 941.006,- aan structurele subsidies aan vrijwilligersorganisaties.

#### *Subsidieprogramma*

Het Wmo-subsidieprogramma 2013<sup>11</sup> en 2014<sup>12</sup> valt uiteen in een deel voor professionele instellingen en in een deel voor vrijwilligers. Sinds 2012 kenmerkt dit programma zich door een nieuwe werkwijze, waarbij het streven is – naast het bevorderen van kwaliteit van dienstverlening – een effectieve en efficiënte samenwerking tussen maatschappelijke organisaties.

#### *Vrijwilligersorganisaties*

Voor vrijwilligersorganisaties zijn per type organisatie (ouderen, gehandicapten, wijk- en buurtorganisaties, vrijwillig sociaal cultureel werk, sportorganisaties en overig vrijwillig welzijnswerk) vrij algemene doelstellingen geformuleerd, waarbij als subsidiegrondslag vaak het aantal leden wordt gehanteerd. Gevraagd wordt een bijdrage te leveren aan de Wmo-beleidsdoelstellingen, maar onduidelijk is welke concrete prestaties of resultaten worden gevraagd en of deze en andere activiteiten bijdragen (en zo ja in welke mate) aan het de effectiviteit van het Wmo-beleid<sup>13</sup>. Dit wordt bevestigd in gesprekken met medewerkers<sup>14</sup> van de gemeente.

Voor vrijwilligersorganisaties geldt op dit moment dat de sturing vanuit de gemeenten niet via de logische relatie tussen 'beleidsdoelen – maatregelen – activiteiten – prestaties' verloopt. Het ledenaantal en de vraag 'heb je de subsidie op de juiste manier ingezet' zijn leidend voor beschikking (aanvraag en verantwoording). Dat betekent dat de gemeente aan de voorkant eigenlijk niet kan sturen op bijdrage aan beleidsdoelen van de Wmo – dit is wel een aandachtspunt dat het komende jaar in overleg met de vrijwilligersorganisaties uitgewerkt wordt.

De criteria om (wel of geen) subsidie toe te kennen aan vrijwilligersorganisaties zijn gebaseerd op criteria die in het subsidieprogramma 'versterken lokale netwerken vrijwilligersdeel' zijn uitgewerkt (zoals (jeugd)leden, aantal activiteiten, compensatie huurkosten) of die historisch zo zijn gegroeid. Er komen ook niet of nauwelijks nieuwe organisaties bij, er juist sprake van een afname (fusies, doelmatige samenwerking etc). De keuze om vrijwilligersorganisaties te subsidiëren, wordt gebaseerd op:

- de subsidie (en de activiteiten die daar voor worden verricht) moeten aansluiten op de statuten van de organisatie (en beleidsdoelen van de gemeente),
- aanvullend zijn op eigen inkomsten en

---

<sup>9</sup> Wmo-beleidskader 2011-2015, 'Regie en sturing: waar liggen we accent op in 2011-2015

<sup>10</sup> Gesprek wethouder De Leeuw, 15 december 2014.

<sup>11</sup> Wmo-subsidieprogramma 2013, vastgesteld door het College op 9 oktober 2012.

<sup>12</sup> Wmo-subsidieprogramma 2014, vastgesteld door het College op 23 september 2013.

<sup>13</sup> Aanvulling naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor: Anders dan de sturing bij professionele organisaties is die bij vrijwilligersorganisaties niet direct – er ligt de veronderstelling aan ten grondslag dat activiteiten bijdragen aan de realisatie van beleidsdoelen.

<sup>14</sup> Gesprekken medewerkers Zorg en Welzijn, op 15, 22 en 31 oktober 2014.

- de organisatie moet de subsidie ook echt nodig hebben<sup>15</sup> (zou zonder de subsidie deze activiteit niet uitvoeren). Deze laatste vraag wordt overigens altijd gesteld.

Een concrete prestatie die voor alle vrijwilligersorganisaties geldt, is dat er 3 activiteiten per jaar moeten worden georganiseerd voor anderen<sup>16</sup> dan de eigen leden. Andere concrete prestaties zijn bijvoorbeeld: voor de speeltuinen gelden openingstijden, voor de sportverenigingen geldt een eigen bijdrage (contributie) en voor de wijk- en buurtorganisaties geldt bijvoorbeeld dat deze 4 x per jaar een activiteit moeten organiseren.

Voor de gemeente is wel duidelijk dat er een professionaliseringsslag bij de vrijwilligersorganisaties nodig is als het gaat om meer duidelijk te krijgen welke bijdrage een organisatie levert aan de Wmo-doelstellingen. Een visie, op wat er nodig is en hoe en met welke activiteiten de organisatie dat wil bereiken, zou een eerste stap zijn. De gemeente is in het voorjaar 2014 tot deze conclusie gekomen en gaat er de komende periode mee aan de slag.

### *Professionele instellingen*

Voor professionele instellingen geldt dat de gemeente wil sturen op vooruitgang en verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Werken de organisaties volgens de gezamenlijk vastgestelde visie op dienstverlening en dragen de resultaten van deze diensten en activiteiten bij aan de te realiseren outcome<sup>17</sup>?

Het subsidieprogramma 2013 kent 3 thema-groepen en hiervoor zijn outcome-indicatoren benoemd. Prestaties op dit niveau raken de kern van de door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelen volgens het College. Outcome gaat over het effect dat het College met de gesubsidieerde diensten en activiteiten ambieert. De feitelijke resultaten van deze afzonderlijke diensten en activiteiten dragen bij aan de realisatie van de outcome. Maar, zo stelt het College, van een één-op-één relatie is echter geen sprake. Outcome wordt gerealiseerd door het boeken van meerdere resultaten door soms verschillende organisaties in samenhang met elkaar<sup>18</sup>.

In gesprekken<sup>19</sup> is aangegeven dat de gemeente nog zoekende is: er wordt nog geen 1-op-1 relatie gelegd met de outcome die voor een thema is benoemd. De gemeente legt een relatie tussen beoogde outcome en gesubsidieerde individuele organisaties, maar geeft aan dat het niet eenvoudig is de relatie tussen beiden aan te tonen en daarmee de bijdrage van de afzonderlijke diensten aan de beoogde beleidsdoelen. In een incidenteel geval wordt op projectniveau getracht de koppeling te maken. In het beleidskader (2015) zullen de verschillende thema's meer samengevoegd worden. Achtergrond hiervan zijn de gesprekken met het veld en de partners in 2012 die hebben aangegeven zich te willen richten op participatie, en de belangrijke doelgroepen/speerpunten jeugd en meervoudige problematiek. Deze zijn bij het opstellen van het Wmo subsidieprogramma 2013 tot stand gekomen. Overigens is in de Nadere regels<sup>20</sup> uit 2009 al opgenomen dat 'om voor een subsidie in aanmerking te komen de aanvrager dient te voldoen aan de beleidskaders van het Wmo-beleidsplan'.

Voor het thema 'participatie' is als outcome benoemd 'het tegengaan van eenzaamheid en sociaal isolement (wederkerigheid)' en er zijn vier doelstellingen aan verbonden<sup>21</sup>, te weten:

1. Inwoners zijn zelfredzaam en maatschappelijk actief en/of zorgen voor elkaar (sociale samenhang en onderlinge betrokkenheid)
2. Inwoners in een isolement zijn in beeld en worden bereikt en gestimuleerd om te participeren

<sup>15</sup> Artikel 2.5 1b uit de ASV Helmond 2009.

<sup>16</sup> Aanvulling naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor: het gaat om activiteiten voor kwetsbare inwoners. Deze activiteiten dragen bij aan de participatiekansen van deze inwoners, waardoor ze meer meedoen in de samenleving (Wmo-doel).

<sup>17</sup> Wmo-subsidieprogramma 2013, professionele organisaties, p. 9. 'verantwoording nieuwe stijl'

<sup>18</sup> Wmo-subsidieprogramma 2013, p. 13 'outcome en indicatoren'.

<sup>19</sup> Gesprekken medewerkers Zorg en Welzijn, op 15, 22 en 31 oktober 2014.

<sup>20</sup> Nadere regels maatschappelijke ondersteuning Helmond 2009, artikel 2.2.

<sup>21</sup> Wmo-subsidieprogramma 2013, professionele organisaties, p. 14.

3. Kwetsbare inwoners kunnen, zo nodig met een steuntje in de rug, langer zelfstandig blijven wonen. Zij benutten hun eigen kracht, maken gebruik van hun sociale netwerk waardoor ze minder afhankelijk zijn van de overheid en professionals (gesubsidieerde hulp)
4. Kwetsbare inwoners vinden hun weg naar en kunnen gebruik maken van aanbod gericht op ontmoeting, ontspanning en activering.

Voor een aantal doelstellingen zijn (meetbare) indicatoren in de vorm van kengetallen opgenomen, zoals het percentage inwoners dat zich inzet voor een wijk, het percentage ouderen dat zich eenzaam voelt stabiliseert of afname van het gebruik van gemeentelijk geïndiceerde diensten. Daarnaast zijn er indicatoren opgenomen die vooral kwalitatief zijn, zoals vermindering van het eenzaamheidsgevoel, de mate van gehechtheid aan de buurt en de mate waarin inwoners activiteiten ondernemen in de buurt.

De gemeente baseert de resultaatafspraken met organisaties op de geformuleerde outcome en de resultaten die in de subsidieaanvragen zijn opgenomen. Daarin komen volgens het subsidieprogramma de volgende indicatoren aan de orde<sup>22</sup>:

- Vrijwilligers- en professionele organisaties werken integraal samen,
- Kengetallen ( zoals aantallen vrijwilligers, deelnemers)
- Klanttevredenheid
- Zichtbare optimale inzet eigen kracht en sociale netwerken
- Verhouding prijs en resultaat
- Vorm en omvang van de diensten in relatie tot de informele dienstverlening.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat bovenstaande criteria in acht genomen worden door de professionele organisaties. Voor verdere informatie zie ook hoofdstuk 2.3.1, waarin de uitkomsten van het dossieronderzoek zijn verwerkt.

### 2.2.2. *Beleid en doelstellingen Kunst & Cultuur*

#### *Programmabegroting 2013*

In de programmabegroting 2013 zijn strategische indicatoren en tactische doelstellingen opgenomen voor het programma Cultuur<sup>23</sup>. De doelstellingen zijn geformuleerd in termen van aantallen (leden, deelnemers, bezoekers etc). De strategische indicatoren betreffen de beoordeling van het culturele klimaat door de inwoners (rapportcijfer) en de tevredenheid van de inwoners van Helmond met het aantal, kwaliteit en variatie aan culturele voorzieningen. Een meting hiervan vindt tweejaarlijks plaats, voor de (tactische) doelstellingen is dat ieder jaar.

Gedurende de Raadsperiode levert de afdeling Statistiek en Onderzoek (O&S) hierover informatie op, en is de afdeling Kunst en Cultuur (K&C) op afstand betrokken. De afdeling K&C wordt door O&S bij de start van een nieuwe Raadsperiode betrokken (formuleren indicatoren, streefwaarden etc).

Tabel 2: welke effecten willen we bereiken?' strategische indicatoren cultuur (begroting 2013)

Strategische indicatoren*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Meting
Gemiddeld rapportcijfer op de vraag hoe inwoners van Helmond het culturele klimaat van Helmond beoordelen	6.6	6.7	6.7	6.8		6.9	6.7	Tweejaarlijks
Tevredenheid met het aantal, de kwaliteit en variatie aan culturele voorzieningen (van diegene met oordeel)		82%	83%	92%	85%		76%	Tweejaarlijks

\*Voor deze indicatoren worden geen streefwaardes benoemd.

#### *Cultuurkompas*

<sup>22</sup> Wmo-subsidieprogramma 2013, professionele organisaties, p. 28 'resultaatafspraken'.

<sup>23</sup> Programmabegroting 2013, programma 5, p. 55 e.v.



De nieuwe visie op cultuur, die medio 2013 is vastgesteld door de Raad met het Cultuurkompas<sup>24</sup>, is ingegeven door een andere koers. Het klassiek ontwikkelen van beleid, waarin voor vier jaar tot achter de komma de nuances in een beleidsveld worden vastgelegd, is niet meer van deze tijd volgens de gemeente Helmond. Veel veranderingen, snelle (externe) factoren die van invloed zijn en financiële onzekerheden nopen de gemeente zich te (her)bezinnen op een andere rol. In de aanloop naar een nieuw cultuurbeleid is gesignaleerd dat het uitgangspunt een toekomstvisie zou moeten zijn waarin diverse partijen zich zouden herkennen en zich betrokken zouden voelen, die bovendien flexibel genoeg zou zijn om enige tijd mee te gaan in een snel veranderende maatschappij.

Daarom is de keuze gemaakt om van de cultuurnota een cultuurkompas te maken: een richtinggevend document waarin de gemeente binnen de kaders richtlijnen geeft voor de manier waarop de gemeente werkt en hoe de gemeente het bestaande beleid in de toekomst kan richten en wijzigen. De gemeente wil andere mogelijkheden bieden voor de culturele sector in Helmond en houvast bieden voor het maken van keuzes door de politiek. Het Cultuurkompas wordt opgeknipt in brokken: zowel beleidsinhoudelijk als in de tijd, waardoor er per deelnota keuzes kunnen worden gemaakt.

De rol die de gemeente wil pakken is die van verbreden, verbinden, stimuleren en faciliteren. Omdat de gemeente niet in ieder gat kan springen, zullen keuzes gemaakt moeten worden en wil de gemeente meer sturen op maatschappelijke effecten naast de controlerende taak. Dat zal gevolgen hebben voor de wijze waarop de gemeente omgaat met haar culturele instellingen, het cultuurbeleid en op de manier van werken op individueel niveau. Daarnaast zullen beleidsnota's meer koersdocumenten worden (stippen op de horizon) en zal de gemeente eerder partner en meedenker zijn in plaats van controleur en aanjager.

De gemeente heeft een aantal uitgangspunten (koerswijzigingen) benoemd<sup>25</sup> die ingaan op culturele identiteit, culturele basis, cultuurparticipatie en creatieve industrie. Ook wordt ingegaan op een andere wijze van sturen op gesubsidieerde instellingen: hetgeen een culturele instelling zou moeten bereiken zal een rode draad zijn in de werkrelatie tussen de gemeente en de instelling. Er zal nadruk komen op klanttevredenheid, doelgroepenbeleid en vraaggerichtheid. Ook wil de gemeente het accounthouder-schap meer zakelijk invullen, nu gebleken is dat de instellingen behoefte hebben aan duidelijkheid en meer sturing.

### *Bevindingen*

De uitgangspunten van het Cultuurkompas kunnen door hun abstractieniveau niet worden beschouwd als beleidsdoelen. Ook komen de strategische indicatoren zoals genoemd in de begroting hier niet in terug. Daarnaast kan de huidige situatie voor het kunst- en cultuurveld worden getypeerd als een 'lappendeken', zowel voor structurele als voor incidentele subsidies<sup>26</sup>.

