

Aan de gemeenteraad van Overbetuwe
i.a.a. het college van burgemeester en wethouders

Uw brief van	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum	Verzonden d.d.
Onderwerp: Rekenkamerbrief over oriënterend onderzoek naar de wijze waarop de gemeente de bibliotheek aanstuurt via subsidie		Behandeld door Jelly Smink/Frits van Vugt	28 februari 2017 Telefoonnummer 06 52038492	Bijlage(n) 1

Geachte raad,

Namens de rekenkamercommissie doe ik u deze rekenkamerbrief toekomen over sturing op subsidie aan de bibliotheek.

1. Aanleiding en context

De rekenkamercommissie heeft een oriënterend onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Overbetuwe de bibliotheek¹ aanstuurt en controleert. Aanleiding hiervoor waren vragen vanuit de gemeenteraad hierover.

Om hier inzicht in te krijgen is onderzocht wat de werkwijze is rond de verstrekking en vaststelling van de jaarlijkse subsidie aan de bibliotheek; dat is namelijk hét sturingsinstrument dat de gemeente Overbetuwe inzet in de richting van de bibliotheek. Voor het verkrijgen van het inzicht hebben wij stukken bestudeerd en gesproken met de twee ambtenaren die de afgelopen jaren betrokken zijn (geweest) bij de subsidieverstrekking aan de bibliotheek. Om de gehanteerde werkwijze te beoordelen, hebben wij de lessen voor effectieve subsidies die eerder door de Rekenkamer Nijmegen zijn gedestilleerd uit een analyse van bijna twintig rekenkamerrapporten als uitgangspunt genomen (zie kader hierna). Wij hebben hiervoor gekozen, omdat de wijze van sturing en controle in belangrijke mate bepaalt of een subsidie effectief is of kan zijn.

2. Lessen voor effectieve subsidies uit het rapport van de Rekenkamer Nijmegen

De hoofdconclusie van de Rekenkamer Nijmegen was dat uit het overgrote deel van de onderzochte rapporten blijkt dat de effectiviteit van subsidies niet bekend is en ook niet kan worden vastgesteld. Hierdoor worden besluiten over instelling, voortzetting of stopzetting van een subsidie genomen zonder dat bekend is of deze wel effectief is. De Rekenkamer heeft uit de 19 onderzochte rapporten zeven lessen gedistilleerd die verklaren waarom de effectiviteit niet kan worden vastgesteld:

• Les 1: Doelen zijn niet concreet

Subsidies zijn beleidsinstrumenten die worden ingezet om bepaalde gewenste doelen te bereiken. In veel onderzoeken is geconstateerd dat de doelen in de gemeentelijke begrotingen en beleidsnota's maar beperkt zijn uitgedrukt in te realiseren maatschappelijke effecten. Met andere woorden: het is onduidelijk wat de

¹ Voor de leesbaarheid is steeds 'bibliotheek' geschreven, formeel gaat het om Openbare Bibliotheek Gelderland Zuid (OBGZ)

gemeente precies wil bereiken. Daarmee wordt het uiteindelijk moeilijk, zo niet onmogelijk om uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid en de daarbij ingezette instrumenten.

• **Les 2: Zwakke relatie tussen doelen en gevraagde prestaties**

Idealiter is sprake van een heldere relatie tussen de doelen in de begroting en beleidsnota's en de prestaties die van gesubsidieerde instellingen gevraagd worden. Die prestaties moeten immers bijdragen aan het realiseren van het gewenste doel. In de casestudies die de andere rekenkamers hebben uitgevoerd, zijn niet of nauwelijks verbanden gevonden tussen de gevraagde prestaties in de subsidiebeschikkingen en de gemeentelijke doelen die daarmee gerealiseerd moeten worden.

