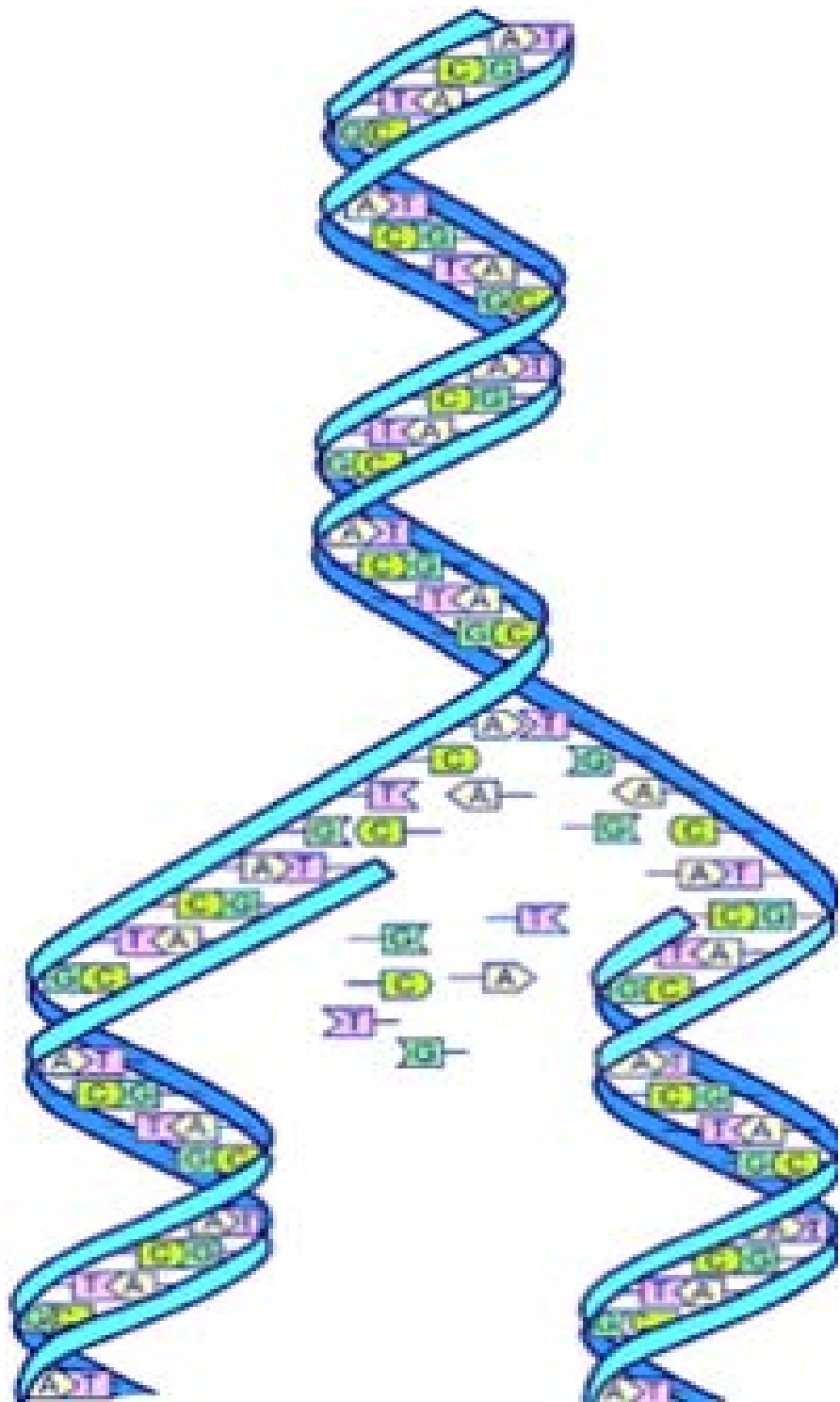




**Dubbele cyclus
van beleid & evaluatie**

in samenhang met subsidieverstrekking

bachelors scriptie Public Administration

Joan de Graaff, juli 2007

Scriptie begeleider : Ruud Vos

HBDO-AJZ BAZN

DE DUBBELE CYCLUS VAN BELEID EN EVALUATIE
IN SAMENHANG MET SUBSIDIEVERSTREKKING

Joan de Graaff, 2007

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	9
Inleiding.....	11
Beleidsuitvoering en subsidie	11
Onderzoek naar subsidie en beleid.....	11
Evaluatie	12
Aanleiding.....	13
Probleemstelling.....	15
Doelstelling.....	15
Vraagstelling.....	16
Subsidie:.....	16
Controle:.....	16
Gemeente:.....	16
Welzijnswerk:.....	16
Onderzoeksopzet.....	18
Hoofdstuk 1 Gemeente.....	19
Inleiding.....	19
1.1 Gemeentebestuur.....	19
1.1.1 Taken en bevoegdheden van de gemeenteraad.....	20
1.1.2 Taken en bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders	20
1.1.3 Taken en bevoegdheden van de burgemeester.....	21
1.2 Lokaal sociaal beleid.....	21
1.2.1 Taken van de gemeente.....	21
1.2.2 sturen op afstand.....	21
Hoofdstuk 2 Welzijn	23
2.1 Het welzijnsterrein, historisch kader	23
2.2 Historisch kader subsidieverstrekking.....	24
Hoofdstuk 3 Beleid.....	26
3.1 Het begrip beleid.....	26
3.2 Overheidshandelen en beleid.....	27
3.3 Beleidsinstrumenten (middelen).....	28
3.4 Doelen in tijd.....	28
3.5 Beleidscyclus.....	28
Hoofdstuk 4 Subsidie.....	34
4.1 Beleidssturing op basis van financiering.....	34
4.2 Waarderingsubsidie.....	35
4.3 Budgetsubsidie.....	36
4.3.1 Financiering.....	36
4.4 Incidentele subsidie.....	36
4.5 Gemeentelijke inmenging in bedrijfsvoering.....	36
4.6 Subsidieverstrekking in relatie tot de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.....	37
4.7 Wettelijk kader van subsidieverstrekking.....	38
4.7.1 Algemene wet bestuursrecht.....	38
4.7.2 Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG).....	38
4.7.4 Wettelijke verplichte subsidies.....	40

4.7.5 Autonome subsidies.....	40
4.8 Interne gemeentelijke rolverdeling bij subsidieverstrekking.....	40
4.8.1 Raad, kaderstellende en toezichhoudende rol.....	41
4.8.2 Accountant.....	41
4.8.3 College, bestuurlijke en uitvoerende rol (besturen en beheersen).....	41
4.8.4 Ambtelijke apparaat.....	42
4.8.5 De rekenkamer of rekenkamercommissie.....	42
4.8.6 Welzijnsinstellingen.....	43
4.8.7 Uitvoering wettelijke taken & subsidies.....	43
4.9 Conclusie.....	43
Hoofdstuk 5 Controle.....	45
Inleiding.....	45
5.1 Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.....	45
5.1.1 Rechtmatigheid (regelmatigheid).....	45
5.1.2 Doelmatigheid.....	46
5.1.3 Doelmatige rechtmatigheid.....	46
5.1.4 Doeltreffendheid.....	47
5.2 Rollen van de diverse actoren in het kader van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.....	48
Hoofdstuk 6 Beleidsevaluatie.....	50
Inleiding.....	50
6.1 Type, fase en motief evaluatie.....	51
6.1.1 Fase in de cyclus beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling.....	51
6.1.2 Type van de evaluatie.....	53
6.1.3 Motief.....	53
6.2 Van doelmatigheid naar doeltreffendheid.....	54
6.3 Ex-ante evaluatie instrumenten.....	55
6.3.1 Kosten, baten en effectiviteit.....	55
6.3.2 Doelstelling gerelateerde activiteiten.....	56
6.4 Ex-post evaluatie-instrumenten.....	56
6.4.1 Ex-post evaluatie: doelmatigheid.....	56
6.4.2 Ex-post beleidsevaluatie, doeltreffendheid.....	57
6.5 Monitoring als ondersteunende functie voor evaluatie.....	57
6.6 Conclusie.....	58
Hoofdstuk 7 Het evaluatie ontwerp.....	60
Inleiding.....	60
7.1 Volgorde van een evaluatieproces.....	60
7.2 Bepaling van het beleidsonderwerp de stakeholders.....	60
7.3 Vraagstelling.....	61
7.4 Planning van de uitvoering.....	62
7.6 Conclusie.....	63
Hoofdstuk 8 Conclusie.....	64
Hoofdstuk 9 Beleid & evaluatie: aanbevelingen.....	68
9.1 Stappenplan beleid en evaluatie.....	68
9.2 Randvoorwaarden.....	69
Stroomschema's ex- ante, ex- interim en ex-post beleidsevaluatie.....	72
Bijlage 1	75

Handreiking Inkopen en aanbesteden in de Wmo	75
Excerpt BTW vrijstelling overzicht (www.belastingdienst.nl)	76
Algemeen jeugdwerk.....	76
Prestaties van sociale of culturele aard.....	76
Aangewezen ondernemers sociaal cultureel.....	77
Aangewezen instellingen sociaal cultureel.....	77
Opvang van kinderen jonger dan 13 jaar.....	81
Bijlage 2.....	82
De raad: algemeen oriënterend perspectief, de resultaten.....	82
Bijlage 3.....	84
Balanced Scorecard.....	84
Methode.....	84
Bijlage 4.....	86
EFQM model.....	86
Fundamentele concepten.....	87
Resultaatgerichtheid.....	87
Klantgericht.....	87
Leiderschap en doelgericht.....	87
Feiten en cijfers.....	87
Ontwikkelen van partnerschappen.....	88
Maatschappelijke verantwoordelijkheid.....	88
Bijlage 5.....	89
Het INK-model.....	89
Bijlage 6.....	92
Werkschema subsidieverstrekken.....	92
Bijlage 7.....	106
Algemene subsidieverordening 2006	106
Bijlage 8.....	110
beleidsregels subsidiebeleidskader.....	110
Bijlage 9.....	118
Will-project, Welzijn informatief Lokaal en landelijk.....	118
Bijlage 10.....	119
excerpt van de overeenkomst tussen de MO-groep en de VNG betreffend het... ..	119
Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening.....	119
Bijlage 11.....	127
SMART formuleren van doelstellingen.....	127
Literatuurlijst.....	128

Overzicht schema's en figuren

Fig.1	gemeentelijke taken	12
Fig.2	bouwstenen beleid	18
Fig.3	procesmodel gemeentelijk beleid	19
Fig.4	beleidsproces	20
Fig.5	interorganisatorische samenwerking	22
Fig.6	democratische controle	24
Fig.7	overzicht verantwoordelijkheid	38
Fig.8	beleidsproces	40
Fig.9	verband beleid,evaluatie & motief	41
Fig.10	beleid & evaluatie	42
Fig.11	van doelmatigheid naar doeltreffendheid	44
Fig.12	ex- ante evaluatie instrumenten	45
Fig.13	ex-post evaluatie instrumenten	47
Fig.14	data voor evaluatie	48
Fig.15	volgorde evaluatieproces	49

Samenvatting

Actoren en beleid

De titel “De dubbele cyclus van beleid en evaluatie, in samenhang met subsidieverstrekking” doelt op het belang dat evaluatie heeft met betrekking tot de uitvoering van beleid.

De actoren die zijn betrokken bij het formuleren van, in casu het welzijns-, beleid, de uitvoering en de evaluatie daarvan, hebben allen een eigen rol. Tezamen vormen zij een beleidsnetwerk.

In het kader van de beleidsuitvoering is het van belang om de rollen van deze actoren binnen het beleidsnetwerk in beeld te brengen en in te kaderen zodat voor alle betrokkenen duidelijk is waarvoor men in welke fase uiteindelijk verantwoordelijk is.

Deze inkadering is van belang zodat de verschillende actoren zich zich ervan bewust worden welke grenzen gerespecteerd moeten worden om te voorkomen dat beleidsuitvoering stagneert.

Het betreft hier handelingen en afspraken.

Het samenspel van vragen uit de samenleving op het gebied van welzijn, de plaats van het politiek belang en de diverse rollen op het gebied van signalering van vragen en noden tot de voorgestelde oplossing daarvan, is complex. Het is daarom noodzakelijk het beleidsnetwerk in beeld te brengen en de spelregels voor het samenwerken, samen verantwoordelijk zijn, vast te leggen.

Dit betekent dat alle betrokken van elkaars diverse competenties op de hoogte moeten zijn. Deze kennis strekt zich uit van de wettelijke bevoegdheidsverdeling, de afgesproken grenzen van verantwoordelijkheid tot de grenzen van professionaliteit op het specifieke beroepsterrein.

Subsidie en beleid

De overheid, in casu de lokale overheid, beschikt niet over het personeel om het beleid uit te voeren. De lokale overheid beschikt wel over de middelen om het beleid te laten uitvoeren. Een van de wijzen waarop deze middelen verstrekt kunnen worden is het verstrekken van subsidie. Subsidieverstrekking is dus een instrument om middelen te verstrekken hetgeen ertoe moet leiden dat beleid wordt uitgevoerd.

Het betreft een vorm van financiering die gehanteerd kan worden om beleid uit te voeren. In het kader van beleid en de evaluatie van beleid is het van belang om helder te zijn over het instrument dat wordt gebruikt. Subsidie zelf is geen sturingsinstrument. Het is niet meer dan een middel. Sturend is alleen het beleid zelf.

Evaluatie en beleid

De evaluatie van beleidsuitvoering is niet alleen van belang om achteraf te kunnen vast

stellen of en in hoeverre het ingezette beleid succesvol is geweest dan wel heeft gefaald. De evaluatie van beleidsuitvoering dient ook om de vraag te beantwoorden waarom beleidsuitvoering heeft geleid tot falen of succes.

Ook bestaat de wens, vaak gedreven vanuit de noodzaak tot politieke verantwoording, om tussentijds over de voortgang van het ingezette beleid verantwoording af te leggen.

Dit heeft tot gevolg dat evaluatie van beleid op een drietal momenten dient plaats te vinden:

- evaluatie vooraf: deze betreft een inschatting van oorzaak en gevolg om te kunnen afwegen of een voorgesteld beleid zou kunnen leiden tot de beoogde gewenste effecten in de samenleving;
- evaluatie achteraf; voor de vaststelling of het beleid heeft geleid tot falen of succes, per consequentie levert deze evaluatie eveneens de basis voor beleidsleren en management aanpassingen;
- tussentijdse evaluatie: deze evaluatie heeft tot doel te beoordelen of de interventie van het beleid het gewenste effect veroorzaakt en of een bijstelling van de uitvoering op grond van de bevindingen noodzakelijk is. Het tussentijds evalueren kan praktisch gezien het beste plaatsvinden op basis van monitoring van de uitvoering en monitoring van de registratie van waargenomen effecten;

Uit het voorgaande blijkt dat om te kunnen beoordelen of het beleid zinvol en werkzaam is, drie momenten van evaluatie van belang zijn. Een evaluatie vooraf aan de uitvoering betekent ook dat het plannen van de evaluatie gelijktijdig dient plaats te vinden met de het formuleren van het beleid.

Inleiding

Beleidsuitvoering en subsidie

Gemeenten maken gebruik van het instrument subsidie om te betalen voor diensten dan wel voorzieningen waarvan zij de aanwezigheid in hun gemeenten voor hun burgers wenselijk achten dan wel noodzakelijk achten.

Dit gebeurt op basis van wetgeving (medebewind) of autonoom.

Deze diensten dan wel voorzieningen zijn een onderdeel van de vertaling van het gemeentelijk beleid naar de uitvoering daarvan.

Het betreft substantiële bedragen die doorgaans budgetsubsidie worden genoemd.

Deze vorm van subsidieverstrekking onderscheidt zich van de subsidies die worden ingezet voor het ontwikkelen dan wel implementeren van nieuw beleid zoals vaak wordt gedaan door de provincie, het rijk en de Europese Unie. Deze laatste hebben namelijk een tijdelijk karakter, terwijl de budgetsubsidies daarentegen continu worden verstrekt ten behoeve van de uitvoering van bestaand maar ook vernieuwend lokaal beleid.

Strikt gezien, als men spreekt over het subsidiebeleidskader, zou dit niet meer moeten omvatten dan alle procedurele regels inzake het verstrekken van subsidies, rechten en plichten voor de verstrekker en de ontvanger van de subsidie.

De uitvoering van het beleid dat op deze wijze bekostigd wordt staat los van het subsidie beleid. Bij de omschrijving van het beleid en de doelstellingen daarvan kan worden volstaan met de opmerking dat de bereiking wordt gefinancierd door middel van de inzet van subsidie.

Mede met het oog op de recente ontwikkelingen waarbij de rijksoverheid middelen direct toekent aan gebruikers, zoals bij de gewijzigde regeling inzake schoolbegeleiding (en er sprake is van samenwerking tussen een gemeente, schoolbesturen en een schoolbegeleidingsdienst) zal in toenemende mate sprake zijn van co-financiering en niet langer alleen van subsidiëring.

Onderzoek naar subsidie en beleid

Na het instellen van de verplichte rekenkamerfunctie door gemeenten in 2006 hebben veel rekenkamers (-commissies) onderzoek verricht naar de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidie-instrument.

In hun rapporten volgen de conclusies en aanbevelingen voor de gemeentebesturen. Daarbij is het opvallend dat vaak wordt vermeld dat het doel van de aanbevelingen is tot 'een effectievere inzet' van subsidies te komen. Uit deze zinsnede valt te herleiden dat blijkbaar op het moment van onderzoek de subsidies *niet* of althans *onvoldoende* effectief worden ingezet.

Dat blijkt echter niet uit de rapporten. Evenmin blijkt uit de rapporten dat de sturing van

het gemeentebestuur onvoldoende is om beleidsdoelen te bereiken.

Wat wel duidelijk uit de rapporten naar voren komt is dat er onvoldoende informatie beschikbaar is, althans lijkt te zijn, over doelbereik en effect van het beleid van gemeentebesturen. Deze informatie is nodig om te kunnen bepalen of de uitvoering van beleid tot succes heeft geleid en om te bepalen of de kosten die daarmee gemoeid zijn geweest in verhouding staan tot het succes.

De kern is dus niet zo zeer kennis te willen nemen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidieverstrekking dan wel kennis te willen nemen van de mate van succes of falen van beleid.

Evaluatie

In toenemende mate stijgt de interesse in en aandacht voor beleidsevaluatie van het handelen van de overheid, in gemeenten.

De toenemende vraag naar evaluatie ontstaat uit verschillende motieven:

het duidelijk kunnen aantonen van de meerwaarde van beleidskeuzes en beslissingen, het verbeteren van de beleidsvoering, het kunnen aantonen en verklaren van bepaalde beleidseffecten, en leren uit bestaand beleid. De versterkte aandacht voor beleidsevaluatie maakt onderdeel uit van een algemeen streven naar een meer "evidence-based policy" ofwel een geïnformeerd en onderbouwd beleid (Bart De peuter e.a.2007).

De overheid, in de gemeente, voert beleid om effecten in de samenleving te realiseren.

Een van de instrumenten die de overheid daarvoor ter beschikking staan is het verstrekken van subsidies.

Vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol heeft de raad belang bij het vaststellen van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de verstrekte subsidies.

Het vaststellen van de rechtmatigheid en de doelmatigheid wordt door de accountant gecontroleerd (Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten (verder BAPG) (Deloitte 2004).

Het controleren van effecten blijft buiten het directe bereik van het BAPG.

Toch wil de raad weten of het ingezette beleid in combinatie met het ingezette instrument het gewenste verschil heeft gemaakt voor de samenleving.

Deze vraag wordt beantwoord door het toepassen van beleidsevaluatie, waarbij met name het onderdeel monitoring van belang is.

Dit betekent dat gelijktijdig met het ontwerpen van het beleid dat nodig wordt geacht om antwoord te kunnen geven op maatschappelijke problemen of wensen, de evaluatie van dit beleid moet worden ontworpen, een dubbele cyclus van beleid en evaluatie.

Joan de Graaff, augustus 2007

Aanleiding

In het kader van (gesubsidieerde) beleidsturing komt er steeds meer interesse voor en vraag naar beleidsevaluatie. Men wil weten of en zo ja in welke mate de inspanningen van de overheid het gewenste effect hebben op de samenleving.

Gemeenten maken gebruik van diverse vormen van (co)financiering om maatschappelijke doelen op het terrein van het welzijnsbeleid te kunnen verwezenlijken.

Doorgaans betreft het hier taken die de centrale overheid heeft opgedragen aan de gemeenten (medebewindstaken). Daarnaast beschikken gemeenten over middelen in de algemene uitkering die autonoom kunnen worden ingezet om de door de politiek ontwikkelde doelen te kunnen bereiken.

Om deze doelen te verwezenlijken, de taken te kunnen uitvoeren, gaan gemeenten relaties aan met externe partners, de welzijnsorganisaties.

Voor het verwezenlijken van welzijnsbeleidsdoelen wordt onder andere gebruik gemaakt van subsidieverstrekking.

Bij subsidieverstrekking gaat het om: sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden (R.Dubbelman e.a.2005). Sturing betekent vooraf duidelijke afspraken maken over prestaties en over de budgetten.

Het gaat bij subsidieverstrekking om besluiten en beschikkingen waarin ook de afspraken over output en indien mogelijk outcome, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden alsmede afspraken omtrent frequentie en inhoud van rapportage worden vastgelegd.

Regels en procedures zijn niet alleen nodig om het gedefinieerde doel mogelijk te maken maar ook om eventueel gaande de rit de uitvoering te kunnen bijsturen op basis van aangepast beleid.

In de relatie tussen de gemeente en de welzijnsorganisatie is tot op zekere hoogte sprake van een opdrachtgever, opdrachtnemer verhouding (principal-agent theorie, Wilson 1989).

Daarbij is het essentieel dat de gemeente over voldoende kennis beschikt om als opdrachtgever te kunnen sturen. Het is van belang dat de gemeente voldoende kundige medewerkers in huis heeft om te kunnen komen tot afspraken omtrent de inzet van middelen ten behoeve van het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten.

Bij het aantreden van de raad na de verkiezingen zal de raad zijn nieuwe beleidskader vaststellen waarin de beoogde maatschappelijke doelen wordt omschreven, al dan niet gericht op het oplossen van gesignaleerde problemen.

Dit beleidskader (strategisch beleid) wordt vertaald naar beleidsdoelen (operationeel beleid).

De controle op het bereiken van de beleidsdoelen is een taak van de raad.

Daarbij wordt getoetst op drie aspecten:

- rechtmatigheid: zijn alle regels gevolgd bij het verlenen en vaststellen van de subsidie;
- doelmatigheid: zijn de middelen aangewend voor het uitvoeren van activiteiten waarvoor de middelen zijn verstrekt en staan de kosten in verhouding tot de baten;
- doeltreffendheid: heeft de inzet van de middelen geleid tot het gewenst maatschappelijk effect.

Voor de vaststelling van de subsidie wordt deze toets uitgevoerd door het college. Het college rapporteert aan de raad (dit hangt af van de wijze waarop het subsidieproces is ingericht, ook de raad kan uitvoerend zijn als hij niet in zijn subsidieverordening het college daartoe heeft gemandateerd).

Voor de vaststelling van de gemeentelijke jaarrekening wordt deze toets uitgevoerd door de accountant, mede aan de hand van de subsidieparagraaf uit de begroting. De raad is de opdrachtgever van de accountant. De accountant is belast met de controle van de jaarrekening, het daarbij verstrekken van een accountantsverklaring en het uitbrengen van een verslag van de bevindingen (Deloitte, 2004).

Bij de toetsing van vaststelling van onder andere subsidies wordt bij gemeenten doorgaans uitgegaan van drie begrippen, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het woord 'rechtmatigheid' wordt door De Algemene Rekenkamer niet meer gebruikt, daarvoor is het begrip regelmatigheid in de plaats gekomen. Dit is een EU begrip. Immers rechtmatigheid houdt volgens het recht ook in dat een uitgave rechtvaardig en billijk is. Hiermee wordt direct het verband gelegd tussen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Namelijk de rechtvaardigheid en billijkheid van de uitgave worden getoetst aan de strategische en operationele doelen. Deze toetsing valt buiten het bereik van de accountantscontrole volgens het BAPG, waardoor toetsing van de accountant op regelmatigheid in plaats van toetsing op rechtmatigheid eerder de waarheid getrouw is. Het vaststellen van regelmatigheid en doelmatigheid door de accountant stuiten doorgaans niet op problemen. De verstrekking is regelmatig of niet, de verstrekking is doelmatig aangewend of niet.

Moeilijker wordt het als de doeltreffendheid wordt getoetst. Namelijk, aan de hand van welke criteria bepaal je of de maatschappelijke effecten, die de raad voor ogen heeft te bereiken met de uitvoering van beleid onder het verstrekken van subsidie, daadwerkelijk zijn bereikt?

In de diverse systemen van subsidieverstrekking, waaronder ook beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF, Stade advies 2003), wordt aan het onderwerp van de toetsing van doeltreffendheid aandacht besteed.

Hierbij wordt dan bijvoorbeeld uitgegaan van het beschrijven van prestatie indicatoren aan de hand waarvan gemeten wordt of een doelstelling is bereikt.

Bij prestatie indicatoren gaat het om het meten met cijfers, aantallen en percentages. Zo kan bijvoorbeeld de doelstelling zijn dat de functie van de bibliotheek met betrekking tot informatieverstrekking aan burgers wordt uitgebreid. Onderdeel daarvan kan zijn dat de bibliotheek bezocht wordt door meer burgers. Als prestatie indicator wordt beschreven dat er ten opzichte van de zogenaamde nulmeting er een toename van bezoeken met 25% wordt gerealiseerd over een afgesproken periode. Dit valt uitstekend te meten en het is dus een goede prestatie indicator. Maar of het doel is bereikt: de informatieverstrekking is uitgebreid, is hiermee niet aangetoond. Informatieverstrekking moet blijkbaar voldoen aan een bepaalde vraag omtrent informatievoorziening. De vraag zal het gevolg zijn van signalen uit de bevolking. Het toetsen of daadwerkelijk aan de vraag is voldaan zal dus via de bevolking moeten lopen. Dit betekent dat de bevolking bevraagd moet worden of zij tevreden is met de informatievoorziening. Hieruit moet geconcludeerd worden dat voor de rapportage omtrent doeltreffendheid bijvoorbeeld een klanttevredenheid onderzoek (KTO) de gezochte informatie kan opleveren. Een sluitend systeem omtrent informeren en rapporteren is nog niet beschreven. De vraag of dat überhaupt mogelijk is wordt door dit onderzoek niet beantwoord. Wel worden er aanbevelingen gegeven hoe informatievoorziening en rapportage zo kunnen worden afgestemd dat met voldoende zekerheid antwoord kan worden gegeven op de vraag of de uitvoering van het beleid dankzij de verstrekte middelen daadwerkelijk heeft geleid tot het door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke effect.

Probleemstelling

Een probleemstelling geeft antwoord op de volgende twee vragen:

- Wat wil ik met het onderzoek bereiken?
- Welke kennis heb ik daarvoor nodig ?

Met andere woorden de probleemstelling bestaat uit een doelstelling en de daaruit voortvloeiende vraagstelling.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is een voor gemeenten passend proces voor beleidsevaluatie te beschrijven in het kader van gesubsidieerd welzijnswerk.

Daartoe worden aanbevelingen gedaan die leiden tot een wijze van onderzoek naar de effecten op de samenleving van het welzijnswerk binnen de gemeente, passend binnen het proces van subsidieverstrekking.

Vraagstelling

Uit de doelstelling worden de volgende vragen afgeleid:

1. Wat wordt verstaan onder gewenste maatschappelijke effecten, wat is beleid, hoe komt dit tot stand?
2. Hoe kan worden onderzocht of beoogde maatschappelijke effecten worden bereikt met de inzet van middelen (finaal verband)?
3. Kan het verband worden aangetoond (causaal verband) tussen de inzet van subsidie om beleid te sturen en geconstateerde beoogde maatschappelijke effecten?
4. Hoe bouw je beleidsevaluatie in in het proces van subsidieverstrekking?

Alvorens over te gaan tot de behandeling van de bovenstaande vragen worden de volgende vragen kort beantwoord:

Subsidie:

- Wat is subsidieverstrekking, hoe is het ontstaan en waarom?
- Het verstrekken van subsidie is geregeld bij wet: wat is het wettelijk kader van subsidieverstrekking?
- Hoe is het proces van subsidieverstrekking geregeld?

Controle:

- Wat zijn rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Wat zijn de grenzen van het onderzoek doen naar rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid?
- Wie doen, in de huidige situatie, onderzoek naar rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidie?
- Waarom vindt dit onderzoek plaats?

Gemeente:

- Wat is de positie van de gemeente binnen de overheid?
- Wat zijn de rollen van de raad, het college, de ambtelijke organisatie en de welzijnsinstelling in het totale proces van subsidieverstrekking, van beleidsvaststelling tot uitvoering en controle?
- Hoe zien de processen van beleidsvaststelling, uitvoering en controle eruit?

Welzijnswerk:

- Hoe is het welzijnswerk ontstaan?
- Wat zijn daarbij de rollen van de centrale overheid, de decentrale overheid en de welzijnsinstellingen?
- Wat is het huidige wettelijk kader van het welzijnswerk?

- Welke vragen worden gesteld door de raad in zijn controlerende functie in het kader van het inzetten van het sturingsinstrument subsidie ten aanzien van de beoogde maatschappelijke effecten?

De beantwoording van deze vragen heeft tot doel inzicht te verschaffen in het kader rondom subsidieverstrekking.

Afbakening van het onderzoek

Wat betreft financiering van welzijnswerk gaat het alleen om subsidieverstrekking. Voor het onderzoek wordt de rol van de gemeente als subsidieverstrekker betrokken. Het onderzoek richt zich op de subsidieverstrekking aan welzijnsorganisaties. De actoren in het proces van de controle op de subsidieverstrekking, en dan met name op de doeltreffendheid daarvan, die aan de orde komen zijn de raad, het college, de ambtelijke organisatie, de accountant en de welzijnsinstellingen.

Onderzoeksopzet

1. Studie naar:

- plaats en functie gemeente;
- het ontstaan van welzijnsorganisaties, welzijnswet, financiering (explorerend literatuuronderzoek) (algemeen historisch kader);
- oorzaak en werking van democratische controle(explorerend literatuur onderzoek), de plaats van de democratische controle in het politieke systeem en in de organisatie ;
- ideaalbeeld rolverdeling raad & college (explorerend literatuuronderzoek /beschrijvend literatuuronderzoek (Beerenschot 2005 & Deloitte/Enschede 2005);
- de inhoud van toetsing van rechtmatigheid, doelmatigheid & doeltreffendheid;
- beleid en beleidsevaluatie.

2. Onderzoek naar:

Ervaringen en wensen van raadsleden vanuit hun kaderstellende en controlerende rol, in een algemeen oriënterend perspectief.

Hoofdstuk 1 Gemeente

Inleiding

Nederland is sinds de Grondwet van Thorbecke (1848) georganiseerd volgens het beginsel van de *gedecentraliseerde eenheidsstaat* (Dijkgraaf, 2002). Dit betekent dat Nederland in zijn geheel één staat vormt met wetten die voor alle ingezetenen gelden (eenheidsstaat), verdeeld in drie bestuurslagen: het rijk (centraal), de provincie en de gemeente (territoriaal decentraal).

De decentrale overheden voeren enerzijds in opdracht van het rijk bestuurstaken uit (medebewind) en hebben daarnaast taken en bevoegdheden waarmee zij hun eigen huishouden regelen (autonomie).

Met ingang van 7 maart 2002 is in Nederland het dualistisch gemeentelijk bestel ingevoerd. Daarmee werd het door Thorbecke in 1851 ingevoerde bestuursmodel, het monisme, vervangen.

Het monisme gaat uit van een vervlechting van functies en taken van de raad en het college.

Het dualisme is de tegenhanger van monisme, en streeft naar een scheiding van functies en taken van de gemeentelijke bestuursorganen, ic de gemeenteraad en het college van burgemeesters en wethouders (het college).

De oorzaak voor deze wijziging is in grote lijnen gelegen in het feit dat de raad onvoldoende het primaat van het bestuur van de gemeente bleek te hebben als volksvertegenwoordiging met betrekking tot hun regel-gevende en controlerende taken. Ten tweede maakten wethouders deel uit van de raad en moesten zij hun eigen bestuurlijke beslissingen controleren, hetgeen een onwenselijke situatie is.

De invoering van deze duidelijke scheiding van taken, waarbij de raad verantwoordelijk is voor het strategisch beleid, de verordenende bevoegdheid heeft en het budgetrecht terwijl het college belast is met de uitvoerende taken, is een moeizaam proces van ontvlechting.

Het derde deel van dit hoofdstuk over de gemeente gaat kort in op de taken van de gemeente en de wijze van sturing door de gemeente op het gebied van het lokaal sociaal beleid.

In het kader van deze scriptie komen rijk noch provincie nader aan de orde.

1.1 Gemeentebestuur

Het gemeentebestuur bestaat uit drie zelfstandige bestuursorganen die ieder hun eigen bevoegdheden hebben. De bevoegdheden van elk bestuursorgaan zijn geregeld in de

gemeentewet (gw).

Aan het hoofd van de gemeente staat *de gemeenteraad* (art.125 Grondwet). De leden van de gemeenteraad worden direct gekozen door de burgers. Zodoende vormt de raad de democratische vertegenwoordiging van de burgers in het gemeentebestuur.

Naast de raad kent het gemeentebestuur *het college van burgemeester en wethouders* (art.34gw) als zelfstandig bestuursorgaan. Dit bestuursorgaan wordt gevormd door de burgemeester en de wethouders van de gemeente. De burgemeester noch de wethouders worden direct gekozen. De burgemeester wordt benoemd door de kroon, de wethouders worden benoemd door de raad.

Het laatste zelfstandig bestuursorgaan van de gemeente is de burgemeester.

