

*DOELTREFFENDHEID EN  
DOELMATIGHEID VAN HET  
SUBSIDIEBELEID VAN DE  
GEMEENTE KOLLUMERLAND  
C.A.*

Januari 2012

## Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht en onder aansturing van Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân door onderzoeks- en adviesbureau Partners en Pröpper.  
Onderzoekers: Mariëlle van Oosterhout en Rob Postelmans.

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân kent de volgende samenstelling:

- dhr. E.A. Martens (voorzitter)
- dhr. W. de Boer (lid)
- mw. T. Ruiter (lid)

De rekenkamercommissie wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door haar ambtelijk secretaris dhr. P.J.A. Praat.

## Inhoudsopgave

Deel I Kern .....	5
1.1 Inleiding.....	5
1.2 De subsidierelaties in één oogopslag.....	7
1.3 Conclusies.....	7
1.4 Aanbevelingen.....	12
Deel II Bevindingen.....	14
2 Doeltreffendheid.....	14
2.1 Prestaties.....	14
2.2 Subsidieafspraken .....	21
2.3 Beleidsdoelstellingen .....	29
3 Voorwaarden voor doelmatigheid .....	37
3.1 Het subsidiebeleid.....	37
3.2 Planning en control .....	42
Deel III Bijlagen .....	48
Bijlage 1 Onderzoeksopzet .....	48
Bijlage 2 Bronnenlijst en respondentenlijst .....	52



## Deel I Kern

### 1.1 Inleiding

#### Aanleiding

De Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân heeft onderzoek verricht naar het subsidiebeleid in de gemeente Kollumerland c.a.. Partners+Pröpper heeft dit onderzoek onder aansturing van de Rekenkamercommissie uitgevoerd. Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad inzicht geven in de prestaties van gesubsidieerde organisaties om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente.

#### Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op twee grote subsidieverleningen, namelijk aan de Stichting Openbare bibliotheken Noordoost Fryslân (verder bibliotheek) en de Stichting Streekmuziekschool De Wâldsang (verder muziekschool). Deze organisaties voeren belangrijke onderdelen van het gemeentelijk beleid uit. Zij ontvangen samen meer dan de helft van het totale bedrag aan subsidies voor kunst, cultuur en welzijn. De aansturing en prestaties van deze organisaties kan tevens als schatter dienen voor de kwaliteit van de bredere subsidiepraktijk in de gemeente. De centrale vraag luidt als volgt:

*Welke prestaties leveren de gesubsidieerde instellingen, in hoeverre dragen deze prestaties bij aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en wat zegt dit over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente?*

De methoden van onderzoek bestonden uit een analyse van schriftelijke stukken en interviews met sleutelpersonen binnen de gemeente, de bibliotheek en de muziekschool. Het onderzoek richt zich primair op het subsidiejaar 2009. De volledige onderzoeksopzet inclusief de deelvragen is opgenomen in bijlage 1.

#### PRESTATIES VAN DE ORGANISATIES, SUBSIDIEAFSPRAKEN DOOR HET COLLEGE EN BELEIDSDOELEN VAN DE RAAD

Het onderzoek richt zich in eerste lijn op de prestaties van de gesubsidieerde organisaties. We gaan vervolgens na of deze prestaties voldoen aan de subsidieafspraken die met het college zijn gemaakt. Tot slot is van belang of de subsidieafspraken goed aansluiten op de beleidsdoelen die de raad met algemeen maatschappelijk werk, muziekonderwijs en bibliotheekwerk wil realiseren. *Evalueerbaarheid* en *resultaatgerichtheid* zijn daarbij de norm. Evalueerbaarheid van beleidsdoelen en subsidieafspraken is beoordeeld aan de hand van de toetspunten specifiek, meetbaar en tijdgebonden:

- Specifiek           ⇒ Waar hebben we het over?  
Meetbaar         ⇒ Concrete indicatoren voor doelbereiking.  
Tijdgebonden     ⇒ Doelen gehaald in 2009 (in plaats van 'ooit in de toekomst').

Resultaatgerichtheid heeft betrekking op de uitkomsten van de doelen en afspraken. Wat is het resultaat waar de raad zich op wil richten? Is dat een budget dat is uitgegeven zonder onderuitputting? Is dat een activiteit die werkelijk is uitgevoerd? Is dat het beleid dat goed is uitgevoerd? Of zijn dat de maatschappelijk effecten die door het beleid zijn bewerkstelligd?

#### GEMEENTELIJKE KADERS VOOR SUBSIDIEVERLENING EN (TUSSENTIJDSE) CONTROLE PLUS VERANTWOORDING

Het onderzoek richt vervolgens op het kader voor subsidieverstrekking waaronder de Algemene Subsidieverordening die door de raad is vastgesteld. De Algemene Subsidieverordening stelt de regels vast waarbinnen de subsidiecyclus plaats dient te vinden. Is dat kader helder, wordt het toegepast en bevat dit een afwegingskader voor de inzet van subsidies ten opzichte van 'zelf doen', of 'aanbesteden / inkopen'?

De gesubsidieerde organisaties verschaffen aan het college informatie over de realisatie van de subsidieafspraken. Het college stuurt indien nodig bij. Aan het einde van de subsidiecyclus legt het college politieke verantwoording af aan de raad. Voor beide gevallen is de norm dat de informatievoorziening tijdig en relevant is en dat deze aansluit bij de gemaakte afspraken of doelstellingen.

#### Leeswijzer

De rapportage is ingericht in drie delen. Het eerste deel, de kern, is zelfstandig leesbaar en bevat de conclusies en aanbevelingen. Deel II bevat de antwoorden op de onderzoeksvragen en biedt daarmee de bevindingen op basis waarvan de Rekenkamercommissie tot haar conclusies komt. Om de lezer te helpen bij het vinden van bevindingen voor de specifieke subsidierelaties gebruiken we in de kantlijn twee verschillende symbolen om aan te geven op welke subsidierelatie de tekst betrekking heeft. De symbolen zijn als volgt:



Bibliotheek



Muziekschool

Deel III bevat de bijlagen.

## 1.2 De subsidierelaties in één oogopslag

Per subsidierelatie geven we in de onderstaande tabel een aantal kernindicatoren weer. Het gaat om het subsidiebedrag, de gerealiseerde prestaties, de kosten en de maatschappelijke effecten die met de subsidie worden beoogd.

Inzet en resultaten van subsidies in 2009						
Organisatie	Subsidie	Prestaties			Kosten	Doelbereiking
	euro	bereik		per deelnemer		
<b>Bibliotheek</b>	€249.369	3.172 leden <sup>1</sup>  Openstelling van 2 vestigingen en 6 schoolmediatheken.	24% van het aantal inwoners	36,7 uitleningen per lid/jaar <sup>2</sup>	€ 78,62 per lid/Jaar. <sup>3</sup>  € 2,14 per uitlening.	– Toegankelijke en bereikbare voorzieningen. – Leesbevordering. – Bestrijding laaggeletterdheid en taalachterstand. – Spreiding literaire cultuur.
<b>Muziekschool</b>	€163.486	176 leerlingen	1,3% van het aantal inwoners	14,1 lessen per leerling/jaar <sup>4</sup>	€ 928,89 per leerling/jaar. <sup>5</sup>  € 66,00 per lesuur. <sup>6</sup>	Muzikale vorming van bij voorkeur minderjarige personen.

Tabel 1.1: belangrijke kenmerken van de subsidierelatie.

## 1.3 Conclusies

De conclusies ontleen we in belangrijke mate aan het overzicht in tabel 1.1.

### Doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverlening

De mate waarin een subsidie doelmatig en doeltreffend is, is afhankelijk van het doel dat het gemeentebestuur met de subsidie nastreeft.

- 1 De subsidie voor de bibliotheek is doeltreffend en doelmatig in het licht van de doelstelling: het in stand houden van een voor alle inwoners toegankelijke en bereikbare bibliotheekvoorziening.

<sup>1</sup> Inclusief de schoolmediatheken.

<sup>2</sup> Totaal 116.304 uitleningen inclusief de schoolmediatheken.

<sup>3</sup> Verstrekte subsidie gedeeld door het aantal leden.

<sup>4</sup> Per week: 47 uur en 38 minuten. Dat zijn circa 2.477 lessen per jaar.

<sup>5</sup> Verstrekte subsidie gedeeld door het aantal leerlingen.

<sup>6</sup> Verstrekte subsidie gedeeld door het aantal lessen per jaar.

- a In 2009 ontvangt de bibliotheek € 249.369 gemeentelijke subsidie. De bibliotheek realiseert uitvoeringsprestaties die bijdragen aan het in stand houden van een toegankelijke en bereikbare bibliotheekvoorziening:
- De bibliotheek heeft een groot bereik. Er zijn 3.172 leden in Kollumerland c.a.. Dat zijn er 139 meer dan in 2008. Het gaat daarmee om een brede basisvoorziening waarvan 24% van de inwoners lid is.
  - Het aantal uitleningen neemt licht af tot 116.304. Dat is 1.5% minder dan in 2008. Landelijk is deze daling echter veel scherper, namelijk -9,3%.
  - Naast de openstelling van de twee bestaande vestigingen in Kollumerland c.a. realiseert de bibliotheek zes schoolmediatheken in samenwerking met het basisonderwijs. De schoolmediatheken zijn opgericht als een vervanging van de bibliobus.
  - In de jaarrekening 2009 wijst de bibliotheek ook op de uitbreiding van digitale diensten voor de leden, zoals thuisgebruik van databanken. Dit draagt bij aan de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de collectie.
  - De tevredenheid van klanten over de bibliotheek is groot. Dat blijkt uit een klanttevredenheidsonderzoek van de bibliotheek.
  - De kosten per lid en per uitlening zijn lager dan het landelijk gemiddelde. We kunnen globale kengetallen ontleneren aan gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek.<sup>7</sup>
- b De mate waarin de subsidie bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke effecten kan in onvoldoende mate worden vastgesteld. Zo is niet duidelijk in welke mate het bibliotheekwerk bijdraagt aan de bestrijding van laaggeletterdheid in Kollumerland c.a. (omdat dergelijke effecten niet of nauwelijks te meten zijn).
- 2 De subsidie aan de muziekschool is doeltreffend en doelmatig in het licht van het realiseren van een hoogwaardige voorziening ten behoeve van een relatief kleine groep leerlingen. De subsidie is niet doeltreffend en doelmatig in termen van het bieden van een brede basisvoorziening voor een grote groep leerlingen.
- a In 2009 ontvangt de muziekschool € 163.486 gemeentelijke subsidie. Daarmee realiseert de muziekschool ruim 47 lessen per week. Dat is onder de taakstelling van 54 lessen per week.
- In 2009 zijn er 176 leerlingen in Kollumerland c.a.. Dat is circa 3% meer dan in 2008.
  - De tevredenheid over de kwaliteit van het muziekonderwijs is groot. Dat blijkt uit een klanttevredenheidsonderzoek van de muziekschool. Zo

---

<sup>7</sup> Het Centraal Bureau voor de Statistiek houdt enkele landelijk gegevens over de bibliotheken bij. Door de 'totale bijdragen en subsidies van gemeenten' te delen door het 'landelijk aantal leden' beschikken we over een globale indicator, namelijk € 110,78 per lid in 2009. De totale gemeentelijke bijdrage en subsidies gedeeld door het totaal aantal uitleningen in Nederland geeft een globale indicatie van de bijdrage en subsidie per uitlening: € 4,25 per uitlening in 2009.



voldoen de lessen bij 95,5% van de leerlingen in hoge of redelijke mate aan de verwachting.

- Het bereik onder het totale aantal inwoners is zeer beperkt, namelijk 1,3% van de bevolking. Uitgaande van circa 3.319 jongeren onder de 20 jaar gaat het om circa 5% van de groep jongeren.
  - Door het beperkte bereik zijn de kosten per leerling relatief hoog. Per leerling bedraagt de subsidie € 928,29 per jaar.
- b Op basis van de beschikbare gegevens kan in onvoldoende mate worden vastgesteld wat het maatschappelijk effect is in termen van muzikale vorming. Wel is wel duidelijk dat effecten beperkt blijven tot een relatief zeer kleine groep leerlingen in Kollumerland c.a..

### Lokale aansturing van regionale organisaties

De muziekschool biedt haar diensten aan voor vier gemeenten en de bibliotheek voor zeven gemeenten. De lokale aansturing van regionale organisaties vraagt om proactieve sturing door het gemeentebestuur. Uit diverse onderzoeken naar subsidieverlening blijkt dat gemeenten daar nogal eens mee worstelen.<sup>8</sup> Dat kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidierelatie onder druk zetten wanneer grote gesubsidieerde organisaties:

- zelf beleid ontwikkelen en daarmee aanbodgerichte organisaties worden ('de organisatie bepaalt en de gemeente betaalt');
- druk uitoefenen op gemeenten om beleid te harmoniseren met het argument op die manier kosten te besparen;
- zich voornamelijk richten naar de keuzes van de grootste subsidieverleners (meestal de grootste gemeente) en weinig ruimte voor differentiatie bieden aan de andere deelnemende gemeenten;
- onvoldoende verantwoording afleggen over de lokale besteding van de subsidie.

3 Het gemeentebestuur stuurt bij de subsidiëring van de twee organisaties vooral op het realiseren van bepaalde uitvoeringsprestaties.

- Het gaat in alle gevallen om het in stand houden of beschikbaar stellen van basisvoorzieningen voor de eigen inwoners. De bibliotheek doet dit door het openstellen van vestigingen en mediatheken, het muziekonderwijs doet dit door het uitvoeren van een vooraf bepaald aantal uren muziekonderwijs.
- Tegelijkertijd gaat het om dure basisvoorzieningen. In 2009 gaat er vanuit Kollumerland € 412.855 subsidie in de twee organisaties om. Om die reden mag een méér actieve houding van het gemeentebestuur verwacht worden, door méér - en méér precieze - voorwaarden te stellen dan het waarderen of in stand houden van voorzieningen.

---

<sup>8</sup> Bijvoorbeeld: Rekenkamercommissie Boxtel, Schijndel, Vught, *Sturing met subsidies*, 2009; Rekenkamercommissie Ooststellingwerf, *Subsidies als beleidsinstrument*, november 2007; Stichting ondersteuning rekenkamerfuncties tussen Rijn, Maas, Waal, *Hernieuwd zicht op regionale samenwerking*, 5 juni 2009.

- a Bij de bibliotheek wordt vooral gestuurd op het in stand houden van toegankelijke en bereikbare voorzieningen in de kernen voor de inwoners. De gemeente stuurt op het aantal vestigingen en stimuleert samenwerking met het basisonderwijs door het realiseren van schoolmediatheken voor de doelgroep tot 12 jaar. De bibliotheek voert deze prestaties uit en stelt de voorzieningen ter beschikking.
    - Over het gebruik van de voorzieningen door de inwoners stelt het gemeentebestuur geen nadere eisen. Zo stelt het college in 2009 geen prestatie-eisen of streefcijfers ten aanzien van het aantal uitleningen, het aantal leden of bezoekers. Het feitelijke gebruik van de voorzieningen geeft een indicatie van het maatschappelijk effect en het bereik van de voorziening.
    - De bibliotheek heeft de ruimte om op eigen wijze invulling te geven aan het bestrijden van laaggeletterdheid. Het is onduidelijk wat de precieze opgave in Kollumerland c.a. is en hoe dit maatschappelijke probleem zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Bij welke doelgroepen speelt dit en welke bijdrage wordt van de bibliotheek verwacht?
  - b Bij subsidiëring van het muziekonderwijs wordt in 2009 gestuurd en gecontroleerd op gekwantificeerde activiteiten, namelijk het aantal te realiseren lessen.
- 4 Het gemeentebestuur stuurt mede vanuit regionaal verband nadrukkelijker op het bereik van de voorzieningen onder de doelgroep kinderen tot 12 jaar.
- Het gemeentebestuur stuurt in samenwerking met de andere gemeenten op samenwerking tussen de bibliotheek en het basisonderwijs door het realiseren van mediatheken binnen het basisonderwijs. Basisscholen zijn verantwoordelijk voor de uitleen, de bibliotheek voor de collectie. De bibliotheek wordt via deze weg ook een belangrijke partner bij het realiseren van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) in het basisonderwijs.
  - Vanaf 2010 sluit het college aan bij de regionale discussie over de toekomst van het muziekonderwijs. Het gemeentebestuur wil meer gaan sturen op een groter bereik van muziekonderwijs door hier eveneens betere aansluiting op het basisonderwijs te zoeken. De muziekschool moet zich gaan ontwikkelen tot een dienstverlener voor algemene muzikale vorming ten behoeve van een brede doelgroep leerlingen op de basisscholen.
- 5 De gesubsidieerde organisaties hebben te maken met verschillende subsidieregimes vanuit de gemeenten. Met name de bibliotheek wil via een convenant tot een zekere uniformiteit komen over de wijze waarop zij lokaal verantwoording aflegt en de manier waarop gemeenten omgaan met indexering van de subsidiebedragen. Het convenant is sinds 2009 in ontwikkeling, maar de afronding heeft momenteel geen hoge prioriteit bij de gemeenten.

### **De Algemene Subsidieverordening (ASV)**

De Algemene Subsidieverordening (ASV) is het formele beleidskader voor het verstrekken van subsidies.