• **Les 3: Er worden geen alternatieven afgewogen voor subsidieverlening als beleidsinstrument**

Subsidieverlening is geen doel op zich. Idealiter worden subsidies verstrekt omdat daarmee de gewenste doelen het beste bereikt kunnen worden. Uit de geanalyseerde rapporten komt naar voren dat die afweging vrijwel nooit gemaakt wordt. De onderzoekers hebben geen motieven gevonden voor de keuze van subsidie als het meest effectieve beleidsinstrument. Overigens is ook opgemerkt dat het maken van een weloverwogen keuze voor subsidies als beleidsinstrument niet eenvoudig is, zolang er een beperkt zicht is op de doeltreffendheid van de inzet van subsidies.

• **Les 4: Subsidies worden niet (goed) op effectiviteit geëvalueerd**

Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht (artikel 4.24) moet de gemeente elke vijf jaar de verstrekte subsidies evalueren op hun doeltreffendheid. In de bestudeerde rapporten wordt geconcludeerd dat deze evaluaties – een enkele uitzondering daargelaten - ontbreken. Indien er al sprake is van een evaluatie, dan laat de inhoudelijke kwaliteit ervan te wensen over. Een van de verklaringen die hiervoor wordt gegeven is dat de organisatie (ambtenaren en wethouders) niet bekend is met de verplichting uit de Awb. Een andere verklaring is dat de organisatie niet gelooft in het kunnen vaststellen van de effectiviteit van subsidies en zich daarom onvoldoende bezighoudt met het beantwoorden van de effectiviteitsvraag.

• **Les 5: Onvoldoende controle op prestaties subsidieontvangers**

Gemeenten en provincies sturen subsidieontvangers in de praktijk vooral op basis van vertrouwen. Er wordt verondersteld dat de subsidie-ontvanger zich wel aan de gemaakte afspraken zal houden. In de verordening of uitvoeringsvoorschriften is overigens wel altijd een systematiek opgenomen voor de (tussentijdse) controle op het nakomen van afspraken. Die wordt meestal niet (volledig) toegepast.

• **Les 6: Sturings- en beheersingsinformatie beperkt**

Om te kunnen beoordelen of subsidies effectief zijn, is meer nodig dan het formuleren van doelen in termen van maatschappelijke effecten, het leggen van een relatie naar de prestaties die van de gesubsidieerde instellingen worden gevraagd en periodieke evaluaties. Het vereist ook sturings- en beheersingsinformatie, zodat zo nodig ook tussentijds kan worden bijgestuurd. Deze informatie is in de onderzochte gemeenten maar beperkt aanwezig. Dat komt doordat de gesubsidieerde instellingen onvoldoende voortgangs- of verantwoordingsinformatie aanleveren of omdat de gemeente onvoldoende doet met de informatie die de gesubsidieerde instellingen aanleveren.

• **Les 7: Versnippering van de uitvoering van het subsidiebeleid**

Uit de onderzochte studies komt naar voren, dat subsidieverstrekking in veel gemeenten wordt gekenmerkt door een grote mate van versnippering. Vaak ontbreekt een overzicht van alle subsidies die zijn (of worden) verstrekt. Nog vaker ontbreekt een overzicht van de uitkomsten van controles op subsidies. Het ontbreekt de raad daardoor aan inzicht. Onduidelijk is aan welke instellingen subsidie is verstrekt en waarvoor. Ook geldt dat subsidies meestal door individuele beleidsmedewerkers volgens hun eigen werkwijze worden voorbereid en dat daarbij maar beperkt planmatig wordt gewerkt.

3. Lessen toegepast op de Overbetuwse situatie

Wij hebben de lessen voor effectieve subsidie vertaald in voorwaarden en zijn nagegaan in hoeverre hier invulling aan wordt gegeven waar het op de subsidie van de gemeente Overbetuwe aan de bibliotheek gaat. De bevindingen zijn hierna weergegeven.

a. Formuleer concrete doelen

De doelen voor de bibliotheek zijn niet concreet (SMART), niet in de Ontwikkelvisie (2016), niet in de subsidiebeschikkingen en ook niet in de programmabegrotingen sinds 2014. Een paar voorbeelden:

Voorbeelden doelen visiedocument bibliotheek	Voorbeelden doelen subsidiebeschikkingen
Ter beschikking stellen van Kennis & Informatie (uitleenfunctie)	Zoeken naar aansluiting met voor- en vroegschoolse voorzieningen en het onderwijs, gericht op het bevorderen van taalontwikkeling en het stimuleren van lezen
Bieden van mogelijkheden tot Ontwikkeling en Educatie (relatie onderwijs)	In samenwerking met andere instellingen, bestrijden van laaggeletterdheid
Bevorderen van lezen en kennismaken met literatuur	Speciale aandacht geven aan een optimale bereikbaarheid van de bibliotheekvoorzieningen voor ouderen en mensen met een beperking
Organiseren van ontmoeting & debat (publieke ruimte)	Zoeken naar verbindingen met aanbieders van culturele activiteiten, gericht op 'meedoen' en 'ontmoeting'. Uitgangspunt hierbij is dat volwassenen hun eigen activiteiten bekostigen
Laten kennismaken met Kunst & Cultuur	De bibliotheek bereikbaar (toegankelijk en betaalbaar) houden voor alle burgers
	Nieuwe producten en diensten ontwikkelen die aansluiten op de beschikbaarheid van nieuwe media (internet, databanken, zoekfuncties)
	Een behoeftegericht aanbod op lokaal niveau realiseren: dienstverlening die aansluit op de wensen en de samenstelling van de bevolking
	Het accent voor de toekomst van het bibliotheekbeleid leggen op de versterking van de relatie tussen de bibliotheek en onderwijs en educatie
	Werken aan 'verdere inhoudelijke vernieuwing'

Ook wordt niet stilgestaan bij het feit dat de bibliotheek werkt voor meerdere gemeenten in de regio en wat dat betekent voor het bibliotheekwerk in de gemeente Overbetuwe.

b. Leg een heldere relatie tussen doelen en gevraagde prestaties

In de subsidiebeschikkingen van de afgelopen jaren en ook in die van 2017 worden geen concrete prestaties gevraagd van de bibliotheek. Er is steeds opgesomd hoe het subsidiebedrag (historisch) is opgebouwd. Verder zijn er enkele doelen opgenomen; deze zijn in de jaren 2013 tot en met 2015 elk jaar letterlijk hetzelfde en in zeer algemene termen geformuleerd. Zie hiervoor bovenstaand tabel. In de subsidiebeschikkingen van 2016 en 2017 zijn - ondanks de in het voorjaar van 2016 vastgestelde visie op het bibliotheekwerk – noch prestaties, noch doelen opgenomen. Er wordt verwezen naar de door de raad op 15 maart 2016 vastgestelde Ontwikkelvisie voor bibliotheekfuncties.

In de gesprekken is aangegeven dat er momenteel gewerkt wordt aan een vertaling van de doelen uit de Ontwikkelvisie naar concreet te vragen prestaties van de bibliotheek. Deze krijgen een plek in het Uitvoeringsprogramma bibliotheekvisie. Het is de planning deze in juni 2017, samen met de Kadernota, ter vaststelling aan de raad aan te bieden. Vervolgens worden deze opgenomen in de subsidiebeschikking. Op zijn vroegst zal dat in de subsidiebeschikking 2018 zijn, maar mogelijk pas in die van 2019.

c. Weeg alternatieve beleidsinstrumenten af voor subsidies

Binnen de gemeente Overbetuwe is er geen beleid voor het maken van de afweging welk instrument wordt ingezet voor het realiseren van de doelen. In de gevoerde gesprekken is ons aangegeven dat in 2006, toen duidelijk was dat de bibliotheken in de gemeente Overbetuwe niet zelfstandig zouden kunnen overleven, wel is nagegaan wat mogelijke partners zouden kunnen zijn. De gemeente was nauw betrokken bij dat proces, en heeft ook de kosten voor een onderzoek voor haar rekening genomen. De onderhandelingen zijn echter gevoerd door de Stichting bibliotheek Overbetuwe en de toenmalige bibliotheek Nijmegen. Verder herinnerde één van de ambtenaren die we spraken zich dat de gemeente enkele jaren geleden een aanbod heeft gehad van een particulier die de bibliotheekfunctie wilde invullen met een bibliotheekbus; daarvan is geconcludeerd dat het aanbod niet voldeed aan de eisen van de gemeente.