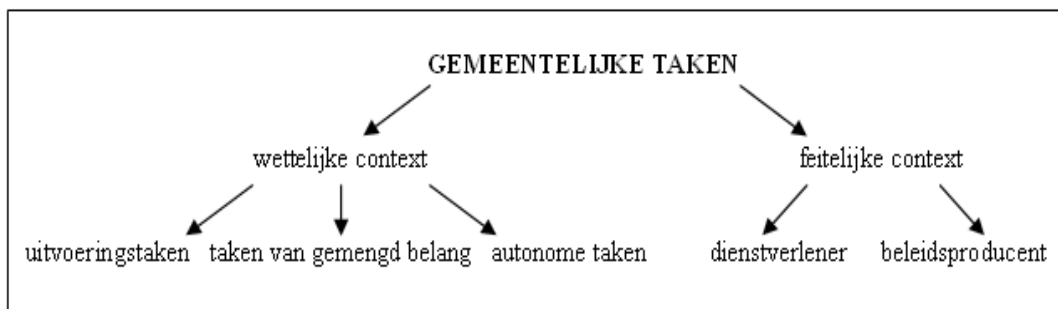


Fig. 1 schematisch overzicht van de gemeentelijke taken (bron:

1.1.1 Taken en bevoegdheden van de gemeenteraad

De taken en bevoegdheden van de gemeenteraad worden geregeld in hoofdstuk II, hoofdstuk VIII en hoofdstuk IX van de gemeentewet.

De raad vertegenwoordigt de burger, heeft de kaderstellende en verordenende bevoegdheid, controleert het college en heeft budgetrecht.

1.1.2 Taken en bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders

De taken en bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders (het college) worden geregeld in de hoofdstukken III, VIII en X van de gemeentewet.

In grote lijnen komt het er op neer dat het college belast is met de uitvoering van het bestuur van de gemeente. Artikel 160, lid 1a stelt dat het college belast is met het voeren van het *dagelijks bestuur van de gemeente*. Hieronder vallen bestuursrechtelijke zowel als privaatrechtelijke bestuurlijke handelingen. Bij het eerste valt te denken aan het afgeven van beschikkingen, onder het tweede valt bijvoorbeeld de voorbereiding van de verdediging van de gemeente in een civiele rechtszaak.

1.1.3 Taken en bevoegdheden van de burgemeester

De taken en bevoegdheden van de burgemeester worden geregeld in de hoofdstukken IV, VIII en XI van de gemeentewet.

In grote lijnen is de burgemeester verantwoordelijk voor het goede verloop van de contacten tussen het gemeentebestuur en de burgers. Daarnaast heeft de burgemeester de specifieke taak de gemeente in en buiten rechte te vertegenwoordigen en zijn met name zijn verantwoordelijkheden inzake de openbare orde en veiligheid van belang.

1.2 Lokaal sociaal beleid

1.2.1 Taken van de gemeente

"de burger is verantwoordelijk voor zichzelf" Dit is het uitgangspunt voor de uitvoering van het Lokaal Sociaal beleid.

Het lokaal sociaal beleid omvat alle acties die lokale actoren en lokale besturen opzetten met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de economische, sociale en culturele rechten, opdat eenieder in menselijke waardigheid kan leven.

De gemeente heeft en drijft taken bij het scheppen van de voorwaarden waaronder de burgers van de gemeente in het kader van het bovenstaande uitgangspunt gestalte kunnen geven:

- **Faciliteren:** de gemeente wil de voorwaarden scheppen voor het mogelijk maken van het functioneren van algemene voorzieningen voor inwoners die dat nodig hebben om hun zelfredzaamheid te bevorderen en deelname aan het maatschappelijke verkeer mogelijk te maken dan wel te bevorderen;
- **Regisseren:** de gemeente wil de samenhang en de samenwerking bevorderen in beleid en uitvoering en daarbij in sommige gevallen indien gewenst het initiatief nemen;
- **Uitvoeren:** de gemeente voert ook zelf, vaak wettelijk opgedragen taken uit (bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning)

1.2.2 sturen op afstand

Sturen op afstand kenmerkt zich door het sturen op hoofdlijnen waarbij de wijze van omgang met de (welzijns)organisatie gekenmerkt wordt door interactie (dialoog) en bij de sturing met name wordt gekeken naar de kwaliteit van de output, het resultaat. Hierbij zijn een zakelijke cultuur en een gelijkwaardige relatie aspecten die aandacht verdienen.

Concreet betekent dit dat er beleidsnetwerken tot stand komen, waarbij de gemeente als regisseur optreedt.

De deelnemers van beleidsnetwerken zijn alle actoren die belanghebbend zijn op het specifieke terrein van het lokaal sociaal beleid.

Vanuit het verleden hebben gemeenten nog steeds de neiging tot het uitoefenen van controle op de professionaliteit en de sturing van de (welzijns)organisatie terwijl deze eigenlijk alleen op het bereiken van het beoogd maatschappelijk effect dient te liggen.

Deze stelling wordt afgeleid uit zowel onderzoeksprogramma's van de rekenkamers(- commissies), de wijze waarop gemeenten hun subsidiebeleidskader en hun beleidsregels formuleren als ook de wijze waarop afspraken met uitvoerende instanties worden vastgelegd.

Bovenstaande getuigt eveneens van een diepgeworteld wantrouwen dat zijn oorsprong vindt in het ontstaan van het welzijnswerk: goedwillende vrijwilligers die zich inzetten voor het welzijn van medeburgers die onder slechtere omstandigheden leven.

Dat (welzijns) organisaties inmiddels een voortgaand proces van professionalisering in gang hebben gezet, daaraan wordt in de politiek nog wel eens voorbijgegaan.

Dit betekent dat gemeenten zowel als (welzijns) organisaties samen nog een weg hebben te gaan, een veranderingsproces moeten ondergaan.

Hoofdstuk 2

Welzijn

2.1 Het welzijnsterrein, historisch kader

Welzijn als beleidsterrein heeft niet altijd behoord tot de taken van de overheid. Aandacht voor het welzijn is voortgekomen uit particulier initiatief. De belangstelling van de overheid voor de ontwikkeling van eenduidig beleid in het kader van welzijn is pas ontstaan aan het einde van de jaren 40 ten tijde van de wederopbouw van Nederland na WOII. Deze fase kenmerkte zich voornamelijk door projectmatig werken, waarbij vanuit de verschillende ministeries het particulier initiatief werd versterkt. De projecten hadden als voornaamste doelgroep de jeugd, om te ondersteunen in opvoeding en ruimte te maken voor de nieuwe denkkaders gericht op een toekomst van ontwikkeling, samenwerking en vrede.

In 1952 werd het ministerie van Maatschappelijk Werk opgericht. Hiermee gaf de overheid gehoor aan de behoefte die inmiddels werd gevoeld om tot een meer gecoördineerde aanpak te komen. Dit betekende ook dat de overheid een groter aandeel in de financiering voor haar rekening nam. Van 25% van de kosten in 1946 tot ongeveer 50% medio jaren zestig. Vanaf de late jaren zestig is een kentering opgetreden in de verhouding tussen het overheidsinitiatief en het particulier initiatief, gelijke tred houdend met de ontwikkeling en voltooiing van de wederopbouw. In 1965 werd het ministerie voor Maatschappelijk Werk omgedoopt tot het ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Parallel aan deze ontwikkeling werd gewerkt aan een harmoniserend wettelijk kader voor het welzijnswerk. In 1976 werd de Kaderwet specifiek welzijn vastgesteld. Met de invoering van deze wet kwam het financiële kader van het welzijnswerk volledig bij de overheid te liggen.

In de vervolgjaren begon men zich af te vragen of de overheid wel efficiënt genoeg kon werken. Deze vraagstelling werd mede ingegeven uit het oogpunt van bezuinigingen waarmee de gemeenten werden geconfronteerd. Dit heeft ertoe geleid dat in de jaren tachtig-negentig (invoering Welzijnswet van 1987) een aantal taken, organisatie en uitvoering, op afstand zijn gezet ten behoeve van een doelmatigere en doeltreffendere bedrijfsvoering. Schaalvergroting van instellingen die zich specialiseerden in de uitvoering van het welzijnswerk kon derhalve ook niet uitblijven.

De Welzijnswet van 1987 was een raamwet. De plicht om zorg te dragen voor het welzijnswerk werd bij de gemeenten gelegd maar in de wet werd alleen het kader vastgelegd waarbinnen de gemeenten welzijnstaken mochten laten uitvoeren door derden (procedurele wet). Dit betekende dat de gemeenten de opdracht hadden om een samenhangend welzijnsbeleid te ontwikkelen.

De verticale verhouding die inmiddels was ontstaan tussen de lokale overheid en de welzijnsinstellingen wijzigde onder invloed van deze wet in een horizontale, waarbij

onderhandeling tussen partijen om het welzijnswerk te realiseren de basis van vertrek werd. De lokale overheid beschikte over de middelen en de instellingen beschikten over de kennis (lokale sociale problematiek) en de professionaliteit.

De Welzijnswet van 1987 werd in 1994 vervangen omdat de wet geen inhoudelijke (doelstellingen) en bestuurlijke (taakverdeling provincie- gemeenten) aanwijzingen bevatte (Welzijnswet van 1994).

Centraal komt de bevordering van de ontplooiingsmogelijkheden en participatie van burgers te staan en ondersteuning van personen in een achterstandssituatie, samen met kwaliteitsbepalingen van het welzijnswerk.

Bij dat laatste is de branche (instellingen) de eerst verantwoordelijke.

Met deze aanpassing werden de instellingen serieuze gesprekspartners voor de gemeenten.

Omdat de resultaten in de uitvoering van de wet tegenvielen is in 1998 het 'Beleidskader voor lokaal sociaal beleid', ter ondersteuning van de invulling op lokaal niveau, door het ministerie van VWS vastgesteld.

Hierbij stond niet langer het aanbod van de instellingen centraal, maar de vraag van de burger. Het, toen nog, gemeentebestuur werd gevraagd doelen te formuleren (beleid) alsmede de wijze waarop het vastgestelde beleid op resultaten getoetst kon worden.

Met de invoering van de WMO worden de uitgangspunten van de Welzijnswet van 1994 herbevestigd en verder uitgewerkt. Daarnaast is het een verdere harmonisering van de verschillende wetten, dan wel delen van wetgeving, die van kracht zijn op het brede veld van het welzijnswerk (Welzijnswet, Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)).

2.2 Historisch kader subsidieverstrekking

Subsidieverstrekking behelst een cyclus van drie jaar. Vanaf het verzoek van een instelling tot het verlenen van subsidie voor het uitvoeren van activiteiten, de beschikking tot het verlenen van de activiteiten inclusief de kostprijs en het besluit tot bevoorschotting, het verzoek tot het vaststellen van de verleende subsidie, de controle of de activiteiten naar behoren zijn uitgevoerd tot de vaststelling van de subsidie in het jaar dat volgt op het jaar waarin de activiteiten zijn uitgevoerd.

Met het op afstand zetten van het welzijnswerk in de jaren negentig werd subsidie verstrekt aan instellingen voor het uitvoeren van activiteiten waarvoor de gemeente de verantwoordelijkheid droeg op grond van onder andere de Welzijnswet. Deze subsidie werd verleend in de vorm van een exploitatie subsidie.

Dit betekent dat de kosten die gemaakt werden voor het uitvoeren van het welzijnswerk door de gemeente werden gedekt.

Een feitelijk formele aanvraag werd in die tijd niet of nauwelijks gedaan. De begroting die door een instelling werd ingediend werd behandeld als de aanvraag. Op zich is dat in het licht van de ontwikkeling van subsidieverstrekking binnen het toen der tijd van kracht zijnde wettelijke kader niet vreemd.

Met de instellingen werd overleg gepleegd over inhoud en doel van de te leveren activiteiten.

Overleg vond plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

Controle vond plaats op grond van de jaarrekening en het jaarverslag. Vanaf de jaren negentig met accountantscontrole.

In de ontwikkeling van de welzijnsinstellingen, van particulier initiatief naar een volwassen bedrijfsvoering, heeft deze wijze van subsidieverstrekking regelmatig geleid tot hogere vaststelling dan dat de verlening behelsde (budget overschrijding).

Deze overschrijdingen werden met name veroorzaakt door nieuwe productontwikkeling (aanbod) op basis van signalering en incidentele, niet begrote, uitgaven (huisvesting, personeel). Professionalisering van de instelling wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat de instellingen daarvoor een incidentele doelsubsidie werd verstrekt.

Eind jaren negentig werd de budgetsubsidie ingevoerd. Instellingen worden een budget ter beschikking gesteld waaruit activiteiten, en alle onderliggende kosten, moeten worden gedekt.

De budgettering voor de welzijnsinstellingen is niet op basis van beleidsdoelstellingen en daaraan gekoppelde producten en productkosten maar is incrementeel. Dit betekent dat het budget van het voorgaande jaar het meest bepalend is voor het budget voor het volgend jaar.

Dit resulteert in een set-back situatie, waarbij de instelling evenmin de gelegenheid heeft gekregen deze disbalans financieel op te kunnen vangen.

Feitelijk deed deze situatie zich niet voor ten tijde van exploitatiesubsidie omdat bij de vaststelling van de subsidie alle kosten, dus ook loon- en prijsstijgingen, werden gedekt.

Met de invoering van de derde tranche in 1998 en daarbij met name het van kracht worden van titel 4.2, het hoofdstuk waarin subsidies worden geregeld, van de Algemene wet bestuursrecht is het verstrekken en ontvangen van subsidies onderhevig geworden aan formele rechtsregels. Zowel de overheid als de instelling moeten zich aan deze regels houden.

Hoofdstuk 3 **Beleid**

Dit hoofdstuk behandelt beleid, van het begrip beleid van tot de beleidsontwikkeling.

3.1 Het begrip beleid

Het begrip 'beleid' valt niet meer weg te denken uit onze hedendaagse samenleving. In de politiek, het bedrijfsleven en het openbaar bestuur wordt driftig met dit begrip geschermd.

Het is echter lang niet altijd duidelijk wat wordt verstaan onder het begrip 'beleid' dat wordt gebruikt door bestuurskundigen, politicologen en sociologen zowel als economen:

'beleid is een politiek bekrachtigd plan" (van de Graaff en Hoppe);

'beleid is het bewust en systematisch handelen, met gebruikmaking van daartoe geëigende middelen, met een duidelijk politiek doel voor ogen, waar stap voor stap op wordt afgewerkt"(A. Kleijn);

'beleid is een plan van actie, een samenspel van middelen en doeleinden" (Van Doorn en Lammers);

'beleid is een systeem van gekozen elementen, waarvan elk zich tot een of meer anderen verhoudt als een doel tot een middel of als een middel tot een doel'(G.Kuypers);

'anything a government chooses to do or not to do"(beleid is al datgene dat overheden verkiezen te doen of niet te doen)(Th. Dye).

Daarom wordt ook wel gezegd dat het woord beleid een containerbegrip is : alles kan er onder vallen van activiteiten tot plannen. Een drietal aspecten (bouwstenen) hebben de beschrijvingen uiteindelijk met elkaar gemeen, namelijk een doel moet met bepaalde middelen in een bepaalde tijd worden bereikt.

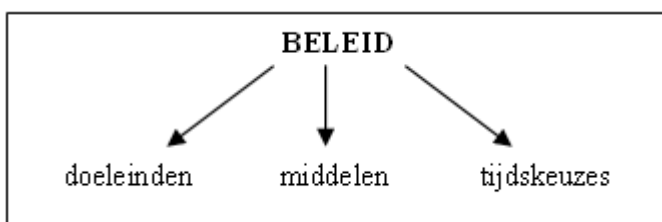


Fig. 2 bouwstenen van het beleid

Beleid kan dus als volgt duidelijk worden gedefinieerd: *een streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen'* (Blommerstein, Bressers en Hoogerwerf 1984).

Het formuleren van beleid betreft dus het bedenken van een planmatige reeks van handelingen gericht op het bereiken van een bepaald doel.

Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen beleid gericht op het oplossen van een

maatschappelijk probleem en beleid gericht op het voorkomen van een maatschappelijk probleem (preventief beleid).

Het formuleren van beleidsdoeleinden is van belang omdat aan de hand daarvan democratische controle kan plaatsvinden op het overheidshandelen.

3.2 Overheidshandelen en beleid

Beleid voeren is een complex proces van doelgerichte probleemoplossing.

Het overheidshandelen, ic het gemeentelijk overheidshandelen, met betrekking tot het formuleren van beleid is doorgaans niet doorzichtig en wordt dan ook wel eens als 'black box' aangeduid (van de Graaf en Hoppe 1998).

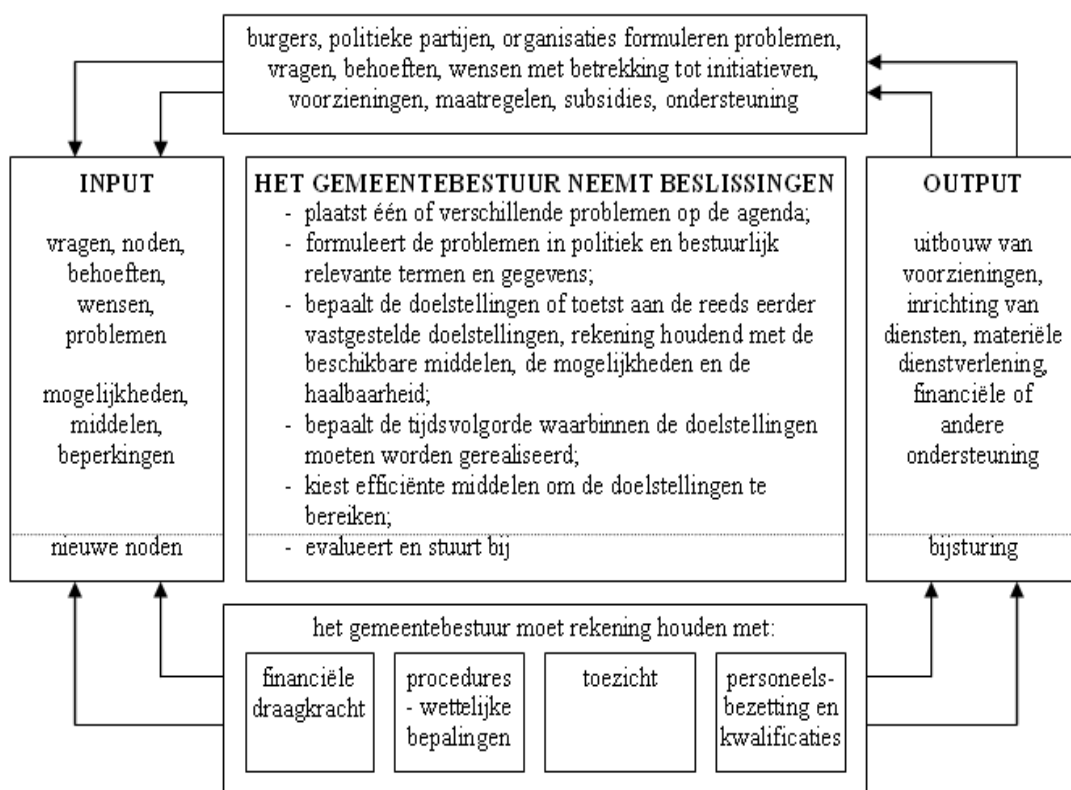


Fig.3 het gemeentelijk beleid volgens het procesmodel

Informatie (bijvoorbeeld een maatschappelijk probleem) wordt zichtbaar ingevoerd (input), beleid wordt zichtbaar uitgevoerd (output), maar het proces van het feitelijk uitwerken van het maatschappelijk probleem naar een probleemboom, de vertaling daarvan naar een doelstellingenboom (van Mierlo 2002/ F. Leeuw 1999, Logical Framework analyses (LFA)) en het daaruit voortvloeiend gemeentelijk beleid blijft onzichtbaar.

3.3 Beleidsinstrumenten (middelen)

Alle middelen die kunnen worden gebruikt om beleidsdoelen te bereiken worden beleidsinstrumenten genoemd. De overheid, ic de gemeente, zal zijn beleidsdoelen trachten te realiseren met de inzet van een diversiteit aan middelen (Hoogerwerf, 1980). De verscheidenheid van deze middelen is in principe onbeperkt en loopt uiteen van gebruikmaking van regelgeving en alles wat daarmee verband houdt, tot burgerparticipatie (van voorlichting naar inspraak) maar ook het verstrekken van subsidies (zie hoofdstuk 4).

3.4 Doelen in tijd

Het onderkennen en analyseren van het maatschappelijk probleem met de vertaalslag naar de doelstellingen worden in verband gebracht met de mogelijke middelen om het probleem op te lossen. Gelijktijdig wordt bepaald binnen welke periode het probleem geacht wordt te zijn opgelost. Er wordt een punt bepaald waarop het probleem, dan wel een eerder benoemd onderdeel daarvan, dient te zijn opgelost. Het korte, middellange of lange termijn aspect van de uitvoering van beleid is doorgaans gekoppeld aan het (politieke) belang van diverse actoren en speelt een niet onbelangrijke rol bij de uiteindelijke beleidsevaluatie.

3.5 Beleidscyclus

Beleid is het gevolg van allerlei maatschappelijke krachten (Hoogerwerf, 1998) en het beleid brengt zelf ook weer andere maatschappelijke krachten op gang.

Het beleidsproces is een verzameling van deel- of aspectprocessen die de bedoeling hebben een bepaald deel van de werkelijkheid naar de hand van de beleidsmaker te zetten (van de Graaff en Hoppe, 1996).

Het handelt zich dus om een proces. Een proces kenmerkt zich door verandering, beweging. Tevens is er sprake van beïnvloeding van de verandering en door de verandering. Hierbij spelen zowel factoren als actoren een rol die op hun beurt in het beleidsproces wederkerig invloed hebben op elkaar.

Het proces wordt gevormd door herkenbare fasen. Bij beleidsvorming zijn dat met name: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering, evaluatie, bijsturing en uiteindelijk beëindiging van het proces. Het geheel van al deze fasen in bepaalde volgorde rekening houdend met verandering en beïnvloeding vormt de beleidscyclus.

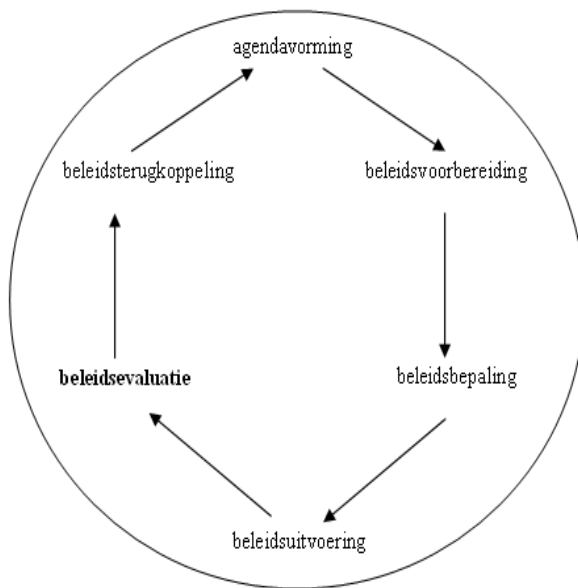


Fig. 4 het beleidsproces

3.6 Interactieve beleidsontwikkeling

Onze samenleving wordt echter steeds complexer. De overheid is al lang niet meer in staat goed beleid te voeren zonder de inbreng van alle betrokkenen. Een van de hulpmiddelen die de overheid daarom sinds enige tijd hanteert is 'interactieve beleidsontwikkeling': het in een vroeg stadium betrekken van belanghebbenden uit de samenleving bij de ontwikkeling van beleid. Daardoor maak je gebruik van de deskundigheid en creativiteit van instellingen en burgers en creëer je tegelijk draagvlak voor het beleid.

3.7 Beleidsnetwerken

Het bovenstaande leidt tot het ontstaan van een structuur van beleidsnetwerken.

De structuur van beleidsnetwerken draagt bij aan gemeenschappelijke probleemoplossing. Overheidsbeleid komt vaak tot stand binnen deze (beleids)-netwerken van private en publieke actoren (Litjens, 2000). Daarbij ontstaat een spanningveld tussen het autonoom handelen van de actoren en het verbonden zijn in netwerken. Autonoom handelen leidt tot isolatie.

Dit draagt het probleem met zich mee dat een actor zich afsluit voor de steun, mogelijkheden en hulpbronnen die in de omgeving liggen besloten. Echter, vergaande beleidsnetwerken bedreigen de autonomie van de organisatie weer.

Succes of falen van een beleidsnetwerk is afhankelijk van de interne relatiestructuur.

Daarbij speelt een belangrijke rol de mate waarin men afhankelijk is van elkaars hulpbronnen ((interne)effectiviteitsvraag, Pröpper,2000).

Het bepalen van het belang en van het doel van iedere actor speelt een belangrijke rol voor het tot stand komen van een vertrouwensrelatie.

Voor samenwerking binnen een beleidsnetwerk moet sprake zijn van een vertrouwensrelatie en dienen eveneens heldere afspraken gemaakt te worden als basis voor het functioneren van het netwerk.

Het onderstaand schema biedt een overzicht van de (theoretische) voor- en nadelen die het samenwerken in beleidsnetwerken kan bieden.

Fig.5: Mogelijke voor- en nadelen van interorganisationale samenwerking ten opzichte van autonoom handelen(Pröpper,2000)

Mogelijke voordelen

Mogelijke nadelen

Slagvaardigheid

Wederzijdse aanvulling van inspanning en capaciteiten voor prestaties die men alleen niet kan. Verlies aan snelheid van handelen/ vergroten van afhankelijkheid/ 'iedereen wacht op iedereen'

Leren van elkaar

Verlies aan leren via 'individueel pionieren'

Activeren passieve actoren

Verbeteringen afhankelijk van de zwakste schakel

'Actief beleid door gemeenschappelijke aanpak'

Verlies aan systeemintegratie

Identiteit

Winst aan solidariteitsgevoel/ gemeenschapsbeleving. Verlies aan autonomie

Verantwoordelijkheid

Verantwoordelijk voor totaal: voor het handelen van andere organisaties en voor consequenties van eigen handelen voor andere organisaties. Verantwoordelijkheid voor eigen handelen afschuiven op andere organisaties

Conflicten

Tegengaan wederzijdse hinder en belemmeringen. Nadelen van conflicten, die in iedere samenwerking ontstaan

Conflict als motor voor verbetering

Nadelen van het onderdrukken van conflicten ten behoeve van harmonie ('groepsdenken')

Efficiëntie

Vermijden van dubbelwerk / tegenwerking
Communicatie-, coördinatie- en transactiekosten

3.8 Conclusie

Het welzijnsbeleid omvat zorg voor gezondheid (waaronder ook sport), voor volwaardige deelname aan de samenleving, zorg voor (duurzame)huisvesting, zorg voor goed

onderwijs en kinderopvang, zorg voor jeugd, jongeren en senioren.

Het welzijnsbeleid wordt uitgevoerd door instellingen die zijn geprofessionaliseerd op het leveren van zorggerelateerde producten op deze terreinen, de maatschappelijk ondernemers.

Het welzijnsbeleid betreft het waarborgen, in stand houden dan wel het verbeteren van het welzijn van de hele breedte van de bevolking van gemeenten.

Eindverantwoordelijke voor dat beleid is op basis van de democratische beginselen van onze samenleving de raad, zoals uit het onderstaand schema valt af te lezen.

Was het zo dat de zorg voor welzijn zijn oorsprong heeft gevonden in het burgerinitiatief, in de late jaren 80 heeft de overheid zowel het initiatief van beleid en uitvoering volledig naar zich toe getrokken. Eind jaren tachtig tekende wel een eerste kentering zich af, toen het besef doordrong dat de maatschappij, anders dan eerder aangenomen, niet 'maakbaar' was via regelgeving en inzet van middelen.

In de jaren negentig heeft een verdere kentering plaatsgevonden geïnitieerd uit noodzaak tot bezuinigen. Dit heeft geleid tot het op zekere hoogte terugleggen van het initiatief en de uitvoering bij de burger, de vraagsturing en marktwerking.

Beleidsontwikkeling bleef daarentegen onderwerp van de lokale overheid. Een hiërarchische, verticale structuur. Indien echter beleidsontwikkeling plaatsvindt op basis van vraagsturing zal de beleidsontwikkeling een meer horizontaal karakter moeten krijgen. Deze ontwikkeling pleit voor het verder ontwikkelen van beleidsnetwerken.

Hierbij is het met name van belang dat men op basis van het volwaardig partner zijn en uitgaande van wederzijds vertrouwen in motieven zowel als professionaliteit beleid ontwikkelt.

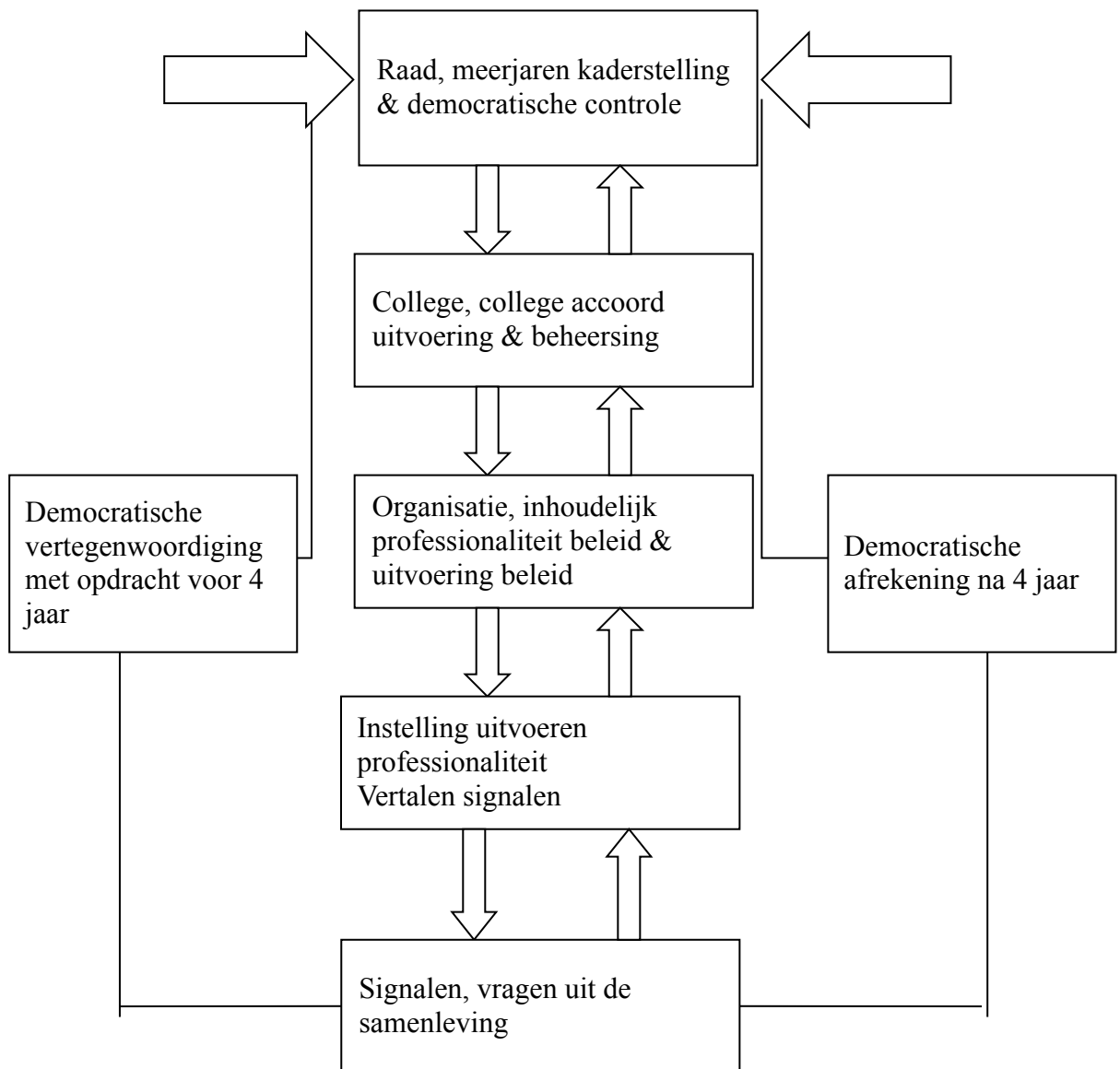


Fig.6 systeem van democratische controle

Hoofdstuk 4 Subsidie

4.1 Beleidssturing op basis van financiering

Gemeenten maken gebruik van diverse vormen van (co)financiering om maatschappelijke doelen op het terrein van het welzijnsbeleid te kunnen verwezenlijken. Doorgaans betreft het hier taken die de centrale overheid heeft opgedragen aan de gemeenten (medebewindstaken). Daarnaast beschikken gemeenten over middelen in de algemene uitkering die autonoom kunnen worden ingezet om de door de politiek ontwikkelde doelen te kunnen bereiken.

Om deze doelen te verwezenlijken, de taken te kunnen uitvoeren, gaan gemeenten relaties aan met externe partners.

Deze relaties lopen uiteen van de zogenaamde PPS (privaat publieke samenwerking) tot het deelnemen aan stichtingen en verenigingen en worden doorgaans verbonden partijen genoemd. Verbonden partijen zijn rechtspersonen waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. Dat zijn deelnemingen (vennootschappen), gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen.

Voor het verwezenlijken van welzijnsbeleidsdoelen wordt tot op heden doorgaans gebruik gemaakt van subsidieverstrekking. In de toekomst zal niet ondenkbaar zijn dat naast de figuur van subsidieverstrekking vormen co- financiering, waarbij het gemeentelijk deel onder subsidie valt, worden ingezet. Zo heeft bij voorbeeld een gemeente een stichting in het leven geroepen om vorm te kunnen geven aan de wijze van (co)financiering in het kader van de wet op het Onderwijs Achterstanden Beleid.

In het kader van deze scriptie voert het te ver om op deze ontwikkeling met betrekking tot de vormen van financiering ten behoeve van beleidsuitvoering nader in te gaan.

Formeel juridisch is er geen sprake van verbonden partijen als het gaat om de subsidierelatie tussen gemeenten en welzijnsinstellingen. Wel is er sprake van vele overeenkomsten tussen beide relaties. Deze overeenkomsten zijn het gevolg van de politiek- bestuurlijke verhoudingen tussen partijen.

Net als bij verbonden partijen gaat het tegenwoordig bij subsidieverstrekking om:

- sturen;
- beheersen;
- verantwoorden;
- toezicht houden.

(R .Dubbelman e.a. Deloitte 2005).