Achtergrond en verklaring hiervoor moet gezocht worden in het ontbreken van een visie op de stad en beleidsdoelen, waardoor er geen scherpe keuzes zijn gemaakt de afgelopen jaren. Er is te veel versnippering en te weinig vernieuwing: zo zijn er culturele instellingen die jaar in jaar uit hetzelfde doen, en dat al 35 jaar. Een en ander is grotendeels te wijten aan historisch gegroeide verhoudingen, waardoor de gemeente lang op dezelfde ingeslagen weg is gebleven, zonder zich af te vragen 'wat willen we bereiken en wat levert het op?'. Daarnaast speelt dat bepaalde onderwerpen politiek gevoelig liggen (zoals amateurkunst) en er sprake lijkt te zijn van tegenstrijdigheden<sup>27</sup>, zoals:

- De Raad stuurt niet op hoofdlijnen, maar op details en incidenten. Dit is merkwaardig in het licht van de delegatie van bevoegdheden aan het College.
- De wens van de gemeente is dat Helmond zich als centrumstad van De Peel ontwikkelt, terwijl door bezuinigingen het risico bestaat dat de culturele infrastructuur wordt afgebroken en er geen keuzes worden gemaakt waar de bezuinigingen moeten neerdalen. Deze moeten echter wel leiden tot andere verdeelsleutels en vragen om visie en duidelijke keuzes.

---

<sup>24</sup> Vastgesteld door de Raad op 25 juni 2013.

<sup>25</sup> Cultuurkompas, § 5 'uitgangspunten cultuurkompas', p. 11 e.v.

<sup>26</sup> Gesprek teammanager Kunst en Cultuur, 28 oktober 2014.

<sup>27</sup> Gesprek teammanager Kunst en Cultuur, 28 oktober 2014.

De gemeente is zowel inhoudelijk als op procesgebied bezig met een transformatie om meer zakelijk te (kunnen) gaan sturen. Het voor 2013 aangekondigde<sup>28</sup> vernieuwde subsidiebeleid voor culturele evenementen en de amateursector is verlaat. Een nieuw subsidieprogramma, dat 2014<sup>29</sup> zou worden opgeleverd, is er nog niet omdat het overleg met de instellingen en organisaties nog gaande is. Navraag bij de betrokken wethouder leert dat zowel op veiligheidsgebied als op financieel gebied er hiaten waren in het evenementenbeleid. Naast de afstemming met en aansluiting op andere terreinen (horecabeleid, city marketing) dat tijd vergt, blijkt ook dat veel besturen/organisaties huiverig zijn voor consequenties van incidenten. Niet alleen wordt de gemeente gevraagd als steun bij verzekeringskwesties, maar ook als het gaat om aansprakelijkstelling etc. Daarnaast zorgt de overheid door de veelheid aan regels dat organisaties meer kosten moeten maken. Veel verenigingen balanceren volgens de wethouder op het randje. Daarnaast was in eerste instantie niet duidelijk wie in het College de bestuurlijke verantwoordelijkheid heeft voor het evenementenbeleid<sup>30</sup>, hetgeen nu wel het geval is.

Voor het amateurbeleid is als verklaring voor de uitblijvende nota gegeven dat men nog niet toegekomen is aan het uitwerken van de ideeën rondom vernieuwing van het kunst- en cultuurbeleid. Er worden momenteel veel gesprekken gevoerd met de stakeholders over hoe de vernieuwing er uit zou moeten komen te zien, maar het betekent dat de notitie nog in een pre-fase is<sup>31</sup>.

### *Subsidieprogramma Kunst & Cultuur*

Logischerwijs kent het subsidieprogramma Kunst en Cultuur 2013, waarin de structurele subsidies voor de verschillende disciplines zijn opgenomen, geen aansluiting met het Cultuurkompas dat medio 2013 is vastgesteld. Overigens geldt dit ook voor het Programma Kunst en Cultuur 2014, dat vrijwel identiek is aan dat van 2013 (zelfde instellingen, zelfde subsidiebedragen). Omdat deelnota's nog niet verschenen zijn en het Cultuurkompas geen concrete beleidsdoelstellingen kent, kan er ook voor 2014 geen aansluiting tussen Cultuurkompas en het subsidieprogramma Kunst en Cultuur worden gemaakt. Het programma bevat een opsomming van de instellingen die voor structurele subsidie in aanmerking komen en het ambtelijk advies aan het College om een (eventueel lager dan aangevraagde) subsidie toe te kennen of de hardheidclausule toe te passen. Zo heeft KC01<sup>32</sup> slechts 33% in Helmond woonachtige leden, waardoor deze organisatie niet in aanmerking zou komen voor subsidie. Vanwege het belang voor Helmond en de regio, wordt voorgesteld de hardheidsclausule toe te passen en de gevraagde subsidie te verlenen.

Deze en andere criteria komen voort uit Nadere regels, waarbij in het geval van Nadere regels 'evenementen' criteria voor sturing op doelstellingen zijn genoemd, zoals het verbeteren en versterken van het sociaal culturele klimaat, de economische positie of het positief beïnvloeden van het imago en de uitstraling van Helmond. De onderzoekers vinden het merkwaardig dat deze 'doelen' zijn opgenomen in regels en niet het (beleids)programma Kunst en Cultuur.

In hoofdstuk 3, waarin het subsidieproces aan de orde komt, wordt hier nader op ingegaan.

Voor bepaalde disciplines en/of organisaties is een omschrijving van het aanbod opgenomen of de ambitie die de instelling/organisatie heeft; er is in het programma geen sprake van gemeentelijke doelen op het gebied van kunst en cultuur. De verschillende disciplines zijn:

- Amateurkunst: instrumentaal, vocaal, dans en toneel;
- Volkscultuur;
- Cultuurhistorie;
- Beeldende Kunst en vormgeving;
- Culturele evenementen;

---

<sup>28</sup> Cultuurkompas, 'agenda komende jaren (2013)', p. 15.

<sup>29</sup> Brief van 3 december 2013 aan KC06 bij verlenen beschikking subsidie: "het verzoek zal worden betrokken bij de besluitvorming omtrent een nieuw subsidiebeleid en een visie op de doorontwikkeling van culturele evenementen. De verwachting is dat in het voorjaar van 2014 een nieuwe evenementennota zal verschijnen."

<sup>30</sup> Gesprek wethouder Stienen, 15 december 2014.

<sup>31</sup> Gesprek wethouder Stienen, 15 december 2014.

<sup>32</sup> KC01: de in de steekproef betrokken organisaties en instellingen zijn genummerd. Voor ambtelijk hoor en wederhoor is er een aansluiting nodig tussen de checklist van een instelling en de nota van bevindingen.

- Overige activiteiten en recreatieve activiteiten: kleinschalige concerten/evenementen en (semi) professionele instellingen (bibliotheek, kunstkwartier, filmhuis, muziekpromotie).

De gemeente kan bij subsidies vanaf € 5.000,- tot € 75.000,-<sup>33</sup> door middel van een aantal criteria sturen: bij de aanvraag moet onderbouwd worden wat er aan activiteiten voor die subsidiebijdrage moet worden gerealiseerd. De organisatie hoeft niet aan te geven welke bijdrage de organisatie levert aan de culturele doelen van de gemeente Helmond.

Voor subsidies lager dan € 5.000 is noch een aanvraag voor welke activiteiten subsidie wordt gevraagd noch een bevestiging nodig dat de subsidie besteed is. Logischerwijs is er bij deze subsidies niet na te gaan of er sprake is van aansluiting tussen gemeentelijke doelen en concrete prestaties. In 2013 is er €72.615,30 aan deze (incidentele) subsidies besteed. Er was € 62.919,- begroot.

### **2.3. Toets in de praktijk (dossieronderzoek)**

Het onderzoek richt zich op de subsidies tot € 75.000,-. Voor de toets in de praktijk zijn voor Wmo en Kunst & Cultuur elk 8 dossiers nader onderzocht. Over de spreiding en criteria is voorafgaand overleg geweest met de Rekenkamercommissie. De uiteindelijke selectie is gedaan door de onderzoekers en de Rekenkamercommissie is niet bekend met welke dossiers nader zijn onderzocht.

Deze dossiers worden aangeduid als volgt:

W V (01 -04): vrijwilligersorganisaties die een Wmo-subsidie hebben ontvangen in 2013

W P (01-04): professionele instellingen die een Wmo-subsidie hebben ontvangen in 2013.

KC 01-08: instellingen en organisaties die een subsidie in het kader van Kunst & Cultuur hebben ontvangen in 2013.

#### **2.3.1. Bevindingen voorwaarden effectief beleid**

Om de vraag naar voorwaarden voor effectiviteit van beleid te kunnen beantwoorden is onderzocht of de gemeentelijke beleidsdoelen concreet zijn geformuleerd en vertaald naar de te bereiken resultaten en prestaties.

*Wmo vrijwilligersorganisaties (thema: participatie)*

De keuze om vrijwilligersorganisaties te subsidiëren, wordt gebaseerd op:

- de subsidie (en de activiteiten die daar voor worden verricht) moeten aansluiten op de statuten van de organisatie (en beleidsdoelen van de gemeente),
- aanvullend zijn op eigen inkomsten en
- de organisatie moet de subsidie ook echt nodig hebben (zou zonder de subsidie deze activiteit niet uitvoeren). Deze laatste vraag wordt overigens altijd gesteld<sup>34</sup>.

In het subsidieprogramma Wmo 2013 vrijwilligersdeel is per type organisatie een doelstelling opgenomen. De doelstellingen zijn niet concreet gemaakt, maar zijn wel vertaald naar activiteiten-componenten voor de verschillende types organisaties. Zo is de doelstelling voor wijk- en buurtorganisaties bijvoorbeeld: *'het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid in wijken en buurten. Bewoners nemen verantwoordelijkheid voor elkaar en kunnen een onderdeel zijn van sociale verbanden.'*

Hierbij zijn diverse activiteitencomponenten opgenomen zoals:

- de wijk- of buurtorganisatie moet minimaal 4 activiteiten per jaar organiseren
- maximaal 10% van het totaal aantal leden mag van buiten het voedingsgebied<sup>35</sup> komen, maar niet buiten Helmond.

*Professionele organisaties*

<sup>33</sup> In dit onderzoek zijn subsidies betrokken tot € 75.000,-

<sup>34</sup> zie artikel 2.5 1b uit de Algemene subsidieverordening gemeente Helmond 2009.

<sup>35</sup> Met voedingsgebied wordt 'wijk' of 'buurt' bedoeld.

Deze dienen in hun aanvraag (en later in de verantwoording) aan te geven op welke wijze ze de outcome resultaten, die de gemeente in het subsidieprogramma heeft geformuleerd, willen bereiken. Daarnaast dienen de professionele organisatie in de subsidieaanvraag aan te geven welke outputresultaten per dienst/product voor dat jaar bereikt zullen worden, die idealiter een causale relatie met de outcome moeten hebben. In de verantwoording worden output veelal in kwantitatieve zin gepresenteerd en outcome in kwalitatieve zin. Er is nu nog geen volledige 1-op-1 relatie te leggen tussen output- en outcomecriteria. Deze wordt als het ware verondersteld, door de afspraken met de instelling die aangeeft welke bijdrage deze zal leveren aan de outcome. De gemeente vraagt bovendien aan organisaties zoveel mogelijk bewezen effectieve methoden in te zetten. Hierdoor vergroot de gemeente de kans dat diensten de gewenste bijdragen aan outcome en beleidsdoelstellingen leveren<sup>36</sup>.

In het subsidieprogramma Wmo zijn vier doelstellingen opgenomen, waaraan enkele concreet meetbare indicatoren aan gekoppeld zijn( zie ook § 2.2.1).

#### *Kunst en Cultuur*

Deze vraag is hiervoor al beantwoord: er zijn geen beleidsdoelen geformuleerd in het Cultuurkompas en de aansluiting met het Programma Kunst en Cultuur ontbreekt.

#### *2.3.2. Bevindingen duidelijkheid over te leveren prestaties*

Om de vraag naar voorwaarden voor effectiviteit van het beleid te beantwoorden is onderzocht of het voor de organisatie, die subsidie ontvangt, helder is welke te leveren prestaties worden verwacht.

#### *Wmo vrijwilligers*

In de beschikking die de organisaties ontvangen wordt verwezen naar het Wmo subsidieprogramma 2013 vrijwilligersdeel , waarin de te leveren prestaties zijn opgenomen. Eventueel aanvullende prestaties worden direct in de beschikking opgenomen. Organisatie Wmo V4 heeft geen aanvraag ingediend, omdat dit een aanvullende subsidie betrof op basis van het initiatief van de rijksoverheid, waarop gemeente Helmond is ingegaan en aanvullende subsidie verstrekt heeft aan de organisatie. De prestatieafspraken zijn eerder gemaakt bij het afgeven van de eerste subsidie.

#### *Wmo professionele organisaties*

In samenspraak met de professionele organisaties worden concrete afspraken gemaakt met hierin meetbare resultaatafspraken. Deze afspraken worden vastgelegd in de aanvraag van de organisatie. Hierin worden ook beschreven welke activiteiten de organisatie gaat ontplooiën om de doelstelling te bereiken. Voor één subsidie is geen aanvraag opgesteld, dit betreft organisatie Wmo P2. De subsidie die is verstrekt betreft een continuering van een project, waarbij de subsidie per jaar niet hoger is dan €5.000.

#### *Kunst en Cultuur*

De Nadere regels voor amateurkunst<sup>37</sup> en de Nadere regels voor evenementen<sup>38</sup> bieden subsidievragende organisatie (enige) duidelijkheid wat er verwacht wordt en/of wat er voor de subsidie moet worden gedaan. Voor amateurkunst telt vooral het aantal in Helmond woonachtige leden en het houden van één of meer openbare voorstellingen. Aangezien deze criteria openbaar zijn, zou het voor elke organisatie/instelling op het gebied van amateurkunst en evenementen duidelijk kunnen zijn welke prestaties worden verwacht.

Voor de overige disciplines zijner geen nadere regels en blijkt ook niet altijd uit de dossiers dat het duidelijk is welke prestaties geleverd moeten worden. Overigens lijkt het omgekeerde het geval te zijn: het gaat niet zozeer om welke prestaties worden verwacht van de instellingen, maar eerder (aanbodgericht) welke activiteiten een organisatie gaat uitvoeren – en welk subsidiebedrag daarvoor wordt verwacht. Bij één organisatie (KC05) omschrijft de gemeente in 2013 (overigens voor het eerst) waar de subsidie voor bedoeld is en welke activiteiten (op hoofdlijnen) de organisatie moet leveren.

---

<sup>36</sup> Aanvulling naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor.