- In 2009 geldt de Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a. die is vastgesteld door de gemeenteraad op 20 december 2001.
  - In 2011 heeft de gemeenteraad de Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a. vervangen door de Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a. (2011). Deze verordening is gebaseerd op de in 2009 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgestelde modelverordening.
- 6 De nieuwe Algemene Subsidieverordening (2011) maakt onderscheid naar drie verschillende subsidie categorieën. Het gaat om subsidies lager dan € 3.000, subsidies tussen € 3.000 en € 50.000 en subsidies boven € 50.000.
- Elke categorie kent een eigen subsidieregime. Zo zijn aanvragers van kleine subsidies (lager dan € 3.000) vrijgesteld van informatieverplichtingen. Met de nieuwe verordening geeft het gemeentebestuur ook invulling aan het voornemen om het aantal regels te verminderen.
  - De nieuwe verordening is daarmee een grote verbetering ten opzichte van de 'voorganger' die geen heldere indeling naar subsidietypen en bijbehorende voorwaarden kende. Daarnaast werd in de oude verordening veelvuldig verwezen naar bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht waardoor de verordening niet eenvoudig toepasbaar was.
- 7 De verordening (2011) biedt voldoende stimulansen voor het kunnen sturen op prestaties.
- In de verordening is bepaald dat een subsidie alleen kan worden verstrekt wanneer de activiteiten en te realiseren doelen en resultaten zijn beschreven. In het bijzonder dient de subsidieaanvrager aan te geven hoe de activiteiten en resultaten aansluiten op de gemeentelijke beleidsdoelen.
  - De nieuwe subsidieverordening (2011) bevat geen nadere regels of voorschriften voor het evalueerbaar formuleren van de prestaties, dat wil zeggen specifiek, meetbaar en tijdgeboden. De nieuwe verordening gaat hiermee verder dan de oude verordening.
  - In de nieuwe verordening (2011) zijn eisen opgenomen voor de informatievoorziening door gesubsidieerde instellingen. De informatievoorziening voor subsidies vanaf € 3.000 richt zich op de uitvoering van de prestaties. Bij deze rapportage wordt geen inzicht in de effectiviteit van de uitvoering gevraagd: in hoeverre draagt de uitvoering bij aan het realiseren van de gemeente doelen?
- 8 Het huidige subsidiebeleid bevat geen afwegingskader voor subsidiëren, inkopen/aanbesteden of zelf doen. Deze afwegingen worden in de praktijk wel gemaakt, maar niet aan de hand van een expliciet afwegingskader. In interviews geven sleutelpersonen bijvoorbeeld aan dat zij verkennen of meerdere aanbieders in staat zijn de betreffende dienstverlening via de markt aan te bieden. Dit leidde onder meer tot een aanbestedingstraject voor het peuterwerk. Daarvóór was sprake van subsidiëring.
- 9 Het college en de ambtelijke organisatie passen de Algemene Subsidieverordening die in 2009 geldt grotendeels toe. Bij de toekenning van de reguliere subsidie aan

de muziekschool en de bibliotheek volgt het college de voorwaarden in de Algemene Subsidieverordening. Bij de toekenning van de subsidie aan de muziekschool en de bibliotheek volgt het college de voorwaarden in de subsidieverordening. Zo is de subsidie verleend op grond van een door de organisaties aangeleverde begroting en activiteitenplan.

### Planning & control

- 10 Het college controleert de prestaties van de gesubsidieerde instellingen en stuurt zo nodig bij. Met beide organisaties vindt tussentijds overleg plaats over de voortgang van de uitvoering. Met de muziekschool is dit overleg het meest intensief vanwege de (al langer) bestaande zorg over de kwaliteit van informatievoorziening en de financiële problemen bij deze organisatie.
- Bij de bibliotheek stuurt het college tijdig bij door de definitieve subsidie lager vast te stellen. Op basis van de jaarrekening 2009 constateert het college dat de bibliotheek het jaar 2009 namelijk met een positief saldo van € 23.271,- heeft afgesloten.
  - In 2009 heeft het college de subsidie aan de muziekschool vastgesteld conform de begroting. Het college heeft dus geen korting toegepast op de subsidie aan de muziekschool op grond van de achterblijvende prestaties. De financiële situatie bij de muziekschool was hier debet aan (zie ook conclusie 2a).
- 11 Sturing en controle door de raad kan onder meer plaatsvinden aan de hand van de jaarstukken van de gesubsidieerde instellingen. De raad ontvangt deze stukken elk jaar ter informatie. Het college biedt zo nodig aanvullende informatie. Dit was het geval rond de financiële situatie bij de muziekschool.
- De raad stelt in de beleidsbegroting en de notitie Cultuurbeleid diverse doelstellingen die hij in de samenleving wil realiseren. Bij een groot aantal beleidsdoelen is niet duidelijk hoe deze vertaald worden naar subsidieafspraken. Daarmee ontbreekt tevens de mogelijkheid bij het college (en de gesubsidieerde organisaties) om over de realisatie van deze doelen verantwoording af te leggen. De raad is hierdoor beperkt in zijn staat zijn sturende en controlerende rol in te vullen.

## 1.4 Aanbevelingen

### 1. **Zet in op een actieve en initiërende rol bij de subsidieverlening**

Het gemeentebestuur van Kollumerland kiest in toenemende mate voor een proactieve rol in de aansturing van regionale organisaties, zoals de bibliotheek en de muziekschool. Juist in een tijd dat de beschikbare financiële middelen onder druk staan, is het zaak om deze actieve en initiërende rol zo goed mogelijk vorm en inhoud te geven. Blijf hier dus krachtig op inzetten, vooral door tijdig en concreet vast te leggen welke doelen de gemeente (op middellange termijn) wil realiseren. Bijvoorbeeld: welk doel stelt de gemeente bij het bestrijden van de laaggeletterdheid?

2. **Vergroot het maatschappelijk rendement van het muziekonderwijs**  
De subsidie aan de muziekschool is doeltreffend noch doelmatig als het gaat om het bieden van een brede basisvoorziening voor een grote groep leerlingen. Om het bereik van het muziekonderwijs te vergroten, zoekt het gemeentebestuur naar een betere aansluiting hiervan op het basisonderwijs. Om het maatschappelijk rendement van het muziekonderwijs te vergroten, verdient het aanbeveling om deze koerswijziging zo goed mogelijk te realiseren.
3. **Maak optimaal gebruik van de ASV**  
De verordening geeft de mogelijkheid informatie op te vragen bij de instellingen om te kunnen beoordelen in welke mate de subsidie bijdraagt aan de gemeentelijke doelen. Maak daar optimaal gebruik van.
4. **Benut het instrument van subsidieverlening om samenwerking te stimuleren**  
De samenwerking tussen de bibliotheek en de basisscholen is een goed voorbeeld om het maatschappelijk rendement van het instrument subsidieverlening te vergroten. Zeker nu allerlei organisaties te maken krijgen met bezuinigingen, verdient het aanbeveling om de mogelijkheden van samenwerking tussen maatschappelijke organisaties (zoals scholen, kerkbesturen, sportverenigingen, woningcorporaties, ...) te verkennen en te stimuleren, zodat zij gezamenlijk meer voor de inwoners van de gemeente kunnen realiseren.
5. **Benut de subsidieverlening om beter inzicht te krijgen in ontwikkelingen**  
De gemeente vraagt in het kader van de subsidieverstrekking vaak uitsluitend om een financiële verantwoording en om informatie over de uitvoering van concrete activiteiten (zoals zorguren). Van de gesubsidieerde organisaties mag echter bij uitstek worden verwacht, dat zij goed zicht hebben op de actuele ontwikkelingen op hun werkterrein. De aanbeveling is dan ook om deze organisaties waar mogelijk te gebruiken als 'extra ogen en oren van het gemeentebestuur' en hen hierover te laten rapporteren. Enkele voorbeelden:
  - welke andere organisaties zijn op het betrokken werkterrein actief, welk aanbod bieden zij en hoe kunnen zij elkaar aanvullen en versterken?
  - welke veelbelovende of beproefde methoden verdienen (meer) aandacht in Kollumerland om sneller of beter resultaat te boeken?
  - wat zijn de ontwikkelingen met betrekking tot onderwijsachterstanden, laaggeletterdheid en sociale media?
6. **Vraag om verantwoordingsinformatie**  
Vraag het college een jaarlijkse rapportage in de programmarekening over de beoogde resultaten en behaalde resultaten van de gesubsidieerde organisaties, in relatie tot de door de gemeenteraad gestelde doelen op de betreffende beleidsterreinen.

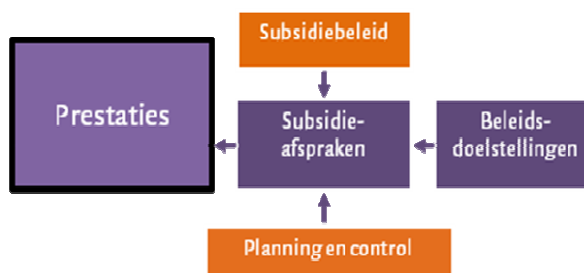
## Deel II Bevindingen

### 2 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid heeft betrekking op de mate waarin de doelstellingen van de gemeente worden gerealiseerd met de subsidiëring van de bibliotheek en de muziekschool (de horizontale lijn uit het onderzoeksmodel). We beginnen met de prestaties, werken dan terug naar de subsidieafspraken en vervolgens naar de beleidsdoelstellingen.

#### 2.1 Prestaties

In dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvragen 1a en 1b.



##### 2.1.1 Geleverde prestaties

Hebben de organisaties zelf, het college en de ambtelijke organisatie zicht op de geleverde prestaties? (onderzoeksvraag 1a)



#### Bibliotheek

Het proces van bibliotheekvernieuwing heeft geleid tot een nieuw Fries bibliotheeknetwerk bestaande uit zes basisbibliotheken (clusters) en de Bibliotheekservice Friesland. De gemeente Kollumerland c.a. maakt deel uit van het cluster Noordoost.<sup>9</sup> De Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân (verder 'bibliotheek') ontvangt subsidie van zeven gemeenten in Noordoost Friesland, te weten: Achtkarspelen, Ameland, Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a. en Schiermonnikoog.

#### Missie Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân<sup>10</sup>

Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân geeft het bibliotheekwerk in de regio Noordoost Fryslân vorm in een goed bereikbare, voor iedereen toegankelijke en eigentijdse voorziening voor informatie, educatie, recreatie, ontmoeting en cultuur. Bijzondere aandacht schenken we aan specifieke doelgroepen die om welke reden dan ook de aansluiting dreigen te missen in onze moderne samenleving. We werken samen met andere organisaties op sociaal, educatief en cultureel gebied en scheppen voorwaarden voor de ontwikkeling van individuen en maatschappelijke groeperingen. Wij voorzien hen van informatie, bevorderen het lezen en begeleiden hen in het gebruik van schriftelijke, audiovisuele en digitale materialen. De klant staat centraal en kan rekenen op een professionele bediening vanuit een ondernemende en doelmatig ingerichte organisatie. Waar mogelijk en nodig wordt samengewerkt met collegae in de branche.

<sup>9</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Relevant voor de klant (Samenvatting)*, datum onbekend.

<sup>10</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2008*, datum onbekend.

## PRESTATIES

In de jaarverslagen beschrijft de bibliotheek de prestaties in het betreffende jaar. De bibliotheek rapporteert vooral over het aantal leden en het aantal uitleningen, zie tabel 2.1. Naast deze cijfers beschrijft de bibliotheek ook de stand van zaken rond de organisatiestructuur, de samenwerking met het Fries Bibliotheken Netwerk en de speerpunten van de organisatie zoals de jeugd tot 14 jaar.

		2008 <sup>11</sup>	2008 lande- lijk <sup>12</sup>	2009 <sup>13</sup>	2008 lande- lijk <sup>14</sup>
Vestigingen	Totale gebied	10	Geen gege- vens	12 <sup>15</sup>	Geen gege- vens
	Kollumerland c.a.	2		2	
Halteplaats biblio- bus	Totale gebied	48	n.v.t.	Contract is opgezegd	n.v.t.
	Kollumerland c.a.	Niet in jaarver- slag			
Schoolmediatheken	Totale gebied	2	Geen gege- vens	49	Geen gege- vens
	Kollumerland c.a.	Niet in jaarver- slag		6 <sup>16</sup>	
Ledencijfers	Totale gebied	25.610	-1% ten opzichte van 2007	27.243	+1% ten opzichte van 2008
	Vershil t.o.v. vorig jaar	-1.702 (6,2%)		+1.633 (6,39%)	
	Kollumerland c.a.	3.033		3.172 <sup>17</sup>	
	Vershil t.o.v. vorig jaar	-121 (3,8%)		+139 (4,5%)	
Uitleningen	Totale gebied	971.653	-9,0% ten opzichte van 2007	946.653	-9,3% ten opzichte van 2008
	Vershil t.o.v. vorig jaar	-25.008 (2,5%)		-25.000 (2,6%)	
	Kollumerland c.a.	118.082		116.304 <sup>18</sup>	
	Vershil t.o.v. van vorig jaar	-2.788 (2,3%)		-1,778 (1,5%)	

Tabel 2.1: ledencijfers en uitleencijfers Kollumerland c.a..

<sup>11</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2008*, datum onbekend.

<sup>12</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, Openbare Bibliotheken, Statline, gewijzigd op 13 september 2010 (exclusief provinciale organisaties).

<sup>13</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2009*, datum onbekend.

<sup>14</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, Openbare Bibliotheken, Statline, gewijzigd op 13 september 2010 (exclusief provinciale organisaties).

<sup>15</sup> Op p. 22 in de jaarrekening 2009 is een kaart opgenomen met bibliotheken en schoolmediatheken. In Ameland zijn twee vestigingen gerealiseerd.

<sup>16</sup> Bron: ambtelijke organisatie.

<sup>17</sup> Niet in jaarverslag. Bron: Excel-bestand met statistische informatie van de bibliotheek.

<sup>18</sup> Niet in jaarverslag. Bron: Excel-bestand met statistische informatie van de bibliotheek.

In de jaarrekening 2009 wijst de bibliotheek ook op de uitbreiding van digitale diensten voor de leden, zoals thuisgebruik van databanken.

Uit de verslaglegging van de bibliotheek valt het volgende op:

- veranderende informatievoorziening tussen 2008 en 2009 (zie paragraaf 3.2.1);
- teruglopend aantal leden en uitleningen;
- project mediatheken Noordoost Fryslân.

### *Teruglopend aantal leden en uitleningen*

Uit tabel 2.1 blijkt dat het aantal leden en het aantal uitleningen teruglopen. In de jaarrekeningen rapporteert de stichting hier ook over. In het jaarverslag van 2008 schrijft de stichting het volgende:

“Het bibliotheekgebruik loopt sinds de jaren negentig terug in aantal lidmaatschappen, bezoeken, leners en uitgeleende boeken. Volgens het Sociaal Cultureel Planbureau (maart 2008) is de belangrijkste verklaring voor de teruggang in bibliotheekgebruik de verminderde populariteit van gedrukte media. Sinds midden jaren zeventig is de hoeveelheid tijd, die mensen aan media besteden, opvallend constant met ongeveer 18-19 uur per week, maar binnen dat tijdbudget hebben wel ingrijpende verschuivingen plaatsgevonden. Eerst steeg de tijd die aan televisie kijken werd besteed, gevolgd door het gebruik van computer en internet. Dit ging ten koste van de tijd die wordt besteed aan het lezen van boeken, kranten en tijdschriften. Ook worden boeken steeds vaker zelf gekocht en cadeau gekregen en minder vaak geleend.”<sup>19</sup>

#### **CBS: minder leden van openbare bibliotheken<sup>20</sup>**

Steeds minder mensen zijn lid van een openbare bibliotheek. In 2005 hadden de bibliotheken 4 miljoen leden, in 2001 waren het er nog 4,3 miljoen. Niet alleen zijn steeds minder volwassenen lid, maar volwassenen die wel lid waren, leenden ook minder boeken. Zij lieten vooral de non-fictieboeken vaker staan. Kinderen bleven ongeveer evenveel lenen.

In 2005 namen volwassenen gemiddeld 33 boeken per persoon mee naar huis, kinderen 27. Hoewel vrijwel alle bibliotheken ook bladmuziek, cd's, dvd's en tijdschriften in hun collectie hebben, maken boeken nog altijd 90 procent van de uitleningen uit.

### *Project mediatheken Noordoost Fryslân*

De stichting voerde in 2009 een verandering uit in de dienstverlening. De stichting vervangt de bibliobus door schoolmediatheken voor dorpen zonder een vaste voorziening. In totaal zijn er nu 49 schoolmediatheken ingericht in 5 gemeenten in Noordoost Fryslân: Achtkarspelen, Dantumadiel, Dongeradeel, Kollumerland c.a. en Ferwerderadiel (de zogenaamde NOFA-plusgemeenten).

---

<sup>19</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2008*, datum onbekend, p.11.

<sup>20</sup> CBS Webmagazine, <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2007/2007-90044-wk.htm>, 11 juni 2007.





## Muziekschool

Stichting Streekmuziekschool De Wâldsang (verder 'muziekschool') ontvangt subsidie van vier gemeenten in Noordoost Friesland. Dit zijn Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel. De muziekschool heeft ten doel de kunstzinnige vorming in de ruimste zin in de gemeenten te bevorderen, vooral gericht op het verzorgen van verantwoord muziekonderwijs. De streekmuziekschool verzorgt dit muziekonderwijs in de gemeenten al ruim veertig jaar.<sup>21</sup> Ook de muziekschool stelt ieder jaar een jaarverslag op en stuurt dit naar de gemeenten. Het verslag gaat in op de inhoudelijke activiteiten en de financiële situatie. De muziekschool rapporteert niet over bereikte maatschappelijke effecten.

### PRESTATIES

De muziekschool legt in het jaarverslag verantwoording af over het aantal leerlingen per gemeente en per muziekopleiding. Aangegeven wordt hoeveel leerlingen per opleiding zijn geslaagd voor een afgelegd examen.:

Aantal leerlingen gerealiseerd	2008 <sup>22</sup>	2009 <sup>23</sup>
Totale gebied	1.517	1.535
Verschil ten opzichte van vorig jaar	-179 (10,7%)	+18 (1,2%)
Kollumerland c.a.	182	176
Verschil ten opzichte van vorig jaar	-54 (22,9%)	-6 (3,3%)
Aantal lessen per week in uren: minuten gerealiseerd		
Totale gebied	408:20	413:37
Verschil ten opzichte van vorig jaar	-36:40 (8,2%)	+5:17 (1,3%)
Kollumerland c.a.	48:21	47:38
Verschil ten opzichte van vorig jaar	-13:10 (21,4%)	-0:43 (1,5%)

Tabel 2.2: aantal leerlingen en lessen muziekschool.<sup>24</sup>

Voor Kollumerland c.a. is de verdeling over de opleidingen als volgt:

	2008	2009
<b>Algemeen muzikaal vormend onderwijs</b> Tijdens deze (tweejarige) opleiding leren de leerlingen spelenderwijs omgaan met muziek.	21 (-9)	10 (-11)
<b>Instrumentaal/vocaal</b> Deze lessen zijn erop gericht de leerlingen vaardigheden bij te brengen op het instrument van hun keuze.	83 (-22)	92 (+9)

<sup>21</sup> Streekmuziekschool De Wâldsang, *Jaarverslag 2009*, 22 maart 2010, p.4.