Sturing betekent vooraf duidelijke afspraken maken over prestaties en over de budgetten. In afwijking van de gang van zaken bij verbonden partijen gaat het bij subsidieverstreking niet om contracten maar om besluiten en beschikkingen (publiekrechtelijk onvermengd met privaatrechtelijk, Derks Star Busmann) waarin ook de afspraken over output en indien mogelijk outcome, afbakening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden alsmede afspraken omtrent frequentie en inhoud van rapportage worden vastgelegd. Regels en procedures zijn niet alleen nodig om het gedefinieerde doel mogelijk te maken maar ook om eventueel gaande de rit te kunnen bijsturen. Voorts is het essentieel dat de gemeente over voldoende kennis beschikt om als opdrachtgever te kunnen sturen. Naast het gebruik kunnen maken van externe specialisten is het van belang dat de gemeente zelf voldoende kundige medewerkers in huis heeft om te kunnen komen tot afspraken omtrent de inzet van middelen ten behoeve van het bereiken van gewenste maatschappelijke effecten. Beheersen richt zich op het volgen van de gemaakte afspraken met betrekking tot de uit te voeren activiteiten. Verantwoorden vindt plaats nqa afloop van het tijdvak waarvoor middelen zijn verstrekt ten behoeve van beleidsrealisatie in de vorm van de jaarrekening en het jaarverslag. Het toezichthouden vindt plaats tijdens periodiek overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau.

Subsidie instrumenten zijn:

- waarderingssubsidie;
- budgetsubsidie;
- incidentele subsidie.

Deze opsomming schetst een door diverse gemeenten gehanteerde indeling van subsidie soorten. De benaming van de soorten kan echter afwijkend zijn.

4.2 Waarderingssubsidie

Deze subsidies werden in oorsprong verstrekt om de drempel voor deelname aan de activiteiten te verlagen dan wel om het organiseren van specifieke activiteiten op het gebied van sport, kunst en cultuur, zorg en welzijn voor de hele bevolking te bevorderen. Doorgaans wordt de waarderingssubsidie gezien als een geste van het gemeentebestuur om waardering te tonen voor particulier initiatief op het gebied van welzijn.

In veel gemeenten bestaat de kern van de waarderingssubsidie uit een vast klein bedrag dat kan worden aangevuld, tot een tevoren bepaald maximum, met extra subsidie op basis van activiteiten dan wel ledenaantallen van specifieke doelgroepen.

4.3 Budgetsubsidie

Het zijn voornamelijk de grote instellingen die deze vorm subsidie krijgen verstrekt. De basis voor het verstrekken van deze subsidies is veelal gelegen in de wet (nu de verder in te voeren WMO die de Welzijnswet 1994 zal vervangen) zonder dat de wetgever daarbij exacte doelen heeft voorgeschreven.

Op grond van deze wetgeving stelt de raad kaderstellend (strategisch)beleid vast. Op basis van dit door raad vastgesteld beleid formuleert het college in opdracht van de raad beleidsregels aan de hand waarvan aan de (welzijns) instellingen subsidie verstrekt. Met deze subsidie organiseren de instellingen de activiteiten waartoe de gemeente op grond van de WMO opdracht van het rijk heeft gekregen. Naast het uitvoeren van opdrachten die voortvloeien uit de WMO heeft de gemeente ruimte voor het formuleren en uitvoeren van autonoom beleid, zij het in zeer beperkte mate omdat de prestatievelen van de WMO een grote reikwijdte hebben.

Op basis van het vastgestelde beleid en de daarin geformuleerde doelen worden met instellingen afspraken gemaakt omtrent uitvoering en verantwoording. Normen en prestaties worden per jaar vastgelegd.

4.3.1 Financiering

In de algemene uitkering stelt het rijk ten behoeve van de uitvoering van wettelijke welzijnsbeleid middelen ter beschikking aan de gemeente. Zoals in het historisch perspectief te lezen is, zijn deze niet langer als doelgelden geormerkt. Maar dat is nogal misleidend, in die zin dat er niet vanuit kan worden gegaan dat de middelen niet meer aan uitvoering van het welzijnsbeleid behoeven te worden uitgegeven. Dit brengt niet alleen verschraving van het welzijn met zich mee maar ook het risico dat de gemeente zich niet op juiste wijze van haar taken kwijt.

4.4 Incidentele subsidie

Incidentele subsidie heeft een eenmalig project karakter dat niet noodzakelijkerwijs gebonden is aan de duur van een jaar. Het project kan zich over meerdere jaren uitstrekken. Voor incidentele subsidies (projectsubsidies) gelden in veel gevallen indien niet anders is besloten de voorwaarden die ook gelden voor budgetsubsidies.

4.5 Gemeentelijke inmenging in bedrijfsvoering

De vraag kan worden gesteld of de gemeente van instellingen mag verwachten dat zij naast de gemeentelijk subsidie bijvoorbeeld ook alternatieve inkomsten moeten verwerven.

Daarnaast kan het aan de orde zijn dat bij de herbeoordeling van de hoogte van de subsidie voor specifieke producten gekeken moet worden naar de mogelijkheden van een (verhoging van een) eigen bijdrage voor gebruikers van diensten.

Gemeenten hebben vanuit de vroegere relatie die zij hadden met welzijnsinstellingen sterk de neiging om zich te bemoeien met de bedrijfsvoering van de instellingen.

Instellingen hebben uit datzelfde verleden sterk de neiging om voor ieder tekort aan te kloppen bij de gemeente.

Echter, sinds de invoering van budgetsubsidie kan van het een noch het ander sprake zijn.

De gemeente dient zich niet te (willen) bemoeien met de bedrijfsvoering van de instelling en de instelling is verantwoordelijk voor zijn tekorten en kan daarvoor niet aankloppen bij de gemeente.

4.6 Subsidieverstrekking in relatie tot de Wet Maatschappelijke Ondersteuning

Met het formuleren van aan het welzijnsbeleid gerelateerde beleidsregels inzake subsidieverstrekking streven gemeenten naar een effectieve en efficiënte inzet van middelen gericht op het behoud, en waar nodig de versterking, van de noodzakelijke sociale infrastructuur op lokaal niveau. De gemeenten signaleren dat vanuit het Rijk de komende jaren steeds meer verantwoordelijkheid bij de burger in de vorm van de zgn. civil society wordt gelegd. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning die de komende jaren gefaseerd wordt ingevoerd, gaat uit van het motto " *niet leunen maar steunen*". Van gemeenten wordt verwacht dat zij de regie voeren op, en investeren in, een gezonde samenleving met een adequaat voorzieningen niveau, oog voor leefbaarheid en sociale samenhang in buurten en wijken en voorzieningen voor mensen die niet op eigen kracht volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving.

De nadruk op het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de civil society mag niet omslaan in een geïndividualiseerde samenleving waar het "ieder voor zich" is. Gemeenten hebben een belangrijke faciliterende rol om het mogelijk te maken dat mensen en organisaties hun verantwoordelijkheid ook kunnen nemen. Men kan wel zeggen dat mensen moeten deelnemen aan het verenigingsleven en vrijwilligerswerk, een sport moeten kunnen beoefenen en zorg moeten dragen voor naasten, maar dan moet er wel verenigingsleven, sportclubs en georganiseerd vrijwilligerswerk zijn. Met andere woorden, door te investeren in de sociale infrastructuur op lokaal niveau ondersteunen de gemeenten de mensen bij het volwaardige deelnemen aan de samenleving.

Gevat in algemene uitgangspunten van het welzijnssubsidiebeleid betekent dit:

- de eigen verantwoordelijkheid van de burgers en instellingen bij de organisatie van het maatschappelijk leven staat voorop; onder voorwaarden faciliteert de

gemeente;

- het gemeentelijk welzijnsbeleid is gericht op het behoud en de versterking van de sociale cohesie in de gemeente. Dit vertaalt zich ondermeer in behoud van de inzet van vrijwilligers en ondersteuning van het vrijwilligerswerk en behoud en ondersteuning van het verenigingsleven;
- een volwaardige deelname aan de samenleving moet mogelijk zijn voor alle burgers. Dit betekent dat voor bijzondere groepen indien nodig extra ondersteuning geboden wordt.

Als bijzondere groepen worden aangemerkt de jeugdigen tot 19 jaar, ouderen vanaf 65 jaar en mensen met een functionele beperking.

4.7 Wettelijk kader van subsidieverstrekking

4.7.1 Algemene wet bestuursrecht

Indien de gemeente subsidie verleent is zij op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplicht dit te doen op basis van een wettelijke grondslag. Dit is de Algemene subsidieverordening (ASV).

Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht gaat over het proces van subsidieverstrekking.

Het proces van subsidieverstrekking bestaat uit drie fasen:

- De subsidieverlening: dit gebeurt aan de hand van een aanvraag. De verlening geeft een voorlopige aanspraak op subsidie. In de verleningsbeschikking worden de prestaties, eisen dan wel voorwaarden vermeld waaraan de subsidie ontvanger moet voldoen bij het uitvoeren van de activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd.
- De subsidievaststelling: deze geeft onvoorwaardelijke aanspraak op de subsidie. Dit vindt plaats nadat is getoetst of aan de gestelde voorwaarden is voldaan.
- De uitbetaling: vindt plaats na de vaststelling. Doorgaans wordt de subsidie bevoorschot in de loop van het jaar en vindt dus een eindafrekening plaats.

Niet alle vormen van subsidieverstrekking bestaan uit drie fasen. De verstrekking van waarderingssubsidie wordt afgehandeld in één besluit dat zowel de verlening als de vaststelling inhoudt. Dit is zo geregeld uit het oogpunt van efficiëntie.

Bovenstaande beschikkingen staan allen open voor bezwaar en beroep.

Het opstellen van een subsidiebeleid valt onder de beleidsvrijheid van de gemeente.

4.7.2 Besluit accountantscontrole Provincies en Gemeenten (BAPG)

Met het Besluit Accountantscontrole Provincies en Gemeenten is het toezicht op de

gemeentelijke financiële huishouding verder aangescherpt. Met ingang van de jaarrekening 2004 heeft de gemeentelijke accountant in zijn accountantsverklaring een oordeel te geven over de mate van rechtmatig handelen van de gemeentelijke organisatie. In de gemeentelijke verordeningen zijn de kaders weergegeven voor een rechtmatig financieel beheer.

4.7.3 Wet Maatschappelijke Ondersteuning

De nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) wordt vanaf 1 januari 2007 gefaseerd ingevoerd. De volgende onderdelen worden bij de WMO onder gebracht:

- Wet Voorzieningen gehandicapten (WVG);
- de totale huishoudelijke verzorging;
- Welzijnswet 1994;
- Subsidieregeling diensten bij wonen;
- Subsidieregeling coördinatie vrijwillige thuiszorg en mantelzorg;
- Subsidieregeling collectieve preventieve geestelijke gezondheidszorg;
- Subsidieregeling Vorming Training en Advies Vrijwilligers.

4.7.4 Wettelijke verplichte subsidies

Bij bepaalde producten is de gemeente verplicht subsidies van de Rijksoverheid uit te keren aan instellingen en organisaties. Voorbeeld hiervan is de tijdelijke regeling Specifieke Uitkering Jeugdgezondheidszorg (JGZ).

4.7.5 Autonome subsidies

Autonome subsidies betreffen subsidies die niet vanuit medebewind moeten worden uitgekeerd.

Anders dan bij wettelijke subsidies kan de gemeente zelf beslissen of zij al dan niet tot subsidie verstrekking over gaat.

En voorbeeld van deze autonomie is subsidieverstrekking ten behoeve van de uitvoering van peuterspeelzaalbeleid op basis van de gemeentelijke Verordening peuterspeelzaalbeleid.

4.8 Interne gemeentelijke rolverdeling bij subsidieverstrekking

Het gemeentebestuur is een organisatie die bestaat uit drie bestuursorganen (de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en de raad) met ieder zijn eigen rol.

Deze rollen zijn gebaseerd op de op 7 maart 2002 van kracht geworden wettelijke wijziging in de verhoudingen tussen de raad en het college van burgemeester en wethouders.

Toegepast op de besluitvorming en uitvoering van het Lokaal Sociaal (voorheen Welzijn) Beleid is de taakverdeling als volgt:

- de raad stelt de beleidskaders en (hoofd)doelen vast;

- het college voert binnen deze gestelde kaders en doelen het beleid uit, door het verfijnen van de doelen (uitzetten in specifieke doelstellingen te bereiken binnen een bepaalde periode) en het maken van afspraken met de instellingen;
- het college ziet toe op de feitelijke uitvoering: de geleverde prestaties en de kwaliteit daarvan;
- het college legt verantwoording af aan de raad (die controleert) over de bereikte beleidsdoelen.

4.8.1 Raad, kaderstellende en toezichthoudende rol

Beleid

De hoofdlijnen van het welzijnsbeleid (kaders) moeten door de raad worden vastgesteld en voldoende worden uitgewerkt in meetbaar geformuleerde nagestreefde resultaten (effecten) zodat de raad zijn controle op hoofdlijnen goed kan uitoefenen zonder daarbij vast te lopen op details.

Financieel beleid

Bij verordening stelt de raad (art.212 gem.wet) de uitgangspunten voor het financiële beleid vast. Over de uitvoering van het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie maakt de raad afspraken met het college.

De raad regelt de benoeming van de accountant (art.213 gem.wet) en de wijze waarop de accountant over zijn werkzaamheden rapporteert (Deloitte, 2004).

Het is de raad uitdrukkelijk niet toegestaan de opdrachtverlening aan de externe accountant over te dragen aan het college.

4.8.2 Accountant

Bij de accountantscontrole van de overheidshuishouding wordt aandacht besteed aan de financiële rechtmatigheid (regelmatigheid). De rol van de accountant wordt gedetailleerd uiteengezet in het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG 2004). De accountant moet expliciet een oordeel geven over de rechtmatigheid (regelmatigheid) van het financieel beheer, waarbij eveneens aandacht geschonken moet worden aan de begrotingsrechtmatigheid en het naleven van de gemeentelijke verordeningen. Hieruit vloeit indirect een doelmatigheidstoets voort.

4.8.3 College, bestuurlijke en uitvoerende rol (besturen en beheersen)

De wetgever schrijft dat het college beslist, Gemeentewet art.160 lid 2. Maar niet eerder dan nadat de raad heeft bepaald welke kaders horen bij de publieke taak die hem is gesteld.

Beleid

Het college draagt zodoende zorg voor de goede vertaling van de hoofdlijnen van beleid (strategisch beleid) naar producten en diensten, prestaties en prestatie indicatoren en informatie voorziening aan de raad. Hierbij zorgt het college voor gestructureerde periodieke informatie-uitwisseling tussen de gemeente en (welzijns)organisaties, waarbij met name aandacht is voor de efficiëntie en effectiviteit van de uitvoering door de (welzijns)instellingen.

Financieel beleid

Het college van burgemeester en wethouders is in eerste instantie verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving, de rechtmatigheid van het besteden van middelen. Het college is verantwoordelijk voor de organisatie van de financiële beheershandelingen binnen de grenzen van de begroting. Het college is verantwoordelijke voor bewaking, controle en verantwoording. Het college legt verantwoording af aan de raad (Deloitte, 2004).

4.8.4 Ambtelijke apparaat

Beleid

Het oude gezegde 'politici beslissen en ambtenaren voeren uit' heeft al lang aan waarde ingeboet. Ambtenaren hebben op grond van kennis, beleidsvoorbereidende capaciteiten en budgetverantwoordelijkheden macht. Zij moeten ook beleidsvrijheid hebben om hun taken naar behoren te kunnen uitvoeren. Voor het nemen van de juiste beslissingen is kennis van zaken noodzakelijk (Brans, e.a. 2000).

Financieel beleid

De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de financiële beheershandelingen conform de interne en externe regels binnen de gestelde kaders. Hierbij speelt zij een belangrijke rol op het gebied van beleidsvoorbereiding, interne controle en juridische controle (Deloitte, 2004).

4.8.5 De rekenkamer of rekenkamercommissie

De rekenkamer, of rekenkamercommissie, voert zelfstandig onderzoek uit ten behoeve van de rechtmatigheid, de doelmatigheid alsook de doeltreffendheid van het uitgevoerde beleid.

4.8.6 Welzijnsinstellingen

De welzijnsinstelling is verantwoordelijk voor de levering van producten, diensten en activiteiten ten behoeve van de samenleving. Het doel van deze producten, diensten en activiteiten is het bereiken van een beoogd maatschappelijk effect.

De welzijnsinstellingen hebben daarnaast een signaalfunctie voor het gemeentebestuur. Zij staan het meest direct in contact met de burgers en zijn door hun expertise op het sociaal- maatschappelijk terrein de aangewezen figuur om het gemeentebestuur te adviseren omtrent nodige interventies.

4.8.7 Uitvoering wettelijke taken & subsidies

In het kader van de WMO heeft de gemeente tal van wettelijke taken, zonder dat de wetgever in alle gevallen precies heeft aangegeven wàt de gemeente moet doen. Voor het uitvoeren van deze wettelijke taken verstrekt het rijk middelen aan de gemeente in haar algemene uitkering waaruit de gemeente subsidie aan welzijnsinstellingen verstrekt.

4.9 Conclusie

Het verstrekken van subsidies valt niet onder het belasting regime.

Subsidieverstrekking wordt aangemerkt als instrument om vooraf geformuleerde doelen op het terrein van welzijn te realiseren. Daarmee wordt zoveel gezegd als dat beleid wordt gestuurd op basis van financiering. Hieruit valt af te leiden dat geld het leidend motief zou zijn voor organisaties om gemeentelijk beleid uit te voeren en niet het behalen van de beoogde effecten. Dit valt niet te rijmen met de juridische figuur van de instellingen die het beleid uitvoeren, een stichting die geen winst mag maken, en net zo min komt het overeen met de subsidiefiguur, subsidieverstrekking mag niet leiden tot winstmarges.

Hieruit moet worden geconcludeerd dat beleidsturing op basis van financiering geen zuivere uitspraak is omdat het niet in overeenstemming is met de juridische figuren.

Het proces van subsidieverstrekking daarenboven is complex en omgeven door een veelheid van regels. Voor de betrokkenen, gemeenten en instellingen, vraagt het voldoen aan alle formele aspecten van de figuur van subsidieverstrekking een behoorlijke en tijdrovende inspanning. Daarnaast bindt deze wijze van financieren partijen aan elkaar, niet door overeenkomst of beschikking maar door gewoonterecht dat voor de gemeente leidt tot het verbod op schending van onder andere het vertrouwensbeginsel ten opzichte van de gesubsidieerde partner. Dit leidt weer tot de noodzaak van het construeren van een omslachtig en helder gekaderd proces van ontbinding indien partijen niet langer met elkaar zaken wensen te doen.

Waarom dan de figuur van subsidieverstrekking gebruiken als het gaat om het uitvoeren

van beleid?

Als gevolg van de vergaande professionalisering van de maatschappelijke ondernemers (welzijnsinstellingen) zijn de producten die zij leveren om beleidsdoelen te behalen tegenwoordig helder omschreven en hangt er een duidelijk prijskaartje aan.

Gemeente en maatschappelijk ondernemer kunnen gezamenlijk op basis van ieders expertise en eventueel in overleg met georganiseerde vertegenwoordiging van belangen groeperingen tot overeenstemming komen omtrent de producten die het beste kunnen worden ingezet om vooraf bepaalde beleidsdoelen te behalen. Daarbij is de gemeente de afnemer van de producten van de maatschappelijk ondernemer. De gemeente neemt de producten af omdat zij zelf deze niet maakt. Feitelijk is het gebruik van de producten dus voor de gemeente.

Als deze redenering wordt gevolgd dan leidt dit onherroepelijk tot de conclusie dat de subsidiefiguur wettelijk niet van toepassing kan zijn.

Er is sprake van een aankoop -verkoop relatie waarop de belasting op de toegenomen waarde van toepassing is, BTW (BTW tarief diensten is 19%(bijlage 1)).

Helder beschouwd wordt de omslachtige, tijdrovende en formeel kwetsbare subsidiefiguur krampachtig ingezet als zijnde een (sturings)instrument voor beleidsuitvoering om een belastingafdracht van 19% te voorkomen.

Afdracht van BTW zou kunnen betekenen dat uiteindelijk onvoldoende middelen ter beschikking van de lokale overheid staan om hun wettelijke taken naar behoren uit te voeren.

Er zou dan ook gepleit moeten worden voor een BTW vrijstelling van diensten die geleverd worden aan de lokale overheid ten behoeve van de uitvoering van wettelijke taken.

Daarbij moet de vraag worden gesteld of eventuele terugvordering van BTW afdracht via het BTW compensatie fonds, zoals doorgaans het geval is, in dit geval wel de meest efficiënte en reële optie is.

De figuur van subsidieverstreking blijft dan wel bestaan voor het (mee)ontwikkelen en implementeren van nieuw beleid in de vorm van projecten dan wel pilots, incidentele- of projectsubsidie. Een financiële kostendekkende prikkel voor het ontwikkelen van nieuwe producten dat als risicovol beschouwd kan worden.

De figuur van budgetsubsidie komt dan volledig te vervallen.

In het verlengde hiervan zou de figuur van waarderingssubsidie moeten worden vervangen door donatie.

Hoofdstuk 5 Controle

Inleiding

Met de invoering van de nieuwe gemeentewet op 7 maart 2002 zijn de rollen van de gemeentelijke bestuursorganen opnieuw gedefinieerd (dualisme). Hierbij zijn de rollen van de raad en het college uiteengetrokken en duidelijk begrepen.

De raad heeft de kaderstellende en controlerende bevoegdheden. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering, het dagelijks beleid.

De kaderstellende rol van de raad komt primair tot uiting in verordeningen die de raad moet vaststellen. De raad stelt zelf een beleidskader op, waarin de raad aangeeft welke doelen hij wil bereiken. Gekoppeld aan het beleidskader zit de controlerende taak voor de raad. Of de doelen bereikt zijn en of het beschikbare budget doeltreffend en doelmatig is ingezet, is primair een zorg van de raad. Het raadstoezicht op de uitvoering van het beleid is leidend voor de kwaliteit van het beleid.

Beleid wordt getoetst op drie facetten van uitvoering, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

5.1 Rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid

In algemene zin kan men stellen dat de raad en het college ervoor moeten zorgen dat de activiteiten van de gemeente en de manier waarop daarover verantwoording wordt afgelegd, de toets van de rechtmatigheid moeten kunnen doorstaan (Deloitte, 2006).

Onder rechtmatigheid worden onder andere de volgende aspecten verstaan:

- het in overeenstemming zijn met de relevante wet- en regelgeving van activiteiten en de daarmee samenhangende verplichtingen en bezittingen, uitgaven en inkomsten;
- het ordelijk en controleerbaar inrichten van de financiële en operationele beheersorganisatie;
- het in overeenstemming met relevante wet- en regelgeving verantwoorden van baten, lasten en balansmutaties en overige, niet financiële uitkomsten;
- het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik.

5.1.1 Rechtmatigheid (regelmatigheid)

De verantwoordelijkheden van het college zijn in wet- en regelgeving vastgelegd. Deze verantwoordelijkheden houden onder meer in dat eigen regelgeving moet worden vastgesteld om nader inhoud te geven aan rechtmatig handelen (artt. 212 en 213

gem.wet).

In de verordening die op grond van artikel 212 van de gemeente wet wordt vastgesteld zijn de beleidskaders opgenomen voor onder andere rechtmatigheid, autorisatie, verantwoording en interne controle.

In de verordening die wordt vastgesteld op grond van artikel 213a van de gemeente wet worden de kaders gesteld worden de kaders gesteld voor de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur. In deze verordening wordt ook de controle door een externe accountant geregeld.

In de uitwerking van deze verordeningen komt het verband tot stand tussen de controle op rechtmatigheid en doelmatigheid zowel als doeltreffendheid van het gevoerde (financiële) beleid.

Daarnaast beschikt de gemeente over verdere eigen regelgeving zoals diverse verordeningen waaronder de Algemene subsidieverordening.

Ook de door de raad vastgestelde programmabegroting valt onder de eigen regelgeving.

Het niet naleven van de eigen regelgeving en de externe wet- en regelgeving is onrechtmatig.

De gemeente moet er dus voor zorgen een beheersmechanisme te hebben dat de naleving van de eigen regelgeving en de externe wet- en regelgeving waarborgt en daarmee dus ook het rechtmatig handelen.

Daarbij heeft de raad een wettelijk opgedragen rol als kadersteller en is het college verantwoordelijk voor inrichting en uitvoering van het (beheersings)mechanisme (regels) en zijn de ambtenaren gehouden aan het functioneren volgens die regels.

5.1.2 Doelmatigheid

Het begrip doelmatigheid houdt in dat de gemeente vooraf afgesproken prestaties tracht te realiseren met de inzet van een minimum aan middelen.

Het betreft hier de zogeheten drie w-vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

5.1.3 Doelmatige rechtmatigheid

Het feit dat de middelen zijn aangewend ten behoeve van de afgesproken prestaties bepaalt voor het grootste deel de doelmatigheid. Is dat het geval dan is sprake van de doelmatige rechtmatigheid.

Op zich kan een uitgave doelmatig zijn maar desondanks toch onrechtmatig.

Namelijk, indien de afgesproken prestatie niet in de juiste verhouding staat ten opzichte van de uitvoering in de werkelijkheid.

Dit betekent dat via toetsing van doelmatigheid een tweede toets plaatsvindt op de rechtmatigheid. Het houdt tevens in dat de accountant die belast is met de controle op de rechtmatigheid eveneens, zij het marginaal, zal moeten toetsen op de doelmatigheid.

5.1.4 Doeltreffendheid

Hierbij handelt het zich om het bereiken van de vooraf bepaalde beoogde resultaten. Het verband wordt gelegd tussen de middelen die worden ingezet en de bereikte resultaten.

De resultaatmeting bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds de meting van de prestatie in aantallen en hoeveelheden, anderzijds het daaruit voortvloeiend verwachte maatschappelijk effect.

Indien nu niet aan de prestatie wordt voldaan kan worden gesteld dat de uitgave dus niet rechtmatig is geweest. Ditzelfde geldt voor het maatschappelijk effect. Indien het beoogde maatschappelijk effect niet is bereikt moet worden geconcludeerd dat de uitgave dus niet rechtmatig is geweest.

Dit betekent dus dat de accountant voor het vaststellen van rechtmatigheid verder zal toetsen dan de rechtmatigheid van de uitgave. Hij zal tot op zekere hoogte en binnen het bereik van zijn competentie verbanden leggen met doelmatigheid en doeltreffendheid.

Hierdoor komt het belang van het toetsen van de doeltreffendheid van het beleid, vooraf door de organisatie, eveneens in het licht.

Uit het voorgaande wordt afgeleid dat de toetsing op doeltreffendheid voor wat betreft de prestatiemeting kan worden uitgevoerd aan de hand van vooraf afgesproken kwantiteit. Hetgeen in de praktijk op weinig problemen zal stuiten.

Eenvoud van vaststelling doeltreffendheid op het gebied van het bereiken van het beoogde maatschappelijk effect, beleidsevaluatie, daarentegen is minder voor de hand liggend.

5.2 *Rollen van de diverse actoren in het kader van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid*

actor	rechtmatigheid (regelmatigheid)	doelmatigheid	doeltreffendheid
gemeenteraad	Stelt kaders en controleert	Stelt kaders en controleert	Stelt kaders en controleert
college	Waarborgt inrichting en goede werking van het beheersmechanisme	Doet zelfstandig onderzoek conform art. 213a gem.wet	Doet zelfstandig onderzoek conform art. 213a gem.wet
Ambtelijke organisatie	Niet afzonderlijk, wel als onderdeel van de normale planning- en controlewerkzaamheden.	Niet afzonderlijk, wel als onderdeel van de normale planning- en controlewerkzaamheden.	Niet afzonderlijk, wel als onderdeel van de normale planning- en controlewerkzaamheden.
rekenkamer	Via specifiek gericht onderzoeken.	Via specifiek gericht onderzoeken.	Via specifiek gericht onderzoeken.
Audit committee	Geen specifieke verantwoordelijkheid: houdt toezicht op kwaliteit rapportages en communicatie.	Geen specifieke verantwoordelijkheid: houdt toezicht op kwaliteit rapportages en communicatie.	Geen specifieke verantwoordelijkheid: houdt toezicht op kwaliteit rapportages en communicatie.
accountant	Spreekt oordeel uit over financiële rechtmatigheid, beoordeelt opzet beheersmechanisme en onderzoekt niet financiële rechtmatigheid op verzoek en binnen de grenzen van zijn deskundigheid.	Uitsluitend indien afzonderlijk overeengekomen (op verzoek van de gemeenteraad) en binnen de grenzen van deskundigheid.	Uitsluitend indien afzonderlijk overeengekomen (op verzoek van de gemeenteraad) en binnen de grenzen van deskundigheid.

Fig.7 overzicht van verantwoordelijkheden(bron Deloitte 2004)

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Bij de controlerende rol is het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (BAPG) het minimum uitgangspunt. De raad kan de accountant aanvullende opdrachten verlenen die hij binnen de grenzen van zijn deskundigheid kan uitvoeren. Aangezien de accountant tot opdracht heeft te toetsen op rechtmatigheid zal hij terughoudend moeten zijn ten aanzien van een beoordeling op doelmatigheid.

Het college voert het beleid uit dat is vervat in het raadsprogramma en de programma begroting. Bij deze uitvoering is het college eerst verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen. Het college toets eveneens op risico's en brengt regelmatig verslag uit aan de raad. Het college is verantwoordelijk voor de inrichting van de organisatie op die wijze dat aan alle voorwaarden voor rechtmatig handelen is voldaan. Het instellen van een zelfstandige rekenkamer dan wel een rekenkamercommissie is wettelijk geregeld.

De rekenkamer, of rekenkamercommissie, voert zelfstandig onderzoek uit ten behoeve van de rechtmatigheid, de doelmatigheid alsook de doeltreffendheid van het uitgevoerde beleid.

Een audit committee is niet wettelijk voorgeschreven. Doorgaans wordt een dergelijke commissie samengesteld uit vertegenwoordigers uit de raad, het college en de ambtelijke organisatie. De commissie houdt toezicht op de kwaliteit van de controles en communiceert hierover intern zowel als extern (accountant).

De externe accountant geeft een accountantsverklaring over het getrouwe beeld van de verantwoording, de jaarrekening, en de rechtmatigheid van het (financieel)beheer.

Hoofdstuk 6 **Beleidsevaluatie**

Inleiding

Beleid: “*streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen*” (Blommestein, Bressers en Hoogerwerf (1984).

Beleid voeren is een complex proces waarbij verschillende actoren zijn betrokken van doelgerichte probleemoplossing waarbij verschillende deelprocessen elkaar opvolgen en op elkaar verder bouwen.

De beleidscyclus is een concept waarbij een schematische onderverdeling wordt gemaakt in verschillende fasen.

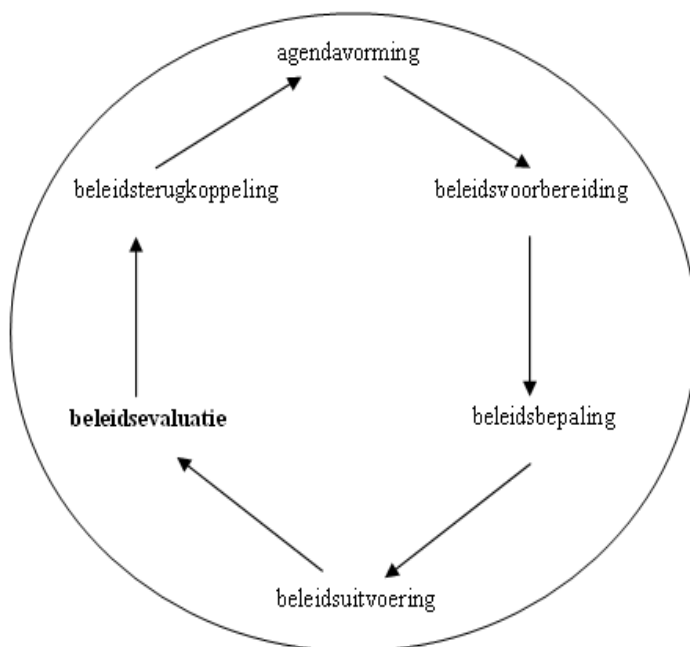


fig. 8 het beleidsproces

- Agendavorming: het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van politiek en beleidsmakers krijgen.
- Beleidsvoorbereiding: er wordt relevante informatie verzameld en geanalyseerd. Er worden adviezen geformuleerd over het te voeren beleid.
- Beleidsbepaling: er worden inhoudelijke beslissingen genomen over het te voeren beleid. Doelen, middelen en tijdspad worden vastgesteld.
- Beleidsuitvoering: beleidsvoornemens worden omgezet in concrete acties met de inzet van de afgesproken middelen op het vastgestelde tijdspad.
- Beleidsevaluatie:
 - a. er wordt beoordeeld of het proces goed verloopt en of bijstelling

noodzakelijk is, alsmede welke consequenties dat kan hebben (terugkoppeling).

- b. er wordt beoordeeld of de beoogde effecten zijn bereikt en of bijstelling zinvol dan wel noodzakelijk is, of het beleid kan worden voortgezet dan wel dient te worden beëindigd.

6.1 Type, fase en motief evaluatie

De uitvoering van beleid heeft tot doel vooraf bepaalde maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Deze doelstellingen worden geformuleerd aan de hand van de behoeften in de samenleving. Om te voorzien in deze behoeften worden middelen ingezet (input) waarmee activiteiten (output) worden uitgevoerd. Het beleid veroorzaakt effecten (outcome) die niet altijd overeenstemmen met de vooruit bepaalde doelstellingen.

Input

Onder input wordt verstaan de doelstellingen gekoppeld aan de middelen waarmee de maatschappelijke opdracht aan instellingen wordt verleend.

Output

Onder output wordt verstaan het geheel aan activiteiten gemeten in aantallen, hoeveelheden en frequenties die worden georganiseerd om de doelstellingen van het beleid te effectueren.

Outcome

Onder outcome wordt verstaan het maatschappelijke effect dat als gevolg van input en output wordt gerealiseerd.

Binnen de beleidscyclus vallen drie fasen te onderscheiden waarin evaluatie plaats kan vinden:

Fase in cyclus	Type evaluatie	motief
Beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling	Ex-ante: planevaluatie	○ ondersteuning planning ○ beleidsleren
beleidsuitvoering	Tussentijds: procesevaluatie	○ verbeteren uitvoering ○ beleidsleren
beleidsbeoordeling	Ex-post: productevaluatie	○ verantwoording ○ beleidsleren

fig.9 het verband tussen beleidsfase, evaluatietype en -motief

6.1.1 Fase in de cyclus beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling

De beleidsvoorbereiding is “het proces van het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op een te voeren beleid” (Hoogerwerf, 1998). Aan de hand van de analyse van het maatschappelijk probleem worden plannen opgesteld aan de hand van diverse scenario’s die moeten leiden tot de oplossing van het probleem.