<sup>37</sup> Toelichting op de 'nadere regels subsidie amateurkunst Helmond 2009'

<sup>38</sup> Nadere regels subsidie evenementen Helmond 2009

In het verleden zijn er wel subsidieprestatie-contracten geweest, maar deze werkwijze is in 2008 verlaten. De gemeente is overigens wel van plan in het kader van een meer zakelijke en duidelijke sturing, dit weer in te voeren.

### *2.3.3. Bevindingen duidelijkheid beleidsdoelstellingen bij ontvangende organisaties*

Om de vraag naar voorwaarden voor effectiviteit van het beleid te beantwoorden is onderzocht of voor de organisatie, die subsidie ontvangt, helder is welke beleidsdoelen daarmee verwezenlijkt moeten worden.

#### *Wmo vrijwilligers*

In de beschikking wordt verwezen naar het Wmo subsidieprogramma 2013 vrijwilligersdeel. Geen directe verwijzing wordt gemaakt naar de beleidsdoelen van de Wmo. In gesprekken<sup>39</sup> is geconstateerd dat voor vrijwilligersorganisaties geen directe sturing plaatsvindt op doelen en resultaten, maar op waardering. Door de gemeente wordt niet vastgesteld of daadwerkelijk de juiste doelgroepen<sup>40</sup> worden bereikt met de subsidie.

#### *Wmo professionele organisaties*

In de beschikking die de professionele organisaties ontvangen wordt in alle gevallen verwezen naar zowel de afspraken in de aanvraag als ook naar het subsidieprogramma Wmo, waarin de beleidsdoelen zijn opgenomen, evenals een visie op dienstverlening die professionals hanteren in hun werk. Ook is opgenomen dat met het leveren van de diensten een bijdrage wordt geleverd aan de realisatie van de outcome die in het programma beschreven staat.

#### *Kunst en Cultuur*

Deze vraag is hiervoor al beantwoord: er zijn geen algemene beleidsdoelen voor Kunst en Cultuur geformuleerd zodat logischerwijs niet aan organisaties is gecommuniceerd welke beleidsdoelen bereikt moeten worden met hun prestaties. Voor het organiseren van evenementen zijn de criteria in de Nadere regels meer toegespitst op beleidsdoelstellingen en geldt voor de hoogte van de toe te kennen subsidie of de organisatie aan die beleidscriteria kan voldoen. In de aanvraag van één instelling (KCo7) zijn activiteiten en prestaties genoemd die een directe relatie met deze criteria hebben.

### *2.3.4. Samenvatting*

De bevindingen uit het dossieronderzoek bevestigen het meer algemene beeld dat naar voren is gekomen bij de vraag naar voorwaarden voor effectief beleid. Het Wmo-subsidiebeleid wordt voor professionele organisaties gekenmerkt door concrete doelstellingen die zijn vertaald in prestaties en resultaten. Ook is voor deze instellingen helder welke beleidsdoelen verwezenlijkt moeten worden en welke bijdrage de gesubsidieerde activiteiten daaraan moeten leveren. Door resultaatafspraken en outcome-indicatoren kan de gemeente sturen op een effectief Wmo-beleid.

Voor vrijwilligersorganisaties is dit nog niet het geval: het subsidiebeleid kent een aantal criteria maar nog geen concrete vertaling van beleidsdoelen naar prestaties. Volgens de gemeente is er sprake van een veronderstelde en waarschijnlijke bijdrage aan doelen en resultaten. Het aantonen van de effectiviteit ervan is (wetenschappelijk gezien) niet eenvoudig.<sup>41</sup>In de beschikking worden concrete prestaties opgenomen, maar er wordt nog geen relatie gelegd tussen deze prestaties en de effectiviteit van het gemeentelijk beleid. De wens van de gemeente is om hier meer werk van te (gaan) maken.

Wat betreft het subsidiebeleid Kunst en Cultuur is het halverwege 2013 vastgestelde Cultuurkompas nog niet vertaald in deelnota's, zodat er geen aansluiting is tussen het beleid en het subsidieprogramma. De situatie kan het best getypeerd worden als een lappendeken: versnipperd en weinig vernieuwing. Ook is hier een transformatie gaande: een meer zakelijke opstelling en meer duidelijkheid in wat de gemeente van de instellingen, die subsidie ontvangen, verwacht. Het uitblijven van (in 2013 aangekondigde) deelnota's op het gebied van evenementen en amateurkunst zorgt er onder meer voor dat de voorwaarden voor effectief beleid nog onvoldoende aanwezig en concreet zijn.

---

<sup>39</sup> Met medewerker en afdelingshoofd Zorg en Welzijn.

<sup>40</sup> Met uitzondering van subsidies om jeugd(leden) te laten meedoen aan activiteiten, die bijdragen aan de beleidsdoelen zoals meer bewegen. Aanvulling naar aanleiding van ambtelijk Hoor en Wederhoor.

<sup>41</sup> Aanvulling naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor.



### 3. Doelmatig en doeltreffend subsidieproces Wmo en Kunst & Cultuur

#### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 2 centraal, namelijk bieden het subsidiebeleid en –proces voldoende voorwaarden voor doeltreffendheid? Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Verlopen de processen van aanvraag, behandeling, beschikking en verantwoording doelmatig?
- Leveren de organisaties die subsidies ontvangen de gevraagde resultaten?
- Voldoet de verantwoording van de organisatie die subsidie ontvangt aan de daaraan te stellen eisen en hoe wordt hier door de gemeente mee omgegaan?
- In hoeverre is de gemeentelijke toetsing doelmatig (georganiseerd) en levert deze toetsing input op voor het inzicht in doeltreffendheid van de subsidies (informatievoorziening intern)?

De inrichting van het subsidieproces dient een relatie te hebben met de ASV van Helmond, die regels geeft voor alle stappen van aanvraag tot toekenning en definitieve beschikking (na verantwoording). In het onderzoek is nagegaan of het proces zodanig is ingericht dat conform de ASV en Nadere regels wordt gewerkt. Ook is onderzocht of de werkzaamheden in het complete subsidieproces een redelijke verhouding kennen tot de omvang van de toegekende subsidiegelden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de subsidies aan professionele instellingen en aan amateur/vrijwilligers-instellingen. Tenslotte is op hoofdlijnen onderzocht in welke mate de gemeente door de uitvoering van het subsidieproces stuurt op het bereiken van haar beleidsdoelen en wat de waarde van de informatie bij de verantwoording is voor het inzicht in doeltreffendheid.

#### 3.2. Inrichting en proces algemeen

Het strategisch beleid is al in hoofdstuk 2 aan de orde gekomen (beleidsdoelen en vertaling naar concrete te leveren prestaties). Het proces van aanvragen van een subsidie tot en met het definitief vaststellen van een subsidie kent een aantal stappen, waarvan de subsidieverlening en de subsidievaststelling de belangrijkste zijn. Het proces ziet er schematisch als volgt uit:



Subsidieverlening vindt plaats op basis van

- de Algemene Subsidieverordening (ASV) Helmond 2009, de Nadere regels Helmond 2009 en overige beleidsregels en
- de beleidsdoelen, voorwaarden en resultaatverwachtingen zoals geformuleerd in het Wmo-subsidieprogramma en het Programma Kunst en Cultuur, die ieder jaar worden vastgesteld door het College.

#### *Aanvraag van een subsidie*

Bij de aanvraag dienen organisaties en instellingen minimaal een activiteitenplan, een begroting, de meest recente jaarrekening en een beheers- of beleidsplan ten aanzien van reserves en voorzieningen te overleggen. Daarnaast kan het College een instelling verplichten om andere gegevens en bescheiden te overleggen.

#### *Subsidiebedrag lager dan € 5.000,-*

In het geval het subsidiebedrag lager dan € 5.000,- is wordt een instelling/organisatie vrijgesteld van deze verplichtingen<sup>42</sup>. Gevraagd naar 'grip' die de gemeente heeft op deze subsidies, blijkt dat zowel bij

<sup>42</sup> art2.2 lid 4 ASV en toelichting p. 21 ASV.

Wmo-subsidies als Kunst& Cultuur subsidies van deze omvang de gemeente hier wel alert op is. In de eerste plaats worden signalen over (vermeend oneigenlijk) gebruik van de subsidie zeer serieus genomen. Deze worden altijd nagetrokken en in de meest gevallen (handvol per jaar) blijkt het om onderlinge wrevel/gedoe te gaan. Daar waar de gemeente beschikt over de gegevens, wordt er ook gekeken naar bijvoorbeeld de opbouw van het eigen vermogen of te hoge reserves/voorzieningen. Bovendien wordt er steekproefsgewijs gecontroleerd. Bij de afdeling Cultuur is men alert op ‘wollige verhalen en geen bonnen’ of zaken die niet realistisch zijn. Want hoewel het om een ‘sobere’ aanvraag gaat, verwacht de afdeling wel een soort afrekening. In het geval de twijfels bewaarheid worden, vordert de gemeente het subsidiebedrag (eventueel gedeeltelijk) terug. Deze Collegebesluiten zijn niet openbaar. Geschat wordt dat het om ongeveer 5% van de gevallen gaat<sup>43</sup>.

De onderzoekers vinden de manier waarop het subsidieproces voor ‘kleine’ subsidies is ingericht en wordt toegepast doelmatig: zowel de instellingen als de gemeente worden niet belast met overbodige papieren rompslomp, terwijl er aan de andere kant wel controle op is waar de gemeente (bij afwijking) ook consequenties aan verbindt. Alertheid en ‘fingerspitzengefühl’ zorgen voor een goed evenwicht.

#### *Termijnen voor aanvraag*

De ASV hanteert als termijnen voor het indienen van een aanvraag 1 april voorafgaand aan het jaar waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft<sup>44</sup>. In de praktijk betekent dit voor organisaties en instellingen dat zij de aanvraag voor subsidie in 2013 voor 1 april 2012 moeten hebben gedaan, waarbij tegelijkertijd de aanvraag voor vaststelling van 2011 wordt ingediend (inclusief financieel en inhoudelijk verslag 2011). Niet elke instelling heeft driekwart jaar tevoren het programma voor het volgend jaar al rond, zeker niet de organisaties werkzaam in de culturele sector. Het College heeft echter het voorstel om deze nieuwe termijn ingaand van af 2015 (1 oktober in plaats van 1 april) in de ASV te wijzigen, aangehouden<sup>45</sup>. Navraag bij de betrokken wethouders leert dat het voorstel in eerste instantie alleen op de grote(re) instellingen voor Kunst & Cultuur betrekking had. Omdat het breder getrokken moest worden, zodat de wijziging van termijnen niet alleen voor het gehele kunst- en cultuurterrein, maar ook voor subsidies op andere (beleids)terreinen kan gelden, is het voorstel geagendeerd voor de collegevergadering van 16 december 2014<sup>46</sup>. Zolang er geen Collegebesluit ligt, wordt de termijn van 1 april gehanteerd of wordt de hardheidsclausule toegepast.

In de praktijk betekent dit - nu er al met de nieuwe termijnen gewerkt wordt - dat voor elke aanvraag de hardheidsclausule moet worden toegepast. Dit brengt veel extra werk met zich mee brengt en is niet doelmatig<sup>47</sup>.

#### *Weigeringsgronden en andere criteria*

De ASV kent ook een aantal algemene weigeringsgronden en specifieke gronden die in de Nadere regels zijn opgenomen. Voor de Wmo-subsidies betekent dit bijvoorbeeld dat subsidie kan worden geweigerd als de aanvraag niet tijdig en/of niet compleet volgens artt. 2.1 en 2.2 ASV zijn ingediend. Blijkbaar namen de subsidie-aanvragende instellingen het niet zo nauw met deze eisen, zodat er in 2013 een beleidsregel<sup>48</sup> is vastgesteld, waardoor sancties kunnen worden opgelegd. Deze sancties kunnen bestaan in het buiten behandeling stellen of het lager (tot maximaal 25%) verlenen van de subsidie. In de praktijk blijkt hier een grote preventieve werking van uit te gaan. Noch voor Wmo-subsidies noch voor subsidies voor Kunst en Cultuur is deze beleidsregel feitelijk al toegepast.

Andere aspecten van de Nadere regels zijn de criteria en voorwaarden waaronder de subsidie mag worden verleend en heeft het College de mogelijkheid een hardheidsclausule toe te passen. De nadere regels voor amateurkunst bieden daarnaast de gelegenheid om ‘(drie)dubbel’ subsidie aan te vragen: een voorwaarde voor een (leden)subsidie is bijvoorbeeld dat er een openbare uitvoering voor ook anderen dan de leden wordt gegeven – overigens zonder nadere of concrete eisen. Bijzonder is dat er

---

<sup>43</sup> Gespreksverslag SV, 28 oktober 2014.

<sup>44</sup> Artikel 2.1 ASV 2009.

<sup>45</sup> Gespreksverslag SV, 28 oktober 2014.

<sup>46</sup> Gesprek wethouders De Leeuw en Stienen, 15 december 2014.

<sup>47</sup> Gesprek teammanager Kunst en Cultuur, 28 oktober 2014.

<sup>48</sup> Beleidsregel sancties subsidieaanvragen Helmond 2013.



voor deze openbare uitvoering (een eis om aan de 1<sup>e</sup> subsidie te voldoen) ook nog een incidentele subsidie kan worden aangevraagd voor dezelfde openbare uitvoering. Daarnaast kan er nog een 3<sup>e</sup> subsidie worden toegekend, het moment dat er culturele meerwaarde is<sup>49</sup>. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat dit historisch zo gegroeid is en bij vaststelling van de ASV 2009 in stand is gelaten. De onderzoekers vinden het niet logisch en ook niet doelmatig dat er subsidies worden verstrekt aan activiteiten die als in eerste instantie als voorwaarde gelden voor een andere subsidie. Navraag bij de betrokken wethouder leert dat hij hier niet mee bekend was<sup>50</sup>.

### *Mandaatregelingen*

De gemeente Helmond heeft in de mandaatregeling 2010<sup>51</sup> bepaald tot welke (subsidie)bedragen ambtenaren zijn gemandateerd om namens het College subsidie te verlenen. Hoofregel is dat organisatiebreed tot een maximum van € 5000,- subsidie in mandaat mag worden verleend. Voor incidentele subsidies op het gebied van amateurkunst, erfgoed, beeldende kunst en cultuurparticipatie is de afdeling Cultuur gemandateerd tot een maximumbedrag van € 10.000,-<sup>52</sup>. Een verklaring voor dit verschil zou liggen in het feit dat op dit terrein hogere incidentele subsidies worden verleend en men niet telkens daarvoor naar het College terug moet<sup>53</sup>.

### *Inrichting subsidieprocesmodel*

De gemeente Helmond heeft een procesmodel ‘aanvraag subsidies 2009’ – een zeer lijvig boekwerk, waarin stapsgewijs instructies worden gegeven voor elk detail in het proces. Navraag bij betrokkenen leert dat men hier in de praktijk niet mee werkt – de ASV en de toelichting daarop zijn voldoende. Het procesmodel wordt daarnaast niet digitaal ondersteund, hoewel dat wel de bedoeling was in eerste instantie. De onderzoekers vinden het niet doelmatig om een procesmodel te handhaven dat niet in de praktijk wordt gebruikt.