d. Evalueer subsidies regelmatig op effectiviteit

De rekenkamercommissie heeft geen evaluaties van de subsidies aan de bibliotheek aangetroffen. In de gevoerde gesprekken is bevestigd dat deze niet zijn uitgevoerd.

e. Controleren de prestaties van de subsidie-ontvanger

In de dossiers heeft de rekenkamercommissie als verantwoordingsinformatie alleen jaarrekeningen aangetroffen, geen verslagen betreffende uitgevoerde activiteiten en in hoeverre deze hebben bijgedragen aan de realisatie van de doelen. In de gevoerde gesprekken is bevestigd dat de bibliotheek geen specifieke verantwoording aflegt over de 'doelen' uit de subsidiebeschikkingen van de gemeente Overbetuwe. Voor inzicht in de uitgevoerde activiteiten is verwezen naar het jaarverslag op de website van de OBGZ. Dit is echter een algemeen jaarverslag voor het hele werkgebied van de OBGZ. In de gesprekken werd ook aangegeven dat in de overleggen (lokaal en regionaal) met de bibliotheek vrijwel nooit wordt stilgestaan bij de geleverde prestaties door de bibliotheek. In de gesprekken die de gemeente Overbetuwe (bestuurlijk en/of ambtelijk) met de bibliotheek voert, gaat het bijna altijd om financiële zaken. Die overleggen vinden overigens niet met een vaste regelmaat plaats, maar worden gepland als er een specifieke aanleiding voor is. In regionaal verband wordt er zo'n vier à vijf keer per jaar bijgepraat tussen de betrokken ambtenaren en de bibliotheek over wat er over en weer speelt en op stapel staat.

Nu er (nog) geen evaluaties zijn uitgevoerd van de subsidie aan de bibliotheek en daarover in de afgelopen jaren geen inhoudelijke verantwoording is afgelegd, kan bijvoorbeeld niet worden aangegeven hoe het staat met de 'verdere inhoudelijke vernieuwing' die de bibliotheek sinds 2009 moet leveren. Opvallend is overigens dat ook in de programmabegroting 2009, die de basis was voor deze extra subsidie, niet staat wat onder 'verdere inhoudelijke vernieuwing' moet worden verstaan. Navraag bij de ambtenaren heeft op dit punt ook geen duidelijkheid opgeleverd. Ook over de mate van realisatie van de andere 'doelen' is niks bekend. In de gevoerde gesprekken is ons aangegeven dat het de bedoeling is dat deze situatie gaat veranderen nadat het Uitvoeringsprogramma bij de Ontwikkelvisie is vastgesteld (planning juni 2017).

f. Zorg voor tussentijdse sturings- en beheersingsinformatie

Anders dan de jaarrekeningen bij de aanvraag voor de vaststelling van de subsidie, vraagt de gemeente Overbetuwe geen informatie van de bibliotheek. De gemeente beschikt dus ook niet over tussentijdse sturings- en beheersingsinformatie.

g. Zorg voor samenhang in de uitvoering van het subsidiebeleid

Of hier invulling aan wordt gegeven hebben wij niet onderzocht. De rekenkamercommissie heeft in dit oriënterende onderzoek immers alleen gekeken naar de subsidie aan de bibliotheek.

4. Conclusie

De rekenkamercommissie constateert dat er op dit moment en de afgelopen jaren nauwelijks gestuurd is op de subsidie aan de bibliotheek. De subsidie is jaarlijks (ongewijzigd) verleend; in welke mate daarmee de doelen van beleid worden gerealiseerd is niet gecontroleerd en onbekend. De Rekenkamer vindt dat opmerkelijk, omdat de jaarlijkse subsidie aan de bibliotheek rond de € 750.000 bedraagt. Dat is 95% van alle subsidies die op het gebied van cultuur worden verstrekt en van alle verstrekte subsidies de hoogste.