De voorbereiding gebeurt in overleg met belanghebbenden (beleidsnetwerk).

Met beleidsbepaling wordt bedoeld dat beslissingen worden genomen over de inhoud van het beleid.

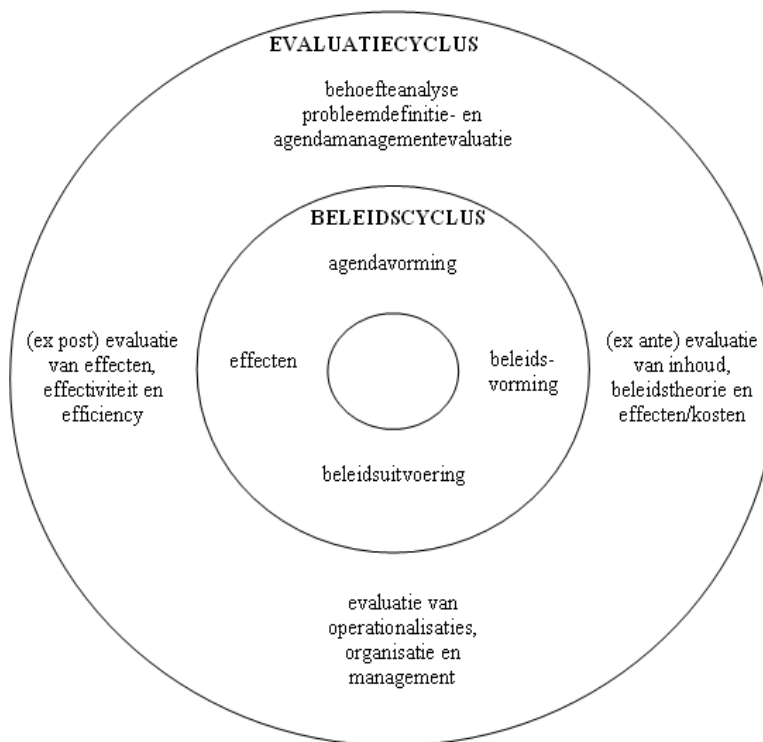


Fig.10 cyclus van beleid & evaluatie

De beslissingen worden genomen door de gemeenteraad.

Beleidsuitvoering

In deze fase worden de door de beleidsbepalers gemaakte beslissingen “binnen een bepaalde tijdsvolgorde in concrete uitvoeringsdaden omgezet ”(Hoogerwerf, 1998). Het gaat om het toepassen van de gekozen middelen (bijvoorbeeld het verstrekken van subsidie) voor de bepaalde doelen. De uitvoering van het beleid valt onder de verantwoordelijkheid van het college.

Beleidsbeoordeling

Het betreft hier de beoordeling van het beleid *achteraf*. In deze fase wordt vastgesteld of het gevoerde beleid tot de beoogde resultaten heeft geleid (effectiviteit). Daarnaast is deze fase van belang voor het vaststellen van efficiëntie en de klantgerichtheid. Deze aspecten zijn bepalend voor de kwaliteit van het gemeentebeleid.

6.1.2 Type van de evaluatie

Ex-ante evaluatie

Een ex-ante evaluatie vindt plaats in een situatie waarin de te ondernemen beleidsacties nog niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd en waarin de te verwachten effecten van die acties moeten worden voorspeld. Een ex-post evaluatie wordt uitgevoerd in een situatie waarin de beleidsacties wel zijn (of worden) ondernomen en waarin het wel of niet optreden van de effecten van de acties (eventueel) kan worden geanalyseerd. Wanneer beleidsacties nog niet zijn afgelopen is een ex-interim evaluatie mogelijk (Blommestein, Bressers & Hoogerwerf 1984).

Dit betekent dat tijdens de beleidsvoorbereiding kan ex-ante (evaluatie vooraf) worden geëvalueerd. Deze evaluatie vooraf heeft tot functie de beleidsplanning te ondersteunen.

Ex-interim evaluatie

Tijdens de beleidsuitvoering kan tussentijdse evaluatie plaatsvinden. Deze tussentijdse evaluatie heeft tot doel mogelijke verbeteringen toe te passen. Daarnaast levert tussentijdse evaluatie een leerbijdrage aan de betrokken organisaties.

Ex-post evaluatie

In de laatste fase vindt de ex-post beleidsbeoordeling plaats. Deze ex-post beleidsbeoordeling wordt gedaan voor de verantwoording van het gevoerde beleid en de daarbij ingezette middelen. Het betreft hier een tweeledige evaluatie: op prestatie indicatoren (output) en maatschappelijk effect (outcome).

6.1.3 Motief

Ondersteuning planning

In deze fase, voorbereiding en bepaling van het beleid, kan evaluatie een ondersteunende rol bieden bij de beoordeling van de beleidsproblematiek. Het betreft hier draagwijdte, dringendheid (prioriteit) als ook het bepalen van de relevantie van het beleidsprobleem.

Verbeteren uitvoering

Een evaluatie kan worden uitgevoerd uit het oogpunt van het verbeteren van de uitvoering. Een organisatie kan aan de hand van de evaluatie de uitvoering beter

afstemmen op de geformuleerde doelstellingen. Een evaluatie in deze fase kan ook leiden tot het tussentijds bijstellen van het beleid.

Verbeteringen kunnen gericht zijn op financiële middelen zowel als diensten.

Doorgaans staan bij evaluaties vanuit dit motief de processen centraal.

Verantwoording

De derde reden om te evalueren wordt gevormd uit democratisch zowel als management oogpunt. Democratisch in de zin van:

- zijn de doelstellingen die zijn geformuleerd aan de hand van het geagendeerde maatschappelijk probleem gehaald?
- Werden de middelen efficiënt ingezet?
- Zijn de effecten daadwerkelijk toe te schrijven aan het beleid?
- Zijn de bereikte effecten duurzaam en zo ja in welke mate? (beleidsimpact op lange termijn).

Voor wat betreft het management richt evaluatie in deze fase zich op het proces van de beleidsvoering als geheel.

Beleidsleren

Evaluatie die plaatsvinden vanuit dit motief zijn erop gericht het verband te achterhalen tussen de problematiek, de logica van het geformuleerde beleid en de beleidsresultaten. Het doel van deze evaluatie is om meer te leren over de doeltreffendheid van de inzet van beleidsinstrumenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen:

- single-loop learning: de nadruk ligt op het verbeteren van de keuze van de instrumenten (middelen) voor de uitvoering van het beleid;
- double-loop learning: hierbij gaat men een stap verder door ook de logica achter het beleid (beleidstheorie) te evalueren.

(De Peuter e.a. 2007)

6.2 Van doelmatigheid naar doeltreffendheid

Zoals uit het voorgaande blijkt toetst ex-ante beleidsevaluatie de te verwachten maatschappelijke effecten van beleidsalternatieven in relatie tot maatschappelijke kosten vooraf aan de beleidsuitvoering. De ex-interim beleidsevaluatie betreft toetsing gedurende het traject van de uitvoering van het beleid op gelijke aspecten waarbij van het moment in beleidsuitvoering gebruik kan worden gemaakt om de uitvoering bij te stellen, te verbeteren.

Ex-post beleidsevaluatie betreft het achteraf vaststellen of de beoogde beleidsdoelen zijn bereikt door middel van het inzetten van de diverse beleidsinstrumenten. Bij de ex-post beleidsevaluatie wordt getoetst op het niveau van operationele- zowel als strategische doelstellingen. Het betreft de doelmatigheid zowel als de doeltreffendheid van het beleid.

Deze beoordeling achteraf bepaalt uiteindelijk of het beleid succesvol is geweest of niet en is zodoende bepalend voor de democratische controle, de verantwoording van de raad aan de burgers ten aanzien van het realiseren van de gevraagde en toegezegde maatschappelijke effecten.

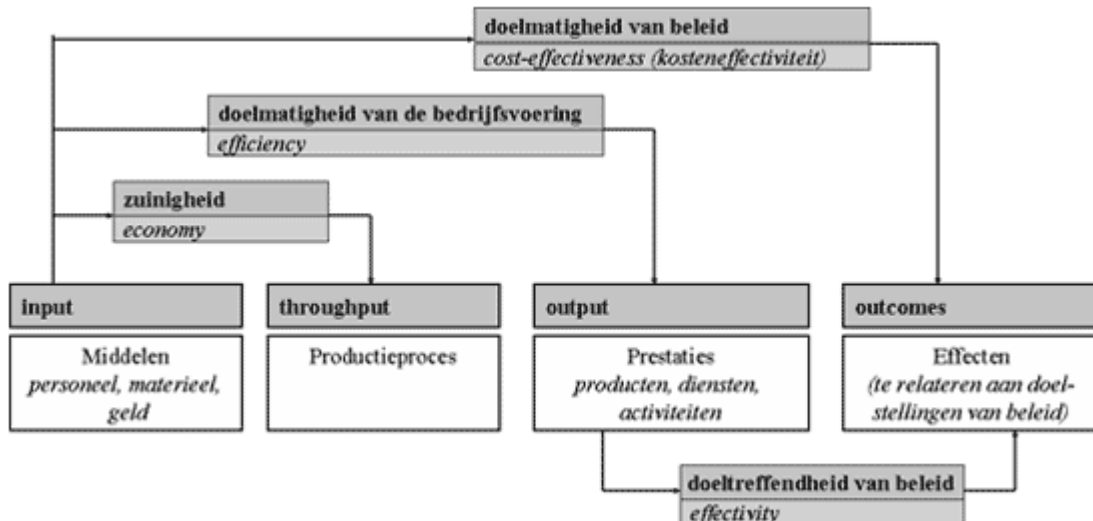


Fig.11 van doelmatigheid naar doeltreffendheid

6.3 ***Ex-ante evaluatie instrumenten***

In grote lijnen vallen de ex-ante evaluatie instrumenten onder te verdelen in financieel gerelateerde- en niet financieel gerelateerde instrumenten:

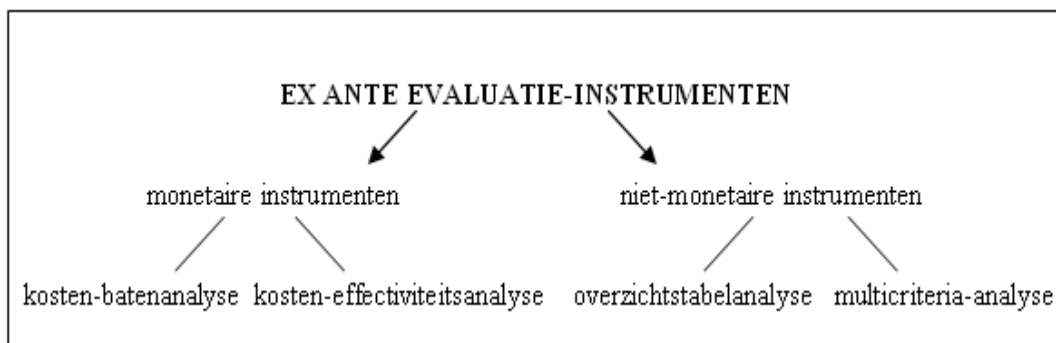


Fig.12 overzicht ex-ante evaluatie instrumenten

6.3.1 **Kosten, baten en effectiviteit**

Vooraf aan de beleidsuitvoering wordt geraamd wat de kosten van de uitvoering zijn en hoe zich de kosten verhouden tot de te bereiken gewenste effecten. Indien de kosten de baten zouden overschrijden zou dat aanleiding kunnen zijn om van de beleidsuitvoering af

te zien.

6.3.2 Doelstelling gerelateerde activiteiten

Eveneens voorafgaand aan de uitvoering wordt geanalyseerd of de activiteiten het beoogde effect teweeg zullen brengen. Indien de analyse negatief uitvalt is het beter af te zien van de beleidsuitvoering.

6.4 Ex-post evaluatie-instrumenten

Er bestaat een verschil tussen evaluatie en evaluatieonderzoek.

Voor evaluatieonderzoek wordt gebruik gemaakt van een sociaal-wetenschappelijke methodologie. Voorbeelden daarvan zijn situatieonderzoek, effectenonderzoek, doelbereikingsonderzoek en effectiviteitonderzoek.

Om onderzoek te verrichten om wetenschappelijk aan te tonen dat er een causaal en enkelvoudig verband bestaat tussen het bereiken van beleidsdoelstellingen en de ingezette instrumenten (het beleid), wordt idealiter uitgegaan van een testgroep en een controlegroep.

Bij ex-post beleidsevaluatie op het gebied van gemeentelijk welzijnsbeleid bestaat geen controlegroep, hetgeen het vaststellen van een enkelvoudig causaal verband tussen het maatschappelijk probleem en de oplossing daarvan door middel van het ingezette beleid aanzienlijk bemoeilijkt.

Daarnaast vindt beleidsuitvoering plaats in een complexe samenleving.

Dat heeft tot gevolg dat voorondersteld moet worden dat de oorzaken voor het bereiken van beleidsdoelstellingen, aangenomen dat dezen worden bereikt, divers zijn.

Dit heeft tot gevolg dat rekening gehouden moet worden met meer variabelen in het onderzoek en dat resulteert in de toepassing van een multivariate onderzoeksmethode.

6.4.1 Ex-post evaluatie: doelmatigheid

Voor het vaststellen van de doelmatigheid van het beleid kan gebruik worden gemaakt van prestatie-meetsystemen zoals bijvoorbeeld de Balanced Scorecard (bijlage 3) het EFQM- of INK model (bijlagen 4 en 5). Hierbij worden prestaties gemeten aan de hand van vooraf bepaalde streefwaarden.

In het geval van subsidieverstrekking worden deze streefwaarden prestatie indicatoren genoemd. Het betreft bijvoorbeeld aantallen deelnemers, frequentie deelname of bezoek gemeten ten opzichten van een eerder meetpunt in tijd.

6.4.2 Ex-post beleidsevaluatie, doeltreffendheid

Bij ex-post beleidsevaluatie aangaande de doeltreffendheid van het beleid worden drie vragen beantwoord:

- Wordt het beleidsdoel gehaald?
- Heeft het beleid hieraan een bijdrage geleverd?
- Is deze bijdrage kosten effectief geweest?

Doeltreffendheid staat in beleidsevaluatie centraal.

Daarbij is doorgaans het beleid dat is ingezet en uitgevoerd niet de enige variabele die van invloed is geweest op het al dan niet realiseren van de doelstellingen. Niet ten onrechte kan de vraag worden gesteld of de doelstellingen dankzij of ondanks het beleid zijn behaald, indien ze zijn behaald.

Een manier om te onderzoeken of en zo ja in hoeverre het ingezette beleid daadwerkelijk van invloed is geweest op een vastgesteld maatschappelijk effect kan worden onderzocht door middel van de toepassing van de multivariate onderzoeksmethode.

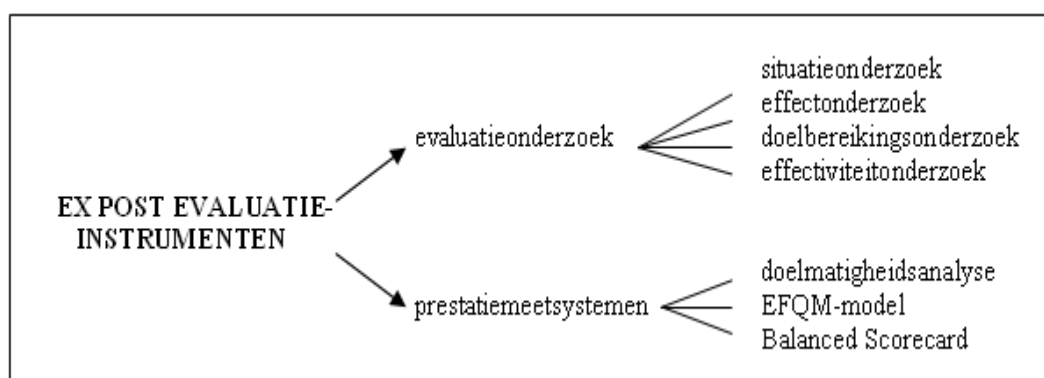


Fig.13 overzicht ex-post evaluatie instrumenten

6.5 Monitoring als ondersteunende functie voor evaluatie

Een monitorsysteem volgt gaandeweg de ontwikkelingen van de uitvoering van beleid. Er wordt systematisch en doorlopend informatie verzameld ten behoeve van het management, het beheersen van de uitvoering. Deze informatie kan in een later stadium worden gebruikt in de evaluatie.

Vanuit de integrale benadering van de beleids- en beheerscyclus van de (lokale)overheid heerst de mening dat evaluatie doorlopend moet worden uitgevoerd en niet alleen in de laatste fase (ex-post). Dit betekent dat evaluatie en monitoring complementair zijn om het beleid te ondersteunen en belanghebbenden te informeren.

6.6 Conclusie

Het motief van de evaluatie van beleid betreft in het kader van deze scriptie de verantwoording achteraf aan de raad van het inzetten van subsidiemiddelen om de door de raad maatschappelijke beoogde effecten te bereiken.

Hierbij lijkt het toepassen van een ex-post evaluatie voor de hand te liggen.

Het nadeel van de ex-post evaluatie is met name gelegen in het achteraf verzamelen van primaire data over het proces van de beleidsuitvoering en de geconstateerde effecten.

Uit het onderstaande schema valt af te lezen dat gebruikmaking van secundaire data een belangrijke ondersteuning voor de evaluatie kan bieden.

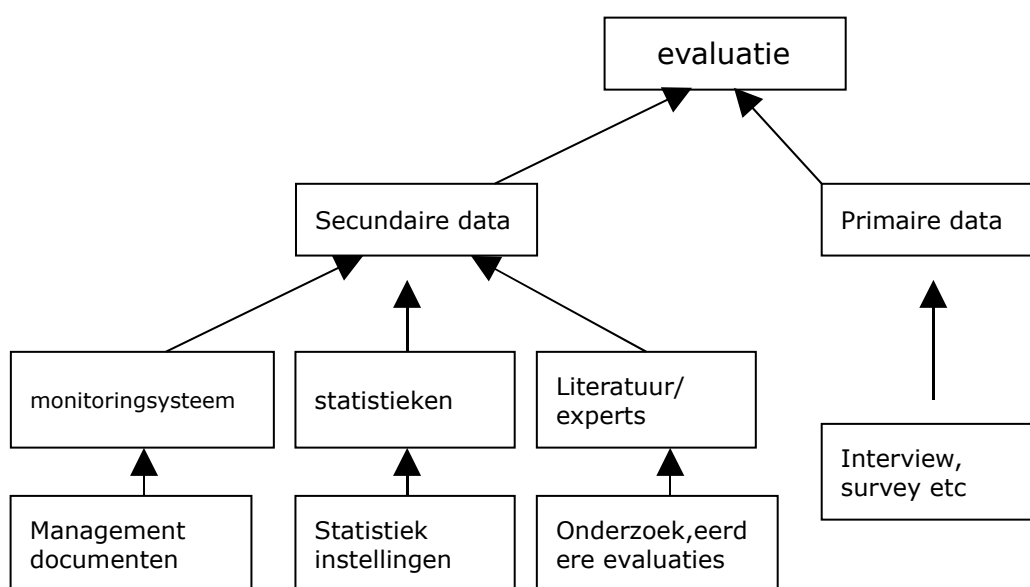


Fig.14 bronnen data evaluatie

Hieruit moet worden geconcludeerd dat beleidsevaluatie ten behoeve van verantwoording achteraf niet alleen achteraf dient plaats te vinden. Gaandeweg de uitvoering van het beleid is het wezenlijk efficiënter om data te verzamelen.

Een bijkomend voordeel is dat de verzameling van data tijdens het proces van de beleidsuitvoering ook door anderen dan de evaluator kan worden gedaan.

Indien wordt geopteerd voor beleidsontwikkeling door de actoren van een gedefinieerd beleidsnetwerk, kunnen de diverse actoren data verzamelen en aanleveren voor de evaluatie.

De evaluatie krijgt daarbij een meerwaarde, namelijk het biedt momenten waarop gezamenlijk tot bijsturing van de uitvoering kan worden geopteerd indien de data, ten

opzichte van de vooraf geformuleerde criteria teveel blijken te gaan afwijken.

Het verzamelen van data tijdens de beleidsuitvoering heeft daarnaast tot voordeel dat variabelen die eveneens effect zouden kunnen hebben op het behalen van de beoogde resultaten ten tijde van de uitvoering in beeld komen en worden geregistreerd.

Hoofdstuk 7 Het evaluatie ontwerp

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste stap die moet worden gezet in het evaluatieproces: het structureren en plannen van de evaluatie. Het structureren en plannen van de evaluatie is van even groot belang als het structureren en plannen van beleid. Beide planningen moeten namelijk gelijktijdig, dat wil zeggen parallel en verbonden aan elkaar, plaatsvinden.

7.1 Volgorde van een evaluatieproces

Vooraf aan het evaluatieproces zal moeten worden ingeschat of, in hoeverre en in welke fase het evaluatie onderwerp geëvalueerd kan worden (evaluability assessment).

De beslissing om te evalueren valt altijd af te leiden van een evaluatiemotief. Het motief voor de evaluatie bepaalt op zijn beurt het ontwerp waarvan de uitvoering het logische gevolg is. De uitkomst kan worden gebruikt ter verantwoording of heeft invloed op de beleidsuitvoering dan wel verdere(nieuwe)beleidsontwikkeling afhankelijk van het motief dat heeft geleid tot de evaluatie.

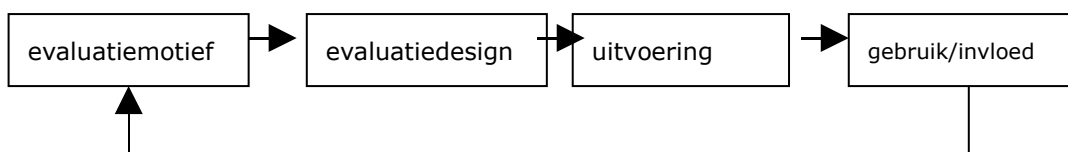


Fig.15 logische volgorde in een evaluatieproces

7.2 Bepaling van het beleidsonderwerp de stakeholders

De eerste stap bij het ontwerpen van het evaluatieproces is het bepalen van het beleidsonderwerp dat geëvalueerd wordt.

Daarbij worden de volgende onderdelen gedefinieerd:

- bestuurslaag;
- beleidsinhoud en context;
- afbakening van tijd;
- afbakening van ruimte.

Het helder formuleren wat men over het onderwerp wenst te weten betekent dat er een keuze gemaakt moet worden voor wat betreft de aandachtspunten die onderzocht moeten worden. Om tot die keuze te kunnen komen dient vooraf vastgesteld te worden wie

daartoe de belanghebbenden zijn (stakeholders). Het is noodzakelijk vooraf te weten wie de informatie wil hebben om uiteindelijk een selectie te kunnen maken van evaluatievragen en –criteria. De selectie van deze stakeholders hangt af van onder andere de volgende factoren:

- evaluatie motief;
 - kaders van het te evalueren onderwerp;
 - evaluatie vragen;
 - politieke gevoeligheid van de informatie;
 - het belang dat aan inspraak en participatie van de stakeholders wordt gehecht.
- (De Peuter e.a. 2007)

7.3 Vraagstelling

Er kan worden uitgegaan van een viertal typen vraagstelling:

- beschrijvende vragen;
- causale vragen;
- normatieve of prescriptieve vragen;
- voorspellende vragen.

Bij het maken van een keuze voor wat betreft het type vraag en het formuleren van de vragen verdienen de volgende punten aandacht:

- voor wie is de informatie bestemd? Wie zal de evaluatieresultaten gebruiken?
- zal het antwoord op de vraag nieuwe informatie opleveren?
- bevat het antwoord belangrijke informatie om beleidskeuzes te maken?
- brengt de vraag de afbakening en/of de begrijpelijkheid van de evaluatie niet in gedrang?
- zal het antwoord op de vraag daadwerkelijk een impact hebben op het beleid?
- is het mogelijk de vraag te beantwoorden, gegeven de beperking op het vlak van capaciteit (budget, personeel, tijd en expertise)?
- is het mogelijk de vraag te beantwoorden, gegeven de beleidscontext (stand van zaken beleid, beschikbaarheid en/of verzamelbaarheid van data, politieke gevoeligheid etc)?

Vragen die om enige reden (nog) niet beantwoord kunnen worden vallen buiten het onderzoek.

Een evaluatievraag bevat één evaluatiecriterium. Het betreft in grote lijnen de volgende criteria:

- beleidsrelevantie: de mate waarin de doelstellingen tegemoet komen aan de

- maatschappelijke noden en behoeften;
- interne coherentie: de mate waarin de strategische en operationele doelstellingen een samenhangend geheel vormen;
 - externe consistentie: de mate waarin de doelstellingen passend zijn aan de doelstellingen binnen andere beleidsterreinen;
 - technische efficiëntie: de verhouding tussen input en output;
 - doelbereiking: de mate waarin doelstellingen, ambitie niveaus of normen worden gehaald;
 - effectiviteit: de mate waarin de geobserveerde effecten of veranderingen toe te schrijven zijn aan de beleidsoutput;
 - kosteneffectiviteit: de verhouding tussen input en effect;
 - duurzaamheid van effecten: de mate waarin de effecten blijven bestaan na de beëindiging van het beleid;
 - adequaatheid van effecten: de mate waarin de effecten of veranderingen tegemoet komen aan de maatschappelijke vraag;
 - draagvlak voor het beleid: de mate waarin de doelstellingen, maatregels en instrumenten van het beleid aanvaard worden door de stakeholders, en in het bijzonder de doelgroep;
 - sterkte van de achterliggende beleidslogica: de mate waarin aannames achter een beleidsinitiatief doordacht en onderbouwd zijn.

7.4 Planning van de uitvoering

Kern van de evaluatie is het verzamelen van gegevens. Daarbij dient te worden uitgegaan van de volgende vragen:

- Welke gegevens en informatie zijn noodzakelijk?
- Welke bronnen zijn beschikbaar?
- Welke methoden en technieken zijn mogelijk?
- Welke tijdslimiet en frequentie van gegevens verzameling zijn relevant?

7.5 Formuleer een evaluatie opdracht (evaluatiebestek)

In een evaluatie-bestek worden alle kaders en randvoorwaarden van het evaluatieonderzoek opgenomen en beschreven.

Het opstellen van een goed evaluatie-bestek is van belang om te controleren of alle stappen en onderdelen van het evaluatieonderzoek binnen de juiste kaders, onder de correcte omstandigheden, binnen het bepaalde tijdsbestek en binnen het financiële kader zijn uitgevoerd.

Het betreft met name de volgende bestanddelen :

- wettelijke kader en opdrachtgever;
- beleidsmatig onderwerp en bereik van de evaluatie;
- opzet en stakeholders;
- evaluatie-vragen en -criteria;
- beschikbare gegevens en informatie;
- methode en technieken voor data verzameling, analyse en beoordeling (richtlijnen);
- tijdslijn;
- indicatief budget;

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is ingegaan op de stappen die moeten worden gedaan in het evaluatie-proces: het structureren en plannen van de evaluatie. Het structureren en plannen van de evaluatie is van even groot belang als het structureren en plannen van beleid. Beide planningen moeten namelijk gelijktijdig, dat wil zeggen parallel aan elkaar, plaatsvinden.

Evaluatie is gebaseerd op de analyse van verzamelde gegevens over de inhoud en het effect van het beleid. Het verzamelen van gegevens verloopt het meest efficiënt indien dat gelijktijdig met de uitvoering van het beleid verloopt. Het verzamelen van gegevens achteraf wordt bemoeilijkt doordat de uitvoering van het beleid achteraf gereconstrueerd moet worden. Dit wordt duidelijk zichtbaar bij de onderzoeksopdrachten en de gegevens uitvraag van rekenkamers(-commissies) waarbij bijvoorbeeld onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit van het verstrekken van subsidies ten behoeve van het welzijnswerk. Ook de variabelen die van invloed kunnen zijn geweest op het vastgestelde effect moeten achterhaald worden en gereconstrueerd. Dit is niet alleen omslachtig, het proces van reconstructie is ook risicovol, interpretatie van gegevens achteraf wordt gekleurd door de kennis van het moment en verliest daardoor aan validiteit.

Afhankelijk van het motief om te evalueren leidt dit tot de conclusie dat een ex-post evaluatie alleen van gevoerd beleid omslachtig en tijdrovend is waarbij de validiteit niet gewaarborgd is.

Het verzamelen van data gaandeweg de beleidsuitvoering ligt meer voor de hand.

Hieruit moet worden geconcludeerd dat vooraf aan de uitvoering van het beleid de evaluatie gepland moet worden (opstellen evaluatie-bestek), dat vooraf bepaald moet worden welke criteria worden gehanteerd en welke afspraken worden gemaakt over de uitvoering van de evaluatie tijdens de fasen van het beleid.

Hoofdstuk 8 Conclusie

Het goede goed doen

Bij aanvang van deze scriptie was het onderzoek meer gericht op ex-post evaluatie van het effect dat met subsidie middelen bereikt was, waarbij de nadruk eerder lag op subsidieverstrekking dan op evaluatie.

De aanleiding hiervoor is gelegen in het feit dat zovele rekenkamers en rekenkamercommissies in den lande onderzoek naar subsidieverstrekking, de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, opnemen in hun onderzoeksprogramma's. Een korte zoektocht via Google "rechtmatigheid subsidie" levert een tal van onderzoeksrapporten van rekenkamers en rekenkamercommissies.

De bevindingen uit de onderzoeken richten zich op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking.

Het proces van subsidieverstrekking, de rechtmatigheid of eerder regelmatigheid, is bij wet geregeld, zoals in hoofdstuk 4.7. beschreven is. De toets op rechtmatigheid is gekoppeld aan die van de doelmatigheid. Namelijk middelen die niet voor het juiste doel zijn uitgegeven en waarbij er niet ook gelijktijdig sprake is van kosten effectiviteit zijn onrechtmatig besteed. Ook de toets op de doeltreffendheid is wederom gekoppeld aan die van de doelmatigheid en per extentie aan die van de rechtmatigheid.

Zoals in de inleiding al is gesteld zijn de toetsen op regelmatigheid, rechtmatigheid en doelmatigheid niet al te ingewikkeld. De gemeente moet het juridische kader goed geregeld hebben en de organisatie moet conform deze wettelijke grondslag, naast die van de Algemene wet bestuursrecht, handelen. Ditzelfde geldt overigens voor de aanvrager van subsidie.

Hiervoor zijn werkschema's te bedenken(bijlage 6) waarbij de organisaties, verstrekker van subsidies en de ontvanger van subsidies, hun stappen kunnen controleren. Dat dit proces lang niet altijd vlekkeloos verloopt mag blijken uit de rapporten van de diverse rekenkamers, rekenkamercommissies. Vaak schort het aan de rechtmatigheid, lees hier de regelmatigheid. Niet tijdig genomen besluiten, onvolledige dossiers, onvoldoende verantwoording van de aanvrager bij vaststelling van de subsidie.

Met de doelmatigheid is het over het algemeen redelijk gesteld. De doeltreffendheid blijkt echter de nodige vragen op te roepen.

Wanneer kun je nu zeggen dat de ingezette middelen, de subsidie, doeltreffend is geld het leidend motief. Zodra het woord subsidie aan de orde komt wordt niet zijn geweest? Eerder al, in hoofdstuk 4 is betoogd dat de vraag eigenlijk helemaal niet gaat over de doeltreffendheid van de inzet van de subsidie. Het gaat uiteindelijk om het doelbereik en de doeltreffendheid van beleid. Hoe dat wordt gefinancierd is van een ondergeschikte belang.

Hoe de spraakverwarring ontstaat is op zich verklaarbaar. In onze maatschappij is geld het leidend motief. Zodra het woord subsidie aan de orde komt wordt niet zijn geweest? gedacht aan het feit dat het slechts een middel is als iedere vorm van financiegedacht aan het feit dat het slechts een middel is als iedere vorm van financiering. Daarnaast leeft, gekoppeld aan deze gedachte, nog steeds het idee, of eerder het gevoel, dat subsidie verstrekken het weggeven van geld om niet betekent. Wordt niet alles met subsidie gerealiseerd, dus gratis? Als je subsidieverstrekking op de plaats zet waar het thuis hoort, namelijk wijze van financieren om beleidsdoelen te realiseren, dan wordt het duidelijk dat deze wijze slechts getoetst hoeft te worden door de accountant om te weten of de financiering correct heeft plaats gevonden, volgens de regels dus regelmatig.

Verder, op basis van het gevoel dat leeft over subsidieverstrekken, heeft dit als negatief bijverschijnsel dat de subsidieontvanger ook nauwelijks serieus genomen wordt. Dit gevoel valt terug te voeren op de wijze waarop welzijnsinstellingen zijn ontstaan. In de plaatselijke politiek gaat men al snel voorbij aan het feit dat de instellingen zich hebben ontwikkeld tot professionele maatschappelijke ondernemers.

Het gevoel dat bestaat over de subsidiefiguur en het gevoel dat leeft over de welzijnsinstellingen veroorzaken een door gebrek aan vertrouwen en respect gevoed spanningsveld.

De maatschappelijk ondernemer op zijn beurt voelt zich als professional niet serieus genomen. Bovendien is de maatschappelijk ondernemer vaak de speelbal van ad hoc bezuinigingen van de gemeente. Het kan allemaal wel voor wat minder zo men denkt, waarbij dan voorbij wordt gegaan aan het feit dat professionaliteit niet gratis is. Zo is de cirkel rond en blijven we geconfronteerd worden met wederzijds gebrek aan vertrouwen en respect.

Subsidieafhankelijkheid van de maatschappelijk ondernemer ten opzichte van de gemeente maakt het er niet beter op. De maatschappelijk ondernemer heeft, en misschien niet eens ten onrechte, het gevoel slachtoffer te zijn van politieke willekeur.

Er is nogal wat aan de hand in welzijnsland. Dat het probleem wederzijds is onderkend en dat er door een aantal maatschappelijke ondernemers en gemeenten serieus aan wordt gewerkt mag blijken uit het WILL-project (bijlage 9) en de opvolging daarvan servicepunt welzijnsinformatie landelijk (bijlage 10).

Op basis van het bovenstaande is mijn pleidooi (conclusie van hoofdstuk 7) om de uitvoering van bestaand en doorgaand beleid, dat weliswaar onderhevig is aan verandering in de tijd maar nooit op dramatische wijze, uit de subsidieverstrekking te halen, hiervoor een inkooprelatie in de plaats te regelen waarvoor een BTW vrijstelling wordt gegeven, nog niet zo vreemd. Indien dit stuit op (EU)regelgeving ligt hier een politieke opdracht.