Daarnaast geldt in ieder geval voor de Wmo-subsidies dat er geen blokkade optreedt bij ‘niet ingevulde velden’ in de aanvraagformulieren, die overigens soms ook handmatig moeten worden ingevuld. Organisaties hebben de geprinte, ingevulde versie toegestuurd, die vervolgens alsnog in het systeem moet worden ingevoerd. De afdeling is van mening dat er nog een grote slag te maken valt als het gaat om doelmatig organiseren van het subsidieproces.

### *Bewaking budgetten*

Als het gaat om de financiële bewaking van (het budget voor) Kunst en Cultuur subsidies, dan blijkt dat er gedurende het jaar geen ‘piep’-systeem is, maar dat bij de jaarrekening een toelichting (moet) worden gegeven op de overschrijding (afhankelijk van de marge bij de overschrijding). In het reguliere overleg tussen financieel consulent en de teammanager zijn de uitgaven op de diverse begrotingsposten een terugkerend aandachtspunt. Daarnaast bewaakt iedere beleidsmedewerker de budgetten van zijn eigen taakvelden. Kortom: er wordt door de financieel consulent aan de afdeling wel een signaal afgegeven bij (dreigende) overschrijding. Desondanks laat 2013 voor incidentele subsidies een overschrijding zien: er was €62.919,- begroot en er is €72.615,30 verleend. De overschrijding kent zijn oorzaak in het feit dat een afweging kan zijn gemaakt om binnen de bestedingsruimte van het hoofdproduct andere middelen aan te wenden om subsidie te verlenen, terwijl daar in de begroting geen rekening mee was gehouden<sup>54</sup>. Het kan gaan om een collega die sporadisch andere voorstellen honoreert op basis van B&W-besluiten.

Hoewel de afdeling Kunst en Cultuur uit het veld hoort dat het merkbaar is dat er een nieuwe wind waait, verkleint dit tegelijkertijd de bandbreedte voor het College en moet de afdeling wethouders regelmatig wijzen op de (on)mogelijkheden van het politiek toezeggen van bedragen richting het cultureel veld. Waar het vroeger gebruikelijk was om € 5000,- voor ‘dit of dat’ toe te zeggen, is nu duidelijk dat dit zonder goede onderbouwing niet meer kan.

---

<sup>49</sup> Samenwerking met anderen, artikel 2.4. lid 3 Nadere regels amateurkunst.

<sup>50</sup> Gesprek wethouder Stienen, 15 december 2014.

<sup>51</sup> Mandaatregeling Helmond 2010, p. 6 en p. 39 voor maatschappelijke ondersteuning

<sup>52</sup> 11<sup>e</sup> wijziging van het mandaatregister, besluit B&W 3 april 2012, mandaat SE.EC.07.

<sup>53</sup> E-mail van de heer H. Jacobs van 2 november 2014.

<sup>54</sup> Toelichting naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor.

Voor subsidies in het kader van de Wmo geldt eveneens dat er geen ‘piep’ systeem is voor de aanvragen (bij dreigende overschrijding van het budget). De budgethouder houdt de verplichtingen bij en andere collega’s moeten afstemmen, alvorens een toekenning van een subsidie wordt geboekt. De afdeling financiën maakt door middel van een verschillen analyse tussen het (begrote) budget en de bestedingen een inschatting van de uitputting. Bij incidentele subsidies kan dit betekenen: wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Bij structurele subsidies vindt de check of het budget toereikend is bij het opstellen van het subsidieprogramma plaats.

#### *Onderscheid vrijwilligers en professionele instellingen*

Op het gebied van Wmo-subsidies dient evenwel een onderscheid gemaakt tussen vrijwilligers en professionele instellingen. Er zijn grote verschillen in het proces en de eisen die aan subsidieaanvragen en –verantwoording worden gesteld tussen professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties (waarbij ook een verschil is tussen vrijwilligersorganisaties met subsidies boven en onder de €5.000). Dit geldt overigens ook, maar in mindere mate voor Kunst- en Cultuursubsidies, waar het overgrote deel van de 70 organisaties bestaat uit vrijwilligers.

Bij subsidies aan vrijwilligersorganisaties gaat het in feite om het (in stand houden van) het aanbod, zowel bij incidentele als bij structurele subsidies. In wezen verzorgen de vrijwilligersorganisaties het aanbod en zorgen de professionele instellingen voor toeleiding naar dit aanbod. Er wordt niet gestuurd op output - wel op aantal activiteiten in lijn met doelstelling stichting. Er zijn ook geen criteria, zodat de bijdrage aan de beleidsdoelen verondersteld wordt, maar niet aantoonbaar is. Volgens de afdeling is er de wens om dit in te toekomst wel te gaan doen, omdat er nu geen optimale sturing op het instrument plaatsvindt<sup>55</sup>.

Het zal overigens nog een opgave zijn om vrijwilligersorganisatie hierin mee te krijgen. Veel organisaties gebruiken nu als argument dat de activiteiten populair zijn (en daarmee in een vraag zouden voorzien), maar voor de afdeling is het de vraag of je de juiste mensen/doelgroep bereikt en maatschappelijke effecten gerealiseerd worden. De omslag is nu gaande naar ‘zelf doen’ en de wens van de gemeente is om - als de gemeente een activiteit zou willen subsidiëren - aanvullende voorwaarden te stellen, zodat het gaat om het subsidiëren van een bepaald resultaat, een bijdrage aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Tegelijkertijd zit de gemeente er ook dubbel in zit: naast de eigen verantwoordelijkheid van mensen, ziet de gemeente ook dat deze activiteiten belangrijk zijn en dat met relatief kleine bedragen grote groepen mensen worden bereikt<sup>56</sup>.

Professionele organisaties dienen in hun aanvraag (en later in de verantwoording) aan te geven op welke wijze ze de outcome resultaten, die de gemeente in het subsidieprogramma heeft geformuleerd, willen bereiken. Daarnaast dienen de professionele organisatie in de subsidieaanvraag aan te geven welke outputresultaten per dienst/product voor dat jaar bereikt zullen worden, die idealiter een causale relatie met de outcome moeten hebben. In de verantwoording worden output veelal in kwantitatieve zin gepresenteerd en outcome in kwalitatieve zin.

Voor professionele organisaties<sup>57</sup> die Wmo-subsidie aanvragen stelt het College dat aanvragen in ieder geval moeten bevatten (en uit het dossieronderzoek blijkt dat dit het geval is):

<i>onderwerp</i>	<i>In aanvraag</i>	<i>In verantwoording</i>
doelgroepen	✓	✓
resultaten (output inclusief indicatoren),	✓	✓
bijdrage aan thema en outcome	✓	✓
Omschrijving activiteiten	✓	✓
Samenwerkingspartners	✓	✓
Uren- en kostenoverzicht	✓	✓

<sup>55</sup> Toevoeging naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor: ‘De gemeente stuurt niet direct op output, maar wel impliciet door alleen die organisaties subsidie te verstrekken, die in hun statuten doelen hebben opgenomen die aansluiten bij de gemeentelijke beleidsdoelen.’

<sup>56</sup> Aanvulling in gesprek met wethouder De Leeuw, 15 december 2014

<sup>57</sup> Wmo-subsidieprogramma 2013, p. 8 en Wmo-subsidieprogramma 2014, p. 9

### **3.3. Toets in de praktijk (dossieronderzoek)**

Het dossieronderzoek heeft geleid tot de volgende bevindingen bij de vraag naar een doelmatige vormgeving van het subsidiebeleid en –proces. Eén algemeen punt is dat er in de dossiers weinig tot geen schriftelijke informatie (voortgangsverslagen) over de gesprekken met de organisaties zijn aangetroffen. Dit kan een risico opleveren het moment dat één of meer betrokken medewerkers de organisatie verlaten en/of langdurig ziek worden: informatie over de stand van zaken, afspraken en dergelijke is dan niet (meer) toegankelijk.

#### **3.3.1. Bevindingen doelmatige vormgeving subsidiebeleid en –proces**

##### *Wmo vrijwilligersorganisaties*

Voor de subsidies die verstrekt worden aan vrijwilligersorganisaties verloopt het proces van aanvraag tot en met (definitieve) vaststelling doelmatig. De eisen en voorwaarden uit de ASV en Nadere regels subsidie maatschappelijke ondersteuning<sup>58</sup> worden toegepast en uit de dossiers blijkt dat de afdeling alert is op de ledenlijst (belangrijke grondslag voor het verlenen en de omvang van de subsidie voor vrijwilligersorganisaties). Bij één verleende subsidie is geen aanvraag ingediend, de verlening is een aanvulling van een eerder verstrekte subsidie op initiatief van de gemeente.

Wijk- en buurt organisaties krijgen een subsidie gebaseerd op ledenaantal, waarvan maximaal 10% buiten het voedingsgebied mag wonen. De subsidie wordt toegekend op basis van deze ledenlijst, waarbij een vast bedrag per lid wordt toegekend. Voor overige vrijwilligersorganisaties wordt ook een vast bedrag per lid toegekend, waarbij enkel leden uit Helmond gesubsidieerd worden. Enkel vrijwilligersorganisaties op het gebied van sociaal cultureel werk krijgen subsidie op basis van activiteiten, huurkosten en exploitatiekosten toegekend in plaats van op basis van leden. Naast de subsidie gebaseerd op het aantal leden, ontvangen diverse organisaties ook nog subsidie voor huurkosten. Wmo V1 heeft meer dan 10% van zijn leden buiten het voedingsgebied wonen, echter ontvangt enkel voor deze 10% subsidie.

Bij de vrijwilligersorganisaties ontbreekt bij Wmo V2 en V4 de aanvraag. In beide gevallen is het ontbreken van de aanvraag verklaard<sup>59</sup>. In de casus van Wmo V2 wordt de oorspronkelijke subsidie verstrekt door de afdeling Vastgoed. Echter de organisatie voert activiteiten uit die passend zijn binnen de kaders van de Wmo. Deze activiteiten zijn in 2013 door de organisatie zelf bekostigd. Vanaf 2014 is deze organisatie opgenomen in het subsidie programma van Wmo en is een ontwikkelplan opgesteld door de organisatie. De subsidie 2013 is verstrekt in verband met het exploitatietekort ontstaan door het uitvoeren van de activiteiten in het kader van de Wmo. Om het exploitatietekort te dekken is de subsidie verstrekt door de gemeente. Hierover is geen formele verantwoording afgelegd. Vanaf 2014 dient de organisatie te voldoen aan de reguliere subsidievoorwaarden. De subsidie verstrekt aan Wmo V4 betreft een aanvullende subsidie op initiatief van de rijksoverheid, waar gemeente Helmond gebruik van gemaakt heeft. Aangezien reeds in het jaar de 'hoofdsubsidie' verstrekt is, is door de organisatie geen nieuwe aanvraag opgesteld.

##### *Professionele organisaties*

Bij de professionele organisaties is vastgesteld dat het wordt uitgevoerd conform de eisen en voorwaarden van de ASV en/of Nadere regels subsidie maatschappelijke ondersteuning. In de aanvraag wordt beschreven wat de gewenste resultaten zijn en op welke wijze de organisatie deze wilt bereiken (middels prestatie indicatoren). Drie van de vier organisaties heeft een aanvraag ingediend die voldoet aan de vereisten conform de ASV(Wmo P1, P3 en P4).

##### *Kunst en Cultuur*

In meer algemene zin is een aantal zaken opgevallen, die eerst aan de orde komen, alvorens de specifieke bevindingen uit het dossieronderzoek worden gepresenteerd.

- Geen aanvraagformulier

---

<sup>58</sup> Nadere regels subsidie maatschappelijke ondersteuning 2009

<sup>59</sup> Gesprek met medewerker B. van der Donk.

Zo wordt er, anders dan bij de Wmo-subsidies, voor de aanvragen van subsidies Kunst en Cultuur geen aanvraag formulier gebruikt. In een aantal gevallen wordt in begeleidende brief van de organisatie geen subsidiebedrag genoemd, maar is dit te herleiden uit de bij de aanvraag ingediende begroting.

- Indexering maximale subsidiebedrag niet in Nadere regels

Het maximale subsidiebedrag dat kan worden toegekend op basis van de Nadere Regels Evenementen 2009<sup>60</sup> voor een evenement dat in categorie A valt (en aan alle criteria voldoet) is € 22.500,-. Omdat voor één in het onderzoek betrokken organisatie (KCo7) de subsidie hoger uitvalt, is nagevraagd waarom boven het maximaal toegestane bedrag is verleend. Navraag leert dat dit bedrag (€ 22.500,-) genoemd in de Nadere Regels 2009 uit 2004 stamt en door de jaren heen is geïndexeerd. De indexering wordt niet vermeldt in de ASV of Nadere regels, maar wordt bij begrotingsbesluit geaccordeerd. Deze bevinding geldt overigens voor alle structurele subsidies die in dit kader worden verstrekt (maximaal bedrag € 26.834,-).

- Aanvragen min of meer ieder jaar hetzelfde

Tenslotte is een algemene bevinding dat veel aanvragen (en/of het activiteitenplan) een kopie zijn van het jaar (of jaren) ervoor. Voor de organisaties op het terrein van amateurkunst, die gesubsidieerd worden op basis van ledenaantal en niet op specifieke activiteiten lijkt dit logisch. Voor organisaties die evenementen organiseren, zou verwacht mogen worden dat naast de (telkens terugkerende zelfde activiteitenopsomming) meer informatie wordt gegeven over de mate waarin het evenement bijdraagt aan de criteria uit de Nadere Regels Evenementen. In de dossiers is hierover geen informatie aangetroffen. Navraag leert dat dit enerzijds historisch is gegroeid, en anderzijds dat dit naar voren komt in (evaluatie)gesprekken met de instellingen. De (verwachte) evenementennota zou heldere keuzes en een meer zakelijke aanpak kennen.

#### *Overige bevindingen dossieronderzoek*

De beantwoording van de onderzoeksvraag naar doelmatigheid van het subsidieproces en de overige bevindingen op basis van het dossieronderzoek zijn de volgende:

Voor de subsidies die verstrekt worden op het gebied van amateurkunst verloopt het proces van aanvraag tot en met (definitieve) vaststelling doelmatig. De eisen en voorwaarden uit de ASV en Nadere regels amateurkunst wordt toegepast en uit de dossiers blijkt dat de afdeling alert is op de ledenlijst (belangrijke grondslag voor het verlenen en de omvang van de subsidie).