<sup>22</sup> Streekmuziekschool De Wâldsang, *Jaarverslag 2008*, 23 maart 2009.

<sup>23</sup> Streekmuziekschool De Wâldsang, *Jaarverslag 2009*, 22 maart 2010.

<sup>24</sup> Het Centraal Bureau voor de Statistiek geeft in de uitgave 'Kunstzinnige vorming 2005 en 2007' aan dat het aantal leerlingen bij muziekscholen in de periode 1993 – 2007 licht daalt. Recente cijfers over de jaren 2008 en later zijn niet beschikbaar.

	2008	2009
<b>Korpsopleiding</b> Doel van deze opleiding is de plaatselijke muziekverenigingen te blijven voorzien van muzikanten.	46 (-12)	46
<b>Popopleiding</b> Leerlingen van de popopleiding kiezen hiervoor omdat ze later in een band willen spelen.	5 (-3)	4 (-1)
<b>Samenspel</b> Leerlingen die bij de muziekschool les hebben, kunnen samenspelervaring opdoen in één van de ensembles die de school telt.	27 (-8)	24 (-3)
<b>Lessen in het onderwijs</b> In samenwerking met de basisscholen worden lessen gegeven deels tijdens schooltijd en deels na schooltijd. Soms betreft het lang cursorisch onderwijs en vaak korte cursussen of projecten.	-	-
<b>Totaal Kollumerland c.a.</b>	<b>2008</b>	<b>176</b>

Tabel 2.3: aantal leerlingen per opleiding gemeente Kollumerland c.a..

Uit de verslaglegging van de muziekschool valt het volgende op:

- veranderende informatievoorziening tussen 2008 en 2009 (zie paragraaf 3.2.1);
- veranderend aanbod;
- start lessen in het basisonderwijs.

#### Veranderend aanbod

Uit tabel 2.3 blijkt dat de spreiding van de leerlingen over de opleidingen jaarlijks schommelt. De muziekschool schrijft in het jaarverslag dat de belangstelling voor het soort opleidingen en de instrumenten binnen opleidingen jaarlijks verandert. Dit is een verschuiving waar de muziekschool in meebeweegt. In het jaarverslag schrijft de muziekschool dat: “de traditionele instrumenten (koper en orgel) steeds meer terrein verliezen. Viool, zang en vooral gitaar staan steeds meer in de belangstelling. Voor een deel wordt die populariteit veroorzaakt door televisieprogramma’s die talenten scouten, zoals Idols, op zoek naar Joseph, op zoek naar Evita, So You Wanna be a Popstar en dergelijke.”<sup>25</sup> De vraag naar muziekonderwijs is dus niet statisch, maar dynamisch.

#### Landelijke ontwikkeling

Uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat sinds begin jaren negentig het aantal leerlingen en cursisten aan instellingen voor kunstzinnige vorming met 37 procent is gestegen. De toename van het aantal leerlingen en cursisten kwam vooral voor rekening van gecombineerde instellingen: instellingen die muziekonderwijs combineren met dans en/of beeldende kunst. Ten opzichte van de jaren negentig daalde het aantal leerlingen en cursisten aan muziekscholen licht en bleef het aantal leerlingen en cursisten van creativiteitscentra nagenoeg gelijk. De terugval van het aantal leerlingen op muziekscholen heeft landelijk te maken met een daling van het aantal muziekscholen. Deze afname is deels veroorzaakt doordat muziekscholen andere disciplines introduceerden of opgingen in gecombineerde instellingen.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Streekmuziekschool De Wäldsang, *Jaarverslag 2009*, 22 maart 2010.

<sup>26</sup> www.cbs.nl; artikel van dinsdag 3 november 2009.

### Lessen basisonderwijs

De muziekschool heeft in 2009 een lespakket samengesteld voor het onderwijs waarvoor al veel basisscholen belangstelling hebben getoond. Een aantal van deze projecten wordt in 2010 gestart. Meer hierover in paragraaf 3.2.2.

### 2.1.2 Beeldvorming over de prestaties

*Hoe beoordelen gemeente, de organisaties zelf en de klanten de prestaties? Wat is de algemene beeldvorming over de geleverde prestaties? (onderzoeksvraag 1b)*



#### Bibliotheek

De bibliotheek voerde in 2009 een klanttevredenheidsonderzoek uit. In dit onderzoek presenteert de bibliotheek twee soorten resultaten:

- vergelijking van de resultaten van de twaalf vestigingen in het cluster met een landelijke benchmark uit 2005;<sup>27</sup>
- vergelijking van de afzonderlijke vestigingen met het gemiddelde van de twaalf vestigingen in het cluster.<sup>28</sup>

De tevredenheid over de bibliotheken uit het cluster Noordoost Fryslân (89,5% tevreden en redelijk tevreden) is iets hoger dan het landelijke gemiddelde (86,6%).<sup>29</sup> Op sommige aspecten scoren de bibliotheken uit het cluster iets beter, zoals het informatieaanbod van de website, de tarieven van de bibliotheek en de openingstijden.

De bibliotheek heeft de waardering van de klanten voor de afzonderlijke vestigingen rond verschillende thema's met elkaar vergeleken. Het gaat bijvoorbeeld om het thema 'locatie/accommodatie' en het thema 'collectie, inlichting en advies en gebruikersvoorwaarden'. In tabel 2.4 is een gemiddelde score opgenomen voor de twee vestigingen in Kollumerland c.a.. De cijfers zijn uitgedrukt in het percentage van de klanten dat aangeeft tevreden of redelijk tevreden te zijn. Voor de vergelijking hebben we ook het gemiddelde van alle twaalf vestigingen van het cluster opgenomen.

Thema	Score vestiging Kollum	Score vestiging Kollumerzwaag	Totaalscore cluster Noordoost Fryslân
Dienstverlening door personeel	93%	98%	95%
Collectie, inlichtingen, adviezen en gebruikersvoorwaarden	85%	90%	88%

<sup>27</sup> Bibliotheekservice Fryslân, *Bijlagen klanttevredenheidsonderzoek Bibliotheken Noordoost Fryslân*, februari 2010, p.81. In de opstelling toont de bibliotheek 21 punten. Twee punten betreffen dezelfde vraag met dezelfde scores. We hebben deze buiten beschouwing gelaten.

<sup>28</sup> Van de 41 punten hebben er 19 een overlap met de vergelijking ten opzichte van de landelijke benchmark uit 2005. Het punt 'Prijs (niet te) duur: goedkoop' ontbreekt in de uitsplitsing per vestiging.

<sup>29</sup> Bibliotheekservice Fryslân, *Klanttevredenheidsonderzoek Bibliotheken Noordoost Fryslân*, februari 2010, p.31.

Overige aspecten van het product <sup>30</sup>	43%	55%	56%
locatie/accommodatie	83%	89%	89%
Zelfbediening	82%	85%	84%
Gemiddelde	77%	83%	82%

Tabel 2.4: scores vestigingen Kollumerland c.a. vergeleken met gemiddelde score alle 12 vestigingen van het cluster Noordoost Fryslân.

Uit het klanttevredenheidsonderzoek valt op dat:

- De klanten van de vestiging Kollumerzwaag op alle thema's vaker tevreden (83%) zijn dan de bezoekers van de vestiging Kollum (77%).
- Van alle thema's zijn de klanten van de twee vestigingen het minst vaak tevreden over het thema 'overige aspecten van het product'. Het merendeel van de klanten is ontevreden over de hoeveelheid tentoonstellingen en culturele activiteiten.

Uit interviews blijkt dat de bibliotheek tevreden is over de eigen prestaties in het algemeen. De bibliotheek is minder tevreden over de vestiging in Kollum, in lijn met de resultaten van het klanttevredenheidsonderzoek. Uit de interviews blijkt ook dat de gemeente tevreden is over de prestaties van de bibliotheek. Argument hiervoor is dat de bibliotheek een professionele organisatie is waarin de gemeente vertrouwen heeft. De uitgaven van de bibliotheek blijven binnen de begroting en het bestuur heeft een heldere en aansprekende visie op de toekomst van de organisatie en de meerwaarde van de bibliotheek voor de gemeente. Meer hierover in paragraaf 3.2.



### Muziekschool

De muziekschool heeft in 2008 een klanttevredenheidsonderzoek onder de leerlingen uitgevoerd.<sup>31</sup> De belangrijkste resultaten zijn:

- Twee derde van de leerlingen (66,7%) vindt de lessen plezierig.
- De meeste leerlingen (80,4%) hebben goed contact met de docent.
- Ongeveer de helft van de leerlingen (49%) heeft goed contact met de muziekschool.
- Bij vrijwel alle leerlingen (95,5%) voldeden de lessen in hoge of redelijke mate aan de verwachting.

Uit interviews blijkt dat de muziekschool zelf en de gemeente overtuigd zijn van de goede kwaliteit van de lessen. Het klanttevredenheidsonderzoek bevestigt dit beeld. De gemeente was (net als de andere deelnemende gemeenten) ontevreden over het management en de informatieverstrekking van de muziekschool.<sup>32</sup> Deze zorgen werden

<sup>30</sup> Voorbeelden van het thema 'overige aspecten van het product' zijn: tentoonstellingen, lezingen, culturele activiteiten, et cetera. Dit thema is niet meegenomen bij de vergelijking met de landelijke benchmark. Dat is de reden dat twaalf vestigingen in deze tabel gemiddeld 82% scoren in plaats van 89,5%. Dit laatste percentage is gebruikt bij de vergelijking met de landelijke benchmark.

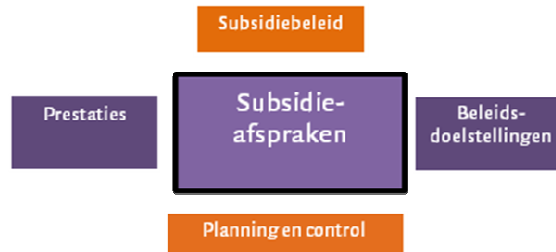
<sup>31</sup> Niet duidelijk is hoeveel leerlingen de vragen beantwoord hebben.

<sup>32</sup> Bron: interviews.

bevestigd door een onderzoek dat door de vier deelnemende gemeenten werd geïnitieerd. In april 2011 zijn zowel het bestuur van de muziekschool als de gemeente van mening dat beide (management en informatieverstrekking) zijn verbeterd.<sup>33</sup> Uit interviews blijkt dat de gemeente op dit moment weer vertrouwen heeft in het bestuur van de muziekschool.

## 2.2 Subsidieafspraken

Deze paragraaf bevat de bevindingen met betrekking tot onderzoeksvragen 2a, 2b en 2c.



### 2.2.1 De subsidie

Welke subsidies krijgen de organisaties van de gemeente Kollumerland c.a. en wat is de hoogte van deze subsidies? (onderzoeksvraag 2a)



#### Bibliotheek

De bibliotheek ontvangt in 2009 verschillende bedragen van de gemeente Kollumerland c.a., zie tabel 2.5.

Bijdragen aan bibliotheek in 2009	Bedrag in €
Subsidie 2009 <sup>34</sup>	249.369
Rijksvergoeding <sup>35</sup>	14.990
Investeringssubsidie schoolmediatheken <sup>36</sup>	35.500
Bijdrage in de exploitatie schoolmediatheken <sup>37</sup>	82.130
<b>Totaal</b>	<b>381.989</b>

Tabel 2.5: door de bibliotheek ontvangen bedragen in 2009 van de gemeente Kollumerland c.a.

#### SUBSIDIE 2009

De hoogte van het subsidiebedrag vindt zijn basis in de bibliotheekwetgeving van 1975. Bibliotheken ontvingen op dat moment een bijdrage van het Rijk. In de afgelopen jaren is deze taak van het Rijk overgeheveld naar de gemeenten en ontvangen de bibliotheken

<sup>33</sup> Bron: interviews. De directeur van de muziekschool is in 2009 ontheven van zijn taken en met ingang van mei 2009 heeft een interim directeur de leiding overgenomen. De interim directeur is in 2010 opgevolgd door de huidige directeur.

<sup>34</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Brief aan Bibliotheken Noordoost Fryslân over jaarrekening 2009 en subsidie 2011*, 16 november 2010.

<sup>35</sup> Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Brief subsidieaanvraag 2009 Bibliotheken Noordoost Fryslân*, 29 april 2008.

<sup>36</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Brief aan de Stichting Bibliotheken Noordoost Fryslân over schoolmediatheken*, 28 mei 2009 en Gemeente Kollumerland c.a., *Collegebesluit schoolmediatheken*, 8 september 2008.

<sup>37</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Collegebesluit schoolmediatheken*, 2 april 2009.

subsidie van de gemeenten. De hoogte van het subsidiebedrag is in Kollumerland c.a., net als in de andere gemeenten in Nederland, gebaseerd op het bedrag van de oorspronkelijke rijksbijdrage dat jaarlijks geïndexeerd wordt. De bibliotheek verwerkt dit bedrag in de jaarlijkse begroting. De werkelijke kosten van de uitvoering door de bibliotheek vormen de basis voor de uiteindelijk vast te stellen subsidie.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek houdt enkele landelijk gegevens over de bibliotheken bij. Door de 'totale bijdragen en subsidies van gemeenten' te delen door het 'landelijk aantal leden' beschikken we over een globale indicator, namelijk € 110,78 per lid in 2009. De totale gemeentelijk bijdrage en subsidies gedeeld door het totaal aantal uitleningen in Nederland geeft een globale indicatie van de bijdrage en subsidie per uitlening: € 4,25 per uitlening in 2009.<sup>38</sup>

#### RIJKSVERGOEDING

Het college maakt in 2009 ook een van het rijk geormerkte vergoeding van € 14.990,- voor de ontwikkeling van basisbibliotheken over aan de bibliotheek.<sup>39</sup> Deze zogenoemde re-integratiegelden zijn geen gemeentelijke subsidies.

#### INVESTERINGSSUBSIDIE

Met een collegebesluit verstrekt het college een maximale investeringssubsidie van € 35.500,- aan de bibliotheek voor de vorming van schoolmediatheken. De raadscommissie neemt dit besluit op 7 mei 2009 voor kennisgeving aan.

#### BIJDRAGE IN DE EXPLOITATIE SCHOOLMEDIATHEKEN

Naast de investeringssubsidie voor schoolmediatheken verstrekt Kollumerland c.a. aan de bibliotheek een aanvullende bijdrage van € 82.130,- voor de exploitatie van de mediatheken.<sup>40</sup> Uit de jaarrekening 2009 van de bibliotheek blijkt de achtergrond van deze bijdrage, zie onderstaand tekstkader. Deze bijdrage is geen gemeentelijke subsidie.

##### **Investeringssubsidie schoolmediatheken**

Om het project te starten moest de bibliotheek ruim 1,4 miljoen euro investeren, voornamelijk in de aanschaf van nieuwe boeken.<sup>41</sup> De stichting had hiervoor subsidie aangevraagd in het kader van een EU regeling. De ontvangen bijdrage bleef echter achter bij eerder gewekte verwachtingen waardoor een financieel knelpunt ontstond.<sup>42</sup> "Dankzij een snelle en grote inspanning van de betrokken gemeenten zijn extra middelen vrijgemaakt voor het tekort in de investering." Deze middelen zijn een vorm van voorfinanciering en in feite een kortlopende renteloze lening. Bij de start zijn met de investeringsmiddelen voor het overgrote deel nieuwe boeken gekocht die de eerste jaren nog niet vervangen hoeven te worden. Hierdoor is gedurende een aantal

<sup>38</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, Openbare Bibliotheken, Statline, gewijzigd op 13 september 2010 (exclusief provinciale organisaties).

<sup>39</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Collegebesluit ondertekening netwerkovereenkomst en collectieplan bibliotheek en vernieuwingsgelden*, 5 november 2008, p.1.

<sup>40</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Collegebesluit schoolmediatheken*, 2 april 2009, p.1.

<sup>41</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2009*, datum onbekend, p.8.

<sup>42</sup> Het betreft een subsidieaanvraag in het kader provinciaal Meerjaren Programma Landelijk Gebied Fryslân 2007-2013, een EU bijdrage.

jaren een besparing in de exploitatie mogelijk. Op die wijze wordt de voorfinanciering via de exploitatie in de komende jaren terugbetaald. Het project zal in 2010 worden afgerond.



## Muziekschool

De muziekschool ontvangt in 2009 verschillende bedragen van de gemeente Kollumerland c.a., zie tabel 2.6.

Bijdragen aan muziekschool in 2009 <sup>43</sup>	Bedrag in €
Subsidie 2009	163.486
Vorderingen tot en met eind 2007 <sup>44</sup>	28.968
Herziene begroting 2008 <sup>45</sup>	26.690
Kosten voor de vervolgpdracht onderzoek verbeteringstraject <sup>46</sup>	9.123
<b>Totaal</b>	<b>228.267</b>

Tabel 2.6: door de muziekschool ontvangen bedragen in 2009 van de gemeente Kollumerland c.a..

### SUBSIDIE 2009

De muziekschool ontvangt in 2009 een subsidiebedrag van de gemeente Kollumerland c.a. van € 163.486,-. De hoogte van deze subsidie is gebaseerd op het contract budgetfinanciering dat het college met ingang van 1996 afsloot met de muziekschool.<sup>47</sup> Het bedrag uit het contract is sinds 2006 jaarlijks geïndexeerd. Op grond van dit contract is sprake van een budgetsubsidie.