Nu op basis van het voorgaande is vastgesteld dat rechtmatigheid, regelmatigheid, op zich niet echt een probleem is en doelmatigheid evenmin, blijft doeltreffendheid voor onderzoek over.

Dit is een moeilijk en met name ingewikkeld onderwerp.

Hoe stel je vast dat beleid doeltreffend is geweest?

Doorgaans reikt de verantwoording over doeltreffendheid niet verder dan een kwantitatieve.

Meer getallen en tabellen terwijl waar het om gaat is wat er nu merkbaar is. Is er doelbereik en in hoeverre speelde doeltreffendheid van het beleid daarbij een rol?

De huidige ontwikkelingen volgend op het gebied van het formuleren van beleid, van strategisch naar operationeel, aangenomen dat dit allemaal loopt zoals het moet, dan zien we dat doelstellingen SMART (bijlage 11) worden geformuleerd, dat hieraan prestatie indicatoren worden gekoppeld en dat blijkbaar aan het einde van de rit aan de hand van de prestatie indicatoren (kwantitatieve data) kan worden vastgesteld of het beleid doeltreffend is geweest.

Alleen, het SMART formuleren van doelstellingen en koppeling aan prestatie indicatoren leidt niet tot het kunnen vaststellen van het effect van het beleid, het succes kan daarmee niet worden gemeten en dus weet je nog steeds niet of het beleid moet worden voortgezet of niet.

Gevoelsmatig kunnen we zeggen of iets werkt of niet. Daarmee houden we een slag om de arm of de werking wordt veroorzaakt door het beleid en het beleid dus doeltreffend is geweest.

Dus gaan we een stap verder.

Het onderzoek richt zich op de vraag welke aanwijzingen ons kunnen vertellen of iets goed gaat, aansluitend op hoe je die informatie regelmatig kunt krijgen en uiteindelijk wie voor die informatie kan zorgen.

Dan moeten we terug naar de basis van het beleid. De beleidsvoorbereiding. In hoofdstuk 6 werd betoogd dat beleidsvoorbereiding en uitvoering een zaak is die ons allemaal aangaat. Zodoende moeten ook alle belanghebbenden op een geregelde wijze daaraan meewerken, het beleidsnetwerk.

Hiermee is de vraag wie de data verzamelt en aan levert beantwoord.

Datzelfde beleidsnetwerk zal ook het proces van evaluatie vaststellen en uitvoeren. Daarover worden afspraken gemaakt. Beide processen lopen gelijk op en de gemeente regisseert.

De actoren in beleidsnetwerken maken zelf al vaak gebruik van diverse middelen om tevredenheid van de gebruikers te meten. Deze resultaten vormen samen de data waarop je gemeenschappelijk vaststelt of beleid effectief is. Hieronder vallen klant tevredenheid onderzoeken (KTO), benchmarks maar ook een goed uitgevoerde dorpsspiegel is van grote waarde. Voor alle input van data geldt dat de onderzoeken waaruit de data voortvloeien gedegen moeten zijn voorbereid, volgens de wetenschappelijke normen die daarvoor gelden.

Als simpel voorbeeld moet je tevoren bepalen dat de uitkomsten alleen worden meegewogen als meer dan 65% van de doelgroep ook respondent is. Hieruit valt

eveneens af te leiden dat er een eenduidige omschrijving van doelgroepen moet zijn. Dat zijn zo de randvoorwaarden voor onderzoek.

Voorts zijn er andere randvoorwaarden zoals zorgen dat je goed opgeleide mensen in de organisatie hebt, dus ook zorgen voor goede opleidingen. Het in huis hebben van kennis is essentieel, te meer daar vaak wordt geopteerd om externen te betrekken bij de uitvoering van opdrachten. Iemand zal moeten kunnen beoordelen of het geleverde werk goed en getrouw is. Verdere randvoorwaarden zijn genoemd in hoofdstuk 9, aanbevelingen.

Hoofdstuk 9 Beleid & evaluatie: aanbevelingen

9.1 Stappenplan beleid en evaluatie

Beleids evaluatie is een proces en moet als een proces vormgegeven worden.

Het proces van beleidsevaluatie bestaat uit drie fasen:

- de ex-ante evaluatie;
- de ex-interim evaluatie;
- de ex-post evaluatie.

Dit betekent dat gelijktijdig aan het stappenplan voor het ontwikkelen van beleid, het plan voor de evaluatie moet worden geformuleerd.

Het monitoren van de uitvoering vindt plaats vanaf het moment van implementatie.

In totaal betreft het de uitvoering van de volgende stappen:

1. isoleer het maatschappelijk probleem;
2. stel aan de hand daarvan een probleemboom op;
3. stel de aard van het probleem vast;
4. breng het daarbij passende beleidsnetwerk in kaart;
5. bepaal het belang en doel van iedere actor;
6. breng helder in beeld wie wat van elkaar krijgt, beperk dit niet tot financiële middelen;
7. organiseer structureel overleg, de sociaal- maatschappelijke agenda;
8. formuleer in samenwerking met het beleidsnetwerk aan de hand van de probleemboom beleidsalternatieven en de daarbij passende doelstellingen, van groot naar klein, dat wil zeggen van strategisch naar operationeel;
9. voer een ex-ante evaluatie uit naar de haalbaarheid van de beleidsalternatieven, maak een keuze;
10. formuleer in samenwerking met het beleidsnetwerk de operationele doelstellingen SMART;
11. koppel prestatie indicatoren aan de operationele doelstellingen;
12. koppel effectmeting aan de strategische doelstellingen;
13. spreek af wie zorgt voor welke aspecten van de doorlopende monitoring;
14. terugkoppeling ten behoeve van lering en verantwoording.

Het stappenplan voor preventief beleid wordt op dezelfde wijze gestalte gegeven, met dien verstande dat het schema afwijkt op de eerste twee punten, hier gaat het namelijk om het veronderstellen van een maatschappelijk probleem en het opbouwen van een veronderstelde probleemboom.

Implementatie bij bestaand beleid:

Indien wordt uitgegaan van het evalueren van bestaand beleid wordt eigenlijk de ex-post evaluatie toegepast. Voor een goede toepassing zal, in afwijking van het voorgaande, reconstructie van het beleid moeten plaatsvinden. Aan de hand daarvan zullen de doelstellingen alsnog SMART geformuleerd moeten worden.

Daartoe worden de volgende stappen uitgevoerd:

- breng het bestaand beleid op een specifiek terrein in beeld;
- voer met een nulmeting uit hoe het bestaand beleid *wordt ervaren*;
- reconstrueer aan de hand van de twee bovenstaande stappen de beleidstheorie;
- reconstrueer vervolgens de mogelijke (prestatie) indicatoren;
- formuleer alsnog de ontbrekende SMART doelstellingen.

9.2 Randvoorwaarden

Om tot een een betere waarborg te krijgen voor succesvolle uitvoering van beleid is aandacht voor de volgende aspecten van belang.

Beleidsnetwerk

Het betreft hier het gecoördineerd samenwerken van verschillende organisaties. Daarbij moet aandacht geschonken worden aan de verschillen in kennis, belangen, taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, persoonlijke ambities.

In het beleidsnetwerk gaat het met name om het juiste evenwicht tussen het autonoom handelen van de diverse actoren en samenwerking.

Om met elkaar te kunnen samenwerking moet er een basis zijn vertrouwen in elkaar, respect en erkenning voor en van elkaars kennis en professionaliteit.

Risico: samenwerking kan tot een verlies aan verantwoordelijkheid leiden. Het 'probleem van de vele handen' kan ontstaan, waarbij verantwoordelijkheid op elkaar wordt afgeschoven.

Taken en Verantwoordelijkheden

Gemeentebreed kennis aanbrengen van het werken in beleidsnetwerken. Dit brengt namelijk ook een andere verantwoordelijkheidsverdeling met zich mee. Het is van belang ieders verantwoordelijkheden in de beide processen van beleid en evaluatie duidelijk vast te leggen. Voor iedereen moet zijn rol helder zijn en moet vooraf bekend zijn wat er van hem wordt verwacht en wanneer welke gegevens aangeleverd moeten worden. Diverse activiteiten moeten namelijk in de verschillende deelnemende organisatie in de werkplannen worden ingevoerd.

Maak een duidelijk overzicht van de grenzen van de verantwoordelijkheden van de diverse actoren. Daarmee wordt voorkomen dat actoren hun grens overschrijden. Tevens maakt

het duidelijk welke actor op welk moment zijn verantwoordelijkheid moet nemen zodat wordt voorkomen dat zaken blijven liggen omdat niet duidelijk was wie het zou moeten doen.

Kennis en opleiding

Kennis van alle bestaand en vastgesteld beleid: er is een overzicht van alle bestaand en vastgesteld beleid voorzien van de historie en een korte samenvatting

Zorg dat duidelijk in beeld is welke kennis aanwezig is en welke kennis aanwezig zou moeten zijn. Aan de hand daarvan kan worden voorzien in aanvullende opleiding.

Er moet voldoende aandacht zijn en mogelijkheden voor (beleids)ambtenaren om goede (aanvullende) opleidingen/ cursussen te volgen. Een van de randvoorwaarden is namelijk dat de gemeente voldoende kennis zelf in huis heeft om zijn regie-functie naar behoren te kunnen uitvoeren.

Communicatie

Succes of falen hangen in grote mate af van de kwaliteit van de communicatie. Zorg voor een communicatieplan. Draag daarbij zorg dat alle actoren de zelfde taal spreken, het begrippenkader op dezelfde wijze interpreteren, en maak dit begrippenkader ook extern kenbaar.

Communicatie verdient speciale aandacht. Met name moet er aandacht zijn voor het duidelijk maken van de inhoud en betekenis van de diverse termen zoals bijvoorbeeld woorden als doelbereik en doeltreffendheid. Daarnaast zal ook afstemming en vergelijking van doelstellingen van gemeente en de diverse maatschappelijke ondernemers moeten plaatsvinden. Bij het formuleren van de uitvoering van het beleid speelt dit een belangrijke rol.

Ook voor communicatie aan de raad is het van belang duidelijk te beschrijven hoe het beleidsnetwerk is opgebouwd, wie welke verantwoordelijkheden heeft in de dubbele cyclus van beleid en evaluatie. Dus ook de verantwoordelijkheid van de raad inzake de agenda vorming als basis voor het beleid.

Resultaten

In niet alle gevallen zal het mogelijk zijn de mate van doeltreffendheid van het beleid vast te stellen. Het is niet ondenkbaar dat door de vele invloeden van buiten op het beleidsprobleem het doel wordt bereikt terwijl niet valt vast te stellen dat dit zo is dankzij of ondanks het beleid. Als het beleidsnetwerk dat met elkaar vaststelt is het niet anders en is het weinig zinvol

te blijven vasthouden aan de wens om te komen tot beantwoording van de vraag in hoeverre het maatschappelijk effect daadwerkelijk het gevolg is van het beleid. Het simpele feit dat iets niet kan moet op enig moment ook geaccepteerd kunnen worden.

Proces van subsidieverstrekking

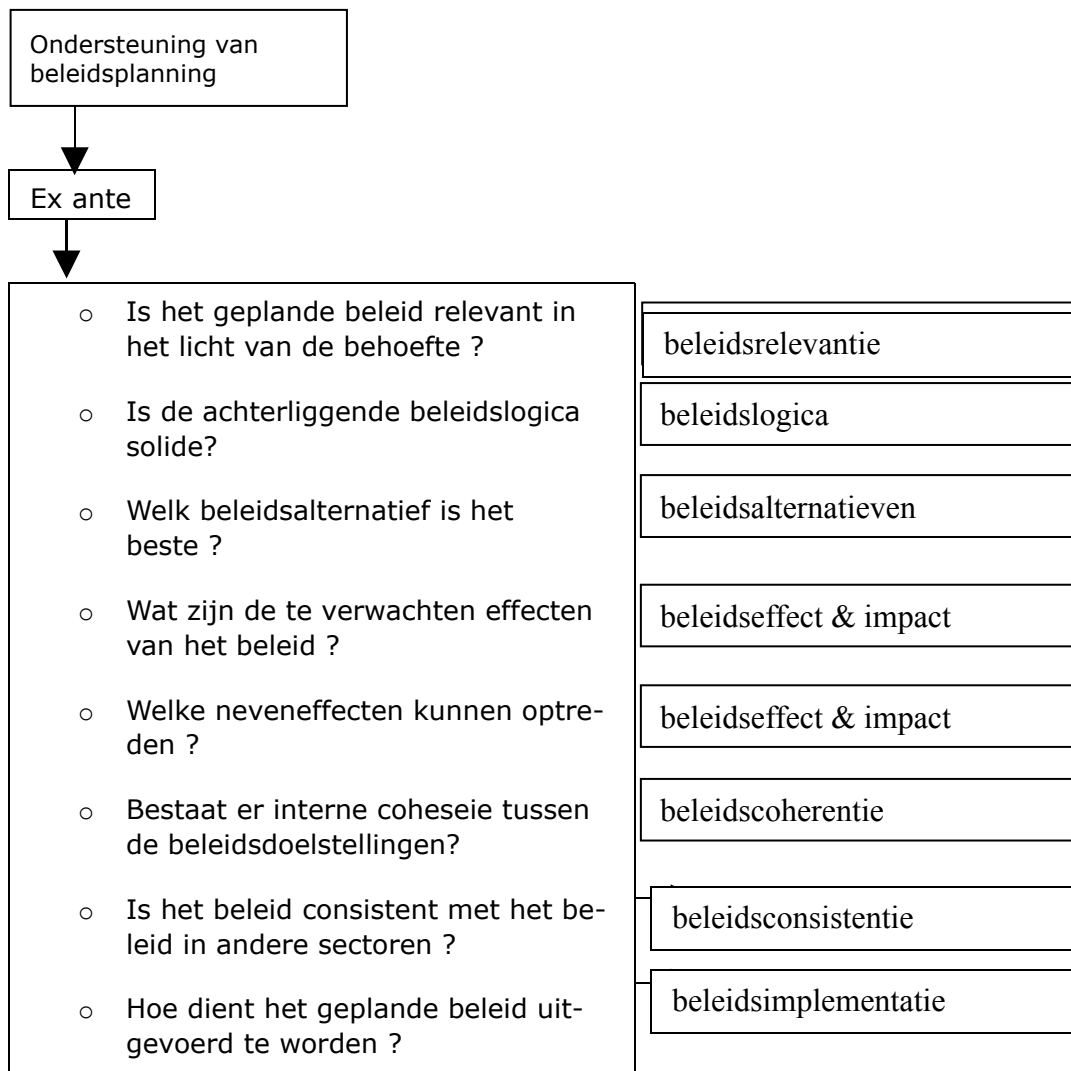
Het is met name van belang dat het proces van subsidieverstrekking nauwgezet wordt uitgevoerd. Dit geldt voor de activiteiten van de gemeente zowel als voor die van de instellingen die subsidie ontvangen. Deze laatste hebben nogal eens het gevoel dat het om bureaucratisch geneuzel gaat. Zodra de instellingen echter inzicht hebben in de gevolgen van onvoldoende nakoming van afspraken, zoals onthouding van goedkeuring van de jaarrekening door de accountant, zal de weerstand tegen het aanleveren van diverse verantwoordingen en rapportages afnemen. Intern is het van belang dat het management erop toeziet dat voldoende kennis en kunde aanwezig is binnen de betrokken afdelingen, het proces van subsidieverstrekking zal door deze laag in de organisatie ondersteund moeten worden.

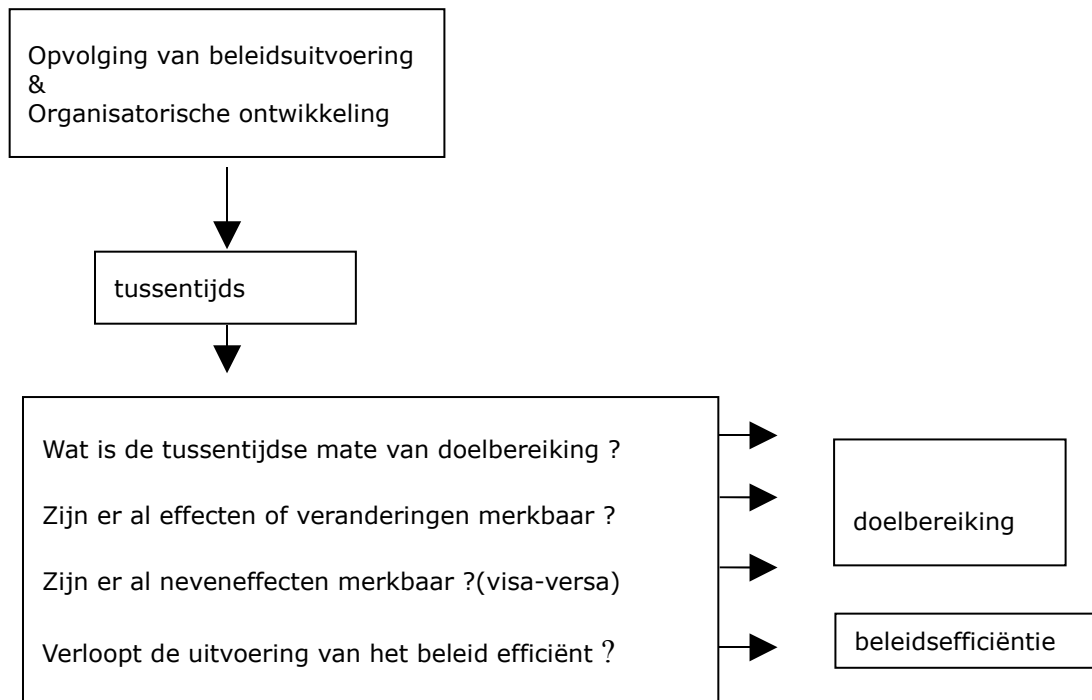
In het kader van de toetsing van de rechtmatigheid en de doelmatigheid is het van belang dat het subsidieproces per instelling en per beleidsveld zorgvuldig wordt vastgelegd en gearhiveerd.

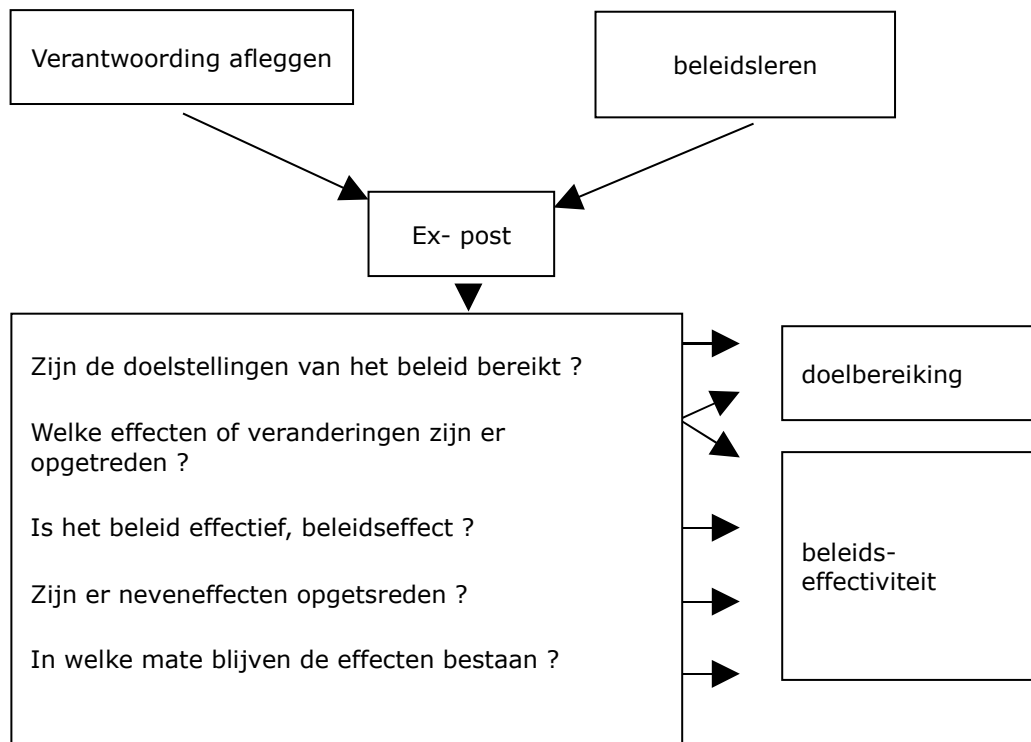
Voor wat betreft de uitvoering kan er worden gekozen voor uitvoering door de betrokken beleidsverantwoordelijke (kleine gemeente), uitvoering van de formele kant door een coördinator waarbij de beleidsinhoudelijke aspecten onder de verantwoordelijkheid blijven vallen van de beleidsverantwoordelijke medewerkers (kleine- middelgrote gemeente). Bij grote gemeenten wordt doorgaans geopteerd voor een centrale coördinatie van alle subsidieverstrekingen.

Stroomschema's ex- ante, ex- interim en ex-post beleidsevaluatie

(De Peuter e.a. 2007)







Bijlage 1

Handreiking Inkopen en aanbesteden in de Wmo

3.6 BTW-plicht

Bij gemeenten blijkt onduidelijkheid te bestaan wanneer BTW geheven moet worden op de betalingen die zij doen. Hieronder worden de algemene regels met betrekking tot de BTW-plicht toegelicht.

Indien organisaties bij de uitvoering van contracten met de overheid als ondernemers in het maatschappelijk verkeer prestaties leveren en eventueel winst maken, kunnen zij belastingplichtig worden voor omzetbelasting (BTW). De beoordeling van een eventuele belastingplicht is lastig, het kan daarom raadzaam zijn een deskundige te raadplegen.

Belastingheffingsplicht in het kader van subsidieverstreking is in hoge mate afhankelijk van de wijze waarop de gemeente gebruik maakt van het subsidie-instrument. Hieronder worden enkele algemene richtlijnen vermeld. In het algemeen is bij een subsidie die op verzoek van de gesubsidieerde organisatie wordt verstrekt op basis van een subsidieverordening de BTW-heffingsplicht niet aan de orde.

Anderzijds kan de subsidieverstrekker in de uitvoeringsovereenkomst of in de beschikking zodanige afspraken maken, dat er feitelijk sprake is van een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie. Hierdoor zou de opdrachtnemer (de instelling) toch BTW-plichtig zijn. Er is sprake van BTW-heffingsplicht indien voldaan wordt aan drie cumulatieve criteria:

1. er is sprake van ondernemerschap;
2. er is sprake van een opdracht met een welomschreven prestatie;
3. er is sprake van het ontvangen van een vergoeding voor de geleverde prestaties.

Sommige subsidierelaties vertonen kenmerken van een prestatierelatie zoals tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Hierdoor kan BTW-plichtigheid ontstaan. Onderstaande voorbeelden verduidelijken deze - algemene - bepalingen:

- bij subsidies die worden verstrekt zonder dat daar enige voorwaarden aan worden verbonden, zal BTW-heffing niet aan de orde zijn;
- als een organisatie een bijdrage in de exploitatiekosten van de overheid vraagt voor het verrichten van een aantal prestaties, zal er geen sprake zijn van een plicht tot BTW-heffing. De overheidsorganisatie verzoekt niets en geeft ook geen opdracht.

Als de subsidieverstrekker echter zodanige afspraken met een organisatie maakt, dat er sprake is van een afspraak tot leveren van een prestatie door de opdrachtnemer aan de opdrachtgever zal BTW worden geheven.

Het inkopen en uitvoeren van alle basiswelzijnstaken zoals jeugdwerk, sociaal-cultureel werk, maatschappelijk werk en peuterspeelzaalwerk (zonder winstoogmerk) is vrijgesteld van de BTW-plicht.

Indien sprake is van subsidiëring van met BTW te belasten dienstverlening, is ook over de subsidie BTW verschuldigd. In die gevallen kan een beroep worden gedaan op het BTW-compensatiefonds.

Hierdoor geeft de BTW-heffing voor gemeenten geen extra kosten.

Daarnaast is het mogelijk om als organisatie voor uitgevoerde handelingen en gerealiseerde diensten individueel een vrijstelling van de BTW-heffingsplicht te verwerven van de eigen inspecteur van de Belastingdienst. Het gaat hierbij met name om diensten op sociaal en cultureel gebied. In dit kader geldt dat voor geleverde diensten ten aanzien van de hulp bij de huishoudelijke verzorging een BTW-vrijstelling geldt voor organisaties met een winstoogmerk. Deze regel is ingevoerd opdat commerciële organisaties als schoonmaakbedrijven een eerlijke concurrentie kunnen aangaan met aanbieders zonder winstoogmerk als thuiszorginstellingen.

Op de BTW-vrijstelling bestaan ook weer uitzonderingen. Een uitzondering die voor de Wmo van belang kan zijn, is het uitvoeren van de administratie voor andere organisaties en subsidies aan maatschappelijke organisaties die BTW-belaste prestaties verrichten.

Excerpt BTW vrijstelling overzicht (www.belastingdienst.nl)

Algemeen jeugdwerk

De vrijstelling voor diensten van algemeen jeugdwerk geldt voor diensten aan de jeugd en de jeugdleiders door organisaties voor het algemene jeugdwerk die door de overheid als zodanig zijn erkend. In de praktijk zal het hier gaan om jeugdkampen, trainingscursussen en dergelijke. Leveringen van goederen in dit verband vallen niet onder de vrijstelling.

Prestaties van sociale of culturele aard

De vrijstelling voor leveringen en diensten van sociale en culturele aard is van toepassing als de ondernemer geen winst beoogt en er geen ernstige verstoring van concurrentieverhouding optreedt ten opzichte van ondernemers die wel winst beogen.

De vrijstelling geldt voor de volgende aangewezen prestaties:

- leveringen en diensten die als zodanig worden verricht door [aangewezen ondernemers sociaal cultureel](#);
- leveringen en diensten die als zodanig worden verricht door algemeen omschreven

[aangewezen instellingen sociaal cultureel](#).

Verder is het van belang te weten welke voorwaarden er gelden voor [nevenactiviteiten](#) en welke uitzonderingen er op de vrijstelling zijn. Als de opbrengsten van deze activiteiten beneden bepaalde grenzen blijven kan de [vrijstelling voor prestaties door liefdadigheidsinstellingen](#) van toepassing zijn.

Aangewezen ondernemers sociaal cultureel

Situatie sinds 1 januari 2006

Sinds 1 januari 2006 is de procedure voor de vrijstelling voor sociaal-culturele prestaties gewijzigd. Ondernemers moeten een schriftelijk verzoek doen bij:

Belastingdienst/Oost-Brabant/kantoor Helmond

Postbus 965 5700 AZ Helmond

Situatie tot 1 januari 2006

Tot 1 januari 2006 vond het aanwijzen van ondernemers sociaal cultureel plaats door het Ministerie van Financiën. De namen van de aangewezen ondernemers werden gepubliceerd in onderdeel a van Bijlage B van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting. Deze lijst is per 1 januari 2006 vervallen. Wel is voor deze aangewezen ondernemers een overgangsregeling gecreëerd, zodat zij niet opnieuw een verzoek hoeven te doen. De vrijstelling blijft van toepassing. Dit onder de voorwaarden en beperkingen zoals die bij het verlenen van de vrijstelling zijn gesteld.

Aangewezen instellingen sociaal cultureel

De vrijstelling voor prestaties van sociale of culturele aard geldt voor leveringen en diensten die als zodanig worden verricht door de hierna genoemde instellingen als zij geen winst beogen:

1. kruisverenigingen;
2. instellingen tot bestrijding van de tuberculose;
3. instellingen voor reumabestrijding;
4. instellingen werkzaam op het gebied van de Eerste Hulp Bij Ongevallen;
5. instellingen werkzaam op het gebied van adoptiebemiddeling;
6. scholen voor langdurig zieke kinderen;
7. consultatiebureaus voor alcohol en drugs;
8. bureaus voor seksuele en huwelijksvoorlichting, alleen voor diensten;
9. instellingen van verpleging, kraam- en gezinsverzorging, voorzover de diensten niet reeds kunnen worden gerangschikt onder [verzorgen en verplegen van in een inrichting opgenomen personen](#) of [diensten door medici en paramedici](#);

10. speeltuinverenigingen;
11. vervallen;
12. dagverblijven voor gehandicapten;
13. ziekenhuizen, poliklinieken, psychiatrische inrichtingen en dergelijke inrichtingen, voorzover de diensten niet reeds kunnen worden gerangschikt onder [verzorgen en verplegen van in een inrichting opgenomen personen](#);
14. instellingen van zeemanszorg, ook voor het verstrekken van spijsen en dranken;
15. instellingen voor jeugd- en jongerenwerk en club- en buurthuiswerk, te weten:
 - instellingen op het terrein van jeugdwelzijn (zoals bedoeld in artikel 2, onder a, van de Welzijnswet 1994) voor zover werkzaam op het gebied van het jeugd- en jongerenwerk;
 - instellingen op het terrein van het sociaal-cultureel werk (zoals bedoeld in artikel 2, onder f, van de Welzijnswet 1994) voorzover werkzaam op het gebied van het club- en buurthuis werk;
16. instellingen die zich bezighouden met vormingswerk in internaatsverband, ook voor het verstrekken van spijsen en dranken;
17. vervallen
18. vervallen
19. instellingen met als doelstelling de bestrijding van bos- en heidebranden;
20. welstandscommissies, alleen voor het beoordelen van bouw- en bestemmingsplannen ten behoeve van gemeenten;
21. vervallen;
22. militaire tehuizen, ook voor het verstrekken van spijsen en dranken;
23. bejaardenoorden en andere instellingen op het gebied van bejaardenzorg, voor prestaties die in het bijzonder zijn gericht op het handhaven of bevorderen van de mogelijkheden voor ouderen om zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen en ook voor het [verstrekken van spijsen en dranken](#);
24. instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg (zoals genoemd in artikel 20a van het Besluit zorgaanspraken bijzondere ziektekostenverzekering);
25. gemeenten of rechtspersonen die op grond van de Wet inschakeling werkzoekenden door de gemeente zijn aangewezen, voor zover zij uitvoering geven aan die Wet, ook voor het beschikbaar stellen van werknemers in de zin van die Wet. Hierbij geldt een uitzondering voor werknemers die voorafgaande aan hun dienstbetrekking langdurig werkloos waren en op grond van de Wet kunnen worden ingedeeld in de categorie werkloosheid van één tot twee jaar;
26. vervallen;
27. onderwijsverzorgingsinstellingen als bedoeld in de Wet op de onderwijsverzorging;
28. Regionale Diensten Centra, voor zover het subsidiabele activiteiten betreft op grond van de Subsidieregeling Regionale Diensten-centra;

29. instellingen voor algemeen maatschappelijk werk aangesloten bij de Vereniging van Ondernemingen in de gepremieerde en gesubsidieerde sector, sectie Algemeen Maatschappelijk werk;
30. instellingen voor jeugdhulpverlening aangesloten bij de Vereniging van Ondernemingen in de gepremieerde en gesubsidieerde sector, sectie Jeugdhulpverlening;
31. natuurijsbanen, alleen voor het gelegenheid geven tot sportbeoefening;
32. instellingen ter bestrijding van hart- en vaatziekten voorzover het reanimatieonderwijs betreft, die daarvoor via convenanten nauw samenwerken met de Nederlandse Hartstichting;
33. instellingen die werkzaam zijn op het gebied van schuldhulpverlening met uitzondering van bewindvoering in het kader van de wettelijke schuldregeling, voorzover de diensten niet reeds kunnen worden gerangschikt onder artikel 11, eerste lid, onderdeel j, van de wet.

De staatssecretaris heeft goedgekeurd dat de opleiding tot zogenaamd lotusslachtoffer door de Lotusringen kunnen vallen onder post 4 zodat de vrijstelling hierop van toepassing is.

Voorts is goedgekeurd met betrekking tot post 25 dat de per 1 januari 2004 vervangen Wiw door de Wet werk en bijstand vooruitlopend op een aanpassing van post 25, de vrijstelling tot nader order toepassing kan vinden ter zake van het ter beschikking stellen van personen, ouder dan 23 jaar, die onder de werking vallen van de Wwb en die meer dan 2 jaar werkloos zijn. Voorwaarde hierbij is dat de betrokken ondernemers terzake geen aanspraak maken op aftrek van voorbelasting.

Voorwaarden vrijstelling sociale en culturele prestaties

Er gelden enkele voorwaarden voor de toepassing van de vrijstelling voor leveringen en diensten van sociale en culturele aard. Zo gelden er bepaalde voorwaarden voor [nevenactiviteiten](#) en geldt er de voorwaarde dat de ondernemer geen [winst](#) mag beogen. Hoewel de vrijstelling in beginsel zowel op instellingen als op natuurlijke personen betrekking kan hebben brengt de door de wetgever gestelde eis dat geen winst mag worden beoogd mee dat natuurlijke personen in feite weer van deze vrijstelling zijn uitgesloten.

Nevenactiviteiten van sociaal culturele instellingen

Nevenactiviteiten kunnen eveneens zonder heffing plaatsvinden, als de ondernemer voldoet aan de criteria van de vrijstelling voor prestaties ter verkrijging van financiële steun.

Geen winst beogen bij sociaal culturele organisaties

De vrijstelling voor leveringen en diensten van sociale en culturele aard is slechts van toepassing, als de organisatie met deze prestaties geen winst beoogt.

Onder het beogen van winst wordt ook verstaan: het behalen van exploitatie-overschotten. Uitzondering hierop zijn exploitatie-overschotten, ook als daarnaar systematisch wordt gestreefd, die worden gebruikt voor de vrijgestelde prestaties van de ondernemer of om verliezen uit vrijgestelde prestaties van enkele voorgaande jaren te dekken.

Het beogen van winst kan blijken uit de statuten, reglementen of de feitelijke omstandigheden. Bij de beoordeling moeten alle activiteiten van de instelling in aanmerking worden genomen (dus niet alleen de opbrengsten van de vrijgestelde activiteiten).

Uitzonderingen op de vrijstelling sociale en culturele prestaties

De volgende prestaties zijn uitgesloten van de vrijstelling:

- het verstrekken van [spijzen](#) en dranken;
- het verrichten van [onderzoek](#);
- het beschikbaar stellen van [personeel](#);
- het verzorgen van loon- en salarisadministraties, financiële [administraties](#) en grootboekadministraties;
- levering van goederen die in [arbeidstherapie](#) worden vervaardigd.

