

Gesubsidieerd Partnerschap

Hoe doeltreffend en doelmatig is de subsidieverstrekking in de gemeente Montferland?



Rekenkamercommissie Montferland

Versie: Definitief rapport
26 november 2021

INHOUD

1	Inleiding	3
2	Opzet van het onderzoek.	3
2.1	Doelstelling	3
2.2	Onderzoeksvragen	3
2.3	Aard en vorm van het onderzoek	4
2.4	Uitkomsten van het onderzoek	5
3	Aanbevelingen eerder Rekenkamerrapport.....	5
4	Subsidieverstrekking in de praktijk.	6
4.1	Algemeen beleidskader/subsidieregelingen	6
4.2	Uitkomsten van het dossier onderzoek op hoofdlijnen	8
4.2.1	De doeltreffendheid van de subsidieverstrekking in de praktijk	8
4.2.2	De doelmatigheid van de subsidieverstrekking in de praktijk	11
5	Informatiebehoefte gemeenteraad.....	13
5.1	Rol van de gemeenteraad in subsidieverstrekking.....	13
5.1.1	Uitwerking programmadoelen in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten	15
5.1.2	Wensen gemeenteraad bij het opstellen van het subsidiebeleid	17
5.1.3	Betrokkenheid (gesubsidieerde) instellingen bij totstandkoming subsidiebeleid	17
5.1.4	Informatie aan de gemeenteraad	17
5.1.5	Houding van de gemeenteraad.....	18
5.2	Informatiebehoefte van de gemeenteraad	19
6	Conclusies en aanbevelingen	21
6.1	Conclusies	21
6.2	Aanbevelingen.....	21
	Bijlage 1: Reactie van het college van B & W.....	24
	Bijlage 2: Nawoord rekenkamercommissie	30
	Bijlage 3: Geraadpleegde documenten	31
	Bijlage 4: Het normen- en analysekader	32
	Bijlage 5: Realisatie rekenkamerrapport Subsidie doel of instrument	36
	Bijlage 6: Uitkomsten dossieronderzoek samengevat.....	39

1 Inleiding

De doeltreffendheid van subsidies is een onderwerp dat ook in Montferland regelmatig terugkeert op de agenda van de gemeenteraad. Vragen die daarbij worden gesteld gaan over wat de bijdrage van de subsidies aan de beleidsdoelen van de gemeente zijn en of het geld doelmatig wordt besteed. Voor de gemeenteraad wordt dit niet goed duidelijk. De gemeenteraad heeft op 12 november 2020 de nota Subsidiekaders Montferland vastgesteld voor de jaren 2021 en 2022 in plaats van voor vier jaar. Door het subsidiebeleid voor twee jaar, in plaats van vier jaar vast te stellen ontstaat ruimte om het subsidiebeleid af te stemmen op de doelstellingen en de nog vast te stellen missie en visie van Montferland.

Er zijn in den lande al veel rekenkameronderzoeken uitgevoerd naar de doeltreffendheid van subsidies op basis van de subsidieverordening. Zo ook in 2014 in Montferland door de toenmalige rekenkamercommissie van Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland. Belangrijkste bevinding in deze onderzoeken is vaak dat het onderzoek niet goed mogelijk was, omdat de beleidsdoelen niet goed waren geformuleerd en/of er geen gegevens beschikbaar bleken om de doeltreffendheid te beoordelen. Dat is ook een van de conclusies van het rekenkamerrapport in Montferland uit 2014 '*Subsidies doel of instrument?*'.

In onze gesprekken met de fracties is de doeltreffendheid van subsidieverlening, met name ten aanzien van welzijnsorganisatie Welcom, meerdere keren genoemd als gewenst onderzoeksonderwerp. Tijdens de eerste werksessie met leden van de gemeenteraad en fractievolgers is gebleken dat hiermee ook de doelmatige inzet van subsidies wordt bedoeld.