### VORDERINGEN TOT EN MET 2007 EN HERZIENE BEGROTING 2008

De gemeente Kollumerland c.a. maakt in 2009 een bedrag over aan de muziekschool als gevolg van bij de muziekschool openstaande vorderingen op de gemeente. De goedkeuring van de herziene begroting van de muziekschool eind 2008 leidt in 2009 tot een nabetaling van een bedrag van € 26.690,-.<sup>48</sup> Zie het onderstaand tekstkader met de toelichting behorend bij het raadsbesluit van 4 november 2008.

<sup>43</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Subsidiebeschikking 2009*, 9 januari 2009.

<sup>44</sup> Gemeente Kollumerland, *Brief subsidiebeschikking de Wâldsang 2009*, 9 januari 2009.

<sup>45</sup> Gemeente Kollumerland, *Brief subsidiebeschikking de Wâldsang 2009*, 9 januari 2009.

<sup>46</sup> Gemeente Kollumerland, *Collegebesluit muziekschool De Wâldsang vervolg verbetertraject*, 25 mei 2009.

<sup>47</sup> Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, *Bevoegdhedenovereenkomst productsubsidie 2011-2014 Streekmuziekschool De Wâldsang*, 26 april 2010: contract budgetfinanciering Stichting Streekmuziekschool De Wâldsang.

<sup>48</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Brief subsidiebeschikking de Wâldsang 2009*, 9 januari 2009. Gemeente Kollumerland c.a., *Muziekschool De Wâldsang jaarrekening 2007, herziene begroting 2008, begroting 2009 en onderzoek verbetertraject*, 4 november 2008.

### Vorderingen tot en met 2007<sup>49</sup>

“Bij de gemeenten Kollumerland c.a. en Dantumadiel heeft de muziekschool nog vorderingen open staan tot en met eind 2007. Beide gemeenten geven aan deze vorderingen onterecht te vinden. De situatie bij de muziekschool speelt al langer. De muziekschool is jarenlang uitgegaan van de eigen begroting zonder te kijken naar de subsidiebedragen van de gemeenten. De muziekschool had eerder met de gemeenten rond de tafel moeten gaan, zodat eerder maatregelen genomen konden worden. Desondanks zullen beide gemeenten er niet aan ontkomen om te betalen. De consequentie van het niet betalen is dat de muziekschool technisch failliet wordt verklaard. Wel moet duidelijk zijn dat de gemeenten in feite wel betalen voor de dienstverlening van de muziekschool. Destijds is een afspraak gemaakt omtrent de totaal afgesproken afname van uren tussen de vier gemeenten en de muziekschool (totaal 499 uur) en vervolgens de urenverdeling van deze 499 uur tussen de gemeenten. Zowel onze gemeente als de gemeente Dantumadiel hebben jarenlang kunnen profiteren van deze constructie. Vooral onze gemeente heeft meer uren gekregen dan waarvoor uiteindelijk betaald werd. Betaling betekent in feite dat wij achteraf alsnog betalen voor de door de muziekschool verleende diensten.”

Daarnaast speelde hier, net als bij de vordering tot en met 2007, dat de gemeente meer uren heeft afgenomen dan het betaald had.<sup>50</sup>

### KOSTEN VOOR HET ONDERZOEK VERBETERINGSTRAJECT

In 2008 hebben de vier gemeenten een onderzoek naar het verbetertraject voor de muziekschool uitgevoerd, zie paragraaf 3.2. Kollumerland c.a. maakt in 2009 ook de gemeentelijke bijdrage over in het door de vier deelnemende gemeenten betaalde onderzoek naar de organisatie en verbeteringsmogelijkheden van de muziekschool. Dit bedrag is geen subsidie.

### 2.2.2 Evalueerbare en resultaatgerichte afspraken

*In hoeverre heeft het college evalueerbare en resultaatgerichte afspraken gemaakt met de organisaties, gericht op het leveren van specifieke prestaties? (onderzoeksvraag 2b)*

De begroting van de organisaties vormt de basis voor de subsidieafspraken tussen het college en beide organisaties.<sup>51</sup>



### Bibliotheek

#### LOKALE AFSPRAKEN

De bibliotheek stelt als uitgangspunt dat de inzet van gemeentelijke subsidies ten goede komt aan de betreffende gemeenten.<sup>52</sup> In de jaarrekening 2009 wijst de bibliotheek op het

<sup>49</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Raadsvoorstel 4 november 2008*.

<sup>50</sup> Via de technische reactie geeft de ambtelijke organisatie aan dat de bibliotheek de gemeente niet op tijd heeft gewaarschuwd over het bereiken van het maximum aantal lesuren. Daardoor kon de gemeente geen tijdige maatregelen treffen. Overige bronnen: Gemeente Kollumerland c.a., *Brief subsidiebeschikking de Wâldsang 2009*, 9 januari 2009. Gemeente Kollumerland c.a., *Muziekschool De Wâldsang jaarrekening 2007, herziene begroting 2008, begroting 2009 en onderzoek verbetertraject*, 4 november 2008.

<sup>51</sup> Op grond van het subsidiebeleid moeten organisaties een activiteitenplan en een begroting aanleveren. Meer hierover in paragraaf 3.1.



belang van een heldere opdracht van de gemeenten. Dit komt ook tot uitdrukking in de titel en tevens het hoofddoel van het gevoerde strategische beleid in de periode 2009 – 2012: ‘Relevant voor de klant’.<sup>53</sup> Klanten zijn zowel de gemeenten als de gebruikers van de bibliotheek.

Het college maakt in 2009 geen nadere prestatieafspraken waaraan de bibliotheek moet voldoen, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant of aanvullende bepalingen in de subsidiebeschikking. De gemeenten en de muziekschool werken momenteel aan afspraken voor de bevoegdhedenovereenkomst.

#### REGIONALE AFSPRAKEN

In 2009 stellen de gemeenten in samenwerking met de bibliotheek een conceptconvenant op.<sup>54</sup> Beide partijen zijn nog niet tevreden met het resultaat. Het is de bedoeling om dit concept aan te passen.<sup>55</sup> Inmiddels hebben de bezuinigingen en de regiovisie de afronding van het convenant op een laag pitje gezet.<sup>56</sup> Meer over het regionale plan in paragraaf 3.2.

De gemeenten en de bibliotheek voeren wel een gezamenlijk, regionaal beleid in de vorm van een aantal speerpunten en strategische beleidsdoelen, zie het onderstaande tekstkader.

#### **Regionale en speerpunten en doelen**

##### *Speerpunten*<sup>57</sup>

Voor de jaren 2008 en 2009 kiezen de gemeenten en bibliotheek voor de volgende speerpunten voor de inzet van extra gelden (re-integratievergoeding):

- jeugd en school;
- marketing;
- kwaliteitszorg;
- personeel en organisatie; en
- dienstverlening in kleine kernen.

##### *Strategische beleidsdoelen 2009-2012*<sup>58</sup>

In de jaarrekening 2009 formuleert de bibliotheek het strategische beleid voor de periode 2009-2012, waaronder:

- 1 Realiseren van het hoofddoel ‘Relevant zijn voor de klant’ via drie kerndoelen:
  - a Inspelen op veranderende behoeften door het moderniseren van de fysieke en de digitale bibliotheek.

<sup>52</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Begroting 2009*, datum onbekend.

<sup>53</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2009*, datum onbekend, pagina 23.

<sup>54</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2009*, datum onbekend, pagina 5. Zie ook: Verslag van het ambtelijk overleg met de bibliotheek van 12 november 2007 en de begroting 2009 van de bibliotheek

<sup>55</sup> Bron: interviews.

<sup>56</sup> Bron: interviews.

<sup>57</sup> Stichting openbare bibliotheken Noordoost Fryslân, *Begroting 2009*, datum onbekend.

<sup>58</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2009*, datum onbekend, pagina 24.

- b Verbetering van aanbod en dienstverlening door een hoogstaande ontsluiting en beschikbaarstelling voor leesbevordering, bestrijding van laaggeletterdheid en spreiding van literaire cultuur.
  - c Verbetering van de digitale infrastructuur en beschikbaarheid door aan te sluiten op landelijke afspraken. Daarnaast wil de bibliotheek inzetten op marketing en communicatie met klanten via digitale kanalen.
- 2 De bibliotheek richt zich in het bijzonder op twee doelgroepen.
- a Jeugd en school als motor voor de instroom van leden. Daartoe wil de bibliotheek haar positie in de basisschool versterken en uitbreiden naar de voor- en vroegschoolse educatie (VVE)<sup>59</sup>. Ook wil de bibliotheek inzetten op onderzoek en programmering ten behoeve van de groep 13 tot 18 jarigen.
  - b De traditionele gezinnen ten behoeve van ledenbehoud en met aandacht voor laaggeletterden en leesgehandicapten.

Als antwoord op de voorgenomen bezuinigingen op de bibliotheekvestigingen (dit speelt bijvoorbeeld ook in Dantumadiel) willen de gemeenten en de bibliotheek op regionale schaal nagaan of door het voeren van een gezamenlijk accommodatiebeleid met minder vestigingen een goede bovenlokale spreiding van vestigingen mogelijk blijft (bron: interviews). Het gemeentebestuur van Kollumerland c.a. voorziet uit oogpunt van bezuinigingen in de sluiting van een bibliotheekvestiging.

Samenvattend stellen we vast dat het college geen specifieke prestatieafspraken overeenkomt met de bibliotheek op basis van lokale gemeentelijke doelen. Wel voert de bibliotheek regionale speerpunten en doelen voor alle gemeenten gezamenlijk. Deze doelen zijn ten dele evalueerbaar, zoals het uitbreiden van de dienstverlening naar de voor- en vroegschoolse educatie. Het doel 'aandacht voor laaggeletterden en leesgehandicapten' is een voorbeeld van een minder evalueerbaar doel. Wanneer is de bibliotheek daarin geslaagd?



## Muziekschool

### LOKALE AFSPRAKEN

Het college maakte in 2009 geen nieuwe prestatieafspraken met de muziekschool. De begroting 2009 van de muziekschool is feitelijk de basis voor de te leveren prestaties.

Het gemeentebestuur wil vanaf 2010 richting de muziekschool wel nadrukkelijker aansturen vanuit lokale doelen. De gemeente wil dat de muziekschool veel meer vanuit de basisscholen gaat werken zodat muziekonderwijs bij alle leerlingen in het 'basispakket' zit. Dit past binnen het bredere beleid van de gemeente om voorzieningen

---

<sup>59</sup> Voor- en vroegschoolse educatie houdt in dat kinderen op jonge leeftijd meedoen aan educatieve programma's. De centrumprogramma's beginnen in een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf en lopen door in de eerste twee groepen van de basisschool. De doelstelling van het VVE-beleid is om de ontwikkeling van kinderen uit autochtone en allochtone achterstandsgroepen zodanig te stimuleren dat hun kansen op een goede schoolloopbaan en maatschappelijke carrière worden vergroot.

bereikbaar te houden, zoals ook blijkt bij het beschikbaar stellen van de Lauwerspas voor mensen met een laag inkomen als onderdeel van het armoedebeleid.<sup>60</sup>

Andere respondenten van de gemeente geven daarbij aan dat het SMART formuleren van doelstellingen een aandachtspunt is binnen de gemeente.

*“In algemene stukken wordt hier aandacht voor gevraagd. Voor beide instellingen [bibliotheek en muziekschool] wil de gemeente de kant opgaan om doelstellingen en afspraken SMART te formuleren. Dit is ook een kwestie van overleg met de instellingen” (bron: interviews).*

#### REGIONALE AFSPRAKEN

Het college had in voorgaande jaren wel aanvullende afspraken gemaakt met de muziekschool via het contract budgetfinanciering. Dit contract is in 2006 verlopen maar in de praktijk gebruiken de betrokkenen de bepalingen nog.

Op grond van het (verlopen) contract budgetfinanciering heeft de muziekschool de taak een bepaald aantal uren muziekonderwijs te verzorgen. De basis voor dit aantal uren vormt het werkplan en de meerjarenbegroting van de muziekschool en het totaal aantal begrote uren voor de vier gemeenten gezamenlijk.<sup>61</sup> Binnen dit totale aantal uren mag de muziekschool 10% afwijken van het aantal uren per gemeente zonder dat dit tot verrekening leidt. Het totale aantal uren moet gelijk blijven. Tabel 2.7 bevat de kengetallen in de begroting 2009 van de muziekschool.

Afspraak aantal lesuren per week	
Totale gebied	499
Kollumerland c.a.	54

Tabel 2.7: begroot aantal lesuren muziekschool per week.

De basis voor het aantal lesuren in de begroting 2009 is het gemiddelde aantal lesuren van de vijf jaar ervoor. De begroting 2009 van de muziekschool gaat ook in op de met deze 54 uur te bereiken doelstellingen, zie onderstaand tekstkader.

#### **Doelstelling 2009 muziekschool De Wâldsang**

- Het aanbieden van lesgebonden activiteiten aan de inwoners van de deelnemende gemeente en het verzorgen van kortlopende cursussen voor zowel kinderen als volwassenen.
- Nieuw te benoemen personeel moet bij voorkeur inzetbaar zijn in meerdere disciplines en het huidige personeel wordt bijgeschoold om te komen tot een breed inzetbaar personeelsbestand.
- De samenwerking met kunstinstellingen in Friesland en in het noorden van het land.
- Het basisonderwijs beschouwen als partner in de doelstelling het kind in contact te brengen

<sup>60</sup> Bron: Interview. Over deze visie (aanbieden van ‘algemeen vormend muziekonderwijs op de basisscholen’) vindt overleg en afstemming plaats tussen de vier gemeenten.

<sup>61</sup> Gemeente Kollumerland c.a. en de Stichting muziekschool ‘De Wâldsang, *Contract budgetfinanciering*, 1 januari 1996.

met muzikale vorming. Daarvoor worden zowel binnenschoolse als buitenschoolse activiteiten aangeboden.

- Het verzorgen van verantwoord muziekonderwijs ten behoeve van, bij voorkeur, minderjarige personen door het opstellen van een leer/werkplan en het doen uitvoeren daarvan door de leerkrachten die hiertoe benoembaar zijn verklaard door de Inspectie Muzikale Vorming. De Wâldsang is in eerste plaats een onderwijsinstituut.
- Het verlenen van service aan organisaties en instellingen, bij voorkeur werkzaam in het sociaal-cultureel werk, die op gemotiveerde wijze een beroep doen op het kennen en kunnen van het personeel dat in dienst van de school is.
- Het ontwikkelen en verzorgen van cursussen.

In april 2010 hebben de vier aan de muziekschool deelnemende gemeenten met de muziekschool een nieuwe bevoegdheidsovereenkomst afgesloten. Deze overeenkomst bevat bepalingen voor de samenstelling van het subsidiebedrag en de door de muziekschool te leveren prestaties. Deze prestaties zijn in de nieuwe overeenkomst niet in een aantal uren geformuleerd, maar in een aantal leerlingen. Het college is voornemens om met de muziekschool concrete afspraken te maken over het aanbieden van algemeen vormend muziekonderwijs op de basisscholen. In de interviews geven respondenten van de gemeente aan dat de prioriteit de laatste jaren vooral is uitgegaan naar de financiën en de bedrijfsvoering: “De laatste jaren hebben de gemeenten vooral gesproken over de financiën en de bedrijfsvoering van de muziekschool” (bron: interviews). Samenvattend stellen we vast dat de begroting 2009 van de muziekschool inzicht geeft in de prestaties van de muziekschool en de met deze prestaties nagestreefde doelen, zowel voor het totale verzorgingsgebied van de muziekschool als voor de gemeente Kollumerland c.a. in het bijzonder. Door het afspreken van een aantal uit te voeren lessen kan het college precies controleren in hoeverre de muziekschool de afspraken realiseert. De muziekschool stelt zelf aanvullende kwaliteitseisen aan deze afspraak, zoals:

- de lessen worden aan zowel kinderen als volwassenen aangeboden;
- de lessen worden verzorgd door gekwalificeerde docenten die benoembaar zijn verklaard door de Inspectie Muzikale Vorming.

### 2.2.3 Aansluiting prestaties op afspraken

*In hoeverre zijn de prestaties van de organisaties in overeenstemming met de subsidieafspraken die het college met deze organisaties heeft gemaakt? (onderzoeksvraag 2c)*



#### Bibliotheek

Het is niet mogelijk een precieze aansluiting te maken tussen de prestaties van de bibliotheek en de afspraken voor de reguliere subsidie. De beperkte evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de afspraken is daar debet aan. Opvallend is dat:

- de speerpunten die de bibliotheek in de begroting 2009 benoemt, niet terugkomen bij de resultaten die de bibliotheek omschrijft in het jaarverslag;

- de concrete resultaten die de bibliotheek in het jaarverslag benoemt (ledenaantallen en uitleencijfers) niet in de begroting aan de orde komen.<sup>62</sup>

De bibliotheek rapporteert in het jaarverslag wel over de resultaten met betrekking tot gelden die ze ontvangen heeft voor de schoolmediatheken.<sup>63</sup> Deze afspraak tussen het college en de bibliotheek is daarmee gerealiseerd.



### Muziekschool

Tabel 2.8 laat het verschil zien tussen het afgesproken aantal lesuren (zie paragraaf 2.1) en het gerealiseerde aantal lesuren (zie paragraaf 2.2).

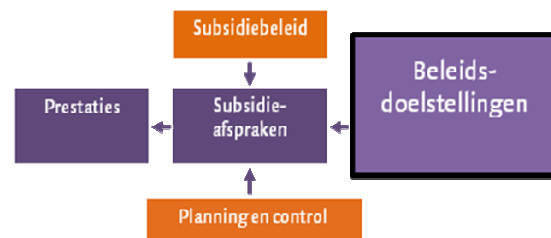
Aantal lesuren in uren: minuten	Begroting 2009 <sup>64</sup>	Realisatie 2009 <sup>65</sup>	Vershil	%
Totale gebied	499:00	413:37	-85:23	-17%
Kollumerland c.a.	54:00	47:38	-6:22	-12%

Tabel 2.8: verschil tussen begroot en gerealiseerd aantal lesuren muziekschool.