Samenwerkingsverbanden in de sociale sfeer: vrijstelling

De vrijstelling heeft betrekking op verrichtingen die voortvloeien uit de samenwerking van instellingen die in de sociale sfeer werkzaam zijn, zoals ziekenfondsen, woningcorporaties, organisaties voor welzijnszorg en instellingen van onderwijs. Voor deze samenwerkingsverbanden, waarvan de deelnemers veelal vrijgestelde prestaties verrichten of geen ondernemer zijn, geldt voor bepaalde [aangewezen diensten](#) vrijstelling van btw.

Deze diensten zijn alleen vrijgesteld als is voldaan aan de volgende voorwaarde: de instellingen mogen voor de aan hun leden verleende diensten slechts terugbetaling vorderen van het aandeel van die leden in de gezamenlijke uitgaven.

Let op!

Voor sommige diensten geldt de vrijstelling niet: de [uitzonderingen](#).

Samenwerkingsverbanden: aangewezen vrijgestelde diensten

Aangewezen zijn de diensten aan hun leden door samenwerkingsverbanden van:

- instellingen die op grond van artikel 34 van de Ziekenfondswet zijn toegelaten, voor zover de diensten rechtstreeks nodig zijn voor door die instellingen verrichte prestaties;
- instellingen die op grond van de Woningwet werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting, voor zover de diensten rechtstreeks nodig zijn voor het beheer

of het onderhoud van woningwet- of premiewoningen;

- onderwijsinstellingen voor zover de diensten bestaan uit het verzorgen van de administratie en voorzover de diensten rechtstreeks nodig zijn voor het verrichten van vrijgestelde prestaties;
- verplegings- en verzorgingsinstellingen waarvan de prestaties zijn vrijgesteld op grond van de [vrijstelling voor het verzorgen en het verplegen van in een inrichting opgenomen personen](#). De diensten moeten rechtstreeks nodig zijn voor het verrichten van die prestaties. Uitgezonderd van de vrijstelling zijn de diensten, bestaande uit wasverzorging, het verzorgen van de loon- en salarisadministratie, de financiële administratie en de grootboekadministratie;
- kruisverenigingen waarvan de prestaties zijn vrijgesteld op grond van de vrijstelling voor [leveringen en diensten van culturele aard](#). De diensten moeten rechtstreeks nodig zijn voor het verrichten van die vrijgestelde prestaties;
- andere dan hiervoor genoemde personen of lichamen die prestaties verrichten die zijn vrijgesteld of waarvoor zij geen ondernemer zijn, voor zover de diensten rechtstreeks nodig zijn voor het verrichten van die prestaties. Een uitzondering geldt voor diensten bestaande uit het verzorgen van de loon- en salarisadministratie, de financiële administratie en de grootboekadministratie.

Opvang van kinderen jonger dan 13 jaar

De opvang van kinderen jonger dan 13 jaar is vrijgesteld mits de ondernemer voldoet aan bepaalde kwaliteitseisen. Op basis van de Welzijnswet 1994 zijn deze regels neergelegd in een gemeentelijke verordening. De ondernemer moet daadwerkelijk kinderopvang verzorgen; prestaties die samenhangen met kinderopvang maar geen kinderopvang zijn, zijn niet vrijgesteld.

Bij de gastouderopvang is van belang dat de opvang van kinderen wordt ondergebracht door tussenkomst van een gastouderbureau. Zonder deze tussenkomst is de vrijstelling niet van toepassing.

Ook een commissionair kan gebruikmaken van de vrijstelling, als hij zich - handelend op eigen naam - naast het uitvoeren van kinderopvangregelingen bezighoudt met de bemiddeling in kinderopvang.

Bijlage 2

De raad: algemeen oriënterend perspectief, de resultaten

In het kader van een nadere oriëntatie op het onderwerp van de scriptie vanuit het perspectief van de raad, een van de actoren, zijn zeven raden van gemeenten van vergelijkbare grootte per email-bericht benaderd.

In zes gevallen werd het bericht verzonden aan de griffie van de gemeenten. In een geval zijn de raadsleden persoonlijk bericht.

Van twee gemeenten is geen reactie ontvangen.

Drie gemeenten hebben laten weten dat het moment niet opportuun was dan wel dat de raad op het moment niet geïnteresseerd was in het onderwerp in verband met dringender aangelegenheden.

Twee gemeenten hebben laten weten het verzoek om medewerking te verlenen door te sturen aan de raadsfracties.

Uiteindelijk hebben van beide gemeenten een zestal fracties gereageerd, per mail dan wel telefonisch.

Dit heeft geleid tot een telefonisch gesprek met de voorzitter van fractie, een gesprek met de voorzitter van een raad, niet zijnde de burgemeester, en een fractielid, specialist op het gebied van subsidie.

De drie gesprekken werden gekenmerkt door interesse in en kennis en betrokkenheid bij beleidsontwikkeling, -evaluatie en subsidieverstrekking.

Uit de gevoerde gesprekken kwam duidelijk naar voren dat er sprake is van onduidelijkheid omtrent de inhoud van een aantal begrippen, waaronder het begrip subsidie ten opzichte van beleidskaders en beleidsuitvoering.

Ook de rolverdeling en begrenzing van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse actoren blijkt vragen op te roepen, niet in de laatste plaats die tussen de raad en het college.

Daarnaast wordt de rol, de plaats en de verantwoordelijkheid, van de uitvoerende instellingen vanuit de benadering van interactieve beleidsontwikkeling binnen een beleidsnetwerk nog steeds ter discussie gesteld. Dit is een machtsoverweging, namelijk de raad bepaald het beleid en niet de instelling.

Er kwam naar voren dat er behoefte is aan informatie over de voortgang van de uitvoering van het beleid door het college. Dan gaat het met name over de vraag of het beleid inmiddels al heeft geleid tot merkbare maatschappelijke effecten, zoals de bedoeling was.

De raad heeft daarbij ook graag inzicht in de zogenaamde prestatie afspraken die worden

gemaakt, of gemaakt moeten worden, met uitvoerende instellingen.

Daarbij kwam in deze gesprekken naar voren dat de raad niet zo zeer is geïnteresseerd in getallen en tabellen van deelnemers, drempeloverschrijdingen en dergelijke maar in helder omschreven effecten van beleid. Deze dan wel weer vertaald naar getallen en tabellen.

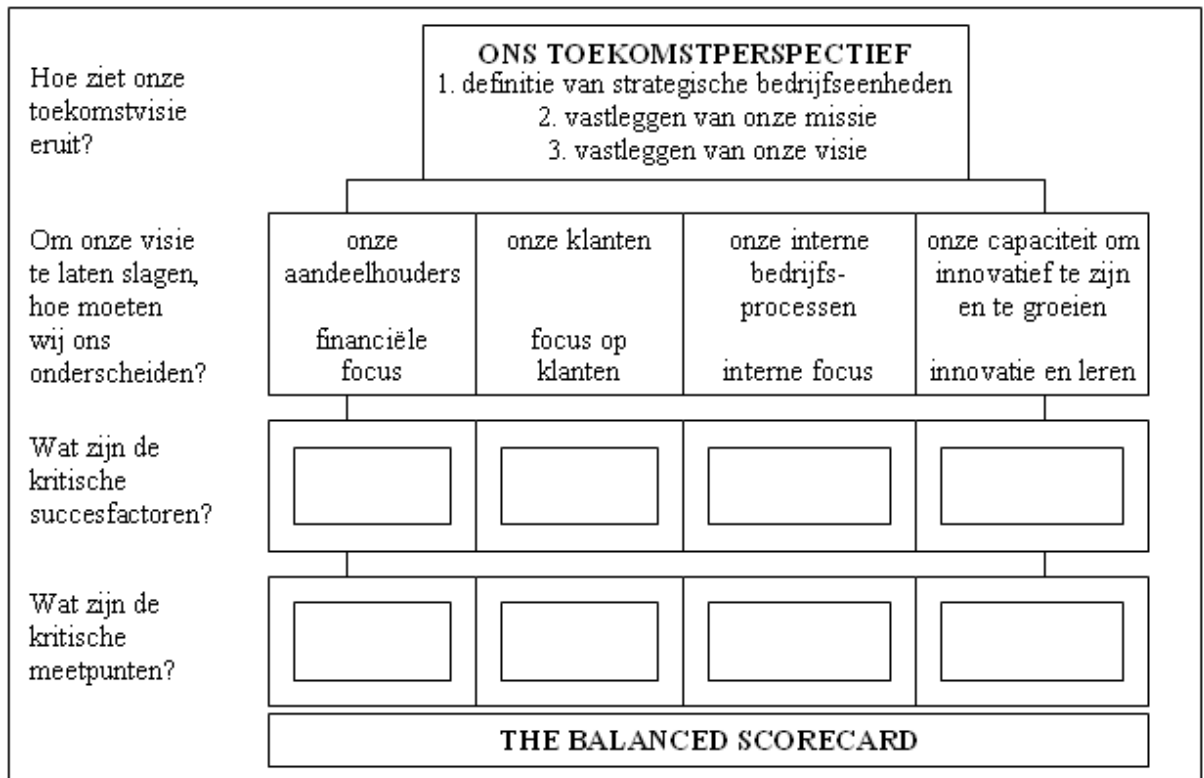
Dit leidt tot de conclusie dat er geen helder beeld bestaat wat de begrenzing is van prestatieafspraken. Deze afspraken beperken zich tot vooraf gemaakte afspraken over telbare en meetbare gegevens, terwijl de informatie die de raad graag wil hebben over het maatschappelijk effect gaan.

Voor de uitvoering van het beleid en de rapportage aan de raad betekent dit dat alle drie de fasen van evaluatie van even groot belang zijn, monitoring daarbij.

De drie gevoerde gesprekken samen met het toespitsen van het onderwerp van deze scriptie naar beleidsevaluatie.

Bijlage 3

Balanced Scorecard



Methode

Het meten van sleutelgebieden om de situatie van een organisatie te bepalen is niet nieuw. Kaplan en Norton pasten dit echter ook toe op de volgende vier gebieden:

Financiële resultaten;

Hoe kijken aandeelhouders tegen het bedrijf aan?

Kritische succesfactoren op ondernemingsniveau (financiële gezondheid) :

- aandeelhouderswaarde: $\text{return} > \text{kapitaalkost} = \text{waardecreatie}$
- financiële stabiliteit: solvabiliteit: EV/TV
- liquiditeit: in enge zin: (vl. activa-voorraden)/VV op kt
- in brede zin: vl. activa/vv op kt
- winstgevendheid: $\text{REV: winst na belastingen/ev}$
- rendabiliteit omzet: $\text{winst na belastingen/omzet}$
- groei: groei winst- en omzetcijfer
- synergie: aantal divisieoverschrijdende totaaloplossingen

Kritische succesfactoren op afdelingsniveau:

- REV, rendement omzet, groei;

Kritische succesfactoren op productniveau:

- groeifase: inkomstengroei
- verzadigingsfase: marktaandeel behouden: winstgevendheid
- goed rendement op geïnvesteerd kapitaal: inkomsten uit bedrijfsactiviteiten
- groei van jaar tot jaar: brutowinst, REV, EVA,...
- neergangsfase: terugverdiende active: terugverdientijd

(Kennis van) klanten

basisgedachte: missie en strategie;

onderneming bepaalt eerst de klantencategorie en het marktsegment;

Kritische succesfactoren:

- tevredenheid (kwaliteit, levertijd, prijs, service)
- trouw bestaande klanten;
- klantenwerving;
- winstgevendheid klanten,
- marktaandeel.

Cruciale succesfactor:

customer value/klantenwaarde: gepercipieerde waarde = kenmerken product, imago, relatie

Interne bedrijfsprocessen:

In welke bedrijfsprocessen moeten we uitblinken?

Management by process: innovatieproces (markt identificeren, aan te bieden product creëren)= lange golf

operatieproces (product produceren en leveren)= korte golf van waardeschepping

service na verkoop

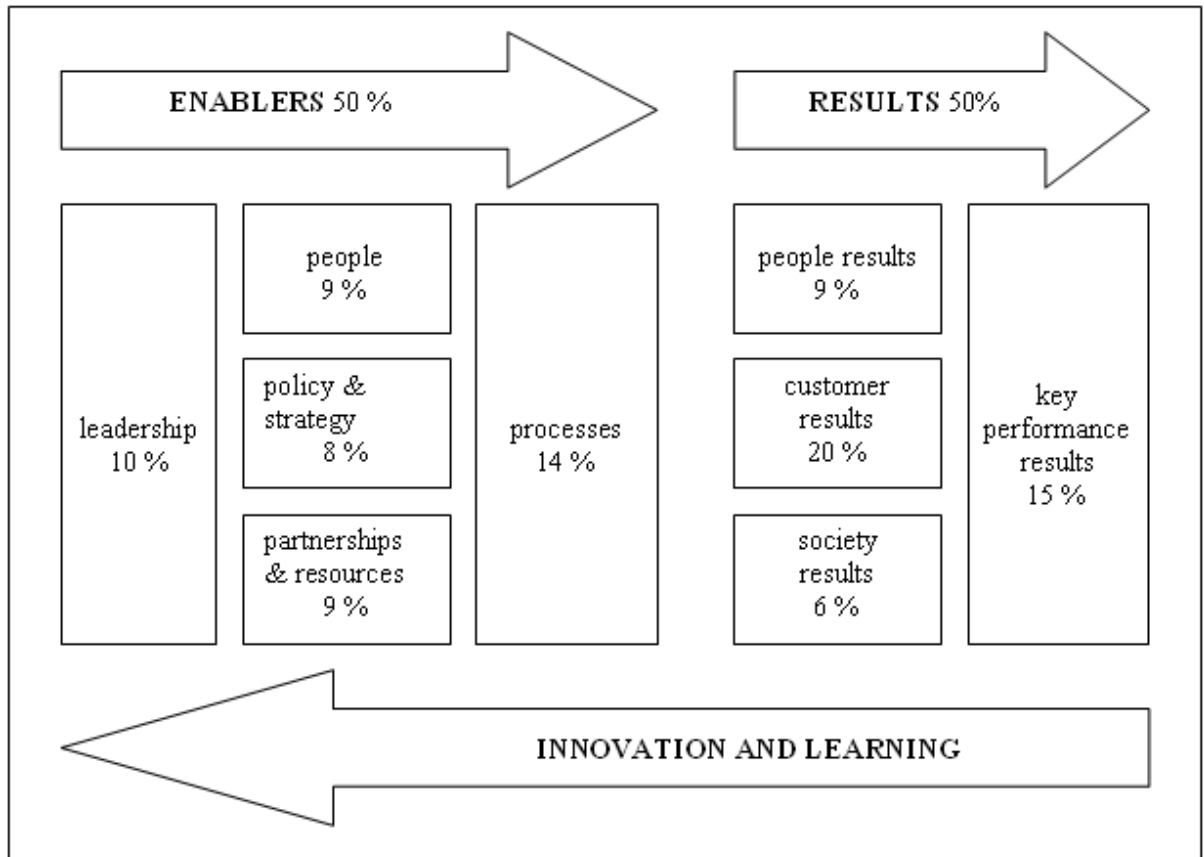
Leer- en groeimogelijkheden van de organisatie.

Kritische succesfactoren:

- tevredenheid en productiviteit werknemers
- duurzaamheid arbeidsrelaties

Bijlage 4

EFQM model



Het EFQM model (European Foundation for Quality management) is onderverdeeld in 9 criteria. Elk criterium is verder opgesplitst in verschillende subcriteria die telkens meer in detail een bepaald deelaspect behandelen.

De 9 criteria luiden als volgt:

1. Leiderschap
2. Beleid en strategie
3. Medewerkers
4. Partnershappen & Middelen
5. Processen
6. Klantenresultaten

7. Medewerkersresultaten
8. Samenlevingsresultaten
9. Sleutelprestatieresultaten

De eerste 5 criteria vormen de basis om excellente resultaten te bereiken. Daarom worden ze samen de *basisvereisten* genoemd.

De laatste 4 criteria behandelen de resultaten die het gevolg zijn van de basisvereisten. Zij worden de *resultaatscriteria* genoemd.

Fundamentele concepten

Resultaatgerichtheid

Excellentie is een voortdurende evenwichtsoefening om de belangen van *alle* belanghebbenden te behartigen. Deze belanghebbenden zijn zowel de aandeelhouders of budgetverschaffers, de werknemers, klanten, leveranciers, partners en de samenleving in het algemeen. Enkel als we over concrete en meetbare resultaten beschikken, kunnen we zeggen dat we goed gewerkt hebben.

Klantgericht

De klant (en enkel de klant) beoordeelt finaal de kwaliteit van de producten en dienstverlening. Marktaandeel en klantentrouw worden daarom best bekeken door het oog van de huidige en toekomstige klanten: leveren wij wat zij nodig hebben?

Leiderschap en doelgericht

Goede leiders bepalen een duidelijk doel voor de organisatie. Zij zorgen tegelijk voor een omgeving en organisatie waarin mensen kunnen uitmunten.

Feiten en cijfers

Je kan maar optimaal presteren als je beslissingen neemt op basis van juiste

cijfers. Daarnaast zorg je er voor dat de processen volledig begrepen en beheerst zijn.

Ontwikkeling en betrokkenheid van medewerkers

Mensen presteren het best in een organisatie met duidelijke waarden en een cultuur van vertrouwen en empowerment.

Continu leren, innoveren en verbeteren

De prestaties van een organisatie zijn maximaal als kennis wordt beheerd en gedeeld en als er een cultuur heerst om voortdurend te leren, te innoveren en te verbeteren.

Ontwikkelen van partnerschappen

Een organisatie werkt efficiënter wanneer de relaties met andere organisaties in een win-win verhouding worden gevoerd. Automatisch is er dan vertrouwen, delen van kennis en een zekere vorm van integratie tussen beide partners.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid

Op lange termijn heeft elke organisatie baat bij ethisch handelen. Probeer de verwachtingen en normen van de maatschappij te overtreffen!

(Bron www.comatech.be)

Bijlage 5

Het INK-model



Het INK-managementmodel (Instituut Nederlandse Kwaliteit) is de Nederlandse versie van het EFQM-model.

Het INK-managementmodel voor de non-profitsector is door Van Beekveld & Terpstra Organisatie Adviesbureau BV aan het eind van de jaren negentig toegespitst op het voortgezet onderwijs. Het aangepaste model en de daarbij behorende kwaliteitsmatrix zijn door Van Beekveld & Terpstra reeds bij meerdere scholen in het voortgezet onderwijs toegepast en ingevoerd. De kwaliteitsmeter, de geautomatiseerde versie van de kwaliteitsmatrix, is een diagnose- en sturingsinstrument voor zowel scholen in het voortgezet onderwijs, als het primair onderwijs.

Toelichting op het model

Aan de basis van het INK-managementmodel ligt een visie op het leren excelleren en verbeteren van organisaties.

De volgende uitgangspunten worden hierbij gehanteerd:

Praktische aandachtsgebieden

Het INK-managementmodel is opgebouwd uit een beperkt aantal aandachtsgebieden (domeinen). De domeinen vatten de verschillende gebieden voor een adequate bedrijfsvoering samen.

Ruwweg wordt hierbij een onderscheid gemaakt in twee soorten domeinen:

- organisatiegebieden
- resultaatgebieden

In de organisatiegebieden wordt het functioneren van de organisatie beschreven. In de resultaatgebieden worden de daarmee behaalde resultaten aangegeven. Tussen de verschillende domeinen (en de organisatie- en resultaatgebieden) is sprake van een eenvoudige samenhang. De samenhang tussen resultaat en organisatie bepaalt de mate waarin een organisatie in staat is om te leren verbeteren en excelleren.

Ontwikkelingsfasen

Om als school of organisatie te excelleren dient men een lange weg af te leggen. Continue verbetering speelt hierbij een centrale rol. Om te kunnen bepalen of men op koers ligt, ontstaat er behoefte aan meet- of ijkpunten. Hiertoe zijn vijf ontwikkelingsfasen gedefinieerd, die doorlopen moeten worden om een uitstekende school te worden.

Het betreft de volgende vijf ontwikkelingsfasen:

- activiteitgeoriënteerd
- procesgeoriënteerd
- systeemgeoriënteerd
- ketengeoriënteerd
- totale kwaliteit

Plan, Do, Check, Act

Om een uitstekende school te worden, dient men continu te verbeteren. Om de continue verbetering te kunnen richten en sturen, wordt gebruik gemaakt van een verbetercyclus.

De verbetercyclus bestaat uit vier onderdelen:

Plan	:	plannen van activiteiten en het stellen van doelen
Do	:	uitvoeren van geplande activiteiten
Check	:	nagaan en meten in hoeverre de afgesproken doelen zijn gehaald
Act	:	analyse van de afwijkingen en het nemen van maatregelen

De verbetercyclus wordt op twee manieren toegepast in het INK-managementmodel, te weten:

- voor de organisatie in zijn geheel
- voor de afzonderlijke domeinen

Verbeteren

Op basis van de ervaringen met het INK-managementmodel en het EFQM-model is een algemeen beeld ontstaan van de beste organisaties.

In dit beeld komen onderstaande eigenschappen steeds weer terug:

- leiderschap met lef
- resultaatgerichtheid
- continue verbetering
- transparantie
- samenwerking

Bijlage 6

Werkschema subsidieverstrekken

Inhoudsopgave

1. § 1 De achtergronden van subsidieverstrekking	4
2. Stroomschema aanvraag	5
3. Stroomschema vaststelling	6
4. Stroomschema bezwaarprocedure	7
5. § 2 De procedure	8
6. § 3 De aanvraag	8
7. § 4 De (inhoudelijke) behandeling	9
8. §. 5 Het besluit	10
9. §. 6 Dossiervorming	10
10 § 7 Bezwaarschriftenprocedure	10
11 Bijlagen	11

Te raadplegen:

Algemene Subsidie verordening gemeente Renkum 2006

Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente Renkum 2006

Algemene wet bestuursrecht titel 4

Hoofdstukken van bestuursrecht (Elzevier 2002)

Subsidierecht (Kluwer, 2004)

Praktijkboek subsidierecht (Elzevier)

Subsidieverstrekking, een praktische handreiking (Elzevier 2006, K. v.d. Heijden)

Checklists en leidraden juridische kwaliteitszorg 2003 (Kluwer 2003, Mr. W.J.R. Krol)

www.overheid.nl

www.justitie.nl

www.rechtspraak.nl

Inleiding

Rapport Rekenkamer: subsidieverlening bij gemeente Almere janboel

Uit het gisteravond aan burgemeester Annemarie Jorritsma aangeboden rapport 'Verdeel en Beheers', blijkt dat de subsidieverlening van de gemeente een janboel is.

Het inzicht op het effect van subsidies is beperkt. Soms is er sprake van willekeur. En bij de afwijzing van een subsidieaanvraag wordt niet altijd een reden gegeven.

Het onderzoek dat aan het rapport ten grondslag ligt, is verricht omdat de Rekenkamer

benieuwd was naar de omvang en de aard van de voor 2002 aangevraagde subsidies, de beheersing van de risico's van het verstrekingsproces en inzicht in de effectiviteit van de verstrekte subsidies.

Hoe groot de subsidies bij elkaar zijn, weet de gemeente wel. Maar wat de aard ervan is kon de Rekenkamer nauwelijks, of door een gebrek aan informatie 'onvoldoende' boven tafel krijgen. Dit lag vooral aan 'administratieve onvolkomenheden' bij de dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

In toenemende mate wordt aandacht besteed aan de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het verstrekken van subsidies. Deze aandacht komt niet alleen vanuit de politiek, de raad, maar ook vanuit de financiële controle op de uitgaven van de gemeente, de accountant.

Daarom is het van belang dat het proces van subsidieverstrekking voor iedereen die ermee te maken heeft helder is.

Vandaar een handreiking als vraagbaak voor verstrekkers van (welzijns)subsidies.

Deze handreiking heeft tot doel:

de nodige achtergrond informatie te verstrekken omtrent wet- en regelgeving;

een helder beeld te verschaffen over welke acties op welk moment door wie genomen moeten worden;

duidelijk aan te geven welke eisen worden gesteld aan de dossiervorming;

aan te geven wat verwacht wordt van de betrokken beleidsmedewerker indien een subsidieontvanger in bezwaar gaat;

een aantal praktische voorbeelden te bieden voor brieven, checklists, B&W voorstellen en beschikkingen;

het geven van handige tips en trucs voor verweer & beschikking op bezwaar.

De opbouw van de handreiking is als volgt:

De eerste paragraaf geeft achtergrond informatie over de wet- en regelgeving omtrent subsidieverstrekking.

De tweede paragraaf beschrijft de gang van zaken algemeen, de procedure, van het versturen van de uitnodiging voor het doen van een aanvraag tot het verlenen van subsidie.

De derde tot en met de 5^e paragraaf beschrijven de aanvraag tot en met de totstandkoing van het besluit. Hierbij wordt de nodige aandacht geschonken aan de doelmatigheids aspecten, wat is het resultaat van de uitgevoerde activiteiten.

In de zesde paragraaf wordt aandacht besteed aan de dossiervorming, een niet te verwaarlozen aspect van het proces van subsidieverstrekking.

De zevende paragraaf behandelt hoe om te gaan met een bezwaarschrift, van

binnenkomst tot en met het besluit op het bezwaar, de BOB.

De paragrafen worden voorafgegaan door drie stroomschema's voor de aanvraag, de aanvraag tot vaststelling en behandeling van bezwaar.

Als laatste is een bijlage toegevoegd. In deze bijlage een aantal standaard brieven opgenomen met handige tips.

Bij deze handreiking hoort een digitaal koffertje met alle makro's en voorbeelden.

Vragen, opmerkingen, aanvullingen en meer handige tips ter verbetering van deze handreiking kunnen verstuurd worden aan het secretariaat Welzijn.

Agema: „Bij de voorbereiding van de algemene beschouwingen viel me op dat er ontzettend veel geld aan subsidies wegging. Zo'n 136 miljoen euro per jaar. Naar wie dat ging, was niet erg duidelijk. Ik kreeg het idee dat het niet helemaal pluis was. Vervolgens kwam ik in contact met onderzoeker Peter Siebelt. Hij raadde me aan een lijst met gesubsidieerde instellingen op te vragen. Maar die lijst was er helemaal niet. De provincie had dus geen enkel overzicht van wat er aan subsidies werd verstrekt.”

Subsidies kwamen terecht bij stichtingen die alleen maar een eigen organisatie in stand hielden, zonder dat er noemenswaardige activiteiten werden ontplooid. Maar al te vaak was het financieel beleid een chaos. Ook werden wantoestanden afgedekt door bestuurders die deel uitmaakten van een politiek netwerk.

1 De achtergronden van subsidieverstrekking

Het algemene subsidierecht¹ wordt geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarnaast zijn er nog tal van bijzondere subsidieregelingen die het bijzondere subsidierecht vormen. Deze laatste regelingen komen in deze handreiking niet aan de orde.

In de Awb regelt titel 4.2 in hoofdzaak het subsidierecht. Onder titel wordt verstaan "hoofdstuk".

Daarnaast zijn alle artikelen in de Awb die betrekking hebben op besluiten, bezwaar en beroep eveneens overeenkomstig van toepassing.

Op subsidieverstrekking is het bestuursrecht van toepassing.

1.1 Wat valt onder het begrip subsidie ?

In het eerste lid van artikel 4:21 Awb wordt een subsidie als volgt gedefinieerd:

De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt, met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager anders dan hij als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten.

In deze definitie wordt een aantal elementen onderscheiden:

- **aanspraak:**

¹ Subsidierecht, studiepockets staats- en bestuursrecht 40, Kluwer 2004

Er hoeft dus nog geen financiële overdracht te hebben plaatsgevonden;

- *financiële middelen:*

verstrekking in natura valt niet onder het subsidiebegrip.

- *door een bestuursorgaan:*

de subsidieverstrekker moet een publiekrechtelijk orgaan zijn of als zodanig kunnen worden aangemerkt. Een schoolbestuur is dus geen publiekrechtelijk orgaan en kan derhalve geen subsidie verstrekken, evenmin als een welzijnsstichting.

- *met het oog op bepaalde activiteiten:*

de besteding van verstrekte middelen wordt vooraf vastgelegd. Er is door de wetgever bewust voor gekozen het woord activiteit niet nader te definiëren. "Activiteit" moet dan ook ruim worden opgevat.

- *anders dan betaling van goederen en diensten:*

Hier is van belang dat er geen sprake mag zijn van betaling voor directe levering aan de subsidieverstrekker. Indien de gemeente diensten 'inkoopt' ten behoeve van burgers is dit niet aan de hand.

Het woord 'inkopen' wil hier nog wel eens voor verwarring zorgen.

1.2 Het doel van het verlenen van subsidie, de positie van partijen

Subsidie is een instrument dat de overheid gebruikt om beleid te realiseren.

Door specifieke activiteiten te bekostigen aan derden realiseert de overheid beleidsdoelen.

1.3 Het proces van subsidieverstrekking: bevoegdheden, rechten en plichten

Om subsidie te mogen verstrekken heeft de gemeente een grondslag nodig. Met een grondslag wordt bedoeld een wettelijke basis die regelt dat je subsidie *mag* verstrekken. De grondslag voor het mogen verstrekken van gemeentelijke subsidies is een verordening.

Artikel 147 e.v. van de Gemeente wet regelt dat de raad de bevoegdheid heeft om verordeningen vast te stellen.

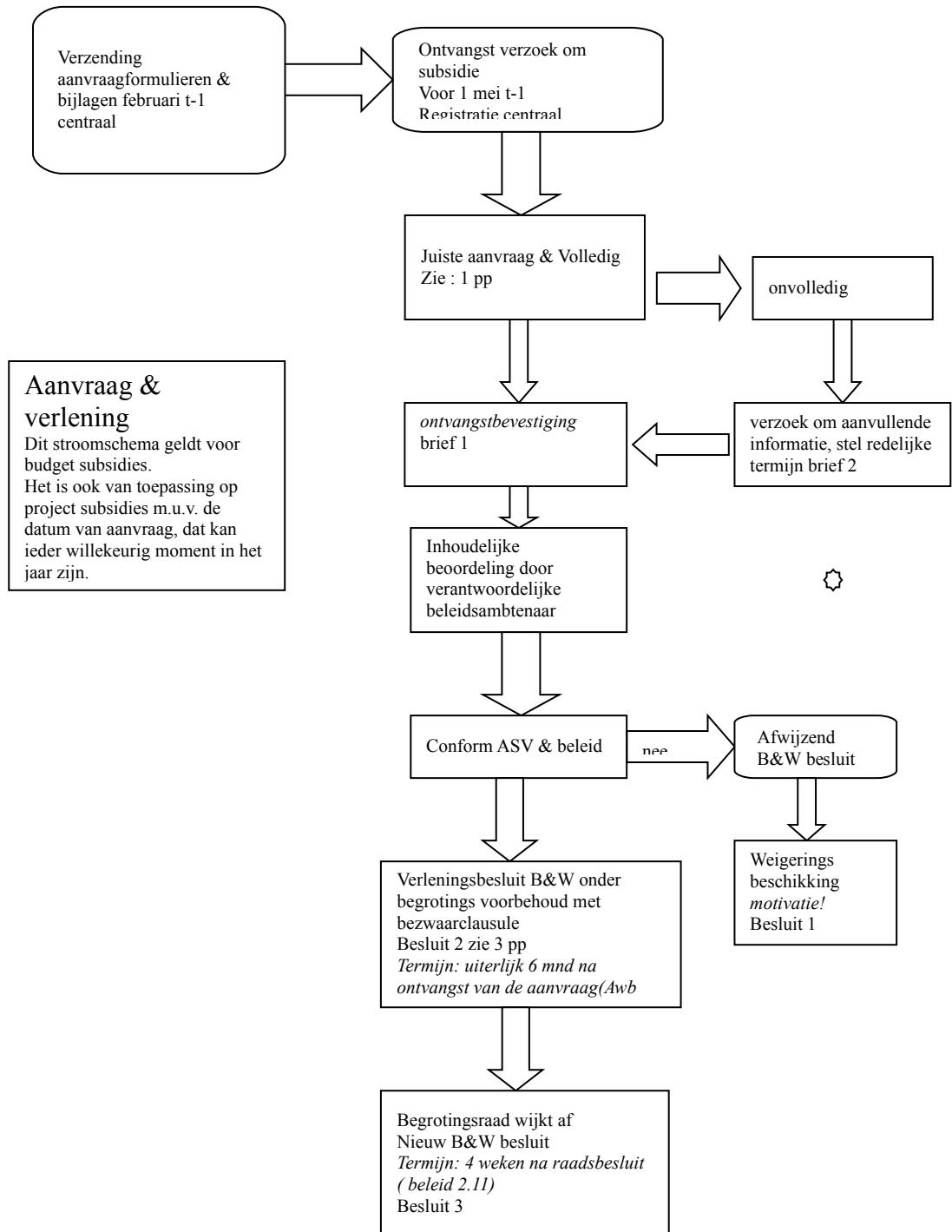
Op grond daarvan heeft de raad een verordening vastgesteld voor het verstrekken van gemeentelijke subsidies: Algemene Subsidie Verordening *gemeente naam* 2006.

In deze verordening regelt de raad dat het college van burgemeester en wethouders belast is met de uitvoering van subsidieverstrekking. Deze verordening is procedureel. Dat betekent dat alleen de formele aspecten van het proces van subsidieverstrekking erin worden beschreven.