Instellingen op het gebied van amateurkunst krijgen een subsidie gebaseerd op ledenaantal, waarvan minimaal 50% woonachtig in Helmond moet zijn. De subsidie wordt toegekend op basis van dit leden aantal (onder de 50% geen subsidie, tussen de 50% -75% subsidie op basis van het aantal in Helmond wonende leden, boven de 75% subsidiëring op basis van alle leden). KCo1 heeft 33% in Helmond woonachtige leden. In het programma K&C wordt het College voorgesteld af te wijken<sup>61</sup> vanwege het unieke karakter van KCo1 voor Helmond en de regio. Uit het financieel verslag blijkt dat de verdeling als volgt is: De gemeente Helmond draagt €5.387 bij en de regiogemeente € 498,32. Gezien het aantal in Helmond woonachtige leden lijkt dit een scheve verdeling. Het lijkt alsof Helmond meer waarde hecht aan KCo1 dan de betrokken regiogemeente, terwijl maar 1/3 van de leden in Helmond woont.

Voor subsidies die verstrekt worden op de andere gebieden (beeldende kunst, evenementen en overig) verloopt het proces gedeeltelijk doelmatig. Een aantal organisaties dient geen activiteitenplan in (KCo5, KCo6, KCo8), waardoor de aanvraag onvolledig is. Bij een tweetal organisaties gaat het om standaard activiteiten die volgens de gemeente<sup>62</sup> niet uitvoerig worden toegelicht. Niet alleen is dit niet conform ASV maar het is ook lastig om later bij de verantwoording na te gaan of de activiteiten zijn uitgevoerd en vooral of die activiteiten zijn uitgevoerd waar de subsidie voor is verstrekt. Bij één organisatie (KCo5) is een te late en onvolledige aanvraag een repeterend patroon. Ook is opvallend dat de aanvraag lopende het boekjaar wordt ingediend (en niet in het jaar voorafgaand). Eerst in 2013 vermeldt de gemeente voor welke activiteiten (op hoofdlijnen) subsidie wordt verleend en wordt expliciet gevraagd om nog voor 1 september 2013 een actueel activiteitenplan in te dienen. Overigens

<sup>60</sup> Nadere Regels Evenementen 2009, artikel 1.4.

<sup>61</sup> Hardheidsclausule artikel 2.1 lid 1 Nadere Regels amateurkunst 2009

<sup>62</sup> Aanvulling naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor.

laat het dossier zien en is ook uit het gesprek gebleken dat de gemeente een en ander nauwlettend volgt, zodat er volgens de afdeling geen sprake is van onterecht subsidieverstrekking.

### *3.3.2. Bevindingen leveren gevraagde prestaties en resultaten*

De beantwoording en bevindingen zijn de volgende als het gaat om de vraag of de organisaties de gevraagde resultaten en prestaties leveren zijn de volgende:

#### *Wmo vrijwilligerorganisaties*

Uit het dossieronderzoek is gebleken dat de vrijwilligersorganisaties voldoen aan de voorwaarden van subsidie en de in het subsidieprogramma genoemde prestaties leveren. Eventueel aanvullende subsidievoorwaarden worden door de organisaties nageleefd.

#### *Wmo professionele organisaties*

Bij de verantwoording van de subsidie rapporteren de professionele organisaties Wmo P1, P3 en P4 over de in de aanvraag vastgelegde prestatie indicatoren. In de meeste gevallen wordt per indicator omschreven of deze behaald is en op welke manier de instelling dit bewerkstelligd heeft of dat deze indicator niet behaald is. Organisatie Wmo P2 heeft geen formele verantwoording ingeleverd over 2013. De reden hiervoor is dat dit een meerjarige subsidie betreft, waarvan de periode nog niet is verlopen. Daarnaast voert de gemeente regelmatig voortgangsgesprekken met de organisatie en heeft hiermee de status van het project inzichtelijk.

#### *Kunst en cultuur*

Voor een deel van de onderzochte organisaties die subsidie hebben ontvangen in 2013 is duidelijk dat zij activiteiten hebben uitgevoerd. Niet altijd is duidelijk of dit de activiteiten zijn, waarvoor subsidie is verstrekt. In bepaalde gevallen ontbreekt een inhoudelijk verslag en valt uit het financieel verslag op te maken dat er activiteiten zijn uitgevoerd. In één geval (KCo5) is de match tussen plan en resultaat niet te maken, omdat het (expliciet vereiste) activiteitenplan nooit ontvangen is. Bij één andere organisatie (KCo4) is duidelijk dat één gevraagd resultaat niet is geleverd, terwijl dit een expliciet vereiste was.

### *3.3.3. Bevindingen eisen aan en informatie uit de verantwoording*

De beantwoording van de onderzoeksvragen en bevindingen op basis van het dossieronderzoek zijn de volgende als het gaat om de vragen naar de (eisen aan en de informatie uit) de verantwoording en de wijze waarop dit binnen de gemeente is georganiseerd (doelmatig en input voor doeltreffendheid).

#### *Wmo vrijwilligersorganisaties*

Vrijwilligersorganisaties die enkel subsidie ontvangen op basis van ledenaantallen hoeven geen financiële verantwoording af te leggen. Dit is niet conform de ASV, echter de gemeente beroept zich hierbij op hardheidsclausule 4.4 in de ASV. De verantwoording door de vrijwilligersorganisaties is daarmee gedeeltelijk conform de eisen gesteld in de ASV en/of de Nadere regels. Bij 2 van de 4 organisaties (V1 en V2) is geen verantwoording ingediend door de organisatie, waarbij Wmo V1 conform beschikking geen verantwoording hoeft in te leveren. Navraag leert dat Wmo V2 subsidie heeft ontvangen om het exploitatietekort op te vangen in 2013, waarbij de gemeente voor 2014 een intensief traject gestart is met de organisatie, waarbij het reguliere subsidieproces van toepassing wordt. Deze organisatie heeft een ontwikkelingsplan ingediend, waardoor er volgens de gemeente<sup>63</sup> aan de voorkant verantwoording is afgelegd. De verantwoording van de overige vrijwilligersorganisatie is tijdig geweest.

De subsidie van Wmo V3 is nog niet vastgesteld in verband met een nader onderzoek door de gemeente naar de omvang van het eigen vermogen op de balans van de organisatie.<sup>64</sup> De balans laat zien dat de omvang van het eigen vermogen in de buurt ligt van de totaal verstrekte subsidie, derhalve heeft de gemeente om opheldering gevraagd. Wmo V1 heeft de subsidieaanvraag 2015 ingetrokken, na controle op de ledenlijst door de gemeente, omdat zij nog voldoende middelen in kas heeft<sup>65</sup>. Dit toont aan dat ondanks dat er geen inhoudelijke of financiële verantwoording afgelegd dient te worden door

---

<sup>63</sup> Aanvulling naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor.

<sup>64</sup> Gesprek met B. van der Donk

<sup>65</sup> Gesprek met B. van der Donk

de organisatie, de gemeente de subsidie niet zomaar verstrekt en dat aan de voorkant (enige) controle plaats vindt. Daarnaast heeft de medewerker, belast met de subsidieverstrekking aan de vrijwilligersorganisaties, regelmatig contact met de organisaties en de wijkadviseurs: op deze manier wordt vastgesteld dat activiteiten daadwerkelijk uitgevoerd worden.

Voor één organisatie (Wmo V4) is een activiteitenverslag aanwezig waarmee input wordt geleverd over de doeltreffendheid van het beleid. De doelen die de organisatie gesteld heeft zijn conform de beleidsdoelen gesteld door de gemeente op het gebied van jeugd en sport. Voor de andere drie organisaties is niet vast te stellen in welke mate zij een bijdrage leveren aan de beleidsdoelen van de gemeente.

#### *Wmo professionele organisaties*

Aan het einde van het jaar/subsidieperiode hebben alle drie professionele organisaties een tijdige en inhoudelijke en financiële verantwoording ingediend door de organisatie. Uit deze verantwoording blijken geen bijzonderheden welke impact hebben op de vaststelling. De vaststelling is ook in alle gevallen tijdig verstrekt. Eén organisatie (Wmo P2) heeft geen aanvraag en verantwoording ingediend, omdat de subsidie gebaseerd is op eerder gemaakte afspraken met de gemeente. Daarnaast betreft het een meerjarige subsidie, waarvan de periode nog niet afgelopen is. De jaarlijkse subsidie bedraagt bovendien minder dan €5.000.

Alle drie subsidies waarvan een aanvraag aanwezig is, zijn tijdig aangevraagd door de organisaties. De vaststelling van de drie organisaties is eveneens tijdig geweest.

Uit de verantwoording die door de organisaties is afgelegd komt duidelijk naar voren hoe zij de prestatiecriteria gerealiseerd hebben. Zoals in paragraaf 2.3.1 reeds naar voren komt is de één-op-één relatie tussen de subsidie en de beleidsdoelen van de gemeente niet te leggen. In de aanvraag van Wmo P3 wordt beschreven hoe de resultaten bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. Bij de andere professionele instellingen is dit niet naar voren gekomen uit het dossieronderzoek.

De wethouder geeft daarnaast nog aan dat de informatie uit de kwartaalgesprekken met professionele organisaties beter benut en ontsloten moet worden. Vaak is er geen verslag van deze gesprekken zodat het lastig is rekening te houden gaande het subsidiejaar met de veranderingen die in een kwartaalgesprek aan de orde zijn geweest. Hier is een interne verbetering en kwaliteitsslag nodig. Dit geldt overigens ook voor de argumentatie in een beschikking: geen verwijzing naar het algemene subsidieprogramma, maar duidelijk gemotiveerd waarom bijvoorbeeld een lager bedrag wordt toegekend dan aangevraagd was<sup>66</sup>.

#### *Kunst en Cultuur*

De verantwoording door de organisaties en de toetsing daarop door de gemeente voldoet voor het merendeel van de organisaties niet aan de eisen die in de ASV en/of de Nadere regels worden gesteld. Bij 4 van de 8 (KCo2, KCo6, KCo7, KCo8) is er geen inhoudelijk of activiteitenverslag ingediend. Bij één organisatie (KCo5) is het activiteitenverslag alsnog en te laat ingediend (4 juli 2014). Omdat het vereiste activiteitenplan niet is ingeleverd, blijkt niet uit het dossier of die activiteiten waarvoor subsidie is verleend, ook zijn uitgevoerd. De subsidies zijn in alle gevallen vastgesteld voor het bedrag dat ook in brief bij de verlening is genoemd en het nog resterende voorschot van 10% is in voorkomende gevallen betaald. De gemeente stelt dat deze activiteiten zijn uitgevoerd en dat deze duidelijk zichtbaar zijn<sup>67</sup>; uitvoerige rapportage hierover brengt vooral een belasting voor de organisaties met zich mee.

De gemeente heeft met ingang van 2013 de mogelijkheid om een sanctie in de vorm van een korting (tot maximaal 25% van het verleende bedrag) toe te passen<sup>68</sup>, maar heeft dit voor de onderzochte dossiers niet gedaan. Navraag leert dat hier verschillende redenen aan ten grondslag liggen: in de evaluatiegesprekken worden activiteiten en bijdrage aan gemeentelijke doelen besproken, de organisatie en diens activiteiten zijn nagenoeg ieder jaar hetzelfde of de media-aandacht voor bepaalde

<sup>66</sup> Gesprek wethouder De Leeuw, 15 december 2014

<sup>67</sup> Aanvulling naar aanleiding van ambtelijk hoor en wederhoor.

<sup>68</sup> Beleidsregel sancties subsidieaanvragen Helmond 2013, artikel 5 en artikel 6 (sancties vaststellingsfase).

activiteiten geeft informatie over het al dan niet uitvoeren van die activiteiten. Verslagen van deze evaluatiegesprekken zijn niet aangetroffen in de dossiers.

Bij 2 organisaties ligt het anders: voor KCo5 geldt dat de afdeling Cultuur vertrouwen in het (nieuwe) bestuur heeft en verwacht dat daar de nodige professionaliteit en (organisatorische) slagkracht vandaan komt. Voor KCo4 is deze professionaliseringslag nog niet ingezet (hier is voor zowel 2012 als 2013 een additionele subsidie verstrekt van €38.671,-) en sterker nog: de organisatie gaat bij de verantwoording ook niet in op de (bij de verlening gestelde) eis om ‘bij de verantwoording inhoudelijk in te gaan op hetgeen onder aanvullende subsidie professionalisering wordt genoemd<sup>69</sup>’. De informatie in het dossier is bovendien gefragmenteerd en de gezamenlijke subsidies en bijdrage<sup>70</sup> komen neer op bijna € 75.000,-. Dat de afdeling niet tevreden is over de gang van zaken blijkt uit correspondentie<sup>71</sup> in het dossier, waarin opheldering wordt gevraagd over de verantwoording 2013 en met name over de effecten van de professionaliseringslag en een projectsubsidie. De subsidie 2013 is nog niet afgewikkeld en de gemeente heeft dezelfde vragen als de onderzoekers.

Voor twee organisaties (KCo7 en KCo8) betekent het ontbreken van informatie over de (al dan niet uitgevoerde) activiteiten dat er ook geen input geleverd kan worden voor de doeltreffendheid van beleid. Voor beide organisaties kwamen in de aanvraag criteria naar voren die een relatie met beleidsdoelen van de gemeente hebben, zoals een bijdrage aan citymarketing en imago van de gemeente of het versterken van het economisch en sociaal cultureel klimaat. Voor de overige organisaties geldt dat alleen voor KCo1 informatie die als input voor doeltreffendheid kan dienen aanwezig is (in inhoudelijk verslag melding van samenwerking met andere instellingen en disciplines). Voor de overige organisaties is er geen informatie over de (bijdrage aan) doeltreffendheid van het beleid in het dossier voorhanden, omdat zij geen inhoudelijk of activiteitenverslag hebben ingediend.

#### 3.3.4. *Samenvatting*

De bevindingen uit het dossieronderzoek voor subsidies tot €5.000,- laten zien dat er controle plaatsvindt, hoewel de aanvragen en verantwoording voor deze subsidies zijn uitgezonderd van de (informatie)verplichtingen uit de ASV.

Een aantal andere algemene bevindingen heeft betrekking op:

- In de praktijk blijkt de termijn voor indienen van een aanvraag (voor 1 april voorafgaand aan het jaar waarop de subsidie betrekking heeft) niet goed aan te sluiten op de praktijk. Voorgesteld is deze termijn op te rekken naar 1 oktober. Het formele College- besluit hiertoe is nog niet genomen maar omdat de ambtelijke organisatie hier nu al mee werk levert dit extra werk (hardheidsclausule toepassen);
- Het procesmodel subsidies wordt in de praktijk niet gebruikt en wordt niet digitaal ondersteund – de ASV en toelichting daarop bieden voldoende handvatten voor het proces;

Dieper ingaand op de bevindingen per beleidsterrein, is voor de subsidies in het kader van de Wmo geconstateerd dat ook in het subsidieproces (evenals bij subsidiebeleid) er een verschil is tussen vrijwilligersorganisaties en professionele instellingen. Bij de eerste groep geldt dat subsidies worden verstrekt op basis van ledenaantallen en activiteiten, bij professionele organisaties wordt gevraagd op welke wijze zij een bijdrage kunnen leveren aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Aspecten die daarop betrekking hebben zijn ook in alle gevallen aangetroffen in de dossiers.