De muziekschool blijft 12% onder de afgesproken prestatie voor de gemeente Kollumerland c.a. en 17% onder het begrote aantal uren voor het hele gebied. Op grond van het oude contract budgetfinanciering heeft de muziekschool de vrijheid om 10% van het aantal uren per gemeente af te wijken. De totale dienstverlening moet wel voldoen aan het begrote aantal uren. Op grond van de oude overeenkomst voldoet de muziekschool dus niet aan de afspraken voor het gehele gebied en voor de gemeente Kollumerland c.a..

## 2.3 Beleidsdoelstellingen

Deze paragraaf beantwoordt onderzoeksvragen 3a en 3b.



### 2.3.1 Evalueerbare en resultaatgerichte doelstellingen

In hoeverre heeft de gemeenteraad evalueerbare en resultaatgerichte beleidsdoelstellingen geformuleerd op de beleidsterreinen bibliotheekwerk en muziekonderwijs die als basis dienen voor de subsidieverlening aan de organisaties? (onderzoeksvraag 3a)

<sup>62</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2009*, datum onbekend en Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Begroting 2009*, datum onbekend.

<sup>63</sup> Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân, *Jaarrekening 2009*, datum onbekend.

<sup>64</sup> Streekmuziekschool De Wâldsang, *Jaarplan en begroting 2009*, 3 september 2008.

<sup>65</sup> Streekmuziekschool De Wâldsang, *Jaarverslag 2009*, 22 maart 2010.

Het is aan het college om specifieke afspraken met de gesubsidieerde instellingen te maken (zie paragraaf 2.2.2). De basis voor deze afspraken zijn de beleidsdoelen die de raad formuleert.

Zowel de subsidiëring aan de muziekschool als aan de bibliotheek vallen in Kollumerland c.a. onder het beleidsterrein kunst en cultuur. De gemeenteraad heeft algemene doelstellingen opgenomen in:

- de beleidsbegroting 2009, programma 4: voorzieningen;
- de notitie Cultuurbeleid.

Programma 4 van de beleidsbegroting van de gemeente gaat specifiek in op het beleidsterrein cultuur en bevat een doelstelling, maatschappelijk effect, bijbehorende maatregelen, indicatoren en een tijdas (zie tabel 2.9).<sup>66</sup> Specifiek voor de bibliotheek formuleert de gemeenteraad de doelstelling tot het vormen van schoolmediatheken. Verder wil de gemeenteraad de notitie cultuurbeleid uitvoeren.

doelstelling	maatschappelijk effect	maatregel	indicator	tijdas	
				start	afgerond
Cultuur: Het realiseren van een goed cultureel klimaat en een verscheidenheid aan culturele voorzieningen.	Een en ander levert een goede bijdrage aan een plezierig woonomgeving en biedt de burger keuzemogelijkheden.	Uitvoering van de notitie cultuurbeleid.	Stimulering culturele activiteiten, monitoring uitwerking nieuwe subsidieregelingen.	2009	2010
		Realisatie schoolmediatheken, overleg met bibliotheek.	Realisatie schoolmediatheken ,meer prestatiegerichte wijze van subsidiëring.	2008	2009
		Formule "Markant"(meer samenwerken in de regio) verder ontwikkelen.	Toetsing jaarprogramma's	2008	2009
		Taalbeoordering Frysk	Subsydzje Tomke, útjefte taaltaske, kampanje Praat mar Frysk, opstelle feroardening en útfiering derfan.	2008	2009

Tabel 2.9: doelstellingen uit de beleidsbegroting 2009 Kollumerland c.a..

In de notitie Cultuurbeleid van 19 juni 2008 omschrijft de gemeenteraad de muziekschool en de bibliotheek als "belangrijke voorzieningen op het gebied van educatie en het verstrekken van informatie over kunst en cultuur"<sup>67</sup>. Voor dit kunst- en cultuurbeleid formuleert de gemeenteraad algemene uitgangspunten en specifieke beleidsvoornemens voor de muziekschool en de bibliotheek voor de periode 2008-2015. Uit een analyse van deze notitie hebben we tien beleidsdoelstellingen gedestilleerd. Deels komen deze doelstellingen uit de teksten die betrekking hebben op de bibliotheek en de muziekschool, deels uit de samenvatting beleidsvoornemens aan het einde van de notitie. Tabel 2.11 bevat een volledige omschrijving van de inhoudelijke beleidsdoelen.

<sup>66</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Beleidsbegroting 2009*, p.41.

<sup>67</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Cultuurbeleid Kollumerland C.A. 2008-2015*, 19 juni 2008, p.5.

De beleidsbegroting 2009 van de gemeente Kollumerland c.a. bevat begrote bedragen voor de subsidie aan de bibliotheek en de muziekschool. De financiële beleidskaders zijn daarmee helder. De concrete bedragen hebben we opgenomen in tabel 2.11.

Samenvattend stellen we vast dat de gemeenteraad beleidsdoelen formuleert voor het beleidsterrein cultuur. Deze kunnen als basis dienen voor subsidieverlening aan de bibliotheek en de muziekschool. De doelen vragen bij de vertaling naar subsidieafspraken op onderdelen een nadere concretisering, aangezien ze over het algemeen onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht zijn.

Een voorbeeld: 'Een goed cultureel klimaat' wijst op het verbeteren van een algemene kwaliteit. De doelbereiking kan niet aan de hand van eenduidige normen worden getoetst en vastgesteld. 'Een verscheidenheid aan culturele voorzieningen' kan wel relatief eenvoudig vastgesteld worden. Dit kan nog gemakkelijker wanneer de gemeente beschikt over een nulmeting.

Binnen de ambtelijke organisatie is men zich er van bewust dat het formuleren van evalueerbare en resultaatgerichte doelen en effecten beter kan. Daarover heeft ook discussie plaatsgevonden in een projectgroep voor de opzet van de programmabegroting 2010. Vanwege ontbrekende capaciteit voor het evalueren van maatschappelijke effecten heeft het gemeentebestuur er vooralsnog voor gekozen om maatschappelijke effecten op hoofdlijnen te formuleren.<sup>68</sup>






### 2.3.2 Aansluiting doelstellingen op afspraken en prestaties

*In hoeverre zijn de subsidieafspraken in overeenstemming met de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeenteraad op het gebied van bibliotheekwerk en muziekonderwijs? (onderzoeksvraag 3b)*

Tabel 2.11 bevat de inhoudelijke en financiële beleidsdoelen van de gemeente, en de mate waarin deze zijn gerealiseerd. Niet alle beleidsdoelen hebben betrekking op beide organisaties. De kolommen B (bibliotheek) en M (muziekschool) geven aan op welke organisatie de doelstelling betrekking heeft. De tabel geeft per doelstelling aan welke afspraken het college daarover met de organisaties heeft gemaakt en in hoeverre deze doelstellingen en afspraken op elkaar aansluiten. Ook is in de tabel opgenomen in welke mate de doelstelling gerealiseerd is. We hebben hiervoor de onderstaande symbolen gebruikt. De schaal loopt van zeer goed (5) tot sterk onvoldoende (1).

---





<sup>68</sup> Bron: ambtelijke organisatie.



Score	symbool
Zeer goed	
Goed	
Matig	
Onvoldoende	
Sterk onvoldoende	


*Tabel 2.10: legenda symbolen gebruikt in tabel 2.11.*







Samenvattend stellen we vast dat de subsidieverstrekking aan de twee organisaties bijdraagt aan het bereiken van gemeentelijke doelen. Voor een aantal doelen kan de (precieze) mate van doelbereiking onvoldoende worden beoordeeld. Zo is bijvoorbeeld de ‘verbetering van deelname van jongeren aan cultuur’ niet op basis van de huidige informatie vast te stellen. De gemeente realiseert conform de doelstelling wel zes mediatheken in de basisscholen. Bij vijf van de negen doelen maakt het college (zeer) goede afspraken met de gesubsidieerde instellingen.



Beleidsdoelen van de gemeente	Betreking op:		Afspraken college – organisaties (zie ook paragraaf 2.2)	Aansluiting afspraken op beleidsdoelen	Doelbereiking op basis van prestaties organisaties (zie ook paragraaf 2.1)	Mate van voorbereiding
	B	M				
Het handhaven en versterken van culturele activiteiten en voorzieningen om de leefbaarheid en de aantrekkelijkheid van onze gemeente te bevorderen, waarbij overlappingsen in het aanbod voorkomen en nieuwe lokale initiatieven ondersteund worden (notitie cultuurbeleid).	X	X	Specifiek met betrekking tot de muziekschool heeft de gemeente ervoor gekozen de muziekschool niet failliet te laten gaan. Het college verstrekt subsidies aan beide organisaties waarmee het zorgt voor de handhaving van de organisaties. Een van de speerpunten van de bibliotheek is gericht op kleine kernen. Dit kan gezien worden als een bijdrage aan de aantrekkelijkheid van de gemeente.		De organisaties bestaan eind 2009, waarmee het doel van de raad om de organisaties te handhaven is bereikt. In hoeverre het versterken van culturele activiteiten in voldoende mate is gerealiseerd is niet vast te stellen.	
Het stimuleren van initiatieven die tot doel hebben het aanbod en de deelname van jongeren aan cultuur te verbeteren (notitie cultuurbeleid).	X	X	Zowel bij de muziekschool als bij de bibliotheek ligt er een focus op de jeugd. De bibliotheek benoemt in de begroting 2009 het speerpunt 'jeugd en school'. De muziekschool geeft aan muzieklessen bij voorkeur te willen geven ten behoeve van minderjarige personen.		In hoeverre de organisaties deze doelstelling ook in voldoende mate hebben gerealiseerd is niet vast te stellen.	

Beleidsdoelen van de gemeente	Betreking op:		Afspraken college – organisaties (zie ook paragraaf 2.2)	Aansluiting afspraken op beleidsdoelen	Doelbereiking op basis van prestaties organisaties (zie ook paragraaf 2.1)	Mate van voorbereiding
	B	M				
Samenwerking tussen voorzieningen binnen kunst- en cultuurbeleid en tussen voorzieningen op verschillende beleidsterreinen stimuleren (notitie cultuurbeleid).	X	X	De muziekschool geeft aan samen te werken met kunstinstellingen in Friesland en in het noorden van het land. De bibliotheek werkt samen met basisscholen op het gebied van schoolmediatheken.		De muziekschool heeft in 2009 een lespakket samengesteld voor het onderwijs waarvoor al veel basisscholen belangstelling hebben getoond. In hoeverre de verdere samenwerking in voldoende mate is gerealiseerd is niet vast te stellen.	
Het is de bedoeling om voor de periode 2008-2011 een budgetfinancieringsovereenkomst af te sluiten met de muziekschool. De budgetfinancieringsovereenkomst zal in najaar 2008 aan de gemeenteraden worden voorgelegd (notitie cultuurbeleid).		X	De budgetovereenkomst is gerealiseerd in 2010.		De doelstelling is gerealiseerd, maar later dan de bedoeling was.	

Beleidsdoelen van de gemeente	Betreking op:		Afspraken college – organisaties (zie ook paragraaf 2.2)	Aansluiting afspraken op beleidsdoelen	Doelbereiking op basis van prestaties organisaties (zie ook paragraaf 2.1)	Mate van voorbereiding
	B	M				
Uit een onderzoek is gebleken dat een schoolmediatheek een goed alternatief voor de bibliobus is. Inmiddels is het contract van de bibliobus met ingang van 31 december 2008 opgezegd. Omdat in onze gemeente voornamelijk jongeren lid zijn van de bibliobus is het de bedoeling om in 2008 in samenspraak met het basisonderwijs te komen tot de ontwikkeling van schoolmediatheken op de plaatsen waar de bibliobus een halte heeft (notitie cultuurbeleid en beleidsbegroting 2009).	X		De bibliotheek geeft aan dat gekozen is de bibliobus te vervangen door schoolmediatheken.		De bibliotheek heeft 6 schoolmediatheken gerealiseerd in Kollumerland c.a.. Daarmee is deze doelstelling gerealiseerd.	
In de daarvoor bestemde overlegstructuren aandacht vragen voor de uitgangspunten cultuurbeleid bij de beleidsvorming van het muziekonderwijs en het bibliotheekwerk (notitie cultuurbeleid).	X	X	Het college heeft overleg gevoerd met de organisaties, wat blijkt uit gespreksverslagen.		In hoeverre het college voldoende aandacht heeft gevraagd voor de uitgangspunten is niet vast te stellen.	

Beleidsdoelen van de gemeente	Betreking op:		Afspraken college – organisaties (zie ook paragraaf 2.2)	Aansluiting afspraken op beleidsdoelen	Doelbereiking op basis van prestaties organisaties (zie ook paragraaf 2.1)	Mate van voorbereiding
	B	M				
Bij subsidiëring meer gericht zijn op het maken van meetbare prestatieafspraken (notitie cultuurbeleid).	X	X	Het college maakt in 2009 geen meetbare prestatieafspraken met de bibliotheek. De afspraken met de muziekschool zijn gebaseerd op de oude overeenkomst.		De meetbaarheid van de afspraken is niet veranderd. De basis voor de subsidieverlening aan de muziekschool gebeurt in 2010 op basis van een geldende overeenkomst. In hoeverre dit een voldoende bijdrage aan de doelstelling is, is niet vast te stellen.	
Bijdrage aan bibliotheek: € 295.343,- (beleidsbegroting 2009).	X		Het college betaalt in 2009 een bedrag van € 6032,- aan de bibliotheek.		De werkelijke bijdrage aan de bibliotheek is hoger dan oorspronkelijk geraamd. Dit wordt veroorzaakt door de voorfinanciering van het project schoolmediatheken. De subsidie voor 2009 is definitief vastgesteld op € 249.369,- <sup>69</sup>	
Bijdrage aan muziekschool: € 168.287,- (beleidsbegroting 2009).		X	Het college betaalt in 2009 een bedrag van €6032,- aan de muziekschool.		De werkelijke bijdrage aan de muziekschool is hoger dan oorspronkelijk geraamd.	

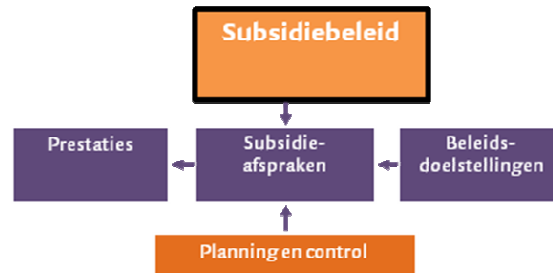
Tabel 2.11: doelstellingen en realisatie.

<sup>69</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Brief aan Bibliotheken Noordoost Fryslân over jaarrekening 2009 en subsidie 2011*, 16 november 2010.

### 3 Voorwaarden voor doelmatigheid

#### 3.1 Het subsidiebeleid

In deze paragraaf beantwoorden we onderzoeksvragen 4, 5 en 6.



##### 3.1.1 Waarborgen voor doeltreffendheid en doelmatigheid

In hoeverre biedt de subsidieverordening voldoende waarborgen voor een doeltreffende en doelmatige inzet van subsidies? (onderzoeksvraag 4)

##### Beleidskader voor subsidieverstrekking

De gemeente Kollumerland c.a. is op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplicht om voorafgaand aan het verlenen van subsidies een wettelijk voorschrift vast te stellen dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.<sup>70</sup> In 2009 geldt in de gemeente Kollumerland c.a. de Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a. die is vastgesteld door de gemeenteraad op 20 december 2001. De gemeenteraad heeft in 2009 geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de verordening aanvullende deelverordeningen vast te stellen. In 2009 is de Algemene Subsidieverordening uit 2001 daarmee het formele beleidskader voor de subsidieverstrekking.

In 2011 heeft de gemeenteraad de Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a. vervangen door de Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a. (2011). Deze verordening is gebaseerd op de in 2009 door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten opgestelde modelverordening.<sup>71</sup>

##### Heldere systematiek

Een voorwaarde voor een doelmatige subsidieverstrekking is dat voor zowel het college als de subsidieontvangers helder is voor welk beleidsterrein subsidie kan worden aangevraagd en aan welke voorwaarden daarvoor moet worden voldaan.

##### Beleidssterreinen

In zowel de oude als de nieuwe Algemene Subsidieverordening is de gemeenteraad helder over de beleidsterreinen waarvoor subsidie kan worden verstrekt. De beleidsterreinen in de gemeente Kollumerland c.a. zijn opgenomen in tabel 3.1. De

<sup>70</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:23 lid 1.

<sup>71</sup> Bron: interviews. De overeenkomst blijkt ook uit een analyse van de onderzoekers met de modelverordening.

subsidie aan de bibliotheek en de muziekschool valt onder het beleidsterrein cultuur en onderwijs.

De beleidsterreinen in:	
Oude verordening	Nieuwe verordening
Algemeen bestuur	Algemeen bestuur
Openbare orde en veiligheid	Openbare orde en veiligheid
Verkeer en vervoer	Verkeer en vervoer
-	Economische zaken
Cultuur en onderwijs	Cultuur en onderwijs
Sport en recreatie	Sport en recreatie
Maatschappelijke dienstverlening, sociale voorzieningen en gezondheidszorg	Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening
-	Volksgesondheid en milieu
Ruimtelijke ordening, milieu en volksgezondheid	Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Tabel 3.1: beleidsterreinen.