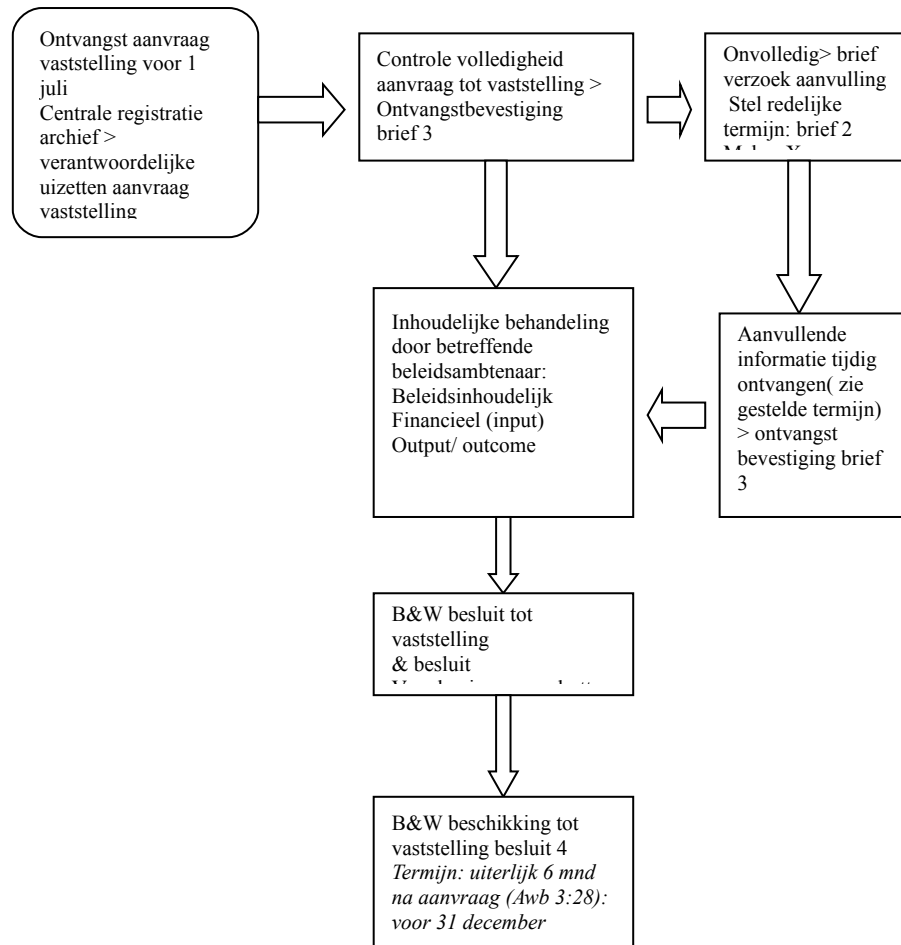
In de verordening geeft de raad de opdracht aan het college om beleidsregels op te stellen die de subsidieverstrekking nader regelen. Het college heeft procedurele beleidsregels vastgesteld.

Daarnaast zal het college beleidsregels vaststellen die het proces van subsidieverstrekking

meer inhoudelijk regelen.



Aanvraag & vaststelling



2.De procedure

De aanvragen komen binnen en worden ingeboekt. Zij krijgen een stempel waarop de datum van ontvangst staat vermeld. Dit betekent dat de termijn van 6 maanden waarbinnen een besluit genomen moet worden begint (Awb 3:28). Daarna komen ze op de afdeling Welzijn bij de verantwoordelijke voor het subsidieproces. Die controleert op formele volledigheid van de aanvraag. Indien een aanvraag niet volledig is zorgt deze persoon ervoor dat aanvullende informatie wordt gevraagd.

De instellingen ontvangen een ontvangstbevestigingen. Dit wordt eveneens centraal geregeld.

De aanvraag komt vervolgens bij de verantwoordelijke beleidsmedewerker die de aanvraag verder toets.

Doorgaans vindt hierover overleg plaats tussen de medewerker en de instellingen. Voor de dossier vorming(zie hfdst. X) is het van belang dat verslaglegging wordt gedaan van de overleggen en dat de verslagen worden opgelegd.

Indien de aanvraag formeel en inhoudelijk correct is wordt de verleningebeschikking *onder begrotingsvoorbehoud opgesteld*. De verlening moet uiterlijk 6 mnd na de aanvraag zijn verzonden.

Op dat moment is de begrotingsraad nog niet geweest en is het niet zeker dat de raad voor de programma's het benodigde geld ter beschikking zal stellen. Alleen indien er sprake is van relevante afwijkingen in de begrotingsraad volgt een nieuw verleningsbesluit waarbij B&W een beroep doen op het eerder gestelde begrotingsvoorbehoud.

Het B&W voorstel wordt, voor zover mogelijk, centraal voorbereid en op route gezet.

De beschikkingen van de Welzijnsplanning worden door de verantwoordelijke voor het subsidieproces en het secretariaat verzorgd.

De beschikkingen voor de budgetsubsidies worden in concept aangeleverd aan de verantwoordelijke beleidsmedewerkers. De concept beschikkingen zijn op de formele punten volledig. De verantwoordelijke beleidsmedewerkers zijn verantwoordelijk voor de inhoudelijke aspecten, zoals de productinhoudelijke prestatie afspraken en eventuele (andere)verplichtingen.

Na aanvulling worden de beschikkingen centraal verder verwerkt. Ondertekening en verzending worden geregeld door de verantwoordelijke voor het subsidieproces en het secretariaat.

Bij de aanvraag voor de vaststellingen van de subsidies in het jaar volgend op de het jaar waarin de activiteiten hebben plaatsgevonden, wordt hetzelfde gehandeld als hierboven beschreven.

De verslaglegging van de overleggen in het jaar dat de activiteiten plaatsvinden worden opgelegd en vormen onderdeel van het dossier. Dit is belangrijk voor de doelmatigheidstoetsing van de verstrekte subsidie.

3.de Aanvraag

Iedere subsidieverstrekking begint met een aanvraag van een persoon, een aantal personen of een rechtspersoon, zoals een stichting.

Voor een aanvraag gebruiken wij standaardaanvraagformulieren(verplicht).

De aanvraagformulieren zijn (digitaal) beschikbaar.

Een aanvraag kan(nog) niet digitaal worden gedaan.

De aanvraag moet worden gedaan bij het bevoegde orgaan.

Dat wil zeggen :

Budgetsubsidies, waarderingssubsidies en incidentele projectsubsidies tot € 100.000,- bij het college van B&W.

Incidentele projectsubsidies boven de € 100.000,- bij de raad.

Als een aanvraag aan het verkeerde orgaan is gericht, zorgen we intern dat het door het juiste orgaan wordt behandeld (art. 2:3 Awb, doorzendplicht)

De aanvrager wordt hiervan op de hoogte gesteld.

Het is van belang dat je vaststelt of het inderdaad om een subsidie gaat.

Daarbij moet aan de volgende kenmerken in art. 4:21 van de Awb worden voldaan:

een aanspraak op financiële middelen;

verstrekt door een bestuursorgaan;

met het oog op bepaalde activiteiten;

niet zijnde een betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Bij subsidie stel je geld ter beschikking zodat iemand of een stichting voor iemand anders(een derde) iets organiseert(activiteit).

Geen subsidie: als je zaken of activiteiten/ diensten koopt die direct aan de gemeente worden geleverd.

Stel vervolgens vast of de aanvrager wel subsidie kan/ mag aanvragen.

In de regel wordt slechts subsidie verstrekt aan rechtspersonen(stichting e.d.) maar het college heeft de bevoegdheid om ook aan een persoon of personen subsidie te verstrekken, mits de activiteiten ten bate van onze gemeente of het algemeen belang van de burgers van onze gemeente worden uitgevoerd.

Bij een aanvrager uit Delfzijl moet je je toch wel even achter de oren krabben.

Vervolgens stel je vast of de aanvraag volledig is. Het gebruik van de standaardformulieren sluit niet uit dat er informatie ontbreekt, zeker als het gaat om een eerste aanvraag.

Maar ook aanvragen van instellingen kunnen incompleet zijn, omdat zij tot voor kort konden volstaan met het inzenden van een begroting en jaarverslag in de plaats van een aanvraag zoals zij dat nu moeten doen.

Als de aanvraag onvolledig blijkt te zijn, stuur je een brief aan de aanvrager waarin je om de ontbrekende informatie vraagt binnen een redelijke termijn (art.4:5 Awb).

De redelijke termijn is daarbij afhankelijk van het soort informatie dat je vraagt.

Zolang als de aanvraag niet volledig is kan deze niet in behandeling worden genomen.

Je kunt vaststellen dat de aanvraag te laat is ingediend. Dat betekent dat deze niet in behandeling genomen kan worden. Maar hier komt de afdeling abbb om de hoek kijken, waar wij als overheidsorgaan aan gehouden zijn in al ons handelen. De Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.

Wees zorgvuldig en onderzoek of er een goede reden is waardoor de aanvraag te laat is gestuurd of ontvangen.

Voor dit onderzoek kun je ook contact opnemen met de aanvrager om te horen wat hij te zeggen heeft.

Pas dan wordt een besluit genomen.

Op de aanvraag kan het volgende gebeuren:

je stelt vast dat de aanvraag aan het verkeerde orgaan is geadresseerd, je herstelt (intern) en stelt de aanvrager hiervan op de hoogte. (standaard brief)

je stelt vast dat het zich niet handelt om een aanvraag voor subsidie. Je laat de aanvrager weten dat de aanvraag niet in behandeling wordt genomen omdat het geen aanvraag om subsidie is. (standaard brief)

je stelt vast dat de aanvrager geen aanvraag mag indienen en stelt hiervan de aanvrager op de hoogte(standaard brief).

je stelt vast dat het een aanvraag om subsidie is maar dat deze niet volledig is. Je stuurt de aanvrager een brief en verzoekt specifiek om de informatie die ontbreekt (brief, hersteltermijn aanvraag, art. 4:5 Awb). Het is van belang dat je precies aangeeft welke informatie je nodig hebt. Want als je de aanvrager daarover in het ongewisse laat en er worden daardoor termijnen overschreden, dan oordeelt de rechter in het voordeel van de aanvrager.

je stelt vast dat de aanvraag te laat is ingediend. Dat er geen sprake is van verschoonbare termijn overschrijding. Dat de aanvraag niet in behandeling genomen kan worden (standaard besluit B&W). Dat je hier een besluit op laat uitgaan aan de aanvrager geeft de aanvrager rechtsbescherming, hij kan in bezwaar. Stel namelijk dat de aanvrager van mening is dat er wel degelijk sprake is van verschoonbaarheid van termijn overschrijding, dan heeft hij bij met vriendelijke brief geen handvat om zijn gelijk te halen. Als je denkt een brief te kunnen gebruiken om te voorkomen dat de aanvrager een bezwaar indient, dan heb je pech. De rechter zal hoe dan ook oordelen dat in dit geval

sprake is of had moeten zijn van een besluit.

Je stelt vast dat aan alle vereisten van de aanvraag is voldaan en stuurt een bevestiging aan de aanvrager (standaard brief).

Het resultaat van de formele beoordeling van de aanvraag levert de inleiding van het B&W-voorstel.

4. De (inhoudelijke) behandeling

Bij de inhoudelijke behandeling ga je kijken of de activiteit waarvoor subsidie wordt gevraagd valt binnen reikwijdte en beleid van de verordening.

Zijn de activiteiten in het algemeen belang van de bevolking, is er sprake van uitsluiting van groepen?

Kan de organisatie ook zonder subsidie de activiteiten organiseren?

Kortom, je legt de aanvraag langs de lat van het geldende beleid en de mogelijke weigeringsgronden om te komen tot een ja, een ten dele of een weigering.

Wees daarbij alert op gelijksoortige al verleende subsidies als je nu tot een afwijkende conclusie komt.

Deze afwijkende conclusie dient zorgvuldig onderbouwd(uitgelegd) te worden.

Dit betekent dat als er sprake is van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten, ook verduidelijkt wordt wat dat is en hoe dat tot stand is gekomen. Want ook hier komen de abbb's om de hoek kijken.

Je kunt het grootste gelijk van de wereld hebben, maar als je niet uitlegt waarom dat zo is kun je alleen hopen op opgetrokken rechterlijke wenkbrauwen.

Als medewerker op een specifiek beleidsterrein kun je tot de conclusie komen dat er beleid is ontwikkeld en vastgesteld. Dat dit beleid nog steeds van kracht is, maar dat er geen beleidsregels zijn die het verstrekken van subsidie binnen die kaders vereenvoudigen en helder maken.

Als dit het geval is, dan ben je bij deze uitgenodigd om met jouw expertise en ervaring noodzakelijke beleidsregels met betrekking tot jouw specifieke beleidsveld te formuleren en deze voor te leggen aan de werkgroep subsidie. De werkgroep zal aansluitend en in overleg zorg dragen voor de juiste formulering, besluitvorming en aanvulling in het uitbouwkatern.

Het resultaat van de inhoudelijke behandeling van de aanvraag levert :

het voorstel;

de argumenten voor het B&W- of raadsvoorstel;

het (juridische) draagvlak voor het voorgestelde besluit;

de juridische consequenties van het voorstel;

mogelijke alternatieven voor het voorstel;

de basis voor de motivering van het uiteindelijke besluit.

5. Het besluit

Nu heb je jouw voorstel geformuleerd en kom je toe aan het formuleren van de beschikking. Als uitgangspunt gebruik je hiervoor de basis verleningsbeschikking.

Om een besluit een besluit te laten zijn moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden :

het is genomen door een bestuursorgaan;

het is schriftelijk;

het is een publiekrechtelijke rechtshandeling;

Dat laatste wil zeggen dat de uitkomst van het besluit gericht is op een rechtsgevolg, kort en eenvoudig : je krijgt iets waarom je vraagt wel of niet en daartegen kun je actie ondernemen. Het publiekrechtelijke betekent dat de actie die je onderneemt valt onder het publiekrecht en dat de bestuursrechter bevoegd is om, mocht het nodig zijn, een uitspraak te doen als er sprake is van een geschil, onenigheid.

Veel mogelijke aanleidingen voor onenigheid tussen de aanvrager en de verlener kunnen worden voorkomen door een duidelijk besluit te schrijven, waarin precies valt te lezen of de aanvrager krijgt wat hij wenst, en zo niet een deugdelijke onderbouwing van het 'waarom niet'.

Het spreekt daarnaast voor zich dat het besluit genomen moet zijn door het bevoegde orgaan en ondertekend moet zijn door het bevoegde orgaan of door de daartoe gemachtigde persoon **NAMENS HET BEVOEGDE ORGAAN**.

Uit het bovenstaande kun je al afleiden dat jij als medewerker geen besluiten kunt nemen en

in veel gevallen niet namens het college kunt ondertekenen,

6. Dossiervorming

Voor de toetsing van de rechtmatigheid als ook die van de doelmatigheid is het belangrijk dat een dossier volledig is. Dat betekent dat alle relevante documenten moeten worden opgelegd.

Doorgaans is het handig als de origineel binnengekomen documenten worden gekopieerd voor eigen gebruik en vervolgens direct worden opgelegd. Ook is het van belang de verslaglegging over de inhoudelijke aspecten, de activiteiten, op te leggen.

In het dossier moeten de volgende stukken aanwezig zijn:

- uitnodiging aanvraag;
- aanvraag met relevante stukken (activiteitenplan, productenboek, begroting);
- ontvangstbevestiging;
- B&W voorstel & tot verlening onder begrotingsvoorbehoud;
- Verleningsbeschikking inder begrotingsvoorbehoud;
- Eventueel, indien de begrotingsraad afwijkend heeft besloten over budgetten, nieuw B&W besluit gerelateerd aan het eerdere begrotingsvoorbehoud;
- Aanvullende stukken, zoals bijlage met prestatie afspraken, verslaglegging;
- Aanvraag tot vaststelling met relevante stukken zoals jaarverslag, jaarrekening, behaalde resultaten;
- Ontvangstbevestiging;
- B&W voorstel & besluit tot vaststelling;
- vaststellingsbeschikking

7. Bezwaarschriftenprocedure

De subsidieaanvrager kan tegen alle beschikkingen bezwaar aantekenen. Een besluit, primair besluit, bevat dan ook een bezwaren clause. Het bezwaar wordt ontvangen door de secretaris van de commissie voor de bezwaren en via de interne post doorgestuurd aan de verantwoordelijke beleidsmedewerker. De verantwoordelijke beleidsmedewerker schrijft een verweerschrift en vertegenwoordigt het college op de hoorzitting bij de commissie voor de bezwaren. Naar aanleiding van alle feiten komt de commissie voor de bezwaren met een advies aan het college van burgemeester en wethouders. Dit advies bereikt de verantwoordelijke beleidsmedewerker die op basis daarvan het zogenaamde Besluit Op Bezwaar opstelt, in de wandelgangen BOB genoemd, voorzien van een beroepclause. De verantwoordelijke beleidsmedewerker stelt het B&W voorstel op inzake de BOB. Na goedkeuring van het college wordt de BOB verzonden aan de bezwaarde en wordt een copie verzonden aan de commissie voor de bezwaarschriften. Tegen het Besluit Op Bezwaar kan bezwaarde in beroep gaan bij de rechtbank, afdeling bestuursrechtspraak te Arnhem. Een Besluit Op Bezwaar hoeft niet altijd het advies van de commissie voor de bezwaren te volgen. Het college kan, zagezegd, ook contrair gaan. Essentieel bij ieder besluit is dat het goed is gemotiveerd. Een gebrek aan voldoende motivering kan leiden tot het gerond verklaren van een bezwaar en leiden tot een heroverweging terwijl het feitelijk besluit op zich goed was en in stand kan blijven.

Relevante stukken :

- het besluit waartegen in bezwaar wordt opgekomen (inclusief B&W besluit);
- het bezwaarschrift;
- het verweer;
- het advies van de commissie van de bezwaren (inclusief het verslag);
- B&W voorstel op basis van het advies, al dan niet contrair;

- Het besluit Op Bezwaar.

8. Intrekken of wijzigen subsidies

In de Algemene wet bestuursrecht is geregeld dat de subsidie kan worden gewijzigd ten nadele van de ontvanger. Ten voordele van de ontvanger is in de Algemene wet bestuursrecht niet geregeld, omdat dit altijd mag.

Aanleiding kan zijn dat:

- activiteiten niet plaatsvinden;
- aan andere verplichtingen niet is voldaan;
- foutieve of onvolledige informatie is gegeven;

Deze opsomming is niet uitputtend (zie afdeling 4.2.6 Awb).

Bijlage 7

Algemene subsidieverordening 2006

De raad, gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van *datum*

gelet op de artikelen 147 en 149 van de Gemeentewet en de bepalingen van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht;

gezien het positieve advies van de commissie bedrijvigheid;

overwegende dat het wenselijk is nadere regels te stellen voor de subsidieverstrekking ;
voor zover een andere wettelijke regeling of gemeentelijke verordening hierin niet voorziet;

tot vaststelling van de Algemene subsidieverordening (gemeente en datum) met toelichting onder intrekking van:

de navolgende (deelverordeningen):

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Gemeente	:	de gemeente (naam)
De raad	:	de gemeenteraad van de gemeente (naam)
Het college	:	het college van burgemeester en wethouders van de gemeente (naam)
De wet	:	de Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2 Reikwijdte:

1. Deze verordening is van toepassing op de subsidiëring van activiteiten in het maatschappelijk belang van de gemeente.
2. Behoudens er zover sprake is van een op een specifieke doelgroep gerichte activiteit, dienen de activiteiten van de aanvrager open te staan voor alle groeperingen of personen, zonder onderscheid naar ras, godsdienst, levensovertuiging, sekse of seksuele geaardheid;
3. Het college kan ter uitvoering van deze verordening nadere beleidsregels vaststellen.
4. Het college is belast met de uitvoering van deze verordening binnen de door de raad gestelde kaders.

Artikel 3 Subsidie ontvanger

1. In het algemeen worden slechts activiteiten gesubsidieerd die georganiseerd worden door rechtspersonen.
2. In bijzondere gevallen kan subsidie worden verleend ten behoeve van door(een groep van) natuurlijke personen georganiseerde activiteiten.

Artikel 4 Weigeringsgronden

De subsidieverlening kan naast de in artikel 4:25 en 4:35 van de wet genoemde gronden geweigerd worden indien gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat :

- a. de activiteiten van de aanvrager niet gericht zullen zijn op de gemeente of niet aanwijsbaar ten goede komen van de ingezetenen van de gemeente of niet past binnen het beleid van de gemeente;
- b. de gelden niet of in onvoldoende mate besteed zullen worden voor het doel waarvoor de subsidie beschikbaar wordt gesteld;
- c. de activiteiten reeds plaatsvinden of hebben gevonden alvorens een aanvraag om subsidie is ingediend;
- d. de aanvrager doelstellingen beoogt of activiteiten zal ontplooien die in strijd zijn met de (communautaire) wet- en regelgeving, het algemene belang of de openbare orde;
- e. de activiteiten van de instelling op enige wijze strijdig zijn met de in internationale verdragen algemeen erkende rechten van de mens;
- f. de activiteiten in hoofdzaak op zuiver politieke of godsdienstige gronden worden ontplooid;
- g. de aanvrager ook zonder subsidieverstrekking over voldoende middelen kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit middelen van derden.

Artikel 5 Subsidieplafond

1. Indien in de door de raad vastgestelde begroting of in een daarvan deel uitmakende bijlage een post is opgenomen die blijkens de daarbij behorende omschrijving uitsluitend bestemd is als subsidie ten behoeve van een afzonderlijk programma binnen de begroting of een onder dit programma vallend product, geldt deze begrotingspost als subsidieplafond.
2. Indien uit de omschrijving van het programma binnen de begroting of onder dit programma vallend product niet zonder meer blijkt dat de raad voor dit programma of product een subsidieplafond heeft vastgesteld is het college bevoegd binnen de kaders van de begroting van de gemeente een subsidieplafond voor dit programma of product vast te stellen.
3. Indien een subsidieplafond is vastgesteld zoals bedoeld in dit artikel worden aanvragen om subsidie in behandeling genomen in de volgorde van ontvangst daarvan, tenzij het college vooraf criteria bekend heeft gemaakt aan de hand waarvan

aanvragen zullen worden beoordeeld.

Artikel 6 Begrotingsvoorbehoud

Voor zover een subsidie wordt verleend ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld of goedgekeurd, wordt zij verleend onder de voorwaarde dat door de gemeenteraad voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

Artikel 7 Subsidiesoorten

1. Als soorten van subsidie als bedoeld in art.4:21 van de wet worden onderscheiden :
 - a. Budgetsubsidie: subsidie waarbij de subsidieontvanger zich verplicht de subsidie aan te wenden binnen de door de instelling gestelde doelstellingen en overeenkomstig de hierover met het college gemaakte prestatieafspraken in de vorm van activiteiten.
 - b. Incidentele subsidie: subsidie voor een experiment, eenmalige activiteit of projectmatige activiteit.
 - c. Waarderingsubsidie: een incidentele of periodieke subsidie ten behoeve van activiteiten van de aanvrager als blijkt van waardering of aanmoediging, aan de vaststelling waarvan geen verlening voorafgaat.
2. Artikelen 4:75, 4:76, 4:78, 4:79 en 4:80 van de wet zijn van toepassing op incidentele subsidies,als bedoeld in lid 1 onder b waarvan het subsidiebedrag $\geq$ 50.000,- of meer bedraagt.
3. Afdeling 4.2.8 van de wet is van toepassing op de budgetsubsidies die per boekjaar worden verstrekt.

Artikel 8 Tijdstip van indiening aanvraag

1. Een aanvraag om een budgetsubsidie respectievelijk een aanvraag om een waarderingssubsidie moet voor 1 mei voorafgaande aan het kalenderjaar waarin de activiteiten worden uitgevoerd worden ingediend.
2. Een aanvraag om een incidentele subsidie moet ten minste 8 weken voordat met de activiteit wordt aangevangen, worden ingediend.
3. Het college kan in bijzondere gevallen afwijken van de onder lid 1 en lid 2 genoemde termijnen.

Artikel 9 Aanvraag

De aanvrager dient zijn aanvraag in op het daartoe door het college vastgestelde formulier, volledig ingevuld en samen met alle daarbij gevraagde bescheiden.

Artikel 10 Eerste aanvraag

1. Bij een eerste subsidieaanvraag overlegt de rechtspersoon een exemplaar van de statuten, een exemplaar van het huishoudelijk reglement en een opgave van de

bestuurssamenstelling.

2. Het college kan binnen een door hem te bepalen termijn de overlegging van andere stukken of anderszins nadere informatie verlangen als dat voor de beoordeling van de subsidieaanvraag nodig wordt geacht.

Artikel 11 Aanvraag tot subsidievaststelling incidentele subsidies

De termijn zoals bedoeld in art.4:44, lid 2, van de wet is bepaald op:

- a. voor incidentele subsidies tot €50.000,- maximaal 6 maanden na het beëindigen van de activiteit;
- b. voor incidentele subsidies groter dan $\times$ €50.000,- wordt de termijn in de beschikking tot subsidieverlening vastgesteld.

Artikel 12 Hardheidsclausule

In gevallen waarin deze verordening niet of in onvoldoende mate voorziet, beslist het college.

Artikel 13 Intrekking en Inwerkingtreding

Onder intrekking van de Algemene subsidieverordening 2002, de deelverordening periodiek gesubsidieerde vrijwilligersorganisaties en de additionele beleidsregels budgetsubsiëring treedt deze verordening in werking op 1 februari 2006.

Artikel 14 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als : Algemene subsidieverordening gemeente (naam en datum).

Bijlage 8

beleidsregels subsidiebeleidskader

Beleidsregels subsidieverstrekking gemeente (naam en jaartal),
als bedoeld in artikel 2 lid 3 Algemene subsidieverordening
gemeente (naam en jaartal);

Inleiding

Kaderstelling subsidies

Met ingang van 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht geworden. In deze wet wordt de nieuwe rolverdeling tussen raad en college nader uitgewerkt. Daarbij zal de raad zich met richten op zijn functie als volksvertegenwoordiger. De belangrijkste taken van de raad bestaan uit kaderstelling en controleren. Het college houdt zich bezig met de uitvoering van het beleid en het afleggen van verantwoording hierover.

Ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol krijgt de raad een begroting aangeboden die speciaal is toegespitst op de ondersteuning van deze rol van de raad. Dit betekent dat de raad met deze begroting de kaders stelt en haar budgetrecht uitoefent voor het door het college uit te voeren beleid. Deze kaders kunnen vervolgens worden gebruikt voor de controle op de uitvoering van dit beleid

Een belangrijke uitgaande middenstroom binnen deze begroting, die de kaderstellende rol budgetrecht van de raad raakt, betreft de verstrekking van gemeentelijke subsidies. Ook deze kaderstellende rol en het budgetrecht van de raad wordt verder vormgegeven in de jaarlijkse gemeentebegroting. Alhoewel hiervoor in het Besluit Begroting en Verantwoording geen verplichte paragraaf bij de begroting en de jaarstukken is opgenomen, is in de gemeente Renkum er voor gekozen om, in afwijking van het BBV, te kiezen een paragraaf subsidies in de begroting op te nemen. Deze paragraaf geeft de mogelijkheid een doorsnede te maken van de begroting en jaarrekening op het aandachtspunt subsidies. Deze keuze is vormgegeven middels artikel 23 van de financiële verordening *gemeente naam*.

Het speerpunt van de kaderstellende rol van de raad inzake de te bereiken effecten middels verstrekking van gemeentelijke subsidies wordt dus vormgegeven binnen de jaarlijkse gemeentebegroting. Daarbij zal in de begroting per programma het daarvoor geldend beleid (zoals subsidieplafonds) weergegeven worden. De controlerende rol op de uitvoering van het beleid kan hierbij ondersteund worden middels de verantwoording in de jaarrekening.

Juridisch kader

In de beleidsregels *subsidieverstreking naam gemeente 2006* (hierna beleidsregels) staan de beleidsregels geformuleerd die het college hanteert ten behoeve van de verstrekking van subsidies. In deze beleidsregels wordt het beleid m.b.t. de volgende aandachtspunten verder toegelicht:

- Regels omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (hoofdstuk 2).
- Regels omtrent de subsidiecyclus budgetsubsidies (Hoofdstuk 3 en bijlage I).

De beleidsregels subsidieverstreking vormen samen met de Algemene Subsidieverordening gemeente Renkum de juridisch basis voor de subsidieverstreking in de gemeente Renkum.

Reikwijdte beleidsregels

De in dit gedeelte vermelde beleidsregels zijn uitdrukkelijk voor alle programma's binnen de begroting van toepassing met uitzondering van de programma's waarvoor specifieke beleidsregels zijn vastgesteld.

Bij de vaststelling van het plafond wordt voor de wijze van verdeling van het budget in principe de volgorde van ontvangst van de aanvraag gehanteerd. Indien een aanvraag, ook na een verzoek van de gemeente om aanvullende gegevens niet volledig is, besluit het college conform artikel 4:5 van de Algemene Wet Bestuursrecht tot het niet in behandeling nemen van deze.

Beleidsregels

Gezamenlijke aanvragen

Indien instellingen gezamenlijk een activiteit ondernemen en hiervoor gezamenlijk subsidie willen aanvragen, dient één van de instellingen formeel de subsidie aan te vragen namens alle instellingen. De aanvragende partij blijft te allen tijde verantwoordelijk voor het nakomen van de voorwaarden verbonden aan een toegekende subsidie.

Verzekeringen

Om de gevolgen van het verloren gaan van gemeenschapsgeld bij het optreden van grote risico's tegen te gaan zijn instellingen, die subsidie wensen te ontvangen, verplicht zich voldoende te verzekeren tegen mogelijke ernstige risico's.

Het college kan voorwaarden verbinden aan de verplichting tot verzekering.

Subsidieplafond, verdeelsleutels en grondslagen

Indien op grond van artikel 5 van de ASV een subsidieplafond is vastgesteld, wordt bij dit besluit aangegeven op welke wijze het beschikbare budget verdeeld zal worden. aanvraag.

Het door de gemeenteraad op basis van een subsidieplafond ten behoeve van periodieke waarderingssubsidies beschikbaar gestelde subsidiebudget zal verdeeld worden middels een verdelingssystematiek "naar rato".

Naast bovenstaande algemene verdelingsystematiek kan het college ook kiezen voor de volgende verdeelsystematiek:

Verdeling naar Rato: aan de hand van alle tijdig ingediende aanvragen en aan de hand van vastgestelde grondslagen wordt berekend tot aan welk totaalbedrag aan subsidie zou moeten worden verleend. Bij overschrijding van het subsidieplafond wordt de subsidie van alle in aanmerking komende subsidieaanvragers naar rato verlaagd. Dit gebeurt door het totaal beschikbare subsidiebudget te delen door het berekende totaalbedrag en deze uitkomst te vermenigvuldigen met de individuele subsidieaanvraag.

Tendersysteem: aan de hand van alle tijdig ingediende aanvragen wordt op basis van vooraf vastgestelde criteria een vergelijk en beoordeling gemaakt van de aanvragen. Vervolgens worden de aanvragen tegen elkaar afgewogen en gerangschikt op basis van kwaliteit. Het beschikbare budget wordt op volgorde van rangorde verdeeld.

"Derde" systeem: Indien de te verlenen subsidie verstrekt wordt op basis van een (gedeeltelijk) beschikbaar gesteld budget van een "derde partij" (bijv. Rijk of Provincie) zijn de door deze "derde partij" gehanteerde voorwaarden bepalend voor de verdeling van deze budgetten.

Uitvoeringsovereenkomst

Indien het college besluit over te gaan tot het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst dan wordt de subsidie eerst verleend nadat dat een door de subsidieontvanger getekende uitvoeringsovereenkomst tot stand is gekomen.

Indien het college besluit tot het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst wordt in de uitvoeringsovereenkomst bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie wordt verleend.

Indexering

In een beschikking tot subsidieverlening voor budgetsubsidies is in het verleende subsidiebedrag de loon- en prijscompensatie van het betreffende subsidiejaar inbegrepen. Dit percentage wordt in de beschikking vermeld. Voor de loon- en prijscompensatie wordt voor het desbetreffend jaar het meest recent gepubliceerde consumentenprijsindex (CPI)

van het Centraal Economisch Planbureau (CEP) gehanteerd. Indien de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vastgestelde werkelijke CPI voor dat jaar meer dan 1,5% afwijkt ten opzichte van het gehanteerde CPI van het CEP dan wordt het subsidiebedrag bijgesteld tot aan dit percentage.

Deze systematiek van indexering van budgetsubsidies vormt een onderdeel van de verleningsbeschikking tot verlening van budgetsubsidies.

De hoogte van het bedrag behorende bij de grondslag t.b.v. de bepaling van het subsidiebedrag van waarderingssubsidies wordt telkens na een periode van vier jaar opnieuw vastgesteld.

In de beschikking tot subsidieverlening voor incidentele subsidies wordt geen rekening gehouden met een mogelijke indexering voor loon- en prijscompensatie.

Steunstichtingen

Het college kan in de subsidieverleningsbeschikking een bepaling opnemen volgens welke het verleende subsidiebedrag moet worden aangewend zonder tussenkomst van derden.

Bevoorschotting

Bevoorschotting budgetsubsidies

Het college neemt in de subsidieverleningsbeschikking een bepaling op volgens welke de subsidie in principe in het subsidiejaar maandelijks in 12 gelijke termijnen wordt bevoorschot tot 100% van de verleende subsidie.

Bevoorschotting incidentele subsidies van € 50.000,= of meer

Het college neemt in de subsidieverleningsbeschikking een bepaling op volgens welke de subsidie wordt bevoorschot tot maximaal 90% van de verleende subsidie.

Het college bepaalt hierbij de wijze van bevoorschotting.

Gebruik te huren ruimten gemeenschapscentra

Om subsidie zo efficiënt mogelijk in te zetten kan het college in de subsidieverleningsbeschikking een bepaling opnemen volgens welke instellingen, die voor subsidie in aanmerking wensen te komen en tevens voor hun activiteiten gebruik moeten maken van een te huren ruimte, hun activiteiten laten plaatsvinden in één van de gesubsidieerde lokale gemeenschapscentra / dorpshuizen voor zover de ruimte hiervoor geschikt en beschikbaar is.

Toelichting

Veel instellingen die subsidie ontvangen hebben voor de uitvoering van hun activiteiten een ruimte in een gebouw nodig. Soms is er een eigen gebouw aanwezig, maar in veel gevallen dient de ruimte gehuurd te worden. Hiervoor kan men o.a. terecht in gemeenschapscentra / dorpshuizen.

Nieuwe activiteiten

Instellingen die voor het eerst een aanvraag voor subsidie indienen en tevens voldoen aan de gestelde subsidievoorwaarden, ontvangen alleen dan subsidie als naar het oordeel van het college combinatie en/of integratie met gelijksoortige bestaande organisaties niet mogelijk is. Aan het onderzoek of een combinatie en/of integratie mogelijk is, moeten zowel nieuwe als bestaande organisaties voldoende medewerking verlenen.

Het in de eerste volzin van dit onderdeel bepaalde geldt ook voor instellingen, die al van de gemeente subsidie ontvangen voor de bestaande activiteiten, en die daarnaast subsidie aanvragen voor een nieuwe activiteit.

Het bepaalde in onderdeel 2.3 van deze beleidsregels is onverkort van toepassing.

Het ontbreken van voldoende medewerking alsmede het bestaan van een mogelijkheid voor combinatie en/of integratie met gelijksoortige bestaande organisatie kan leiden tot weigering van de subsidie zoals bedoeld in artikel 4 sub a van de Algemene subsidieverordening *naam gemeente* 2006.