De rekenkamercommissie constateert ook dat nu de voorbereidingen worden getroffen om deze situatie te veranderen. Het is de planning dat de raad in juni 2017 het Uitvoeringsprogramma van de Ontwikkelvisie ter besluitvorming voorgelegd krijgt.

5. Bestuurlijke reactie

Naar aanleiding van de aanbieding van onze concept-rekenkamerbrief op 3 februari 2017, heeft de portefeuillehouder namens het college op 28 februari 2017 een bestuurlijke reactie gegeven (deze is als bijlage opgenomen). Daarin wordt onze conclusie gedeeld dat de wijze waarop de bibliotheek wordt aangestuurd en gecontroleerd verbetering behoeft.

6. Aanbod

De rekenkamercommissie heeft besloten nu geen verdiepend onderzoek te doen. Zij biedt de gemeenteraad aan hem te ondersteunen bij de voorbereiding van de raadsbehandeling van het Uitvoeringsprogramma bij de Ontwikkelvisie, door deze daaraan voorafgaand te bestuderen en te voorzien van aandachtspunten voor de behandeling.

Wanneer de raad behoefte heeft aan een toelichting op deze brief voorafgaand aan de behandeling van het Uitvoeringsprogramma dan geeft de rekenkamercommissie die uiteraard graag.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamercommissie,



Frits van Vugt, voorzitter

Bijgevoegd:

Bijlage 1: Bestuurlijke reactie van 28 februari 2017



Rekenkamer Commissie gemeente Overbetuwe
dhr. F. van Vugt

Uw brief van 3 februari 2017	Uw kenmerk	Oris kenmerk 17uit05302	Datum 28 februari 2017	Verzonden d.d. 28 FEB. 2017
Onderwerp: concept-rapportage oriënterend onderzoek bibliotheek		Behandeld door E.M. Stegenga	Telefoonnummer (0481) 362300	Bijlage(n)

Geachte heer Van Vugt,

Wij hebben kennis genomen van het concept onderzoeksrapport dat uw rekenkamer heeft uitgevoerd naar de wijze waarop de gemeente Overbetuwe de bibliotheek aanstuurt en controleert. Wij delen uw conclusie dat deze verbetering behoeft en zijn blij dat u daarvoor een zevental aanbevelingen doet. Wij zullen deze toepassen bij het vertalen van de ontwikkelvisie op bibliotheekfuncties naar een uitvoeringsplan en van daaruit, naar een subsidiebeschikking.

Uit de conclusie van de Rekenkamer Nijmegen blijkt dat meerdere gemeenten kampen met problemen om effectiviteit van subsidies objectief vast te stellen. Dit is geen excuus maar een aanleiding om van andere gemeenten te leren. Zeker waar het gaat om het benoemen van gewenste maatschappelijke effecten is de inzet van een organisatie lastig meetbaar te maken. Al langer speelt de bredere discussie binnen de Planning & Control-cyclus over maatschappelijke effecten en meetbare indicatoren.

Wij willen, vanuit gewenste maatschappelijke effecten, concrete doelen met de raad vaststellen en daaraan meetbare prestaties voor de bibliotheek koppelen. Daarbij zullen wij met elkaar overeenstemming moeten bereiken over de aanname dat deze meetbare prestaties positief bijdragen aan het maatschappelijk effect.

Om van andere gemeenten te leren zijn wij al bezig om na te gaan hoe de andere gemeenten die diensten afnemen van de Openbare Bibliotheek Gelderland Zuid hun subsidiërelatie hebben vastgelegd en hoe zij deze evalueren. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de gemeente Nijmegen omdat zij al eerder de lessen van de Rekenkamer Nijmegen vertaald hebben naar een beschikking.

Hoogachtend

namens burgemeester en wethouders,
de wethouder cultuur,

R. van Hoeven

Dorpsstraat 67 | Postbus 11, 6960 AA Eist | T (0481) 362 300 | F (0481) 372 482
E info@overbetuwe.nl | www.overbetuwe.nl | BAN: NL033NGH0285092030 BIC: BNGHNL2G
KvK-nummer 51178567 Btw nr NL8090323/6801



1/1