### Subsidievoorwaarden

De gemeenteraad kan verschillende organisaties verschillende subsidievoorwaarden opleggen. Op deze manier kan de gemeenteraad bevorderen dat kleine organisaties of ontvangers van kleine subsidiebedragen niet geconfronteerd worden met zware voorwaarden zoals een accountantsverklaring voor een subsidie van € 300,-. De gemeenteraad kan ook kiezen voor zwaardere voorwaarden om als gemeente beter de vinger aan de pols te kunnen houden bij organisaties die van groot belang zijn voor de gemeente. De gemeenteraad kan deze voorwaarden verbinden aan subsidietypes, maar ook afhankelijk laten zijn van het subsidiebedrag. De Vereniging voor Nederlandse Gemeenten heeft in de modelverordening van 2009 voor een indeling naar subsidiebedrag gekozen.<sup>72</sup> De oude verordening van Kollumerland c.a. hanteert een combinatie van beide. In de nieuwe verordening kiest de gemeenteraad, conform de modelverordening, alleen voor onderscheid naar subsidiebedrag. Zie tabel 3.2 voor de gehanteerde categorieën met betrekking tot het subsidiebedrag. Naarmate het subsidiebedrag hoger wordt, stelt de gemeente strengere voorwaarden aan de subsidieontvangers.<sup>73</sup>

Verschillende subsidievoorwaarden voor subsidies in de volgende categorieën:	
Oude verordening	Nieuwe verordening
Lager dan € 22.689,-	Lager dan € 3.000,-
	Tussen € 3.000,- en € 50.000,-
Boven € 22.689,-	Boven € 50.000,-

Tabel 3.2: categorieën subsidies met verschillende subsidievoorwaarden.

<sup>72</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Model Algemene Subsidieverordening*, 9 december 2009.

<sup>73</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Raadsvoorstel Aanpassing Algemene Subsidieverordening*, 11 januari 2011.

De gemeenteraad kiest ervoor om in afwijking van de modelverordening een lager drempelbedrag te hanteren dan de modelverordening voor de eerste categorie subsidies. De eerste categorie geldt in Kollumerland c.a. voor subsidies tot € 3.000,-, terwijl de modelverordening uitgaat van subsidies tot € 5.000,-. Dit betekent dat subsidieontvangers in de gemeente Kollumerland c.a. eerder in een 'zwaardere' categorie subsidievoorwaarden vallen. Uit tabel 1.1 in hoofdstuk 1 blijkt dat binnen het beleidsterrein kunst en cultuur, ondanks het lagere subsidiebedrag, het overgrote deel van de subsidies in dit eenvoudige subsidieregime valt. In het oude subsidieregime moeten veel meer organisaties aan zwaardere voorwaarden voldoen.

Naast de indeling in bedragen hanteert de oude verordening ook verschillende voorwaarden voor verschillende subsidietypes. De verordening kent specifieke voorwaarden voor de categorie 'budgetsubsidies', zie voor een definitie onderstaand tekstkader. Uit interviews blijkt dat zowel de subsidie aan de bibliotheek, als de subsidie aan de muziekschool in de categorie budgetsubsidies vallen.

**Budgetsubsidie** (artikel 1 ASV)

De voor een boekjaar of een bepaald aantal boekjaren verstrekte subsidie aan rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid waarbij de subsidieaanvrager een bedrag krijgt toegewezen om tevoren overeengekomen activiteiten te realiseren.

De oude verordening verwijst voor de concrete voorwaarden veelvuldig naar artikelen in de Algemene wet bestuursrecht. Uit deze verordening blijkt echter niet in hoeverre de bepalingen voor budgetsubsidies afwijken van de bepalingen voor de andere, niet met name genoemde, subsidies waarvoor in de verordening ook voorwaarden zijn opgenomen. Een analyse van de inhoud van de artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht geeft aan dat de voorwaarden voor budgetsubsidies in grote lijnen overeenkomen met de bepalingen voor de andere categorie subsidies. Op grond van de oude en de nieuwe verordening moeten de organisaties de volgende informatie overleggen, zie tabel 3.3.

Informatie bij aanvraag subsidieverlening	Informatie bij aanvraag subsidievaststelling
(oude) Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a., 20 december 2001.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– De laatst opgestelde en vastgestelde begroting.</li> <li>– Een activiteitenplan (een overzicht van activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd met daarin de daarvoor benodigde personele en materiële middelen en de daarmee nagestreefde doelen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De laatst opgestelde en vastgestelde begroting en jaarrekening;</li> <li>– (Eventueel) een accountantsverklaring met betrekking tot de jaarrekening en de uitvoering van het desbetreffende activiteitenplan.</li> </ul>
(nieuwe) Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a., 14 december 2010.	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een beschrijving van de activiteiten waar subsidie voor wordt aangevraagd.</li> <li>– De doelstellingen en resultaten, die daarmee worden nagestreefd, en hoe de activiteiten aan dat doel bijdragen. In bijzonder ook in welke mate de</li> </ul>	Subsidies tot 3.000 euro: geen informatieverplichting.
	Subsidies vanaf 3.000 tot 50.000 euro: een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht.

Informatie bij aanvraag subsidieverlening	Informatie bij aanvraag subsidievaststelling
<p>activiteiten gericht zijn op de gemeente of haar ingezetenen en op door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Een begroting en dekkingsplan van de kosten van de activiteiten, waar de subsidie voor wordt aangevraagd. Het dekkingsplan bevat een opgave van bij andere bestuursorganen of private organisaties of personen aangevraagde subsidies of vergoedingen ten behoeve van dezelfde activiteiten, onder vermelding van de stand van zaken daarvan.</li> <li>– Indien van toepassing bij een jaarlijkse subsidie, de stand van de egaliseriereserve op het moment van de aanvraag.</li> <li>– Bij een eerste aanvraag: <ul style="list-style-type: none"> <li>– een exemplaar van de oprichtingsakte;</li> <li>– de statuten;</li> <li>– het jaarverslag;</li> <li>– de jaarrekening;</li> <li>– de balans van het voorgaande jaar.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Subsidies vanaf 50.000 euro:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht;</li> <li>– een overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening);</li> <li>– een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop;</li> <li>– een accountantsverklaring.</li> </ul>

Tabel 3.3: in grote lijnen te overleggen informatie door organisaties

Samenvattend stellen we vast dat de systematiek van de oude Algemene Subsidieverordening niet helder is. Dit komt door de veelvuldige verwijzingen naar wetteksten en het onderscheid in twee soorten subsidies (waarvan een type niet met naam genoemd wordt). De nieuwe verordening kent wel een heldere systematiek. De aanvraag tot vaststelling is per type subsidie uitgesplitst. Hoe lager het subsidiebedrag, hoe minder verantwoording een organisatie af moet leggen. Met de nieuwe verordening heeft de gemeente Kollumerland c.a. ook invulling gegeven aan het voornemen in het collegeprogramma om het aantal regels te verminderen<sup>74</sup> en aan een gelijksoortige opmerking van de accountant bij de rechtmatigheidscontrole van de jaarrekening 2008.<sup>75</sup>

#### *Stimuleert tot evalueerbare en resultaatgerichte subsidieafspraken*

Zowel de oude als de nieuwe verordening stimuleert tot het maken van afspraken via de begrotingen en activiteitenplannen. De nieuwe verordening bepaalt ook dat subsidieontvangers de gemeente moeten informeren over tussentijdse veranderingen in de organisatie of in de uitvoering van de voorgenomen activiteiten. Beide verordeningen bevatten geen expliciete voorschriften voor het SMART formuleren van activiteiten of

<sup>74</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Verslag vergadering raadscommissie 20 januari 2011*, 10 februari 2011.

<sup>75</sup> PriceWaterhouseCoopers, *Rechtmatigheid op koers, Rapport van bevindingen 2008 voor de raad van de gemeente Kollumerland c.a.*, 27 mei 2009, p9. De accountant ziet dereguleringsmogelijkheden ten aanzien van de Algemene Subsidieverordening en adviseert het college dit nader te onderzoeken.



doelstellingen<sup>76</sup>, of het uiteindelijk rapporteren over de mate waarin de met de subsidie beoogde doelen zijn bereikt.<sup>77</sup>

Het college is hierdoor, zeker op basis van de nieuwe verordening, wel goed in staat om te beoordelen in welke mate de organisatie de verstrekte financiële middelen daadwerkelijk heeft uitgegeven en waarvoor. Het college is niet in staat te bepalen in welke mate de uitvoering bijdraagt aan het realiseren van gemeente doelen. Overigens kan het college dit knelpunt op grond van de nieuwe verordening oplossen. Het college heeft de bevoegdheid aan organisaties extra informatie te vragen.<sup>78</sup>

### **3.1.2 Afwegingskader subsidies versus andere sturingsinstrumenten**

*Beschikken het college en de ambtelijke organisatie over een actueel en bruikbaar afwegingskader voor de inzet van subsidies ten opzichte van andere sturingsinstrumenten? (onderzoeksvraag 5)*

Met het verstrekken van een subsidie heeft de gemeente als doel een bepaald effect te bereiken. Het verstrekken van een subsidie is hierdoor geen doel op zich, maar een middel om tot dit doel te komen. Het college kan dit doel op verschillende manieren bereiken: door middel van subsidiëring, via inkoop/aanbesteding, of door het zelf te doen.

Zowel de oude als de nieuwe subsidieverordening maken geen melding van afwegingen of argumenten die het college kan gebruiken bij het maken van een keuze tussen de verschillende mogelijkheden om doelen te verwezenlijken. De gemeente Kollumerland c.a. kent hiermee geen formeel afwegingskader voor het al dan niet hanteren van andere instrumenten.

### **3.1.3 Toepassing subsidieverordening en afwegingskader**

*Worden de subsidieverordening en het afwegingskader door het college en de ambtelijke organisatie toegepast in de subsidierelaties met de organisaties? (onderzoeksvraag 6)*

#### **Subsidieverordening**

Het college en de ambtelijke organisatie passen de Algemene Subsidieverordening die in 2009 geldt grotendeels toe. Bij de toekenning van de reguliere subsidie aan de muziekschool en de bibliotheek volgt het college de voorwaarden in de Algemene Subsidieverordening. De subsidie is verleend op grond van een door de organisatie aangeleverde begroting en activiteitenplan (zie ook paragraaf 2.2). Wel valt op dat voor

---

<sup>76</sup> De gemeente Hardinxveld-Giessendam heeft in de verordening bijvoorbeeld bepaald dat een aanvraag voor een productsubsidie een beschrijving bevat van het beoogde resultaat van de activiteiten in relatie tot de gestelde doelen, zo veel mogelijk uitgedrukt in meetbare resultaten.

<sup>77</sup> De gemeente Kollumerland c.a. wijkt hierin overigens niet af van de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse gemeenten. Ook in de modelverordening is hierover niets opgenomen.

<sup>78</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Algemene Subsidieverordening Kollumerland c.a.*, 2011.

de subsidietypen uit de Algemene Subsidieverordening verschillende begrippen in omloop zijn. Zo maakt het gemeentebestuur in de notitie cultuurbeleid gebruik van de term ‘waarderingssubsidie’. In 2009 verstrekt de gemeente aan de bibliotheek een ‘investeringssubsidie’ (zie paragraaf 2.2). Beide typen zijn als zodanig niet gedefinieerd in de Algemene Subsidieverordening.<sup>79</sup> Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het dagelijkse taalgebruik kan afwijken van de juridische begrippen om aan te geven dat subsidies vaak worden verstrekt om de inzet van de subsidieontvanger te waarderen.

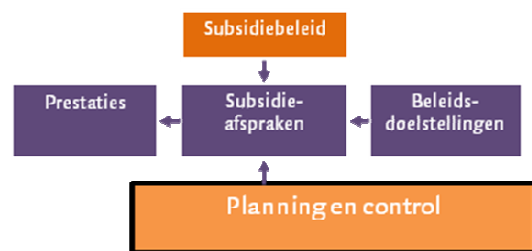
### Afwegingskader

Ondanks het niet aanwezig zijn van een formeel afwegingskader, kennen het college en de ambtelijke organisatie wel een informeel afwegingskader.<sup>80</sup> Dit afwegingskader richt zich op de kenmerken van de ‘markt’ voor het betreffende product. Als meerdere aanbieders in staat zijn het product te leveren, kan de gemeente een keuze maken tussen subsidiëring en aanbesteding. Als maar één aanbieder bestaat en de taken te specialistisch zijn om door de gemeente zelf te worden uitgevoerd, kiest de gemeente voor subsidiëring.

Het college maakt in de praktijk keuzes op basis van het informele afwegingskader. Uit interviews blijkt dat de gemeente onlangs bij het peuterwerk een aanbestedingstraject is gestart in plaats van de in de voorgaande jaren gehanteerde subsidiëring. De gemeente kiest voor een aanbestedingstraject omdat bij het peuterwerk sprake is van meerdere aanbieders, wat een voorwaarde is voor een aanbestedingstraject. Bij de muziekschool en de bibliotheek heeft de gemeente, zo blijkt uit de interviews, deze keuze niet. Er zijn geen andere aanbieders die de taken in de regio kunnen uitvoeren. Bij de muziekschool zouden marktpartijen, vooral zelfstandig werkende muzikanten, de lessen kunnen verzorgen. Nadeel is dat de gemeente dan te maken krijgt met een groot aantal kleine leveranciers wat de aansturing van het product zou bemoeilijken.

## 3.2 Planning en control

In deze paragraaf beantwoorden we onderzoeksvragen 7 en 8.



### 3.2.1 Controle en bijsturing door het college

*In hoeverre controleert het college de prestaties van de organisaties en leidt dit tot bijsturing? (onderzoeksvraag 7)*

<sup>79</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Cultuurbeleid Kollumerland C.A. 2008-2015*, 19 juni 2008, p.3.

<sup>80</sup> Bron: interviews.

De formele controle en bijsturing door het college vindt op grond van de Algemene Subsidieverordening plaats op twee momenten: bij de subsidieaanvraag en bij de subsidievaststelling. Op het eerste moment controleert het college de mate waarin de beoogde prestaties van de organisaties overeenkomen met de doelstellingen van de gemeente. Bij de subsidievaststelling controleert het college of de gerealiseerde prestaties aansluiten bij de beoogde prestaties. Uit paragraaf 3.1 blijkt welke informatie de organisaties voor beide momenten aan het college moeten verstrekken. Naast de formele controlemomenten voeren het college en de ambtelijke organisatie tussentijds overleg met zowel de bibliotheek als de muziekschool. De ambtenaren en de organisaties hebben in een normale situatie één keer per jaar overleg, net zoals het college en de organisaties. In totaal zijn dit dus twee overlegmomenten per organisatie per jaar waarbij sturing en controle plaats kan vinden.



### Bibliotheek

De bibliotheek voldoet met het verstrekken van de begroting en de jaarrekening aan de voorwaarden in de Algemene Subsidieverordening (zie ook paragraaf 2.1 en 2.2). Het overleg met de bibliotheek volgde het normale patroon. In dit overleg ligt de nadruk op de stand van zaken van de lopende projecten zoals de realisatie van de schoolmediatheken en het opstellen van een convenant. Het college controleert en stuurt bij in 2009. Zo constateert het college op basis van de jaarrekening 2009 dat de bibliotheek het jaar 2009 met een positief saldo van € 23.271,- heeft afgesloten. Het college stelt de subsidie definitief lager vast. Het bedrag wordt verrekend met de subsidie voor 2011.



### Muziekschool

De muziekschool voldoet met het verstrekken van de begroting en de jaarrekening aan de voorwaarden in de Algemene Subsidieverordening (zie ook paragraaf 2.1 en 2.2).

In de jaren 2008 en 2009 heeft vaker overleg plaatsgevonden met de muziekschool dan in een normale situatie. De organisatorische en financiële problemen bij de muziekschool sinds 2003 waren hiervoor de aanleiding. Tijdens het overleg kwamen de financiële situatie, de organisatie van de muziekschool en het externe onderzoek aan de orde (zie onderstaand tekstkader). De prestaties van de muziekschool in die jaren kregen minder aandacht. Op basis van de ontevredenheid bij de gemeente over de muziekschool heeft het college bijgestuurd door de subsidie tot en met 2007 vast te stellen conform het begrote bedrag van de gemeente. Dit bedrag was lager dan het bedrag waar de muziekschool recht op dacht te hebben (zie tabel 2.6 en paragraaf 2.2.2).

#### **Onrust met betrekking tot de muziekschool**

Uit het “overzicht stand van zaken met muziekschool” blijkt dat de vier gemeenten sinds 2003 op verschillende punten ontevreden zijn over de organisatie van de muziekschool. In de eerst jaren richt deze ontevredenheid zich vooral op de kwaliteit van de informatievoorziening. In 2004 maken de gemeente bijvoorbeeld opmerkingen over de in de jaarrekening van de muziekschool niet correcte verwerking van de door de gemeente Achtkarspelen betaalde subsidie. De discussie over de jaarrekening 2003 loopt door tot en met 2005. Bij de begroting 2004 discussiëren de gemeenten over het niet reële aantal leerlingen. Met betrekking tot de jaarrekening 2004

beantwoordt de muziekschool een aantal vragen van de gemeenten niet of onvolledig. In 2008 ontbreekt in de begroting de uitsplitsing van de subsidie naar gemeenten. De gemeente Tytsjerksteradiel stelt in een brief van 18 december 2007, mede namens de andere gemeenten, teleurgesteld te zijn dat ondanks herhaaldelijke verzoeken om gegevens, de gemeenten niet tot bevredigende inzichten en resultaten zijn gekomen. De gemeenten beoordelen de medewerking als gebrekkig en geven aan erg laat geconfronteerd te worden met een liquiditeitsprobleem.<sup>81</sup> De gemeenten besluiten de vierde versie van de begroting van de muziekschool als de officiële begroting 2008 aan te merken.<sup>82</sup>

De ontevredenheid van de gemeenten leidt in 2009 tot een extern onderzoek.<sup>83</sup> Het onderzoek was gericht op de "doeltreffendheid waarmee de muziekschool de komende jaren tegemoet kan komen aan de vragen en behoeften die vanuit de samenleving naar voren komen".<sup>84</sup> De resultaten van dit onderzoek bevestigen het beeld van de onvolledige informatievoorziening: "de accountantsverklaring van de laatste jaren is er één met beperkingen en er wordt geen managementletter aan de verklaring toegevoegd."<sup>85</sup>

Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat de financiële en organisatorische bedrijfsvoering van de muziekschool onvoldoende zijn. Bij ongewijzigd beleid zou zich binnen enkele jaren een financieel debacle aandienen. Ook constateren de onderzoekers dat de organisatie van de muziekschool niet voldeed aan de behoeften en opdrachten van het bestuur en de subsidiegevers.<sup>86</sup> Door de muziekschool werd niet ingespeeld op de gewijzigde koers van de vier subsidiërende gemeenten en de veranderende vraag vanuit de samenleving.<sup>87</sup>

We stellen vast dat het lang heeft geduurd voordat de vier gemeenten zich bewust werden van de volledige omvang van de problemen bij de muziekschool, maar dat de gemeente uiteindelijk wel bijstuurt. Uit interviews blijkt ook dat het bestuur van de muziekschool zelf lange tijd niet op de hoogte was van de omvang van de knelpunten. Het onderzoek van de gemeenten heeft bijgedragen aan de bewustwording bij het bestuur dat de communicatie intern en met de gemeenten niet goed verliep en verbeterd diende te worden.<sup>88</sup>

Sinds de bewustwording is de situatie met betrekking tot de organisatie van de muziekschool daadkrachtig aangepakt, zowel door het bestuur van de muziekschool als door de vier gemeenten. De muziekschool voert het plan van aanpak uit, dat is opgesteld naar aanleiding van het onderzoek.<sup>89</sup> Uit interviews blijkt dat de ambtenaren en de wethouder nu wel tevreden zijn over de opstelling en informatieverstrekking van de muziekschool. In 2009 besluit het college alsnog over te gaan tot het betalen van de vordering van de muziekschool over de jaren tot en met 2007.<sup>90</sup>

---

<sup>81</sup> Gemeente Tytsjerksteradiel, *Brief bedrijfsvoering muziekschool*, 18 december 2007, p.1.