Het ontbreken van voldoende medewerking kan bovendien leiden tot een vermindering of beëindiging van de subsidie.

Nadere regels betreffende subsidie voor onroerende zaken

Het college kan in het aanvraagformulier ten behoeve van de aanvraag om subsidie in verband met investeringen met betrekking tot de aankoop, stichting of verbouwing van onroerend goed, een bepaling opnemen ingevolge welke de aanvrager verplicht is een investeringsplan aan te leveren met de daarbij door het college noodzakelijk geachte gegevens.

Begrotingsvoorbehoud

De verlening van periodieke budgetsubsidies vindt in principe plaats uiterlijk 30 september voorafgaand aan het kalenderjaar waarop de subsidie betrekking heeft. Op dat moment is de begroting voor desbetreffend jaar nog niet vastgesteld door de gemeenteraad. Verlening vindt daarom altijd plaats onder de opschortende voorwaarde dat door de gemeenteraad voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

Om een relatie te houden tussen de begroting en de verleende subsidie wordt in de subsidiebeschikking vermeld uit welk programma of onder dit programma vallend product de betreffende budgetsubsidie gefinancierd wordt.

Indien de gemeenteraad besluit minder gelden ter beschikking te stellen dan in begroting was geraamd, informeert het college de subsidieontvanger(s) binnen vier weken na vaststelling van de begroting dat een beroep gedaan wordt op de voorwaarde van begrotingsvoorbehoud.

Als het college een beroep doet op het begrotingsvoorbehoud stelt zij de aanvrager(s) in

de gelegenheid zijn/hun zienswijze naar voren te brengen voordat het college besluit tot wijziging van de onder het begrotingsvoorbehoud verleende subsidiebeschikking(en).

Subsidiecyclus budgetsubsidies en periodieke waarderingssubsidie

Budgetsubsidie

De gemeente en de instelling die in aanmerking wenst te komen voor een budgetsubsidie volgen de subsidiecyclus, die is opgenomen in bijlage 1 bij deze beleidsregels.

In het kalenderjaar, voorafgaand aan het jaar waarop de subsidie betrekking heeft, vindt gedurende de periode januari – april overleg plaats tussen de gemeente en de instelling over de gesignaleerde behoefte binnen de lokale samenleving.

In dit overleg definieert de gemeente de vraag naar activiteiten, waarop de instelling die in aanmerking wenst te komen voor subsidie een aanbod (subsidie-aanvraag) kan doen.

De instelling dient vervolgens, op het daartoe bestemde aanvraagformulier conform artikel 9 van de Algemene *Subsidieverordening naam gemeente* 2006, een aanvraag om een budgetsubsidie in vóór 1 mei voorafgaande aan het kalenderjaar waarin de activiteiten worden uitgevoerd.

Het college verstrekt de subsidieaanvrager een bericht van ontvangst en deelt hierin mede dat het besluit op de aanvraag tot subsidieverlening voor 30 september voorafgaande aan het kalenderjaar waarin de activiteiten worden uitgevoerd, wordt genomen en kenbaar wordt gemaakt.

Het college maakt bij het nemen van het besluit tot subsidieverlening en het bekend maken hiervan gebruik van het door haar nader vast te stellen model.

In de beschikking tot subsidieverlening zijn tenminste de volgende onderdelen opgenomen:

- a. omschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend;
- b. doelgroep;
- c. een omschrijving van de met de activiteiten te bereiken doelen;
- d. indien nodig een omschrijving van de samenwerking met externe organisaties;
- e. prestaties/ meetbare indicatoren;
- f. wijze van bekostiging.

Nadat de gemeenteraad in de maand juni de kadernota heeft vastgesteld, treden de gemeente en instelling opnieuw met elkaar in overleg teneinde te komen tot een afstemming van de aangeboden en af te nemen producten en/of activiteiten.

Het besluit tot subsidieverlening vindt altijd plaats onder de voorwaarde dat door de gemeenteraad voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

Indien de gemeenteraad besluit minder gelden ter beschikking te stellen dan in begroting is geraamd, informeert het college de subsidieontvanger(s) binnen vier weken na vaststelling van de begroting dat een beroep gedaan wordt op het begrotingsvoorbehoud. Als het college een beroep doet op het begrotingsvoorbehoud, stelt zij de aanvrager(s) in de gelegenheid zijn(hun) zienswijze naar voren te brengen voordat het college besluit tot wijziging van de onder het begrotingsvoorbehoud verleende subsidiebeschikking(en).

De subsidieontvanger dient voor 1 juli van het jaar volgend op het kalenderjaar waarin de activiteiten uitgevoerd zijn een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in.

Het college verstrekt de subsidieaanvrager een bericht van ontvangst en deelt hierin mede dat het besluit op de aanvraag tot vaststelling voor 30 september na afloop van het kalenderjaar waarin de activiteiten zijn uitgevoerd wordt genomen en kenbaar wordt gemaakt.

Periodieke waarderingssubsidie

Een aanvraag om een waarderingssubsidie dient voor 1 mei voorafgaande aan het kalenderjaar waarin de activiteiten worden uitgevoerd te worden ingediend.

Het college verstrekt de subsidieaanvrager een bericht van ontvangst en deelt hierin mede dat een besluit op de aanvraag uiterlijk 4 weken nadat de raad de begroting vastgesteld heeft, kenbaar gemaakt wordt.

Indien de gemeenteraad besluit middels subsidieplafond minder gelden ter beschikking te stellen dan is aangevraagd, informeert het college de subsidieontvanger(s) binnen vier weken na vaststelling van de begroting. Voordat het college op de aanvraag beslist stelt zij de aanvrager(s) in de gelegenheid zijn/hun zienswijze(n) naar voren te brengen.

Periodieke waarderingssubsidie: kosten van kadervorming

Aan de organisaties die in aanmerking komen voor een periodieke waarderingssubsidie kan tevens een periodieke waarderingssubsidie in de vorm van een bijdrage in de kosten van kadervorming worden verleend.

Onder kadervorming worden alle activiteiten verstaan die zijn gericht op het vergroten van deskundigheid van vrijwillige kaderleden met als doel de kwaliteit van de organisatie en activiteiten te vergroten. Deze kadervorming kan plaatsvinden in de vorm van cursussen en trainingen. De cursus of training dient een toegevoegde waarde te hebben voor het functioneren van de vrijwilliger binnen de vereniging, dit ter beoordeling van het college. De subsidie van de kosten van kadervorming bestaat uit een subsidie van 50% van de cursus- of trainingskosten met een maximum subsidiebedrag van € 115,- per organisatie per jaar. Reis- en verblijfkosten komen niet voor subsidiëring in aanmerking.

Afbouw budgetsubsidies

Indien aan een subsidie ontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten geschiedt gedeeltelijke of gehele weigering van de subsidie op grond van veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

Het college bericht de subsidieontvanger zo spoedig mogelijk dat de gemeente voornemens is tot vermindering of beëindiging van de subsidie. Deze aankondiging betreft een besluit waartegen bezwaar en beroep open staat.

- Bij bepaling van de lengte van de redelijke termijn wordt in ieder geval rekening gehouden met de volgende factoren:
- de verhouding tussen de vermindering en de totale subsidie;
- de verhouding tussen de vermindering en de totale begroting van de subsidieontvanger;
- de mogelijkheid tot afbouw van gesubsidieerde activiteiten;
- de tijd die de subsidieontvanger nodig heeft om de nodige maatregelen te treffen om de gevolgen van de subsidievermindering op te vangen.

Vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van *naam gemeente* d.d.
14 februari 2006

Bijlage 9

Will-project, Welzijn informatief Lokaal en landelijk

Project WILL bevordert professionaliteit en kwaliteit van welzijnsvoorzieningen

De lokale welzijnsvoorzieningen dienen niet alleen effectief en doelmatig te werken. Ze moeten juist aan de burgers duidelijk maken welke diensten ze leveren en hoe deze aansluiten bij de vragen van burgers. Om dit te bereiken realiseert project WILL een ontwikkelagenda waarin de volgende thema's centraal staan:

De sturingsrelatie tussen opdrachtgevers en instellingen. Het kennismanagement (kengetallen en expertise). De relatie met burgers als klanten van het welzijnswerk (methodiek en klantgerichtheid).

Het ministerie van VWS, de MO-groep, VNG en IPO ondersteunen het project Welzijn Informatie Lokaal en Landelijk (WILL), dat loopt van 2003 tot en met 2006. In WILL werken gemeenten en de door hen gesubsidieerde instellingen als Locale Combinaties samen om vorm en inhoud van de lokale subsidiecontracten en productierapportages zodanig te standaardiseren dat benchmarking op bovenlokaal niveau mogelijk is.

Benchmarking

Benchmarking is ook, misschien wel juist, in de welzijnssector een goed argument van verantwoording. Omdat dit het systematisch vergelijken van eigen werk met dat van andere partijen mogelijk maakt.

Benchmarken = het systematisch onderzoeken van de prestaties (en maatschappelijke effecten) en achterliggende processen en werkwijzen van één of meer toonaangevende referentie-organisaties op een bepaald gebied en het spiegelen van de eigen prestaties en werkmethoden aan de referentie-organisatie(s), met als doel te komen tot een plaatsbepaling en verbetering van het eigen presteren.

Een cyclisch proces van benchmarking verschaft inzichten die winst brengt voor vele bij welzijnswerk betrokken partijen op vele niveaus:

De burgers: zij hebben recht op transparante processen van beleid en uitvoering, aan hen wordt uiteindelijk verantwoording afgelegd; zij zijn gebaat bij goede dienstverlening en keuzevrijheid. Daarvoor is het nodig te weten wat zij willen en hoe zij die dienstverlening ervaren;

De interne organisatie van gemeenten en welzijnsinstellingen: zowel de opdrachtgevers, als de uitvoerders van welzijnswerk en de ontvanger(s) ervan profiteren van doorgaande professionalisering, doordat zij van elkaar leren kennen en begrijpen hoe ze op de meest doelgerichte en meest efficiënte wijze kunnen produceren;

Bovenlokale organisaties, waaronder het rijk, hebben behoefte aan prestatiegegevens om hun "overall" verantwoording af te kunnen leggen en hun beleid te kunnen richten op bijsturing en ondersteuning van lokale activiteiten op korte en langere termijn.

Bijlage 10

excerpt van de overeenkomst tussen de MO-groep en de VNG betreffend het

Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening

Ondergetekenden

MO-groep (bij de Kamer van Koophandel te Utrecht ingeschreven onder het nummer 4.041237, te dezer zake domicilie kiezende aan het kantoor, dat thans is gevestigd aan de Admiraal Helfrichlaan 1 te (3527 KV) Utrecht , verder te noemen "MOgroep" of en in dezer rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer **H. Luchtmeijer**

en

De **Vereniging van Nederlandse Gemeenten**, (bij de Kamer van Koophandel Haaglanden Fabrieken te 's Gravenhage ingeschreven onder het nummer 40409418), te dezer zake domicilie kiezende aan het kantoor, dat thans is gevestigd aan de Nassaulaan 12 (2514 JS) te Den Haag, verder te noemen "VNG" en in dezer rechtsgeldig vertegenwoordigd door de heer **dr. W. Kuiper**,

Gezien de feiten en omstandigheden

De MOgroep en VNG nemen deel aan het project 'Welzijn Informatievoorziening Lokaal en Landelijk' (WILL). De missie van het project WILL is dat de gemeenten en lokale instellingen het voortouw nemen in het gezamenlijk ontwikkelen en gebruiken van landelijk geaccepteerde instrumenten voor het definiëren, meten en waarderen van prestaties bij de contractering en uitvoering van welzijnswerk.

Het project WILL heeft vier opdrachten te vervullen:

3. Het realiseren van een geformaliseerd proces van definiëren, meten en waarderen van prestaties bij de contractering van het welzijnswerk;
4. Het standaardiseren op vorm en inhoud van de lokale subsidiecontracten en productierapportages van instellingen, zodat benchmarking op bovenlokaal en landelijk niveau mogelijk is;
5. Het uitoefenen van eenduidige landelijke regie op ontwikkeling, invoering, beheer en onderhoud van een informatiestructuur in de welzijnssector;
6. Het ondersteunen en faciliteren van lokale partijen bij het realiseren van deze opdrachten.

Deze opdrachten worden langs drie lijnen uitgevoerd:

- De activiteiten van het projectbureau WILL, met als resultaten het WILL-productenboek en het Handboek toepassing productgerichte subsidie;
- De activiteiten van het Welzijns Administratie Lokaal en Landelijk project (WALL-project) met als resultaten een informatiemodel en een informatieprotocol;
- De activiteiten die leiden tot de oprichting van een Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening.

De regiegroep WILL is verantwoordelijk voor het WILL-project. De MOgroep en de VNG zijn deelnemers aan de regiegroep. De activiteiten van het projectbureau WILL worden per 31 december 2006 beëindigd. De regiegroep WILL zal op die datum ook worden opgeheven. Het WILL-project wordt per 1 januari 2007 ondergebracht bij de MOgroep. In deze overeenkomst spreken de MOgroep en de VNG uit onder welke voorwaarden dit gebeurt. De bepalingen in de overeenkomst hebben betrekking op 2006 en 2007.

Overwegende

- 6 Dat de MOgroep en de VNG belang hechten aan het definiëren, meten en waarderen van de prestaties van het welzijnswerk en dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de MOgroep en de VNG is om hieraan vorm te geven;
- 7 Dat de MOgroep en de VNG daarom grote waarde hechten aan een succesvol verloop van het WILL-project en dat zij via deze overeenkomst uitspreken wederzijds vertrouwen te hebben in hun beider bijdrage aan het WILL-project;
- 8 Dat de MOgroep en de VNG het project en de resultaten van het project willen borgen bij de MOgroep als het WILL-project afloopt per 1 januari 2007;
- 9 Dat het primair aan de branche, vertegenwoordigd door de MOgroep, is om kwalitatief goede en door de welzijninstellingen en de gemeenten geaccepteerde WILL-producten te ontwikkelen en neer te zetten en meerwaarde te bieden; De MOgroep is er primair voor verantwoordelijk dat de verantwoordingsgegevens en –rapportages kwalitatief goed zijn en dat deze beleidsmatige meerwaarde hebben voor gemeenten;
- 10 Dat de VNG een bevorderende en stimulerende rol heeft en er belang bij heeft dat producten gestandaardiseerd zijn en vertaalbaar naar beleid en voldoen aan randvoorwaarden voor inkoopbeleid en verantwoording;
- 11 Dat gemeenten zich als neutrale inkoper niet kunnen verbinden aan één branche en dat het daarom niet gewenst is dat de VNG samen met de MO-groep het servicepunt welzijnsinformatie gaat aansturen;
- 12 De MOgroep per 1 januari 2007 eigenaar is van het WILL-project en dat de VNG als onafhankelijk adviseur van het project zal fungeren;
- 13 Dat met deze samenwerkingsovereenkomst wordt beoogd een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen partijen neer te leggen;

Verklaren het volgende overeen te zijn gekomen:

Artikel 1. Definities begrippen van de overeenkomst

Lid 1. In deze overeenkomst wordt verstaan onder:

- 4 WILL-project: Het Project Welzijn Informatievoorziening Landelijk en Lokaal, waarin gemeenten en lokale welzijnsinstellingen samenwerken aan het ontwikkelen en invoeren van instrumenten om de prestaties van het welzijnswerk te definiëren, meten en waarderen. Het WILL-project is een initiatief van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder te noemen "het ministerie van VWS", de MO-groep, de VNG en het Inter-Provinciaal Overleg (verder te noemen "IPO". De project activiteiten worden uitgevoerd door het Projectbureau WILL;
- 5 WILL-regiegroep: De regiegroep is verantwoordelijk voor het WILL-project. De deelnemers in de regiegroep zijn het ministerie van VWS, de MO-groep, de VNG en het IPO en vier onafhankelijke leden: twee externe adviseurs, een vertegenwoordiger van het Centraal Bureau voor de Statistiek (verder te noemen "CBS") en een vertegenwoordiger van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (verder te noemen "NIZW"). De Regiegroep wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter;
- 6 De WILL-producten: De producten die het WILL-project uiterlijk 31 december 2006 zal opleveren aan de Regiegroep, te weten: het Productenboek WILL, het Handboek toepassing productgerichte subsidiëring, de definities van de Landelijke Welzijnsdoelen en het Klanttevredenheidsonderzoek;
- 7 Productenboek WILL: De verzameling afspraken tussen welzijnsinstelling en gemeenten over de handelswijze aangaande het definiëren, meten en waarderen van prestaties van het welzijnswerk;
- 8 WALL-project: De activiteiten gericht op het realiseren van een informatiemodel en een informatieprotocol en op het gebruik hiervan door welzijnsinstellingen en gemeenten;
- 9 Informatiemodel: De verzameling gegevensstandaarden en gegevensdefinities, die worden gehanteerd bij het definiëren, meten en waarderen van de prestaties van het welzijnswerk, zoals geformuleerd in het productenboek WILL;
- 10 Informatieprotocol: Het informatieprotocol geeft aan wie, wat en wanneer met welke gegevens mag doen Het informatieprotocol bevat in elk geval bepalingen over de volgende onderwerpen:
 - o verplichtingen welzijnsinstellingen ten aanzien van verantwoordingsinformatie
 - o procedures
 - o tijdslijnen
 - o toegankelijkheid van informatie voor derden

- geschillenbeslechting. Het Servicepunt draagt zorg voor het, op gezamenlijk gedragen uitgangspunten, in stand houden en verder
- 11 Servicepunt welzijnsinformatievoorziening: De facilitaire organisatie, onderdeel van de MOgroep, die per 1 januari 2007 het beheer gaat voeren over de WILL-productbeschrijvingen, het Handboek toepassing productgerichte subsidie, het informatiemodel en het informatieprotocol. Het Servicepunt draagt zorg voor het, op gezamenlijk gedragen uitgangspunten, in stand houden en verder
- 12 ontwikkelen van de informatievoorziening in de welzijnssector; ontwikkelen van de informatievoorziening in de welzijnssector;
- 13 Adviesraad: Het overlegorgaan ten behoeve van het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening m.b.t. strategische en beleidsmatige aspecten;
- 14 Gebruikersoverleg: Het overlegorgaan ten behoeve van het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening m.b.t. het bestuur van het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening.

Artikel 2. Onderwerp van de overeenkomst

Lid 1. Het onderwerp van deze overeenkomst is de samenwerking tussen de VNG en de MOgroep ten behoeve van het uitvoeren van het WILL-project in 2006 en het voorzetten van het WILL-project in 2007 binnen de organisatie van de MOgroep. Onderdeel van het WILL-project zijn de activiteiten in het kader van het WALL-project en het opzetten van het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening.

Artikel 5. Activiteiten van het WALL-project

Lid 1. De MOgroep stelt uiterlijk 1 januari 2007 het informatiemodel en het informatieprotocol vast.

Lid 2. De uitgangspunten met betrekking tot het informatiemodel en het informatieprotocol zijn:

- De kern van de informatiehuishouding wordt gevormd door het productenboek, de landelijke welzijnsdoelen en een overzicht van gebruikte gegevens- en datamodellen;
- Op basis van deze gegevens wordt een informatiemodel opgesteld. Dit informatiemodel kan veranderen in de loop van de tijd;
- De gegevensmodellen zijn gebaseerd op de producten in het productenboek WILL;
- De datamodellen zijn gebaseerd op algemeen geldende gegevensstandaarden, met name ten aanzien van classificatie, identificatie van personen en toepassing van het Burgerservicenummer;
- Systemen die gebruikt worden door welzijnsinstellingen moeten in staat zijn verantwoordingsinformatie te genereren conform de standaarden in het

informatiemodel;

- Het genereren van landelijk overzichten en benchmarking vindt plaats door bevraging van gegevens die in systemen bij welzijnsinstellingen zijn opgeslagen;
- Het eigendom van de gegenereerde informatie ligt bij de welzijnsinstellingen, hetgeen onverlet laat dat deze informatie in bepaalde gemeenschappelijke doeleinden kan voorzien.

Lid 3. De MOgroep voert voor het WALL-project in elk geval de volgende activiteiten uit:

- 7 het opstellen en actueel houden van het informatiemodel;
- 8 het opstellen en actueel houden van het informatieprotocol;
- 9 het actueel houden van het inzicht in de gebruikte gegevensmodellen en datamodellen alsmede autorisaties voor het gebruik van de gegevens;
- 10 het opstellen en actueel houden van technische specificaties om te kunnen komen tot landelijke aggregatie;
- 11 de beoordeling van systemen die door de markt worden aangeboden passend op gestelde richtlijnen en kaders;
- 12 voorzien in een landelijke informatiebank;
- 13 bemiddeling in diensten voor het bieden van faciliteiten zoals begeleiding bij het invoeren van nieuwe systemen, verzorgen van opleidingen, uitvoeren van conversies, invullen van een helpdesk, uitvoeren van kwaliteitszorg, opstellen van functionele specificaties en soortgelijke faciliteiten.

Lid 4. De MOgroep spant zich in dat de deelnemende welzijnsinstellingen naar de letter en de geest van het informatiemodel en het informatieprotocol handelen en zich gedragen.

Lid 5. De VNG spant zich in dat de gemeenten naar de letter en de geest van het informatiemodel en het informatieprotocol handelen en zich gedragen.

Lid 6. De MOgroep en de VNG spannen zich zowel gezamenlijk als afzonderlijk in dat deelnemende welzijnsinstellingen en gemeenten in voorbereiding op en tijdens het opstellen van het informatiemodel en het informatieprotocol regelmatig worden geraadpleegd en geïnformeerd over het informatiemodel en het informatieprotocol.

Artikel 6. Activiteiten ten behoeve van het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening

Lid 1. De MOgroep richt een Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening in.

Lid 2. De uitgangspunten ten aanzien van het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening zijn:

- Het beheer van de producten van WILL en WALL doet recht aan het feit dat er sprake is van een gemeenschappelijke behoefte aan gestandaardiseerde informatie die voor meerdere doelen kan worden gebruikt.
- Het eigendom van gegenereerde informatie ligt bij de welzijnsinstellingen, maar om de informatie voor gemeenschappelijke doelen aan te wenden kan het

Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening deze informatie bewerken en verspreiden. De voorwaarden waaronder dit mag gebeuren zijn omschreven in het informatieprotocol.

Lid 3. De taken van het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening zijn:

- Opstellen en actueel houden van WILL-producten, het productenboek WILL, het informatiemodel en het informatieprotocol;
- Actueel houden van het inzicht in gebruikte gegevensmodellen en datamodellen alsmede autorisaties voor het gebruik van in systemen opgeslagen gegevens;
- Beoordelen van systemen die door de markt worden aangeboden, of die passend zijn op de gestelde kaders en richtlijnen;
- Voorzien in en beheren van een landelijke informatiebank welzijnsinformatievoorziening, waarin gegevens van welzijnsinstellingen worden opgeslagen met als doel deze te aggregeren tot landelijke informatie voor beleidsontwikkeling, benchmarking en statistiek;
- Ondersteunen van welzijnsinstellingen en gemeenten door informatie en advies te geven over aanbieders van systemen, opleidingen, implementatietrajecten en dergelijke met betrekking tot welzijnsinformatievoorziening.

Lid 4. Klanten kunnen bij het servicepunt terecht.

- Welzijnsinstellingen, gemeenten en landelijke instellingen zijn klanten van het servicepunt. In eerste instantie zullen diensten worden verleend aan de huidige Lokale Combinatie van gemeente en welzijnsinstelling (verder te noemen "LC's"), CBS en het ministerie van VWS.
- De dienstverlening zal tussen partijen worden vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. De kosten voor de dienstverlening en de wijze van verrekening zullen nader moeten worden bepaald. Het streven is dat het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening vanaf 1 jan 2008 kostendekkend zal kunnen functioneren.

Artikel 7. Activiteiten MOgroep

Lid 1. De MOgroep voert de activiteiten uit zoals verwoord in artikel 4. lid 1, artikel 5. lid 3 en artikel 6. lid 3.

Lid 2. De MOgroep zet vanaf 1 januari 2007 de activiteiten van het projectbureau WILL voort met de in het WILL-project ontwikkelde werkwijze waarbij gemeenten en welzijnsinstellingen samenwerken in lokale combinaties.

Lid 3. De MOgroep wordt terzijde gestaan met advies door de adviesraad en het gebruikersoverleg welzijnsinstellingen.

Artikel 8. Activiteiten VNG

Lid 1. De VNG spant zich samen met de MO-groep in om draagvlak bij gemeenten te genereren, opdat gemeenten het Handboek toepassing productgerichte subsidiëring en

het productenboek WILL accepteren en hun subsidieverordening hierop afstemmen. Deze inspanning richt zich zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau.

Lid 2. De VNG spant zich samen met de MOgroep in om draagvlak bij de gemeenten te genereren, opdat gemeenten de vereiste verantwoording over gesubsidiëerd welzijnswerk baseren op de standaarden en nadere afspraken die in het informatiemodel en het informatieprotocol zijn vastgelegd.

Lid 3. De VNG geeft voorlichting aan gemeentelijke bestuurders en ambtenaren, die deelnemen aan het WILL-project. De VNG organiseert in 2006 minimaal twee bijeenkomsten voor gemeentebestuurders en ambtenaren. In de voorbereiding en de uitvoering van de bijeenkomsten zal de VNG zoveel mogelijk samenwerken met het Implementatiebureau Wmo, van de VNG en het Ministerie van VWS.

Lid 4. De VNG zal samen met de MOgroep in 2007 een eendaags congres voor de deelnemende welzijnsinstellingen en de deelnemende gemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk, organiseren met een onderling nader te bepalen thema. De kosten voor dit congres moeten passen binnen de subsidie die het ministerie van VWS aan de MOgroep zal verstrekken voor dit doel.

Lid 5. De VNG draagt zorg dat alle gemeenten in 2006 en 2007 tijdig worden geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van het WILL-project. Deze informatie wordt verspreid via het WILL-congres, via VNG-net en in ten minste één VNG ledenbrief per jaar.

Artikel 9. Adviesraad

Lid 1. De MOgroep wordt vanaf 1 januari 2007 terzijde gestaan met advies door de adviesraad welzijnsinformatievoorziening.

Lid 2. De adviesraad heeft de taak de MOgroep met betrekking tot de besluitvorming over de strategische ontwikkeling van het servicepunt welzijnsinformatievoorziening gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Lid 3. De adviesraad bestaat uit vertegenwoordigers van de VNG, CBS, Verdiwel en het ministerie van VWS. Het aantal leden zal nog nader worden bepaald.

Lid 4. De adviesraad heeft de volgende bevoegdheden:

- 3 het tijdig kennis nemen van alle voor advies relevante stukken voorafgaand aan en de tijdens het besluitvormingsproces;
- 4 het uitnodigen van deskundigen om de adviesraad bij te staan, te ondersteunen en/of te adviseren.

Artikel 11. Commissies en gebruikersgroepen

Lid 1. Het Servicepunt Welzijnsinformatievoorziening wordt ter zijde gestaan door Commissies en gebruikersgroepen.

Lid 2. Commissies kunnen worden opgericht voor het ontwikkelen en verbeteren van producten die door het Servicepunt welzijnsinformatievoorziening worden geleverd.

Lid 3. Gebruikersgroepen kunnen worden opgericht voor het ontwikkelen en verbeteren van informatiesystemen die in gebruik zijn bij deelnemende organisaties.

Lid 4. Commissies en gebruikersgroepen bestaan uit vertegenwoordigers van deelnemende welzijnsinstellingen en gemeenten.

Bijlage 11

SMART formuleren van doelstellingen

Indicatoren worden steeds belangrijker. Bij het ontwikkelen van beleid, het evalueren van beleid en het doen van onderzoek is het van belang de toestand eenduidig te kunnen omschrijven. Daarnaast wordt voor maatschappelijk verantwoord ondernemen geïnventariseerd welke indicatoren daar een rol spelen, op basis van de drie dimensies van maatschappelijk verantwoord ondernemen: people, planet, profit.

De letters van SMART staan voor:

- **S**pecifiek; De doelstelling moet eenduidig zijn
- **M**eetbaar; Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt
- **A**ceptabel; Gaat de doelgroep en/of management deze doelstelling accepteren
- **R**ealistisch; De doelstelling moet haalbaar zijn
- **T**ijdgebonden; Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn

In plaats van **A**ceptabel of **A**anvaard wordt ook vaak **A**anwijsbaar gebruikt (Wie realiseert het doel?). Ook wordt soms het Engelse **A**chievable gebruikt, doch dit verwijst eerder naar het aspect haalbaarheid. Een bijkomend criterium dat vaak wordt ingebracht, is **R**elevant (is de doelstelling waardevol voor de organisatie of de betrokkenen?), dat dan weer verband houdt met de aanvaardbaarheid.

Toepassing

Het principe wordt veel gebruikt bij projectmanagement in zowel de private als de publieke sector. Wanneer managers praten over 'SMART maken' of 'SMART formuleren' bedoelen ze dat de doelen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden moeten worden geformuleerd.

Literatuurlijst

- Almere(2004)Verdeel en beheers, onderzoek proces subsidieverstrekking.
- Apeldoorn(2004) Rapport van bevindingen subsidieonderzoek gemeente Apeldoorn.
- Berenschot(2004) Evaluatie van de wet dualisering gemeentebestuur.
- Binst,R.(2007) De invloed van belangengroepen op de beleidsvorming. Onderzoek naar de rol van de boerenbond tijdens het overleg rond de financiering van de BSE-testen.
- Blommestein,H.J., Bressers, J.Th.A.& Hoogerwerf,A.(1984) Handboek beleidsevaluatie, een multidisciplinaire benadering.
- Bulder,B.(2004) Adviezen voor de strategie van evaluatieonderzoek, Effectief evalueren. Basis 2004, nummer 4.
- Dekker,B.(2000) Faalfactoren in evaluatieonderzoek, Paddestoelen en valkuilen.Basis 2004, nummer 4.
- Deloitte (2004) Meer dan een boekje open over rechtmatigheid.
- Deloitte (2005) Verbonden partijen (R. Dubbeldam, Ften have, M.de Lange, R van Vught RA; Gemeente Governance, handboek verbonden Partijen.
- Deloitte (2006) Vooruit met rechtmatigheid.
- Deloitte(2002) Een boekje open over rechtmatigheid.
- Dijken, K. van(2005) Beleidstheorie en lokaal rekenkameronderzoek, Effecten van lokaal beleid. Basis 2005, nummer 4.
- Dijkgraaf, H.(2002). Organisatie van gemeenten en provincies.
- Dinten, W. van(2003). Met gevoel voor realiteit.
- Dye,R.T.(1995)Understanding Public Policy.

Enschede(2004)Doeltreffendheid en doelmatigheid van het welzijnswerk in eindrapport van de Rekenkamercommissie Enschede.

Goleman,D.(1996) Emotional Intelligence.

Graaf, H. van de & Hoppe, R.(1998) Een inleiding tot beleidswetenschap en beleidkunde.

Grimmius,T.K. & Oostdijk,A(2004) Beleidsevaluatie en 'evidence based policy 'What's in a name? Basis 2004, nummer 4.

Hart, H. 't e.a.(2006) Onderzoeksmethoden.

Heen,A. (2005) Kunnen en moeten publieke organisaties 'effectief en efficient' zijn ?

Heuvel, G.A.A.J. van de (1998) Collusie tussen overheid en bedrijf.

Hoogeboom,A.B.(2001) 't Neemt toe, men weet niet hoe.

Hoogerwerf,A. (1998) Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid.

Keuning, D. & Epping, D.J.(2004) Management en organisatie.

Leiderdorp(2004)Rapport effectiviteit subsidieverstrekking gemeente Leiderdorp.

Litjens,B.P.E.A.(2000) De structuur van beleidsnetwerken.

Meij, B. van der (2005). Effectief minder, een analyse van bezuinigingsprocessen bij gemeenten.

Mierlo,J.G.A. van (2002) Beleidsfalen en Beleidsevaluatie in de Publieke Sector.

Mintzberg(1998) Mintzberg over management.

Muffels,R; Kalmijn, M.; Mommaas,H (2002), Tilburg. Onderzoeksprogramma "The enabling society", een analyse van de veranderende relaties tussen staat, markt en gemeenschap.

Peuter, B. de & Smedt, J.de & Bouckaert, G.(2007) Spoor beleid en monitoring delen 1 t/m 4.

- Peters,N (2007), Interne audit en ombudsfunctie in de gemeente, een vergelijking.
- Ploeg, A.J. van der (2005). Financieel beleid en beheer bij gemeenten en provincies.
- Pröpper, T.M.A.M.(2000) Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken(bestuurskunde, mei 2000).
- Pröpper,.I.(1996). Succes en falen van sturing in beleidsnetwerken, in *Beleidswetenschap*.
- Rothary, B.(1993) ISO 9000.
- Scheuten, L.(2006)Sturen op afstand door de gemeente Den Haag.
- Stadsdeel Amsterdam-Centrum:Doelmatigheid & doeltreffendheid van subsidies (2004).
- Tilburg (2005) Rapport rekenkamercommissie onderzoek werking instrument subsidie.
- Tilburg (2005) Invoering offerteprocedures.
- Tytsjerksteradiel(2004)Rapport van de onderzoekskamer van de gemeente Tytsjerksteradiel inzake: De verstrekking van welzijnsubsidies.
- Vlist, A.J. Van der; Bunte,F.H.J.; Galen, M.A. Van(2007) Beleidsevaluatie ex-post.
- Winterswijk(2007)Doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies in het Welzijnswerk(2004) Utrecht, deel 1 rapportage en analyse van bevindingen Evaluatie Subsidiebeleid.
- Woestenberg,I.A.M.(2001)Sturen op maatschappelijke effecten. Onderzoek naar de kwaliteit van het instrument effectsturing bij de gemeente Tilburg (doctoraalscriptie)
- Zeewolde (2007) effectiviteit van het subsidiebeleid, eindrapport rekenkamercommissie, april 2007.
- Ziegelaar,A (2004) Naar een evenwichtige methodologie van beleidsevaluatie, Licht in een zwarte doos. Basis 2004, nummer 4.
- Ziegelaar,A.& Grimmus, T.K.(2004) Het schijnheilige getal, Over kenmerken van en

foutenbronnen in empirisch-statistisch onderzoek. Basis 2004, nummer 4.

Zwart, H.de; e.a.(2002),NOREA studierapport raamwerk voor het ontwikkelen van normenstelsel en standaarden.