Voor Kunst en Cultuur is opvallend dat de Nadere Regels ruimte bieden om een activiteit als het ware driedubbel te subsidiëren. Daarnaast is opvallend dat er vrijwel geen concrete of nadere eisen worden verbonden aan een dergelijke activiteit, zodat goed beschouwd alles er onder valt te scharen. Ook valt op dat het maximale subsidiebedrag voor evenementen in de praktijk wordt geïndexeerd maar dat dit niet in de Nadere regels is opgenomen - alleen een absoluut maximaal bedrag, dat is achterhaald.

---

<sup>69</sup> Brief aan KCo4 van 4 december 2012 waarin zowel de structurele als de aanvullende subsidie wordt verstrekt.

<sup>70</sup> Structureel: 17.266,- aanvullend professionalisering 38.671,- projectsubsidie Channeling Culture: 18.490,- en energierekening 9.871,65 (wordt op basis van een afspraak uit het verleden betaald).

<sup>71</sup> Brief van de gemeente van 30 januari 2014 aan KCo4.

Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat het proces (zowel bij aanvragen als bij verantwoording) in het geval van Wmo-subsidies voor zowel de vrijwilligersorganisaties als de professionele instellingen conform ASV en de Nadere regels wordt uitgevoerd. Ook blijkt uit het onderzoek dat de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd, ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Voor Kunst en Cultuur blijkt uit het dossieronderzoek dat er een verschil is tussen de organisaties op het gebied van amateurkunst en die op de overige disciplines (beeldende kunst, evenementen en overig). In het eerste geval blijkt dat zowel voor aanvraag als verantwoording in vrijwel alle gevallen aan de eisen van de ASV en Nadere regels is voldaan. Bij de overige disciplines is het omgekeerde het geval, vooral op het gebied van activiteitenplannen of – verslagen. Hierdoor is niet na te gaan of de activiteiten waarvoor de subsidie is bedoeld ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd, laat staan dat er een relatie te leggen is resultaten. Met name voor de evenementen, waarvoor criteria zijn opgesteld, is deze informatie niet voorhanden.



## **4. Inzicht in doeltreffendheid van het Helmonds subsidiebeleid Wmo en Kunst & Cultuur**

### **4.1. Inleiding**

In dit hoofdstuk staat onderzoeksvraag 3 centraal, namelijk welk inzicht heeft de gemeente in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid voor Wmo en Kunst en Cultuur? Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- a. Dient de organisatie die subsidie ontvangt aan te tonen dat de geleverde resultaten of prestaties hebben geleid tot verwezenlijking van gemeentelijke beleidsdoelen? Indien niet, gaat de gemeente dit zelf na en over welke inzichten beschikt de gemeente?
- b. Als feitelijke vaststelling of beleidsdoelen zijn bereikt aantoonbaar niet mogelijk is, op welke wijze legt de gemeente dan een (causaal) verband tussen doelstelling en prestaties?

Het logische verband tussen activiteiten, prestaties en resultaten aan de ene kant en de beoogde doelen aan de andere kant is een sturingsvraag en de veronderstelling die aan hoofdvraag 3 ten grondslag ligt. De optelsom van de beantwoording van vragen uit de vorige hoofdstukken is het vertrekpunt voor vraag 3. De hamvraag is of de gemeente de tot haar beschikking staande informatie analyseert en daarmee aannemelijk kan maken dat de ze 'de goede dingen goed doet'.

### **4.2. Algemeen**

Voor zowel de Wmo-subsidies als voor Kunst&Cultuur-subsidies geldt dat sturing op subsidierelaties voor beide beleidsterreinen sterk in beweging is. In het Wmo-beleidskader wordt als 4<sup>e</sup> ambitie<sup>72</sup> een andere manier van sturen en regie voeren genoemd. Daarnaast blijkt uit het Wmo-subsidieprogramma 2013 voor professionele organisaties dat van af 2012 – 2013 een kanteling is ingezet: de bijdragen van professionele instellingen aan de outcome-doelstellingen van de gemeente moeten duidelijk zijn.

Ook voor Kunst& Cultuur geldt blijkens het Cultuurkompas 2013 een andere koers: meer vraag- dan aanbodgericht, zakelijker en meer gericht op hetgeen een culturele instelling zou moeten bereiken in plaats van de focus op juridische en financiële control. Nu het onderzoek zich op 2013 heeft gericht zijn de resultaten van deze koerswijzigingen nog niet te herleiden uit de dossierinformatie.

Uit gesprekken met medewerkers blijkt dat voor de Wmo trends en benchmarks ter sprake komen in gesprekken die de gemeente met een afvaardiging van instellingen gezamenlijk heeft (platforms, bijeenkomsten op de drie thema's uit het Wmo subsidieprogramma 2014, jeugd, meervoudige problematiek en participatie/meedoen etc). Het gaat er overigens bij deze gesprekken meer over de huidige situatie en 'vooruitkijken', waardoor zijn deze bijeenkomsten minder geschikt om te evalueren wat er tot nu toe bereikt is (of welke instrumenten effectief zijn gebleken).

Daarnaast heeft de afdeling de wens om in de toekomst met 'horizontaal verantwoord' te gaan werken. Hierbij gaat het om de wens organisaties te laten leren van elkaar: welke toegepaste methoden zijn effectief, welke diensten leveren goede resultaten op, welke investeringen in de organisatie of het personeel zijn waardevol gebleken (kwaliteit/efficiency), en wat daarvan toepasbaar is bij of in te voeren door anderen.

Voor de afdeling Kunst en Cultuur geldt dat de vragen en analyse van dit onderzoek zaken zijn waar de afdeling ook mee bezig is. De sturing op juridische en financiële control heeft echter jarenlang prioriteit gehad en niet het sturen op resultaten.

#### **4.2.1. Bevindingen informatie over effecten subsidiebeleid**

De informatie in de jaarstukken is afkomstig van diverse monitor- en enquête instrumenten, die vaak twee of soms driejaarlijks worden gehouden. Deze informatie heeft geen relatie met de informatie uit de jaarlijkse subsidie-dossiers en wordt verzameld, geanalyseerd en gepresenteerd door de afdeling Onderzoek en Statistiek.

---

<sup>72</sup> Wmo-beleidskader 2011-2015, 'regie en sturing'

## Wmo

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de er voor de Wmo een ‘informatie-laag’ ontbreekt als het gaat om de informatiepositie van de Raad. Dit is een gevolg van het besluit van de Raad in 2009 bij wijziging van de ASV om te sturen op beleidskaders en niet op subsidieprogramma's. De Raad stelt kaders via het Wmo-beleidskader en krijgt het Wmo-subsidieprogramma (waar geen informatie over resultaten zijn opgenomen) ter informatie<sup>73</sup>. Omdat de streefwaarden die in de begroting worden gehanteerd voor een Raadsperiode worden vastgesteld (en niet tussentijds herijkt), bieden begroting en verantwoording informatie op een hoog abstractieniveau. Overigens heeft het College onlangs nog gevraagd naar de actualiteitswaarde van de indicatoren. Daarnaast geeft de betrokken wethouder aan dat de raad tal van mogelijkheden ten dienste staat om informatie te vragen, maar dat de raad hier weinig gebruik van maakt<sup>74</sup>.

Met deze slag om de arm, blijkt uit de in de Jaarverantwoording 2013 gepresenteerde overzichten dat op het gebied van Zorg en Welzijn<sup>75</sup> er voor vrijwel alle strategische indicatoren een positieve tendens is waar te nemen. Voor een groot aantal tactische indicatoren geldt dit eveneens.

Tabel 3 ‘welke effecten hebben we bereikt: strategische indicatoren zorg en welzijn’ 2013

Strategische indicatoren*:	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	Meting: jaar, peildatum en bron
% Inwoners van 12 tot 18 jaar dat mantelzorg verricht			11%				11%		GGD-enquête, vier jaarlijks
% Inwoners van 18 jaar en ouder dat mantelzorg verricht	19%	15%	17%	17%	15%	18%	17%	20%	onderzoek zorgzame stad/inwonersenquête, tweejaarlijks
% Inwoners van 18 jaar en ouder dat vrijwilligerswerk verricht	28%	27%	27%	26%	25%	26%	28%	32%	onderzoek zorgzame stad/inwonersenquête, tweejaarlijks
% Inwoners (18-64 jarigen) in Helmond dat de eigen gezondheid als matig of slecht beoordeeld	11%		10%			14%		12%	onderzoek zorgzame stad, driejaarlijks
% 65-plussers in Helmond dat de eigen gezondheid als matig of slecht beoordeeld	25%		21%			20%		20%	onderzoek zorgzame stad, driejaarlijks

\* Voor deze indicatoren worden geen streefwaardes benoemd.

## Kunst en Cultuur

Ook voor Kunst en Cultuur lijkt er een ‘informatie-laag’ te ontbreken als het gaat om de informatiepositie van de Raad. De Raad stelt kaders via het Cultuurkompas, maar omdat de Raad het subsidietraject heeft gedelegeerd aan de het College ontvangt de Raad, anders dan de informatie in begroting en jaarrekening, geen informatie over de subsidies in het kader van Kunst en Cultuur. Het nieuwe subsidieprogramma 2015 is bijvoorbeeld niet ter kennisname aan de raad gestuurd<sup>76</sup> - het staat overigens wel op de website van de gemeente. De betrokken wethouder herkent het ontbreken van een informatie-laag, maar geeft tegelijkertijd aan dat de raad eerder op detailniveau dan op hoofdlijnen zijn (controlerende) rol invult. Bovendien is hij beducht voor het inrichten van een papiermolen aan verantwoordingsinformatie<sup>77</sup>. Daarbij dient aangetekend te worden dat de Raad gevraagd heeft om meer informatie over subsidies en dat deze informatie per 2015 beschikbaar is.

<sup>73</sup> In hoofdstuk 2 is al aangegeven dat de Raad in 2009 zijn bevoegdheden heeft gedelegeerd aan het College.

<sup>74</sup> Gesprek wethouder De Leeuw, 15 december 2014.

<sup>75</sup> Jaarverantwoording 2013, p. 27 e.v. Hierin staan ook de tactische indicatoren en kengetallen genoemd.

<sup>76</sup> Gesprek wethouder Stienen, 15 december 2014.

<sup>77</sup> Gesprek wethouder Stienen, 15 december 2014.

Voor het programma Cultuur is in de jaarverantwoording voor de strategische indicatoren<sup>78</sup> een stijgende lijn te zien; voor de tactische indicatoren is een dalende trend als het gaat om (soms fors lagere) bezoekersaantallen. Waarschijnlijk is deze (al jarenlange) trend te wijten aan de economische crisis en daarmee samenhangende sociale omstandigheden: kunst en cultuur hebben voor de mensen minder prioriteit.

Tabel 4 'welke effecten hebben we bereikt: strategische indicatoren Cultuur' 2013

Strategische indicatoren*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	Meting: jaar, peildatum en bron
Gemiddeld rapportcijfer op de vraag hoe inwoners van Helmond het culturele klimaat van Helmond beoordelen	6.6	6.7	6.7	6.8		6.9	6,7	6,9	tweejaarlijks, inwonersenquête
Tevredenheid met het aantal, de kwaliteit en variatie aan culturele voorzieningen (van degenen met oordeel)		82%	83%	92%	85%		76%	85%	tweejaarlijks, inwonersenquête

\*Voor deze indicatoren worden geen streefwaardes benoemd.

#### 4.2.2. Toets in de praktijk

##### Algemeen

De relatie tussen de inzet van subsidie en de effecten die optreden in de samenleving is in het algemeen lastig aantoonbaar te maken: er is geen controle groep voorhanden en exogene factoren (als economische omstandigheden, demografische trends, maatregelen van andere overheden (Rijk) etc) zijn niet of nauwelijks uit te filteren. Ter illustratie is genoemd de positieve trend op het gebied van alcohol en jeugd in Helmond: de gemeente heeft daar fors op ingezet en de daling (minder alcoholgebruik door jongeren) is in output uit te drukken. Maar of dat door de inspanningen van de gemeente komt, of eveneens door de landelijke campagnes etc. is niet te zeggen. Volgens medewerkers is het leren van resultaten in relatie tot outcome nog weinig gebruikelijk. Dit geldt niet voor output-resultaten: als bijvoorbeeld minder jeugd bereikt wordt met een alcoholmatigingscampagne, dan heeft de gemeente hier zicht op. Dit kan reden zijn om andere resultaten van instellingen te vragen.

##### Wmo

Als het gaat om de outputindicatoren die genoemd worden bij de thema's in de subsidieprogramma's is er nog geen 1-op-1 relatie te leggen tussen de outcome die voor dat thema in het Wmo-beleidskader is benoemd en de outputindicatoren in het Wmo-subsidieprogramma<sup>79</sup>. In een incidenteel geval wordt op projectniveau getracht de koppeling te maken. De professionele instellingen die structureel subsidie krijgen leveren in ieder geval output informatie en zij geven aan welke bijdrage zij leveren aan de outcome per thema. Bij incidentele (project) subsidies wordt een koppeling gemaakt met de verantwoording in het jaarverslag en wordt in gesprekken ingegaan op de aansluiting bij de structurele subsidie. De relatie met outcome is bij incidentele subsidies daarmee (nog) niet apart zichtbaar of aan te tonen.

Informatie over outputresultaten komen terug in het jaarverslag van de instelling; gevraagd naar de (mate van) aggregatie van deze informatie en bruikbaarheid voor (bij)sturing van beleid, gebeurt dit nog niet op afdelingsniveau, maar wel op het niveau van de individuele organisaties en zo goed als mogelijk binnen de drie thema's. De algemene trendinformatie (tweejaarlijks GGD-enquête, de Wmo-enquête en de politiemonitor) die O&S bundelt, is aanleiding om bij politiek gevoelige zaken (jeugd) of bij een negatieve trend (huiselijk geweld) naar de 'eigen' informatie te kijken.

<sup>78</sup> Jaarverantwoording 2013, p. 39 e.v. Hierin staan ook de tactische indicatoren en kengetallen genoemd.

<sup>79</sup> Een voorbeeld ter toelichting: in het Wmo-beleidskader zijn er op het thema 'ondersteunende stad' tal van accenten gelegd. Voor de outputdoelstellingen en indicatoren uit het Wmo-subsidieprogramma 2013 'participatie' is het lastig om aansluiting of een relatie te leggen met deze accenten en beoogde effecten.