2 Opzet van het onderzoek.

Met de resultaten van dit onderzoek wil de rekenkamercommissie bijdragen aan een effectieve en doelmatige inzet van het instrument subsidies binnen de gemeente Montferland.

2.1 Doelstelling

De essentie van dit rekenkameronderzoek is om handvatten te bieden die kunnen bijdragen aan de doeltreffendheid van beleid en subsidies, aan het behouden van draagvlak voor het verstrekken van subsidies (bij de gemeenteraad, het college en de organisatie) en aan de doelmatige inzet van de gemeentelijke middelen. Daarnaast wil de rekenkamercommissie tevens onderzoeken wat met de resultaten van het rekenkameronderzoek uit 2014 is gedaan.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is:

Is het voor de gemeenteraad mogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van subsidies te bepalen?

De centrale onderzoeksvraag wordt door de volgende deelvragen in het onderzoek beantwoord:

1. In welke mate zijn de aanbevelingen uit het eerdere rekenkamerrapport '*Subsidies doel of instrument?*' opgepakt en gerealiseerd?
2. Hoe wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid op dit moment in de praktijk bepaald?
3. Wat heeft de gemeenteraad nodig om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking te kunnen bepalen?
4. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de verbetering van de evalueerbaarheid op doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies in brede zin?

Bij **doeltreffendheid** gaat het om de mate waarin een beleid of beleidsinstrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel.

Doelmatigheid gaat om de verhouding tussen kosten en baten van beleid of een beleidsinstrument. Worden met de activiteit de gemeentelijke doelstellingen ook tegen redelijke kosten bereikt?

De rechtmatigheid van de subsidieverstrekking maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

2.3 Aard en vorm van het onderzoek

Het onderzoek heeft plaats gevonden door middel van:

- Documenten- en dossieronderzoek;
- Een tweetal werkbijeenkomsten met raadsleden en fractievolgers;
- Interviews intern (portefeuillehouders, organisatie);
- Interviews met externe betrokkenen (subsidierelaties).

De resultaten van de werkbijeenkomsten vormen samen met een documentenanalyse en interviews de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De bevindingen in dit onderzoek zijn getoetst aan het normen- en analysekader dat is opgenomen als bijlage 4. Op basis van deze uitkomsten zijn conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

Documenten- en dossieronderzoek

In deze fase zijn de relevante documenten bestudeerd en een tiental subsidiedossiers. Ook is aan de organisatie en griffie gevraagd om inzicht te geven in de wijze waarop de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport 'Subsidies doel of instrument?' zijn opgepakt.

Bij de selectie van de subsidiedossiers is gezocht naar een zo breed mogelijke variëteit van programma's, omvang en structureel/incidenteel, om zodanig een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen van de wijze waarop subsidieverstrekking in Montferland plaatsvindt.

Werkbijeenkomsten

De rekenkamercommissie legt het accent van het onderzoek graag op het leren en verbeteren en betreft om die reden raadsleden en sleutelfiguren uit de organisatie bij het onderzoek. Daarom heeft een tweetal werkbijeenkomsten plaatsgevonden. Deze hebben met het oog op de situatie rondom het Coronavirus via digitale meetings plaatsgevonden. Tijdens de eerste bijeenkomst is met een delegatie van de gemeenteraad en ambtelijke organisatie gediscussieerd over de huidige werkwijze en de wensen van de gemeenteraad. In de tweede werkbijeenkomst is vervolgens een verdiepingsslag gemaakt en stil gestaan bij de mogelijke de leer- en verbeterpunten voor de toekomst.

Interviews intern (portefeuillehouders, organisatie)

Om meer informatie en toelichting te krijgen over de status van de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport uit 2014, het proces van subsidieverlening, en over de gekozen subsidiedossiers, hebben een 6-tal (groeps)interviews plaatsgevonden met sleutelfiguren uit de organisatie en beide betrokken portefeuillehouders.

