
Plan van aanpak Effectiviteit subsidiebeleid: Trajekt onder de loep

Rekenkamer Maastricht

Augustus 2011



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw dr. Klaartje Peters

De heer Mathijs G.M.M.W. Mennen RA (voorzitter)

De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC

De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen

De heer drs. Karel van der Esch

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Achtergrond en aanleiding	2
2 Doelstelling onderzoek	3
2.1 Onderzoeksvragen en resultaten	3
2.2 Normenkader	4
3 Aanpak en te verwachten resultaten	5
Stap 1. Voorbereiden onderzoek	6
Stap 2. Uitvoeren onderzoek	6
Stap 3. Uitvoeren analyses en opstellen conceptrapport	6
Stap 4. Opstellen eindrapport	7
4 Uitvoering onderzoek	7
4.1 Team	7
4.2 Planning en onderzoeksdagen	7

1 Achtergrond en aanleiding

Subsidies zijn een belangrijke uitgavenpost van een gemeente en raken daarnaast veel inwoners in een gemeente. Immers, subsidies worden vaak verstrekt aan sportverenigingen, muziekverenigingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, wijk- en buurtverenigingen, jongeren- en ouderenorganisaties. Kortom, bijna iedere inwoner heeft direct of indirect met het subsidiebeleid te maken.

Diverse rekenkamers hebben onderzoek gedaan naar subsidiebeleid in de afgelopen jaren. De resultaten van deze onderzoeken schetsen echter geen rooskleurig beeld. Kort samengevat zeggen deze onderzoeken dat er te weinig doelen worden gesteld bij de subsidieverstrekking, dat het onduidelijk is of de gestelde doelen worden gehaald en zijn het proces en de criteria voor de toekenning lang niet altijd duidelijk. Steeds meer gemeenten profileren zich nadrukkelijk als opdrachtgever en verwachten van de instellingen dat zij zich manifesteren als maatschappelijk ondernemers.

De gemeente Maastricht wil de subsidieverlening sturen met als doel er voor te zorgen dat prestaties van instellingen bijdragen aan realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De wens en noodzaak zijn uitgesproken het subsidie instrumentarium beter te laten aansluiten bij de vastgestelde gemeentelijke inhoudelijke beleidskaders die de basis vormen voor de programmabegroting. Daarbij is behoefte aan meetbare doelstellingen en inzicht in bereikte resultaten en effecten. Maar het is evident dat niet alles meetbaar is, ook als het gaat om de causaliteit tussen bepaalde prestaties van instellingen en al dan niet gerealiseerde maatschappelijke effecten. Er is behoefte aan meer resultaatgerichtheid van subsidies. De gemeente streeft daarbij naar maatwerk in de verantwoording van gesubsidieerde instellingen.

De gemeente Maastricht, heeft o.a. samen met welzijnsorganisatie Trajekt, een nieuwe innovatieve subsidiesystematiek ontwikkeld. Deze systematiek is in 2007 bij Trajekt voor een eerste keer uitgeprobeerd. De systematiek biedt de mogelijkheid om in grotere mate voor- en achteraf te sturen op het bereiken van resultaten en deze te toetsen aan de gewenste maatschappelijke effecten en beleidsdoelstellingen van het

gemeentelijk beleid. Hierop wil de gemeente het accent leggen bij de sturing en verantwoording met betrekking tot de subsidies aan professionele instellingen. En aan de hand daarvan wil het college met de gemeenteraad het politieke debat gaan voeren.

De stichting Traject ontvangt jaarlijks als professionele welzijnsinstelling de meeste subsidie van de gemeente Maastricht. Bij de instelling werken 189 betaalde krachten. Daarnaast zijn 1014 vrijwilligers en 123 freelancers verbonden aan Trajekt (jaarverslag 2010). De organisatie heeft een omzet van € 12,7 mln (begroting 2011). Trajekt werkt naast de gemeente Maastricht nog voor 6 andere gemeenten in het Heuvelland.

Eind 2010 heeft de gemeente Maastricht de raamovereenkomst 2007-2010 verlengd voor het jaar 2011. Dit jaar wordt beschouwd als overgangsjaar (o.a. introductie Welzijn Nieuwe Stijl). In 2011 wordt de nieuwe raamovereenkomst 2012-2015 voorbereid.

Uit recent benchmarkonderzoek van Berenschot (2010) blijkt dat van een miljard euro aan subsidiegeld in het welzijnswerk niet bekend is of het wel effectief wordt besteed. Het probleem is dat er geen duidelijke doelen tussen gemeenten en instelling (kunnen) worden afgesproken. Driekwart van de ondervraagde gemeenten geeft aan geen inzicht te hebben in de effecten van het bestede subsidiegeld. De communicatie tussen gemeente en welzijnsinstellingen verloopt in veel gevallen (meer dan 50%) moeizaam met als gevolg dat doelstellingen over de op te lossen maatschappelijke problemen niet eens worden opgeschreven.