Voor de eigen Wmo enquête (zorgzame stad) geldt in mindere mate dat de onderzoeksdata versnipperd zijn en daardoor minder toepasbaar. In deze enquête wordt bijvoorbeeld de belasting van mantelzorgers, eenzaamheid en mate waarin inwoners zich inzetten in vrijwilligerswerk gemonitord. Deze resultaten komen ook terug bij de outcome op het thema participatie<sup>80</sup>. De afdeling zou meer met de informatie van de professionele instellingen willen en kunnen doen dan nu het geval is (reactief) zodat er meer zicht komt op het resultaat van de inspanningen.

De wethouder<sup>81</sup> geeft aan dat er inderdaad een kwaliteitsslag te maken valt als het gaat om slimmer en effectiever organiseren van informatie(gebruik), maar dat de gemeente nog zoekende is. Het aanleveren van informatie door instellingen moet geen doel op zich zijn, hetgeen nu nog het geval is<sup>82</sup>.

#### *Kunst en Cultuur*

Ook voor deze subsidies is het lastig zo niet onmogelijk om de relatie tussen de inzet van subsidie en (hogere) culturele doelstellingen te leggen. Aannames dat een gevarieerd cultureel klimaat spin-off heeft in economische zin en daarmee bijdraagt aan het versterken van het economisch klimaat, zijn moeilijk met feitelijke gegevens aan te tonen. Meten van de mate van effectiviteit wordt helemaal lastig nu er voor de verschillende disciplines geen doelstellingen zijn geformuleerd.

Uit het dossieronderzoek is naar voren gekomen dat er veel kennis en ervaring in de 'hoofden van mensen' aanwezig is en dat voor de betrokken medewerkers best wel duidelijk is welke activiteiten passen in de koerswijziging. Dit betekent wel een risico omdat het institutioneel geheugen steunt op enkele medewerkers. Belangrijker nog in het kader van dit onderzoek is dat de informatie uit de dossiers – als inhoudelijke verslagen al aanwezig zijn – niet of nauwelijks wordt benut en zeker niet wordt geaggregeerd naar een hoger niveau. Zo blijft de informatie over een organisatie en instelling beperkt tot dat specifieke dossier en wordt het niet per discipline geanalyseerd. Daarnaast zorgen historisch gegroeide betrekkingen, politieke gevoeligheid en geen scherpe keuzes maken er bovendien voor dat het inzicht in effectiviteit vooralsnog niet aannemelijk te maken is. De wethouder geeft bovendien aan dat het onduidelijk was wie de (beleidsinhoudelijke) afweging maakte en wie er voor verantwoordelijk was<sup>83</sup>.

#### *4.2.3. Samenvatting*

Voor zowel de subsidies die worden verstrekt om Wmo-beleid als het Cultuurbeleid uit te voeren, is in 2013 nog geen relatie te leggen met effecten van het beleid. Deels heeft dit te maken met het ontbreken van de relatie tussen beleidsthema's en de effecten (Wmo) of met het ontbreken van beleidsdoelstellingen in het algemeen (Kunst en Cultuur). Deels heeft het ook te maken met de wijze waarop de gemeente haar informatievoorziening rondom resultaten en prestaties heeft georganiseerd: deze blijft grotendeels geïsoleerd en beperkt tot de individuele dossiers. De informatie die in de (jaar)verantwoording van de gemeente wordt gepresenteerd is afkomstig uit andere bronnen. Voor een aantal deelaspecten is er een relatie te leggen met beleidsdoelstellingen, maar dit geldt zeker niet voor het grotere geheel. De gemeente kan met andere woorden wel aantonen dat er een stabiele of opgaande lijn is, maar niet dat dit te danken is aan haar eigen beleid.

Uit voorgaande hoofdstukken is ook naar voren gekomen dat de gemeente de sturing op (de effecten van) het beleid aan het wijzigen is, waardoor in de toekomst meer informatie beschikbaar zal komen.

---

<sup>80</sup> zie <http://www.helmond.nl/Internet/feitencijfers/Nieuwsbrief-oktober-2014/Zorgzame-Stad?highlight=zorgzame%2c%20stad>.

<sup>81</sup> Gesprek wethouder De Leeuw, 15 december 2014.

<sup>82</sup> Naar aanleiding van het ambtelijk hoor en wederhoor is dit aangevuld: 'De gemeente kijkt op dit moment al zeer kritisch naar het soort informatie dat zij van organisaties vraagt en de inspanningen die het vraagt om dit te leveren. Het is zeker geen doel op zich. [...] Ze vraagt enkel die informatie die nodig is om doel- en rechtmatigheid van de subsidie te kunnen vaststellen.'

<sup>83</sup> Gesprek wethouder Stienen, 15 december 2014.

## A. **Onderzoeksverantwoording**

Subsidies zijn voor gemeenten een belangrijk instrument om invulling te geven aan ambities en doelstellingen. Jaarlijks worden diverse maatschappelijke organisaties zoals sportverenigingen, bibliotheken, culturele organisaties, zorg- en onderwijsinstellingen door gemeenten gesubsidieerd. Zo ook in Helmond, waar jaarlijks ongeveer €17,5 miljoen aan subsidies wordt verstrekt. De Rekenkamercommissie Helmond beoogt met het onderzoek inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van het gemeentelijk subsidiebeleid voor Wmo en Kunst & Cultuur en in de sturing van de gemeente op subsidie-ontvangende instellingen, in algemene zin (beleid) en in het bijzonder (concrete subsidies).

### *Doelstelling van het onderzoek*

De Rekenkamercommissie Helmond beoogt met het onderzoek ook inzicht te verkrijgen of met de subsidie concrete, meetbare (maatschappelijke) doelen worden beoogd en op welke wijze door de subsidie-ontvangende organisaties verantwoording wordt afgelegd over de verrichte activiteiten. Tevens wordt beoogd inzicht te geven in de doeltreffendheid van de subsidie door de koppeling met de doelstellingen van de subsidie en in de gemeentelijke sturing op subsidie-ontvangende organisaties, die dit inzicht (deels) moeten leveren. Hierbij gaat het om het subsidiebeleid in het algemeen en concrete subsidies in het bijzonder voor wat betreft het bij de gemeente veronderstelde inzicht in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid.

### *Probleemstelling en onderzoeksvragen*

De Rekenkamercommissie heeft als centrale onderzoeksvraag geformuleerd: ‘In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Helmond voldoende doelmatig en doeltreffend vormgegeven?’

De probleemstelling valt uiteen in drie (hoofd)vragen<sup>84</sup> die in een aantal deelvragen zijn uitgewerkt:

4. Is het subsidiebeleid doelmatig vormgegeven?
5. Bieden het subsidiebeleid en –proces voldoende voorwaarden voor doeltreffendheid?
6. Welk inzicht heeft de gemeente in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid voor Wmo en Kunst en Cultuur?

### *Normenkader*

Het normenkader voor het onderzoek is besproken met de Rekenkamercommissie en de uitwerking hiervan is besproken met medewerkers van de gemeente Helmond. De normen die bij deze vragen op hoofdlijnen<sup>85</sup> zijn geformuleerd zijn de volgende:

#### **Normen voor de effectiviteit van de verleende subsidies**

- De gemeentelijke doelen die met de subsidie bereikt dienen te worden zijn eenduidig en meetbaar (SMART) beschreven.
- De gemeentelijke doelen (bijvoorbeeld welzijnsdoelen) zijn helder en expliciet uitgewerkt in de subsidiedoelen.
- De doelen zijn bekend bij de gesubsidieerde instelling.
- Betrokken organisaties kunnen aangeven hoe de subsidie bijdraagt aan realisatie van de doelen en omgekeerd: welke doelen worden niet gerealiseerd zonder de subsidie.
- De ingezette subsidie staat in redelijke verhouding tot de prestaties (prijs-prestatie verhouding, efficiency).
- Uit rapportages blijkt dat doelen worden gerealiseerd.
- De gemeente heeft inzicht in de doeltreffendheid van het Wmo- en Kunst&Cultuurbeleid in het algemeen en voor concrete subsidies in het bijzonder.

<sup>84</sup> De uitwerking van de hoofdvragen is in de bijlage onderzoeksverantwoording opgenomen.

<sup>85</sup> In de bijlage onderzoeksverantwoording is de uitwerking van dit normen kader opgenomen.

## Normen voor de sturing op subsidies

- a. De gesubsidieerde instelling rapporteert tenminste jaarlijks over voortgang van de doelrealisatie.
- b. Ambtelijk vergelijkt, analyseert en rapporteert de gemeente over deze rapportages.
- c. Het college van B&W wordt ten minste jaarlijks geïnformeerd.
- d. Bij afwijkende prestaties worden er maatregelen getroffen door de gemeente.
- e. Er wordt gewerkt conform de subsidieverordening (nader uit te werken).
- f. De Planning&Control-cyclus geeft College en Raad overzichtelijke sturingsinformatie over subsidies en prestaties van gesubsidieerde instellingen.

### *Begrippenkader*

De bevoegdheid van de gemeente Helmond om subsidies toe te kennen is gebaseerd op een algemene wettelijk regeling (Awb) waarin bepalingen zijn opgenomen over subsidies, verstrekking en verantwoording<sup>86</sup>. Onder subsidie wordt verstaan: 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.'

Subsidie wordt verstrekt door middel van een beschikking. Een positieve beschikking schept een recht op uitbetaling van financiële middelen. In de beschikking voor de subsidieverlening dienen voorwaarden te worden opgenomen waar de aanvrager bij uitvoering van zijn activiteiten aan moet voldoen. Alleen bestuursorganen kunnen subsidies verstrekken – i.c. het College van B&W van Helmond. Subsidie is een financiële bijdrage aan een prestatie die de subsidieontvanger levert. De gemeente kan baat hebben bij een prestatie van de gesubsidieerde. De aanvrager gaat immers met de subsidiegelden bepaalde activiteiten verrichten die zonder subsidie, niet of niet afdoende van de grond zouden komen. De subsidie dient dan ook het algemeen belang.

### *Grondslag*

Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. In Helmond zijn dat de Algemene Subsidieverordening (ASV 2009) en de Nadere Regels.

In 2009 heeft de VNG een model algemene subsidieverordening geïntroduceerd om stroomlijning en terugdringen van verantwoordingslasten te bewerkstelligen. Het aantal soorten subsidie is teruggebracht van vijf naar twee:

- jaarlijkse of structurele subsidies (exploitatie subsidie of subsidie voor loonkosten)
- eenmalige (of incidentele) subsidies zoals project-, start-, of waarderingssubsidie.

### *Onderzoeksaanpak en –reikwijdte*

Het onderzoek is uitgevoerd door PwC. De onderzoeksvragen zijn beantwoord aan de hand van documentanalyse (algemene documenten Helmond en beleidskaders voor Wmo en Kunst & Cultuur), door gesprekken en door middel van dossieronderzoek. Het onderzoek richt zich op de subsidies tot € 75.000,- die in 2013 zijn verleend en vastgesteld. Voor het beleidsterrein Wmo richt het dossieronderzoek zich op 'participatie' en voor het beleidsterrein Kunst en Cultuur zijn archeologie en monumenten niet meegenomen in het onderzoek.

Voor het dossieronderzoek hebben de onderzoekers van PwC een aantal van de in 2013 verstrekte subsidies geselecteerd, die gezamenlijk een dwarsdoorsnede vormen van de subsidies tot €75.000,- die de gemeente Helmond op beide beleidsterreinen verstrekt. De Rekenkamercommissie heeft geen bemoeienis gehad met de selectie van de individuele dossiers en kent deze ook niet.

<sup>86</sup> Hoofdstuk 4, titel 4,2 Algemene wet bestuursrecht.



## **B.1 Normenkader onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid subsidies**

### **Probleemstelling en onderzoeksvragen**

De Rekenkamercommissie heeft als centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

‘In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Helmond voldoende doelmatig en doeltreffend vormgegeven?’

De probleemstelling valt uiteen in drie (hoofd)vragen die in een aantal deelvragen zijn uitgewerkt:

1. Is het subsidiebeleid doelmatig vormgegeven?
  - a. Verlopen de processen van aanvraag, behandeling, beschikking en verantwoording doelmatig?
  - b. Leveren de organisaties die subsidies ontvangen de gevraagde resultaten<sup>87</sup>?
  - c. Voldoet de verantwoording van de organisatie die subsidie ontvangt aan de daaraan te stellen eisen en hoe wordt hier door de gemeente mee omgegaan<sup>88</sup>?
  - d. In hoeverre is de gemeentelijke toetsing doelmatig (georganiseerd) en levert deze toetsing input op voor het inzicht in doeltreffendheid van de subsidies (informatievoorziening intern)?
2. Bieden het subsidiebeleid en –proces voldoende voorwaarden voor doeltreffendheid?
  - a. Heeft de gemeente Helmond beleidsdoelen geformuleerd op die terreinen waar de organisaties die subsidie ontvangen actief zijn en zijn deze beleidsdoelen smart geformuleerd?
  - b. Zijn deze beleidsdoelen vertaald naar concrete te bereiken resultaten en prestaties?
  - c. Is het voor de organisatie die subsidie ontvangt helder welke te leveren resultaten en prestaties worden verwacht en welke beleidsdoelen daarmee verwezenlijkt moeten worden?
3. Welk inzicht heeft de gemeente in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid voor Wmo en Kunst en Cultuur?
  - a. Dient de organisatie die subsidie ontvangt aan te tonen dat de geleverde resultaten of prestaties hebben geleid tot verwezenlijking van gemeentelijke beleidsdoelen? Indien niet, gaat de gemeente dit zelf na en over welke inzichten beschikt de gemeente?
  - b. Als feitelijke vaststelling of beleidsdoelen zijn bereikt aantoonbaar niet mogelijk is, op welke wijze legt de gemeente dan een (causaal) verband tussen doelstelling en prestaties?

Aan deze onderzoeksvragen is het volgende normenkader gekoppeld, dat is vastgesteld door de Rekenkamercommissie op 28 oktober 2014 en dat met de betrokken medewerkers van de gemeente Helmond gedurende het onderzoek is besproken.

Onderzoeksvraag	norm
<b>Voorwaarden voor effectief beleid op het gebied van de Wmo en Kunst en Cultuur</b>	

<sup>87</sup> De door de Rekenkamercommissie geformuleerde onderzoeksvraag luidde: werken de organisaties die subsidie ontvangen doelmatig en leveren zij de gevraagde resultaten op een doelmatige manier? Deze vraag is niet te beantwoorden zonder onderzoek bij de subsidie-ontvangende organisaties. Gezien het feit dat het niet de bedoeling is dat er contact wordt gelegd met de subsidie-ontvangers is beantwoording van deze vraag niet of nauwelijks mogelijk. Er is om die reden een andere vraag vanuit gemeentelijk perspectief aan toegevoegd.

<sup>88</sup> De Rekenkamercommissie heeft deze vraag onder doeltreffendheid van het beleid geschaard; wij zien eerder een relatie met het proces en doelmatigheid.