<sup>82</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Overzicht gang van zaken met muziekschool*, datum onbekend.

<sup>83</sup> Bron: interviews.

<sup>84</sup> Streekmuziekschool De Wâldsang, *Jaarverslag 2009*, 22 maart 2010, p.4.

<sup>85</sup> D&T Result, *Rapport organisatieadvies Streekmuziekschool de Wâldsang*, 6 april 2009, p.10.

<sup>86</sup> D&T Result, *Rapport organisatieadvies Streekmuziekschool De Wâldsang*, 6 april 2009, p.11.

<sup>87</sup> D&T Result, *Rapport organisatieadvies Streekmuziekschool De Wâldsang*, 6 april 2009, p.6.

<sup>88</sup> D&T Result, *Rapport organisatieadvies Streekmuziekschool de Wâldsang*, 6 april 2009, p.7 en Streekmuziekschool De Wâldsang, *Presentatie Is de muziekschool "De Wâldsang" financieel in control?*, 3 juni 2008.

<sup>89</sup> Streekmuziekschool De Wâldsang, *Plan van aanpak Streekmuziekschool De Wâldsang*, 18 mei 2009.

<sup>90</sup> Bron: interviews.

In 2009 heeft het college de subsidie aan de muziekschool vastgesteld conform het begrote bedrag. Het college heeft dus geen korting toegepast op de subsidie aan de muziekschool op grond van de achterblijvende prestaties. De financiële situatie bij de muziekschool is hier debet aan.

De informatieverstrekking van de muziekschool aan de gemeenten is ten opzichte van 2008 veranderd. Het jaarverslag van de muziekschool is in 2009 vereenvoudigd ten opzichte van de omvangrijke rapportage in 2008. In 2008 verstrekte de muziekschool de gegevens over het aantal leerlingen en de spreiding over de opleidingen met tabellen aangevuld met ingewikkelde grafieken. In 2009 is het overzicht helder en eenduidig. Deze verandering is een gevolg van het uitvoeren van het plan van aanpak.

We stellen vast dat het college met betrekking tot de muziekschool heeft bijgestuurd toen dat nodig was, maar dat het wel enige tijd heeft geduurd voordat het college tot actie overging.

### **3.2.2 Sturingsmogelijkheden gemeenteraad**

*In hoeverre heeft de gemeenteraad voldoende sturingsmogelijkheden in de subsidierelatie met de organisaties? (onderzoeksvraag 8)*

De gemeenteraad kan bijsturen en controleren via:

- het vaststellen van de Algemene Subsidieverordening. De gemeenteraad heeft (zie ook paragraaf 3.1) in januari 2011 de nieuwe Algemene Subsidieverordening vastgesteld;<sup>91</sup>
- het vaststellen van inhoudelijke en financiële beleidskaders in begroting of beleidsstukken (zie hiervoor paragraaf 2.3);
- de planning & controlstukken van de grote gesubsidieerde organisaties. Het college handelt de ‘dagelijkse gang van zaken’ af rondom de controle en bijsturing van prestaties op grond van de begroting en jaarrekeningen van de organisaties. De gemeenteraad ontvangt de jaarstukken van de grote gesubsidieerde organisaties wel ter informatie;
- het maken van politieke keuzes als veranderende omstandigheden daar aanleiding toe geven.

De gemeenteraad van de gemeente Kollumerland c.a. bemoeit zich, in een normale situatie, weinig met de subsidieverstrekking aan de afzonderlijke subsidieontvangers. De gemeenteraad is de afgelopen jaren wel aan zet gekomen als zich incidenten en problemen voordoen (zoals bij de muziekschool) en vooral als zich financiële veranderingen voordoen (zoals de bezuinigingen). Dit zien we ook terug in de interviews:

- Op een bijeenkomst van de bibliotheek over bibliotheekwerk voor de zeven gemeenteraden komen vier raadsleden af (bron: interviews).

---

<sup>91</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Verslag vergadering raadscommissie 20 januari 2011*, 10 februari 2011, p.6.

- De gesubsidieerde instellingen zoeken vooral via het instrument ‘inspreken in de raad’ contact met de raad. Meestal als zich concrete (financiële) problemen voordoen. We zien dit in ieder geval bij de muziekschool en de bibliotheek: “Als er een probleem is, spreek ik in bij de gemeenteraad” (bron: interviews).
- “Als er zich geen incidenten voordoen, bemoeit de raad zich niet met de subsidies” (bron: interview met respondenten uit de gemeente).

Het college informeerde de raadscommissie in november 2008 over de stand van zaken rondom de financiële problemen van de muziekschool.<sup>92</sup> Zowel de muziekschool als de bibliotheek komen in 2010 bij de gemeenteraad in beeld in het kader van de bezuinigingen, zie onderstaand tekstkader.

#### **Politieke keuzes als gevolg van bezuinigingen**

In de raadsvergadering van 4 november 2010 bespreekt de gemeenteraad de gemeentelijke begroting voor 2011-2014. Tijdens deze vergadering bespreekt de gemeenteraad de bezuinigingsvoorstellen van het college.

##### *Bibliotheek*

De gemeenteraad vraagt het college een onderzoek te doen naar het aanpassen van de bibliotheek in Kollum. Het bezuinigingsvoorstel van het college is om in 2012 € 80.000,- op de subsidie aan de bibliotheek te bezuinigen. Het college wil de vestiging in Kollumerzwaag sluiten en daarmee de kwaliteit van de vestiging in Kollum verbeteren.<sup>93</sup> Dit is dus een politieke keuze. Het college stelt voor niet vast te houden aan beide vestigingen waarvan één met een matige kwaliteit, maar te kiezen voor één vestiging en de kwaliteit daarvan te verhogen.

##### *Muziekschool*

De raad verzoekt het college in een motie om ook de muziekschool te blijven financieren. De gemeenteraad maakt hiermee dus ook een politieke keuze: het in stand houden van de muziekschool is belangrijk. Het college besluit op 14 december 2010 uit te zoeken hoe Kollumerland c.a. “een aanzienlijk deel kan bezuinigen op de muziekschool”.<sup>94</sup>

Kollumerland c.a. is niet de enige gemeente die moet bezuinigen. De gemeente Achtkarspelen wil bijvoorbeeld vanaf 2014 € 55.000,- bezuinigen op de bibliotheek<sup>95</sup> en de gemeente Dantumadiel wil vanaf 2014 € 100.000,- bezuinigen op de muziekschool.<sup>96</sup> Ook buiten de regio maken gemeenten vergelijkbare keuzes, zie onderstaand tekstkader.

#### **Helft gemeenten bezuinigt in 2011 op kunst en cultuur<sup>97</sup>**

14 februari 2011

<sup>92</sup> Gemeente Kollumerland c.a., *Raadsinformatiebrief Muziekschool stand van zaken*, 20 november 2008.

<sup>93</sup> Website gemeente Kollumerland c.a. en interviews.

<sup>94</sup> Besluitenlijst B&W 14 december 2010.

<sup>95</sup> Tjeerd van der Zwan, *Weblog Bezuiniging en bibliotheek*, 20 februari 2011.

<sup>96</sup> Bron: interviews.

<sup>97</sup> [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

In 2011 bezuinigt 49 procent van de gemeenten op kunst en cultuur. Dat percentage loopt tussen 2010 en 2016 op tot 69 procent. Behalve Zuid-Holland, Overijssel, Flevoland en Limburg, bezuinigen ook alle provincies op kunst en cultuur. Dat blijkt uit een onderzoek van DSP-groep in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De gemeenten bezuinigen vooral op de bibliotheek. Daarna volgen cultuureducatie, amateurkunst, podia en podiumkunsten en musea. De bezuinigingen op cultuureducatie treffen vaak het aanbod in de vrije tijd voor jongeren en volwassenen. Gemeenten proberen het aanbod aan kinderen te onttien.

Omdat de bibliotheek en de muziekschool regionale organisaties zijn, hebben besluiten van de gemeenteraad van Kollumerland c.a. én besluiten van de andere gemeenten invloed op elkaar. Het sluiten van een vestiging van de bibliotheek in de gemeente Kollumerland c.a. heeft bijvoorbeeld ook gevolgen voor inwoners van andere gemeenten die van deze vestiging gebruik maken.<sup>98</sup> Daarnaast heeft de organisatie te maken met vaste kosten die door de gezamenlijke gemeenten worden gedragen. Een eenzijdige bezuiniging kan daardoor nadelige gevolgen hebben voor andere gemeenten. Dit geldt ook voor bezuinigingen op de subsidie aan de muziekschool. De invloed van de gemeenteraad van Kollumerland c.a. wordt hierdoor beperkt.

Zowel de muziekschool als de bibliotheek zien de voor hun organisaties ingrijpende bezuinigingen als kans en niet als een bedreiging.<sup>99</sup> De bibliotheek heeft voorgesteld de bezuinigingen niet voor de afzonderlijke gemeenten te realiseren, maar in regionaal verband, bijvoorbeeld door de spreiding van vestigingen te optimaliseren ongeacht de gemeentegrenzen. De bibliotheek wil hierbij ook rekening houden met de mogelijkheden van digitalisering en inspelen op de veranderende omgeving (zie ook paragraaf 2.1).<sup>100</sup>

Uit de interviews blijkt dat de ambtenaren van de vier gemeenten de bezuiniging op de muziekschool verwachten te realiseren door de dienstverlening van de muziekschool te hervormen. De gesprekken hierover met de muziekschool zijn in volle gang. De hervorming van de muziekschool betekent een enorme ommezwaai voor de traditioneel georganiseerde muziekschool.<sup>101</sup> Het personeelsbestand van de muziekschool bestaat nu vooral uit leerkrachten die goed zijn in het geven van individuele lessen op een specifiek instrument. In de toekomst zal de muziekschool zich, zoals blijkt uit de interviews, vooral moeten gaan richten op het geven van groepslessen op basisscholen. Een type onderwijs dat een totaal ander type leerkracht vraagt. In de jaarrekening van 2009 geeft de muziekschool al aan in te spelen op deze wens door een lespakket te hebben ontwikkeld (zie paragraaf 2.1).

---

<sup>98</sup> Bron: interviews.

<sup>99</sup> Bron: interviews.

<sup>100</sup> Bron: interviews en weblog burgemeester Tjeerd van der Zwan van Achtkarspelen.

<sup>101</sup> Bron: interviews.

## Deel III Bijlagen

### Bijlage 1 Onderzoeksopzet

#### Doelstelling

Voor het onderzoek hanteren we de volgende doelstelling:

*Inzicht krijgen in de prestaties van gesubsidieerde organisaties teneinde uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente.*

#### Centrale vraagstelling

- Welke prestaties leveren de gesubsidieerde organisaties?
- In hoeverre dragen deze prestaties bij aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen?
- Wat zegt dit over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente?

#### Onderzoeksvragen en normen

BLOK	OMSCHRIJVING
BLOK A	PRESTATIES VAN DE GESUBSIDIEERDE ORGANISATIES
Vraag 1a	Hebben de organisaties zelf, het college en de ambtelijke organisatie zicht op de geleverde prestaties?
Norm 1a	<i>De gesubsidieerde organisaties, het college en de ambtelijke organisatie hebben zicht op de uitvoeringsprestaties. De organisaties delen het zicht op de prestaties met het college en de ambtelijke organisatie</i>
Vraag 1b	Hoe beoordelen gemeente, de organisaties zelf en de klanten de prestaties? Wat is de algemene beeldvorming over de geleverde prestaties?
Norm 1b	<i>Sleutelpersonen hebben een positief oordeel over de kwantiteit en kwaliteit van de geleverde prestaties in het licht van de verstrekte subsidies. De algemene beeldvorming is dat de gemeente waar voor haar geld krijgt.</i>
BLOK B	SUBSIDIEAFSPRAKEN
Vraag 2a	Welke subsidies krijgen de organisaties van de gemeente Kollumerland c.a. en wat is de hoogte van deze subsidies?
Norm 2a	<i>Het is duidelijk welk soort subsidie(s) de gesubsidieerde organisaties ontvangen en welke bedragen hieraan gekoppeld zijn.</i>
Vraag 2b	In hoeverre heeft het college evalueerbare en resultaatgerichte afspraken gemaakt met de organisaties, gericht op het leveren van specifieke prestaties?

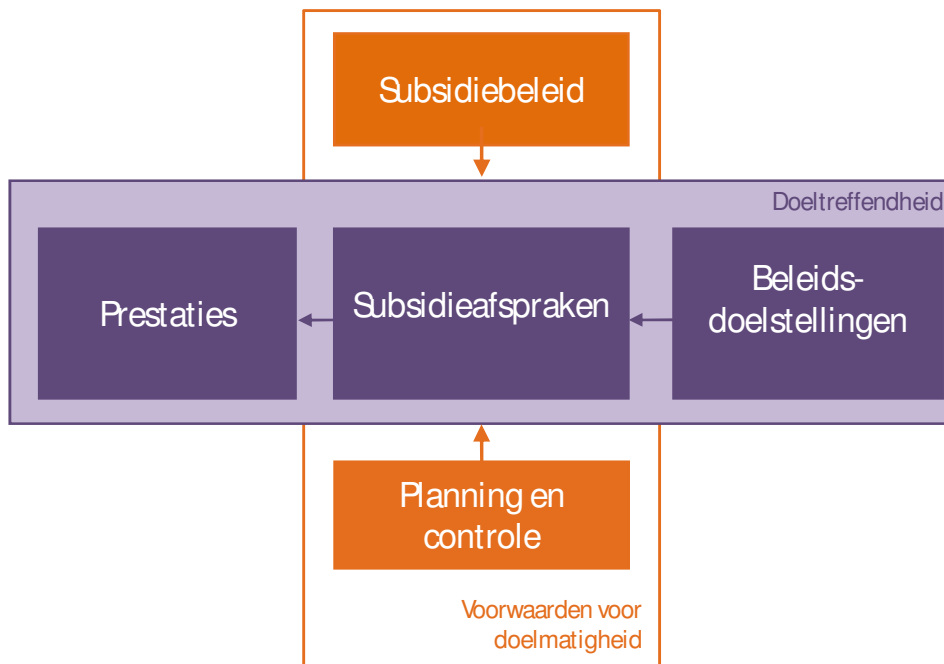


BLOK	OMSCHRIJVING
Norm 2b	<p>Het college heeft evalueerbare en resultaatgerichte afspraken gemaakt met de gesubsidieerde organisaties over de besteding van de subsidiegelden (zie tabel).</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>De evalueerbaarheid van doelen en afspraken wordt beoordeeld aan de hand van drie toetspunten: specifiek, meetbaar en tijdgebonden.</p> <p><i>Specifiek</i>           ⇒       Waar hebben we het over?</p> <p><i>Meetbaar</i>         ⇒       Concrete indicatoren voor doelbereiking</p> <p><i>Tijdgebonden</i>     ⇒       Doelen gehaald in 2009</p> <p>Voor het beoordelen van de resultaatgerichtheid wordt de volgende schaal gehanteerd:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 Geen activiteiten benoemd, uitsluitend budget gevoteerd.</li> <li>2 Globale omschrijving van de aard van activiteiten benoemd.</li> <li>3 Concrete en gekwantificeerde activiteiten benoemd.</li> <li>4 Concrete en gekwantificeerde activiteiten benoemd én specifieke (kwaliteits)eisen aan de activiteiten gekoppeld.</li> <li>5 Directe resultaten van de activiteiten benoemd (uitvoeringsprestaties).</li> <li>6 Directe én indirecte resultaten benoemd: uitvoeringsprestaties én maatschappelijke effecten.</li> </ol> </div>
Vraag 2c	In hoeverre komen de prestaties van de organisaties overeen met de subsidieafspraken die het college met deze organisaties heeft gemaakt.
Norm 2c	<i>De prestaties van de gesubsidieerde organisaties zijn in overeenstemming met de subsidieafspraken.</i>
BLOK C	BELEIDSDOELSTELLINGEN GEMEENTE
Vraag 3a	In hoeverre heeft de gemeenteraad evalueerbare en resultaatgerichte beleidsdoelstellingen geformuleerd op de beleidsterreinen bibliotheekwerk en muziekonderwijs die als basis dienen voor de subsidieverlening aan de organisaties?
Norm 3a	<p><i>De beleidsdoelstellingen in het beleid dat ten grondslag ligt aan de subsidieverstrekking zijn evalueerbaar en resultaatgericht.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>Het beleid stuurt op uitvoeringsprestaties en maatschappelijke effecten.</i></li> <li>– <i>Het beleid bevat doelstellingen die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn.</i></li> </ul>
Norm 3b	<p><i>De beleidsdoelen vormen een goede basis voor subsidieverlening.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>De programmabegroting en beleidsnotities geven beleidsdoelen aan voor de subsidieverstrekking op verschillende beleidsvelden (de inhoudelijke beleidsdoelen).</i></li> <li>– <i>Er kan een duidelijke relatie gelegd worden tussen begroting, productenraming, het subsidiebudget en de verstrekte subsidies binnen afdelingen (de financiële beleidsdoelen).</i></li> </ul>
Vraag 3b	In hoeverre zijn deze afspraken in overeenstemming met de inhoudelijke beleidsdoelen van de gemeenteraad op het gebied van bibliotheekwerk en muziekonderwijs?
Norm 3c	<i>De subsidieafspraken zijn in overeenstemming met de inhoudelijke en financiële beleidsdoelen van de gemeenteraad op het gebied van bibliotheekwerk en muziekonderwijs.</i>
BLOK D	SUBSIDIEBELEID (ALS VOORWAARDE VOOR DOELMATIGHEID)
Vraag 4	In hoeverre biedt de subsidieverordening voldoende waarborgen voor een doeltreffende en doelmatige inzet van subsidies?