De forse gemeentelijke subsidiebedragen die naar welzijnsinstellingen gaan en de onduidelijkheid over de toegevoegde waarde in termen van maatschappelijke effecten maakt het welzijnswerk kwetsbaar in discussies over bezuinigingen. Ook in Maastricht ligt regelmatig de vraag op tafel of en in welke mate het subsidiebudget voor Trajekt kan worden gekort en wat hiervan de consequenties zijn voor de stad.

De gemeente Maastricht heeft in 2010 bezuinigd op het welzijnswerk. Trajekt heeft hierdoor een aantal maatregelen moeten nemen. Er is flink bezuinigd op de overheadkosten. Zo zijn de stafafdelingen en de managementlaag aangepast en afgeslankt. De organisatiestructuur is aangepast. Trajekt is ook bezig met een grondige herstructurering van de huisvesting.

Tegen deze achtergrond vraagt de rekenkamer zich af in welke mate Trajekt een bijdrage levert aan de realisatie van de doelstellingen zoals die zijn verwoord in de programmabegroting en in welke mate de raad dit kan controleren en sturen. De rekenkamer wil weten welke sturings- en controle-instrumenten de raad tot haar beschikking heeft en hoe die instrumenten worden aangewend. Deze vragen zijn voor de rekenkamer aanleiding de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente Maastricht, toegespitst op Trajekt, te onderzoeken.

2 Doelstelling onderzoek

2.1 Onderzoeksvragen en resultaten

De centrale onderzoeksvraag kan als volgt worden geformuleerd: 'In welke mate functioneert de subsidieverstrekking als instrument om de maatschappelijke doelen zoals geformuleerd in de programmabegroting te realiseren en in welke mate kan de raad dit controleren en sturen?'

Het onderzoek naar het subsidiebeleid zal zich nadrukkelijk richten op de relatie tussen de gemeentelijke doelstellingen en de subsidieverstrekking en niet op de techniek van de subsidieverstrekking. Daarbij kiest de rekenkamer ervoor het onderzoek toe te spitsen op de subsidie aan de stichting Trajekt. De verwachting

is dat de onderzoeksresultaten ook relevant zijn voor het subsidiebeleid ten aanzien van de andere grote professionele instellingen.

Het onderzoek moet de volgende resultaten opleveren:

- Overzicht van de omvang van de subsidies en de maatschappelijke doelen die daarmee worden nagestreefd;
- Inzicht in het causale verband tussen de subsidie en het bereiken van het maatschappelijke doel zoals verwoord in de programmabegroting;
- Analyse van de wijze waarop de gemeente Maastricht haar opdrachtgeversrol invult;
- Inzicht in de wijze van sturing en controle door de gemeenteraad.

Op basis van de onderzoeksbevindingen zullen – in het geval dat op deze aspecten tekortkomingen zijn gesignaleerd – aanbevelingen worden gedaan om tot verbetering van de relatie tussen de gemeentelijke doelstellingen en het subsidiebeleid te kunnen komen.

Deze doelstelling dient bereikt te worden door ten aanzien van de gekozen gesubsidieerde instelling Trajekt de volgende vragen te beantwoorden:

Voor welke bedragen heeft de gemeente Maastricht de stichting Trajekt gesubsidieerd in de periode 2007-2010?

- 1 Wat zijn de inkomstenbronnen van Trajekt?
- 2 Wat zijn de financiële en formatieve ontwikkelingen van de stichting in de periode 2007-2010?
- 3 Op welke wijze geeft de raad aan welke effecten ze wil realiseren met het subsidiëren van Trajekt? Met andere woorden zijn er aantoonbare, expliciete relaties tussen de programmabegroting en programmarekening en de subsidiebeschikking en het instellingsjaarverslag?
- 4 Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de geleverde prestaties en gerealiseerde effecten door Trajekt?
- 5 Welke mogelijkheden heeft de raad om (bij) te sturen?
- 6 In hoeverre wordt een relatie gelegd tussen de door de gemeente beschikbaar gestelde middelen en de door Trajekt te leveren prestaties en effecten?
- 7 Op welke wijze speelt de gemeentelijke subsidie een rol bij de aansturing door Trajekt van de eigen organisatie?

De belangrijkste informatiebronnen om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn in de ogen van de rekenkamer het management en de medewerkers van de te onderzoeken instelling en de ambtelijk 'accountmanagers' van Trajekt. Zij moeten vanuit hun ervaringen in professioneel perspectief deze vragen kunnen beantwoorden.