2.a Heeft de gemeente beleidsdoelen voor Wmo en Kunst & Cultuur geformuleerd? (schakel 1)	Beschrijving aangetroffen situatie
2.a Zijn deze beleidsdoelen smart geformuleerd?	Beleidsdoelen zijn eenduidig en meetbaar
2.b Zijn deze beleidsdoelen vertaald naar concreet te bereiken resultaten en prestaties	Beleidsdoelen zijn helder en expliciet uitgewerkt in prestaties/resultaten Betrokkenen kunnen aangeven hoe subsidie bijdraagt aan realisatie beleidsdoelen en omgekeerd: welke doelen worden zonder subsidie niet gerealiseerd?
2.c Is voor de organisatie die subsidie ontvangt helder welke te leveren prestaties worden verwacht?	De verwachte prestaties /resultaten zijn bekend bij de organisatie
2. c Is voor de organisatie die subsidie ontvangt helder welke beleidsdoelen daar mee verwezenlijkt moeten worden? (schakel 2)	De bijdrage die de organisatie levert aan doelbereiking beleid is bekend bij de organisatie
1.b leveren de organisaties die subsidies ontvangen de gevraagde resultaten	De organisatie levert de (afgesproken/verwachte) resultaten
<b>Voorwaarden voor doelmatig subsidieproces en doeltreffende sturing op subsidies</b>	
1.a Verlopen de processen doelmatig bij	Proces is ingericht conform ASV en Nadere Regels
1.a.1 Aanvraag	Aanvraag voor 1/4 via aanvraagformulier met Activiteiten(plan) en begroting (en evt. andere bescheiden art.2.1 lid 4 en 2.2 lid 1 ASV)
<b>Wmo</b>	De aanvrager dient te voldoen aan beleidskaders van het Wmo-beleidsplan (Nadere regels 2.2)
<b>K&amp;C</b>	Minimaal 75% van de actieve leden van de instelling woont in Helmond of bij afwijking: < 50%: geen subsidie 50%-75%: alleen Helmondse leden meenemen voor subsidieberekening Instelling is minimaal 1 jaar actief en gevestigd in Helmond Minimaal 1 openbare presentatie
1.a.2 Behandeling	Voldoet aanvraag aan de gestelde eisen (volledig), is er elders subsidie aangevraagd en wordt gekeken naar de omvang van de reserves? (2.7 ASV)
<b>K&amp;C (criteria algemeen)</b>	Nadere regels art. 2.1 (ledenaantal) en 2.2 berekeningsgrondslag worden gehanteerd bij advies over toekenning
<b>K&amp;C (incidenteel)</b>	Artikel 2.4 nadere regels worden gehanteerd bij aanvraag incidentele subsidie (eigen inkomsten, max 1687,- en samenwerking/lid 3)
1.a.3 Beschikking	Voor 31 december of binnen 8 weken na ontvangst van volledige aanvraag wordt besluit genomen (incidenteel) Duidelijkheid aan organisatie over voorschot (2.10 ASV) en voorwaarden (te leveren activiteiten/prestaties)
1.a.4. Verantwoording	Binnen 13 weken na afloop tijdvak aanvraag tot vaststelling via aanvraag formulier (3.1 ASV) en verslag (financieel en inhoudelijk) Binnen 8 weken na ontvangst volledige aanvraag tot vaststelling besluit
<b>Wmo</b>	Uiterlijk 6 maanden na afloop activiteit moet



	aanvraag tot vaststelling worden ingediend (Nadere regels 3.1)
1.c voldoet de verantwoording aan de daaraan te stellen eisen (schakel 4)	Organisatie rapporteert periodiek of cfm afspraak over gerealiseerde prestaties
1.c hoe wordt met de verantwoording door de gemeente omgegaan? (schakel 5)	Ambtelijk vergelijkt, analyseert en rapporteert de gemeente over deze rapportages
1.d in hoeverre is de gemeentelijke toetsing doelmatig georganiseerd? (schakel 6)	Informatievoorziening adequaat (documenten en gesprekken) en proportioneel (staat in verhouding tot omvang subsidies) Coördinatie tbv plafond, afwijkingen beleid en P&C-cyclus  P&C-cyclus geeft sturingsinformatie over subsidies en prestaties
1.d levert deze toetsing input op voor inzicht in de doeltreffendheid van subsidies (informatievoorziening intern gemeente) (schakel 7)	Informatie uit toetsing wordt op beleidsniveau geaggregeerd en levert input voor programma-begroting/ beleidskeuzes
<b>Inzicht in doeltreffendheid van beleid (bij de gemeente)</b>	
3.a dient de organisatie aan te tonen dat de geleverde prestaties hebben geleid tot verwezenlijking van de beleidsdoelen?	Beschrijving aangetroffen situatie – geen norm in ASV of nadere regels
<b>Wmo</b>	De aanvrager dient te voldoen aan beleidskaders van het Wmo-beleidsplan (Nadere regels 2.2)
3.a gaat de gemeente dit zelf na als informatie door de organisaties ontbreekt	Beschrijving aangetroffen situatie
3.a over welke inzicht in effectiviteit beschikt de gemeente? (schakel 8)	Beschrijving aangetroffen situatie
3.b als doelbereiking niet is vast te stellen, hoe legt de gemeente verband tussen doelstelling en prestatie	Beschrijving aangetroffen situatie

## ***B.2 Aanpak van het onderzoek en selectiecriteria voor dossieronderzoek***

Algemene documentanalyse en dossieronderzoek

De beleidsdocumenten en documenten die betrekking hebben op het proces van subsidieverstrekking zijn onderworpen aan een analyse, deels op basis van bovenstaand normenkader.

Voor het dossieronderzoek is een aantal, redelijk willekeurig aantal dossiers geselecteerd, in verschillende categorieën en voor verschillende subsidiebedragen. Van te voren heeft de Rekenkamercommissie bepaald dat het onderzoek zich richt op subsidies tot € 75.000,-

*Incidentele subsidies K&C en Wmo*

- **K&C 2013:** Er wordt aan zo'n 35 organisaties subsidie verstrekt tot een plafond van € 5000,-
- **Wmo:** er wordt aan zo'n 70 (grote en kleine) instellingen subsidie verstrekt (bandbreedte € 100,- tot € 68.000,-)

*Structurele subsidies Wmo*

- **Wmo:** er worden structurele subsidies tot € 75.0000,- verstrekt aan 11 (2013) en 10 (2014) **professionele** organisaties
  - 2013: 16.715.818,-
  - 2014: 17.527.954,-

- **Wmo:** er worden structurele subsidies verstrekt aan 130 (2013) resp. 135 (2014) **vrijwilligersorganisaties**, op de volgende gebieden: ouderen/senioren, scouting, jeugd- en jongeren (speeltuinen, verenigingen), buurt- en wijk verenigingen en sportverenigingen
  - 2013: totaal 1.683.552 [bron: Wmo-beleidskader 2013,p. 6 vrijwilligers]
  - 2014: totaal 2.032.735,- bron: Wmo-beleidskader 2014,p. 8 vrijwilligers

**Wmo-subsidieprogramma: vrijwilligers** – beleidsthema’s en doelstelling (2013 en 2014 identiek)

1. Ouderenorganisaties (zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid bevorderen, sociale samenhang in buurten en wijken als bewoners verantwoordelijkheid nemen en onderdeel kunnen zijn van sociale verbanden)
2. Jeugd: preventieve gerichte ondersteuning van jeugdigen (te leren competenties benoemd).
3. Gehandicaptenorganisaties: geven van informatie, advies en ondersteuning en bevorderen deelname maatschappelijk verkeer/zelfstandig functioneren
4. Wijk en buurtorganisaties: bevorderen sociale samenhang en leefbaarheid in wijken en buurten, verantwoordelijkheid door bewoners/onderdeel sociale verbanden
5. Vrijwillig sociaal cultureel werk: idem als bij 4.
6. Overig vrijwillig welzijnswerk: idem als bij 4.
7. Sportorganisaties: stimuleren van bij een sportvereniging aangesloten jeugdleden om te blijven sporten binnen verenigingsverband

**Wmo-subsidieprogramma: professionele organisaties:** op 3 thema’s zijn outcome/effectresultaten geformuleerd (2013/2014)

- Aandachtskinderen en – gezinnen: voorkomen en normaliseren – aansluiting met ‘vrijwilligersstema’ sport (output indicator: kinderen groeien gezond op en zijn gezond)
- Meervoudige problematiek: alle inwoners met meervoudige problematiek hebben een integraal plan en traject, waarvoor een organisatie/professional verantwoordelijk is
- Participatie: tegengaan van eenzaamheid en sociaal isolement – aansluiting met vrijwilligersthema’s ouderen, gehandicapten en wijk/buurtwerk (4 outputindicatoren)

Dossiersselectie Wmo

- subsidies ‘participatie’ 2013 (zowel door vrijwilligers als door professionele organisaties, 4 outputindicatoren die redelijk meetbaar zijn, zowel incidenteel als structureel)
- spreiding over verschillende terreinen en subsidienten

Omvang (x 1000)	Participatie vrijwilligers (S)	Participatie vrijwilligers (I)	Participatie professioneel (S)	Participatie professioneel (I)
5 tot 40	Wmo V1 (8,8)	Wmo V2 (12,6)	Wmo P1 (38,7)	Wmo P2 (9,3)
40 tot 75	Wmo V3 (60)	Wmo V4 (45)	Wmo P3 (74,9)	Wmo P4 (59,5)

**K&C**

**K&C:** in het basisprogramma Kunst en Cultuur staan alle **structurele** subsidies, variërend van €336,- tot €40.999,-; hierin is geen totaalbedrag voor alle subsidies opgenomen (per categorie Amateurkunst is wel een subtotaal opgenomen). Structurele subsidies boven de €5.000,- zijn verstrekt aan 25 (2013) respectievelijk 27 organisaties (2014).

Er is geen aansluiting tussen de beleidsdoelen uit het Cultuurkompas en Programma K&C; **uitgangspunt** voor de selectie dossieronderzoek is Programma K&C. Dit programma is ingedeeld in verschillende disciplines, die **structurele** subsidie krijgen namelijk:

- Amateurkunst:
  - Instrumentaal: 12 organisaties (professioneel en vrijwillig) totaal 2013: €88,3k
  - Vocaal: 20 organisaties (vrijwilligers) totaal 2013: €64,7k
  - Dans: 1 organisatie, €960,- subsidie
  - Toneel: geen basissubsidie, wel bijdragen in kosten productie -> incidenteel (geen financiële informatie in programma K&C)
- Volkscultuur: 3 organisaties, totaal 2013: €2.679,-

- Cultuurhistorie: 6 organisaties (bandbreedte: €1499,- tot €17.266,-); geen totaal opgenomen
- Beeldende Kunst en vormgeving: 2 organisaties (5.323,- en 40.999,-)
- Culturele evenementen (kader: Evenementennota + 4 doelstellingen en aansluiting Helmond Citymarketing): 11 organisaties (bandbreedte: €3000,- tot €26.824,-)
- Overige activiteiten en recreatieve activiteiten: valt uiteen in
  - Stichtingen met kleinschalige concerten/evenementen
  - (semi) professionele instellingen zoals de grote accounts die buiten de scope vallen (> € 75.000,-)

Dossiersselectie K&C is gebaseerd op:

- Een tweetal incidentele subsidies in 2013 tot maximaal 5.000,- in het kader van CH2018 (channeling culture)
- Er zijn geen subsidies (structureel) die in de range boven de 45k vallen
- Spreiding verschillende disciplines en omvang.

Omvang x 1000,-	Amateurkunst instrumentaal	BCH2018	Cultuurhistorie	Beeldende kunst	evenementen	overig
0 -15	KCo1 (5,3)	KCo3 2 subsidies (2) en (4)			KCo6 (13)	KC o8 (7,5)
15-75	KCo2(14,7) + 1 incidentele subsidie		KCo4 (17,2)	KCo5 (40,9)	KCo7 (26,8)	

### **B.3 Bronnenverantwoording**

#### **Documenten Algemeen**

- Algemene Subsidieverordening gemeente Helmond 2008
- Procesmodel aanvragen subsidie
- Programmabegroting 2013
- Jaarverantwoording 2013
- Programmabegroting 2014
- Mandaatregister gemeente Helmond 2010
- 11<sup>e</sup> Wijziging mandaatregister gemeente Helmond (3 april 2012)
- Raadsvoorstel 57 en verslag Raadsvergadering 10 juni 2008, inzake het delegeren van bevoegdheden van artikel 14 uit de ASV aan het College.
- Beleidsregel sancties subsidieaanvragen Helmond 2013

#### **Documenten Wmo algemeen**

- Beleidskader Wet maatschappelijke ondersteuning 2011-2015 gemeente Helmond
- Wmo subsidieprogramma 2013 (inclusief vrijwilligersdeel)
- Wmo subsidieprogramma 2014 (inclusief vrijwilligersdeel)
- Voorbeeld offerte professionele instelling aanvraag 2015
  
- Nadere regels subsidie Wmo Helmond 2009
- Aanvraagformulier Wmo-subsidie (vrijwilligers)
- Aanvraagformulier Wmo-subsidie (instellingen)
- Voorbeeld-brief aanvraag subsidies (toelichting proces, noodzakelijke informatie etc)
- Verantwoordingsformat (verantwoordingsrapportage Wmo subsidies)2013
  
- Overzicht structurele Wmo-subsidies professionele instellingen 2013 en 2014 tot € 75.000,-
- Overzicht structurele Wmo-subsidies vrijwilligers 2013 en 2014 tot € 75.000,-
- Overzicht incidentele Wmo-subsidies (professioneel en incidenteel) 2013 en 2014

#### **Documenten Kunst en Cultuur algemeen**

- Cultuurkompas gemeente Helmond (Raadsvoorstel 64-2013)
- Programma Kunst en Cultuur 2013
- Programma Kunst en Cultuur 2014
  
- Nadere regels subsidie Amateurkunst Helmond 2009 en toelichting
- Nadere regels subsidie Evenementen Helmond 2009 en toelichting
  
- Overzicht incidentele subsidies Kunst en Cultuur 2013 en 2014
- Overzicht structurele subsidies Kunst en Cultuur 2013 en 2014 boven de € 5.000,-

#### **Interviews (met onderstaande personen zijn één of meer interviews gehouden)**

- Mevrouw De Leeuw, wethouder Helmond
- De heer Stienen, wethouder Helmond
  
- Mevrouw L. Thijs, directeur SE
- Mevrouw N. Peijs, afdelingsmanager Zorg en Welzijn
- De heer P. Berkers, beleidsadviseur Zorg en Welzijn
- Mevrouw B. van der Donk, beleidsmedewerker Zorg en Welzijn
  
- Mevrouw S. Visser, teammanager Cultuur en Leisure
- De heer K. van den Berg, beleidsadviseur Kunst en Cultuur
- Mevrouw N. Verijken, beleidsmedewerker Kunst en Cultuur
  
- Mevrouw G. Marsman, wnd. hoofd afdeling Onderzoek en Statistiek