BLOK	OMSCHRIJVING
Norm 4	<p><i>De subsidieverordening van de gemeente Kollumerland c.a. schept voorwaarden voor een doeltreffende en doelmatige inzet van subsidies:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>De gemeentelijke subsidieverordening vormt <u>het</u> kader waarbinnen de subsidieverstrekking plaatsvindt.</i></li> <li>– <i>De subsidieverordening biedt een heldere systematiek waardoor duidelijk is welke voorwaarden van toepassing zijn op welke subsidie.</i></li> <li>– <i>De subsidieverordening stimuleert tot evalueerbare en resultaatgerichte subsidieafspraken.</i></li> </ul>
Vraag 5	<p>Beschikken het college en de ambtelijke organisatie over een actueel en bruikbaar afwegingskader voor de inzet van subsidies ten opzichte van andere sturingsinstrumenten?</p>
Norm 5	<p><i>Het college en de ambtelijke organisatie hebben een actueel en bruikbaar afwegingskader voor de inzet van alternatieve instrumenten voor subsidies gericht op een afweging tussen zelf doen (in eigen beheer), subsidiëring, en aanbesteding of inkoop op de markt (in concurrentie).</i></p>
Vraag 6	<p>Worden de subsidieverordening en het afwegingskader door het college en de ambtelijke organisatie toegepast in de subsidiërelaties met de organisaties?</p>
Norm 6	<p><i>De subsidieverordening en het afwegingskader worden toegepast in de ambtelijke organisatie:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>De subsidieverordening en het afwegingskader zijn bekend bij de juiste mensen in de organisatie.</i></li> <li>– <i>De subsidieverordening en het afwegingskader worden toegepast bij het beoordelen van subsidieaanvragen door de gesubsidieerde organisaties.</i></li> <li>– <i>De subsidieverordening en het afwegingskader worden gebruikt bij het maken van subsidieafspraken met de gesubsidieerde organisaties.</i></li> </ul>
BLOK E	PLANNING EN CONTROL DOOR DE GEMEENTE
Vraag 7	<p>In hoeverre controleert het college de prestaties van de organisaties en leidt dit tot bijsturing?</p>
Norm 7	<p><i>Het college controleert de prestaties van de gesubsidieerde organisaties en dit leidt zo nodig tot bijsturing:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>De gesubsidieerde organisaties leggen tussentijds en achteraf (schriftelijk) verantwoording af aan de gemeente.</i></li> <li>– <i>De verantwoordingsinformatie is tijdig, juist en begrijpelijk.</i></li> <li>– <i>De wijze van verantwoorden is conform de afspraken/regels die hierover zijn gemaakt.</i></li> </ul>
Vraag 8	<p>In hoeverre heeft de gemeenteraad voldoende sturingsmogelijkheden in de subsidiërelatie met de organisaties?</p>
Norm 8	<p><i>De gemeenteraad heeft voldoende sturingsmogelijkheden in de subsidiërelatie met de gesubsidieerde organisaties:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <i>door de gemeenteraad vastgestelde beleidsdoelstellingen werken door in de subsidieafspraken met de <b>gesubsidieerde organisaties</b>;</i></li> <li>– <i>op basis van goede informatievoorziening kan de gemeenteraad controle uitoefenen en bijsturen.</i></li> </ul>

### Onderzoeksmodel

Bovenstaande onderzoeksvragen zijn vertaald naar het onderstaande onderzoeksmodel.



### Onderzoeksopzet

Het onderzoek richt zich op de subsidierelatie van de gemeente met de gesubsidieerde organisaties waarbij vooral de relaties met de volgende organisaties worden uitgelicht:

- Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân; en de
- Stichting Streekmuziekschool De Wâldsang.

Het onderzoek richt zich op het subsidiejaar 2009, met een doorkijkje naar 2010 en 2011.

Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van diverse bronnen van dataverzameling:

- a Dossierstudie van schriftelijke stukken naar:
  - het subsidiedossier van de gesubsidieerde organisaties;
  - het subsidiebeleid van de gemeente;
  - het beleid ten aanzien van bibliotheekwerk en muziekonderwijs van de gemeente.
- b Interviews met ambtenaren, portefeuillehouders en directieleden van de bibliotheek en muziekschool

Bijlage 2 bevat de volledige bronnenlijst en respondentenlijst.

## Bijlage 2 Bronnenlijst en respondentenlijst

Bronnen Gemeente Kollumerland c.a.
<i>Algemene Subsidieverordening Kollumerland C.A.</i> , 20 december 2001.
<i>Cultuurbeleid Kollumerland c.a. 2008-2015</i> , 19 juni 2008.
<i>Beleidsbegroting 2008</i> , datum onbekend.
<i>Beleidsbegroting 2009</i> , datum onbekend.
<i>Brief aan de Stichting Bibliotheken Noordoost Fryslân over schoolmediatheken</i> , 28 mei 2009.
<i>Collegebesluit schoolmediatheken</i> , 8 september 2008.
<i>Collegebesluit schoolmediatheken</i> , 2 april 2009.
<i>Collegebesluit ondertekening netwerkovereenkomst en collectieplan bibliotheek en vernieuwingsgelden</i> , 5 november 2008.
<i>Brief aan de provincie Fryslân over ondertekening</i> , 13 november 2008.
<i>Verslag bijeenkomst overleg bibliotheekwerk</i> , 15 oktober 2009.
<i>Beschikking subsidie 2009 en integratie uitkering Bibliotheken Noordoost Fryslân</i> , 18 november 2008.
<i>Brief aan Bibliotheken Noordoost Fryslân over jaarrekening 2009 en subsidie 2011</i> , 16 november 2010.
<i>Brief financiering vervolgoopdracht D&amp;T Result</i> , 3 juli 2009.
<i>Collegebesluit muziekschool De Wâldsang vervolg verbetertraject</i> , 25 mei 2009.
<i>Brief subsidiebeschikking De Wâldsang 2009</i> , 9 januari 2009.
<i>Collegebesluit Streekmuziekschool De Wâldsang begroting 2008</i> , 10 januari 2008.
<i>Subsidiebeschikking 2008</i> , 29 januari 2008.
<i>E-mailwisseling over begrotingswijziging Wâldsang</i> , 26 juni 2008.
<i>E-mailwisseling over bezuinigingen begroting 2008</i> , 13 augustus 2008.
<i>Muziekschool De Wâldsang jaarrekening 2007, herziene begroting 2008, begroting 2009 en onderzoek verbetertraject</i> , 4 november 2008.
<i>Raadsinformatiebrief Muziekschool stand van zaken</i> , 20 november 2008.
<i>Subsidiebeschikking 2009</i> , 9 januari 2009.
<i>E-mailwisseling Wâldsang begroting 2008</i> , 29 november 2007.
<i>Overzicht gang van zaken met muziekschool</i> , datum onbekend.
<i>E-mailwisseling Muziekschool gemeentelijke bijdrage (herziene) begroting 2008</i> , 19 mei 2008.
<i>E-mailwisseling herziene begroting 2008 (versie B 6)</i> , 26 juni 2008.
<i>E-mailwisseling bezuinigingen begroting 2008</i> , 13 augustus 2008.
<i>Intern Memo Muziekschool "De Wâldsang"</i> , 10 september 2007.
<i>Collegebesluit jaarrekening 2008 Muziekschool</i> , 18 mei 2009.
<i>Definitieve vaststelling subsidie muziekschool 2008</i> , 9 juni 2009.
<i>Collegebesluit Muziekschool de Wâldsang jaarrekening 2007, herziene begroting 2008, begroting 2009 en het onderzoek verbetertraject</i> , 4 november 2008.
<i>Vaststelling definitieve subsidie muziekschool 2009</i> , 16 november 2010.
<i>E-mailwisseling overzicht berekening subsidie 2009</i> , 12 augustus 2009.
<i>Berekening budgetsubsidies per gemeente in het jaar 2008</i> , 16 juni 2008.
<i>Verslag vragenronde commissie 27-11-2008</i> , datum onbekend.
<i>E-mail jubileum muziekschool</i> , 15 januari 2009.
<i>E-mail brief onderzoek D&amp;T result</i> , 19 december 2008.
<i>Algemene Subsidieverordening Kollumerland C.A.</i> , 14 december 2010.
Gemeente Kollumerland c.a. en de Stichting muziekschool 'De Wâldsang, <i>Contract budgetfinanciering</i> , 1 januari 1996.
<i>Adviesnota aan het college van burgemeester en wethouders Bevoegdhedenovereenkomst</i>

<i>Muziekschool De Wâldsang, 13 juli 2010.</i>
<i>Raadsvoorstel Aanpassing Algemene Subsidieverordening, 11 januari 2011.</i>
<i>Verslag vergadering raadscommissie 20 januari 2011, 10 februari 2011.</i>
<i>Verslag vergadering raadscommissie 27 november 2008, 8 januari 2009.</i>
<i>Subsidie kunst, cultuur en welzijn 2007, 2008 en 2009, datum onbekend.</i>

<b>Bronnen Stichting Openbare Bibliotheken Noordoost Fryslân</b>
<i>Begroting 2008, datum onbekend.</i>
<i>Begroting 2009, datum onbekend.</i>
<i>Bijlage bij begroting 2008, 27 augustus 2007.</i>
<i>Bijlage bij begroting 2009, 21 oktober 2008.</i>
<i>Bijlage bij jaarrekening 2008, 16 april 2009.</i>
<i>Bijlage bij jaarrekening 2009, datum onbekend.</i>
<i>Brief subsidieaanvraag 2009 Bibliotheken Noordoost Fryslân, 29 april 2008.</i>
<i>Jaarrekening 2008, datum onbekend.</i>
<i>Jaarrekening 2009, datum onbekend.</i>
<i>Relevant voor de klant (Samenvatting), datum onbekend.</i>

<b>Bronnen Streekmuziekschool De Wâldsang</b>
<i>Bezuinigingen en voorlopige begroting 2009, 27 juni 2008.</i>
<i>Brief aan de gemeenten over de herziene begroting 2008, 2 mei 2008.</i>
<i>Brief verzoek om toestemming voor uitstelen van indienen begroting 2009, 20 juni 2008.</i>
<i>Jaarplan en begroting 2008, datum onbekend.</i>
<i>Jaarplan en begroting 2009, 3 september 2008.</i>
<i>Jaarverslag 2008, 23 maart 2009.</i>
<i>Jaarverslag 2009, 22 maart 2010.</i>
<i>Plan van aanpak Streekmuziekschool De Wâldsang, 18 mei 2009.</i>
<i>Presentatie Is de muziekschool "De Wâldsang" financieel in control?, 3 juni 2008.</i>
<i>Rapport inzake de jaarrekening 2008, datum onbekend.</i>
<i>Vragen integrale kostprijs/begroting, 7 november 2007.</i>

<b>Bronnen van overige organisaties</b>
<i>Bibliotheekservice Fryslân, Bijlage klanttevredenheidsonderzoek Bibliotheken Noordoost Fryslân, februari 2010.</i>
<i>Bibliotheekservice Fryslân, Klanttevredenheidsonderzoek Bibliotheken Noordoost Fryslân, februari 2010.</i>
<i>D&amp;T Result, Rapport organisatieadvies Streekmuziekschool De Wâldsang, 6 april 2009.</i>
<i>Deloitte Accountants B.V., Accountantsverklaring jaarrekening 2008, 20 maart 2009.</i>
<i>Deloitte Accountants B.V., Accountantsverslag De Wâldsang voor het boekjaar eindigend op 31 december 2008, 27 april 2009.</i>
<i>Deloitte Accountants B.V., Accountantsverslag De Wâldsang voor het boekjaar eindigend op 31 december 2008, 20 april 2009.</i>
<i>Gemeente Achtkarspelen en de Streekmuziekschool De Wâldsang, E-mailwisseling vragen over de begroting 2008, 10 december 2007.</i>
<i>Gemeente Achtkarspelen en de Streekmuziekschool De Wâldsang, E-mailwisseling berekening budgetsubsidies, 13 december 2007.</i>
<i>Gemeente Dantumadiel, E-mail over brief provincie kenmerk 00764728 Netwerkovereenkomst, 7 augustus 2008.</i>
<i>Gemeente Tytsjerksteradiel, Brief bedrijfsvoering muziekschool, 18 december 2007.</i>

Bronnen van overige organisaties
Gemeente Tytsjerksteradiel, <i>Brief onderzoek bureau D&amp;T result</i> , 19 december 2008.
Gemeente Tytsjerksteradiel, <i>Brief subsidiëring muziekschool De Wâldsang aan de gemeente Kollumerland c.a.</i> , 7 januari 2008.
Gemeenten Achtkarspelen, Ameland, Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a. en Schiermonnikoog en de BNOF, <i>Verslag bijeenkomst 7 oktober 2009</i> , 15 oktober 2009.
Gemeenten Achtkarspelen, Ameland, Dantumadiel, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Kollumerland c.a. en Schiermonnikoog en de BNOF, <i>Verslag bijeenkomst 12 november 2007</i> , datum onbekend.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Bevoegdhedenovereenkomst productsubsidie 2011-2014 Streekmuziekschool De Wâldsang</i> , 26 april 2010.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Verslag van bestuurlijk overleg met de muziekschool op 7 oktober 2008 in Kollum</i> , datum onbekend.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Verslag overleg muziekschoolambtenaren 19 april 2005 in Kollum</i> , 25 april 2005.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Kort verslag van het bestuurlijk overleg streekmuziekschool 'De Wâldsang' op 14 oktober 2009 in Buitenpost</i> , datum onbekend.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Verslag van het bestuurlijk overleg met de muziekschool op 14 oktober 2009 in Buitenpost</i> , datum onbekend.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Verslag van het ambtelijk overleg muziekschool 28 september 2009 in Burgum</i> , datum onbekend.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Verslag bestuurlijk overleg muziekschool 21 april 2009 in Burgum</i> , datum onbekend.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Verslag en afsprakenlijst van het overleg tussen stichtingsbestuur van muziekschool 'De Wâldsang en de vier deelnemende gemeenten op 24 januari 2008 te Buitenpost</i> , 7 februari 2008.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel en de stichting Streekmuziekschool De Wâldsang, <i>Verslag van het bestuurlijk overleg met de muziekschool op 17 juni 2008 in Kollum</i> , datum onbekend.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel, <i>Kort verslag van het bestuurlijk 'neipetear' tussen de vertegenwoordigers van de gemeenten op 2 december 2009 in Damwâld</i> , 8 december 2009.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel, <i>Verslag van het bestuurlijk overleg tussen muziekschool van de gemeenten op 2 december 2009 in Damwâld</i> , 8 december 2009.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel, <i>Verslag bestuurlijk overleg muziekschool, 8 juni 2009 in Damwâld</i> , datum onbekend.
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel, <i>Verslag en afsprakenlijst van het afstemmingsoverleg tussen de vier deelnemende gemeenten op 26 mei 2008 te Burgum</i> , 28 mei 2008.

Bronnen van overige organisaties
Gemeenten Achtkarspelen, Dantumadiel, Kollumerland c.a. en Tytsjerksteradiel, <i>Verslag en afsprakenlijst van het afstemmingsoverleg tussen de vier deelnemende gemeenten op 28 april 2008 te Burgum</i> , 6 mei 2008.
PricewaterhouseCoopers, <i>Het is tijd voor een reset?!</i> , <i>Rapport van bevindingen 2008 voor de raad van de gemeente Kollumerland c.a.</i> , 27 mei 2009.
PricewaterhouseCoopers, <i>Rechtmatigheid op koers</i> , <i>Rapport van bevindingen 2008 voor de raad van de gemeente Kollumerland c.a.</i> , 27 mei 2009.
Provincie Fryslân, <i>Brief ondertekening netwerkovereenkomst, ondertekening provinciaal collectieplan</i> , 20 mei 2008.
Vereniging van Nederlandse Gemeenten, <i>Model Algemene Subsidieverordening</i> , 8 december 2009.

### Respondentenlijst

Naam	Organisatie	Functie
Dhr. J. Bethlehem	Bibliotheek Noordoost Fryslân	Directeur/ bestuurder
Mw. M.A. van Deelen– Kadijk	Gemeente Kollumerland c.a.	Beleidsmedewerker Onderwijs
Mevr. A. Dijkstra	Gemeente Kollumerland c.a.	Beleidsmedewerker Samenlevingszaken
Dhr. D. Dijkstra	Streekmuziekschool De Wâldsang	Penningmeester
Mevr. P. Hulshoff – van der Veen	Streekmuziekschool De Wâldsang	Directeur
Dhr. H. Jonker	Gemeente Kollumerland c.a.	Hoofd afdeling Samenlevingszaken
Dhr. Schaafstal	Gemeente Kollumerland c.a.	Wethouder (portefeuillehouder welzijn)