2.2 Normenkader

Voor het onderzoek denkt de rekenkamer het volgende normenkader te kunnen gebruiken (hier op hoofdlijnen, zal in het onderzoek nader worden uitgewerkt). De meeste gemeenten hebben ervoor gekozen de relatie tussen de gemeente als subsidiënt en de professionele instellingen te verzakelijken. Dit betekent in de regel dat de gemeente de kaders stelt en de opdrachten formuleert (regiefunctie). De instellingen

brengen offerte uit die vervolgens onderwerp is van onderhandelingen tussen gemeente en instelling. Uiteindelijk mondt dit uit in een prestatieplan of subsidiecontract op basis waarvan de gemeente een subsidiebeschikking afgeeft. Het college legt op basis van door de instellingen te verstrekken rapportages, eventueel aangevuld met eigen onderzoek, verantwoording af aan de raad over de mate waarin de afgesproken prestaties zijn geleverd en binnen de gestelde financiële kaders zijn gebleven en een bijdrage hebben geleverd aan de geformuleerde doelen zoals geformuleerd in de programmabegroting.

De kunst is het subsidieproces zo in te richten dat er voor de professionele instellingen ruimte ontstaat om als maatschappelijk ondernemer te opereren. Tegelijkertijd dient de vrijblijvendheid voor de instellingen zo klein mogelijk te zijn. Dat wil zeggen dat er door de gemeente vooraf goede opdrachten (kaders) moeten worden geformuleerd om aan het eind van een subsidieperiode te kunnen vaststellen of de gesubsidieerde instellingen waar (producten of ook effecten) voor hun geld hebben geleverd. Om dat te bereiken is het natuurlijk belangrijk om de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zo SMART mogelijk te formuleren.

Een systeem met heldere doelstellingen, indicatoren, een transparante begroting en afspraken over het beoordelen van de gerealiseerde maatschappelijke effecten dienen voldoende hardheid aan de subsidieverlening te verlenen. De ervaring leert dat naast de techniek (spelregels) van het subsidiëren de politieke cultuur en de visie op samenwerken met maatschappelijke organisaties zeker zo belangrijk zijn.

De rekenkamer is van mening dat het onderzoek bijzondere aandacht moet schenken aan het stimuleren van de meetbaarheid van te leveren prestaties en maatschappelijke effecten, de verbetering van de opdrachtgeversrol van de gemeente en de mate waarin efficiencyvoordeel is te realiseren. Daarnaast is het van belang onderscheid te maken tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden op raadsniveau en op collegeniveau. De raad kan kiezen voor een zeer beknopt, op hoofdlijnen uitgewerkt subsidiebeleid, met daarbij veel ruimte voor het college om specifieke uitvoeringsrichtlijnen overeen te komen. De raad kan ook kiezen voor nadere uitwerking en specifieke kaders (wellicht zelf per categorie gesubsidieerde instellingen) in het subsidiebeleid. Los van de gemaakte keuze is het uiteraard in alle gevallen nodig dat vanuit de raad heldere doelen worden vastgesteld. Het college moet vervolgens dusdanige tijdige en concrete informatie aan de raad verstrekken, dat de mate van realisatie van de gestelde doelen vervolgens ook gecontroleerd kan worden. Het college dient te sturen op de realisatie van deze doelen.

3 Aanpak en te verwachten resultaten

In het onderzoek onderscheidt de rekenkamer een viertal stappen:

- Voorbereiden onderzoek.
- Uitvoeren onderzoek en opstellen nota van bevindingen.
- Uitvoeren analyse en opstellen conceptrapportage.
- Opstellen eindrapportage na hoor en wederhoor betrokken partijen.

Deze stappen worden hierna kort toegelicht door per stap aan te geven wat het doel, de uit te voeren activiteiten en het te verwachten resultaat zijn.

Stap 1. Voorbereiden onderzoek

Stap 1 vormt de start van het onderzoek. Dit willen wij doen door het houden van een bijeenkomst met de gemeentesecretaris, de door de gemeente aan te wijzen contactpersoon en eventueel andere bij het onderzoeksonderwerp betrokken ambtenaren.

Tijdens de startbijeenkomst wordt gesproken over:

- Aanpak en planning van het onderzoek.
- Wensen en verwachtingen ten aanzien van het onderzoek.
- Benodigde relevante documenten.
- Rol van ambtelijke organisatie, contactpersoon en griffie.
- Betrokkenheid van het management en medewerkers van Trajekt.
- De te interviewen personen.

De gemeentelijke organisatie wordt aan de hand van een checklist gevraagd dossiers aan te leveren. Deze dossiers zal de rekenkamer vervolgens analyseren. Resultaten van de analyse gebruikt de rekenkamer ter voorbereiding op de interviews en de constructie van het normenkader.

Op basis van dossieronderzoek zal de rekenkamer het normenkader construeren. Het normenkader heeft in rekenkameronderzoek de functie van leidraad voor het ordenen van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Het normenkader biedt houvast bij de analyse van de gegevens en de interpretatie daarvan.

Stap 2. Uitvoeren onderzoek

Het doel van deze stap is het verzamelen en analyseren van informatie over de gemeentelijke doelstellingen en de realisatie van deze doelstellingen door de gesubsidieerde instelling. Het normenkader is richtinggevend voor het in kaart brengen van de informatie.

De rekenkamer verwacht dat een belangrijk deel van het onderzoek zal bestaan uit een analyse van de programmabegroting, de programmarekening 2007-2010, de commissienotulen en raadsnotulen (incl. subsidiebesluiten), de Algemene Subsidieverordening en de jaarverslagen van de instelling.

Ter verdieping en toelichting wil de rekenkamer interviews houden met de bij de subsidiëring van de Trajekt betrokken ambtelijk medewerkers (beleid, beheer en accountmanagement) en de portefeuillehouder(s). Daarnaast wil de rekenkamer ook interviews houden met de directie en de controller van Trajekt. Doel van de interviews is het in beeld brengen van de visies en ervaringen en het verzamelen van feitelijk materiaal. Een gesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad is te overwegen.

De bevindingen worden neergelegd in een zogenaamde nota van bevindingen. Deze compacte nota wordt na te zijn vastgesteld door de rekenkamer, ter verificatie van de feitelijkheden (via de gemeentesecretaris) aangeboden aan de ambtelijke organisatie en eventueel de directie van Trajekt.

Focus op bepaalde taken van Trajekt in overleg met accountmanagers.

Het resultaat van deze stap is een ambtelijk geverifieerde en door de rekenkamer vastgestelde nota van feitelijke bevindingen.

Stap 3. Uitvoeren analyses en opstellen conceptrapport

Doel van deze stap is het, op basis van de in de voorgaande stappen verzamelde inzichten en gegevens, formuleren van conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad. In feite gaat het hier om de

beantwoording van de onderzoeksvragen door het toetsen van de bevindingen aan het geformuleerde normenkader.

Het resultaat van deze stap is een concepteindrapport waarin antwoord wordt gegeven op de geformuleerde onderzoeksvragen. Het rapport bevat de conclusies en aanbevelingen over de relatie tussen de doelstellingen in de programmabegrotingen en het subsidiebeleid van de gemeente Maastricht ten aanzien van de stichting Trajekt. De verwachting is dat de conclusies en aanbevelingen ook relevant zullen zijn voor andere door de gemeente gesubsidieerde professionele instellingen.

Stap 4. Opstellen eindrapport

Het concepteindrapport zal aan het college worden aangeboden met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven.

De rekenkamer bespreekt de reacties en besluit of deze reacties aanleiding zijn voor aanpassingen van het eindrapport. Eventueel kan een aparte reactie aan het eindrapport worden toegevoegd.

Het definitieve eindrapport wordt aangeboden aan de gemeenteraad. De rekenkamer zal aan de raad een inhoudelijke toelichting geven op de onderzoeksbevindingen.

4 Uitvoering onderzoek

4.1 Team

Het onderzoek zal door de rekenkamer in eigen beheer worden uitgevoerd. Twee leden van de rekenkamer (Mathijs Mennen en Jan-Willem van Giessen) vormen het onderzoeksteam. De onderzoekswerkzaamheden zullen, afhankelijk van beschikbare tijd, agenda's en expertises in onderling overleg verdeeld worden.

De secretaris ondersteunt het team bij de uitvoering van het onderzoek. In voorkomende gevallen maakt zij verslagen van de interviews en werkbijeenkomsten van de rekenkamer. Ook zorgt zij voor de logistieke aspecten van het onderzoek (afspraken plannen, informatie opvragen bij ambtelijke organisatie, etc.).

4.2 Planning en onderzoeksdagen

Het eindrapport zal uiterlijk op 1 maart 2012 gereed zijn. De rekenkamer voorziet in totaal 20 dagen aan het onderzoek te besteden. Deze dagen zijn als volgt over de stappen verdeeld:

Stap	Gereed	Geraamde tijdsbesteding in dagen
Stap 1: Voorbereiden (startgesprek en normenkader)	1 oktober 2011	2
Stap 2: Uitvoeren onderzoek (deskresearch en interviews)	1 december 2011	8
Stap 3: Analyse en opstellen conceptrapportage	1 februari 2012	6
Stap 4: Opstellen eindrapport	1 maart 2012	4
Overleg rekenkamer	Nader te bepalen	p.m.
Totaal aantal dagen		20