Interviews met externe betrokkenen (subsidierelaties)

Tevens hebben wij in een drietal groepsgesprekken gesproken met de subsidierelaties Welcom, Basisbibliotheek Montferland, Stichting Achterhoek toerisme, Drumfanfare st. Martinus Greffelkamp, en voetbalvereniging SV Kilder. In de groepsgesprekken is onder meer gevraagd naar de ervaringen van betrokkenen, wat goed is verlopen en welke mogelijkheden er zijn voor verbetering.

2.4 Uitkomsten van het onderzoek

De rekenkamercommissie wil met het onderzoek inzicht krijgen in de mate waarin de gemeenteraad op dit moment over voldoende informatie beschikt om te kunnen vaststellen wat de bijdrage van de subsidies zijn aan de beleidsdoelen van de gemeente en of het geld doelmatig wordt besteed.

In het vervolg van dit rapport staat het beantwoorden van de deelvragen 1 tot en met 3 centraal:

- Hoofdstuk 3: Status aanbevelingen rekenkamerrapport 'Subsidie doel of instrument';
- Hoofdstuk 4: Doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieverstrekking in de praktijk;
- Hoofdstuk 5: Informatiebehoefte vanuit de gemeenteraad.

Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

3 Aanbevelingen eerder Rekenkamerrapport.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste deelvraag:

1) In welke mate zijn de aanbevelingen uit het eerdere rekenkamerrapport 'Subsidies doel of instrument?' opgepakt en gerealiseerd?

De Rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland heeft in 2014 een rapport uitgebracht naar aanleiding van haar onderzoek betreffende de doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Montferland. Onderzocht is in welke mate deze aanbevelingen zijn gerealiseerd. In dit hoofdstuk treft u de bevindingen op hoofdlijnen aan. Voor meer gedetailleerde bevindingen verwijzen wij naar bijlage 5.

Het betrof de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Zorg voor een actueel en eenduidig subsidiebeleid.

Aanbeveling 2: Zorg dat de uitvoering plaatsvindt conform de vastgelegde werkwijze.

Aanbeveling 3: Zorg voor een beter inzicht in de effecten van het subsidiebeleid

Alle aanbevelingen zijn voor het grootste gedeelte opgevolgd. Een aantal aspecten uit de aanbevelingen behoeven nog aandacht:

- a) Een verplichting om langlopende subsidierelaties periodiek te evalueren is niet in de verordening opgenomen en dit maakt ook geen onderdeel uit van de onderliggende werkprocessen of werkdocumenten. Ook een periodieke evaluatie van de doelmatigheid per subsidierelatie is niet aangetroffen.
- b) Het is niet mogelijk om op basis van de programmabegroting een link te leggen tussen de subsidieregelingen en de door de raad hiervoor beschikbaar gestelde middelen. Er wordt wel jaarlijks een subsidieregister vastgesteld maar dat is niet opgenomen in de programmabegroting of jaarstukken. Het subsidieregister is niet gegroepeerd per programma en is niet voorzien van (sub)totalen. Jaarlijks worden er in principe¹ subsidieplafonds vastgesteld maar dat gebeurt separaat van het subsidieregister, waardoor niet duidelijk wordt in welke mate de subsidieplafonds zijn bereikt.
- c) Er is (nog) geen checklist waarmee op dossierniveau bij de beoordeling van een verzoek tot subsidieverlening en bij de vaststelling, controleerbaar kan worden vastgesteld dat de subsidieregeling aantoonbaar is nagelopen en eventuele afwijking van de subsidieverlening in onderling overleg heeft plaatsgevonden.

¹ Voor de subsidiejaren van 2018 tot en met 2021 is in 2018 geen subsidieplafond vastgesteld en in 2019, 2020 en 2021 niet tijdig.

- d) Met betrekking tot de budgetsubsidies blijkt uit het dossieronderzoek en gevoerde gesprekken dat de ambtelijke organisatie het over het algemeen lastig vindt om de regie te nemen en zich niet te laten leiden door instellingen in de doelstellingen en prijsbepalingen. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van een regionale bekostigingssystematiek op basis van inwoneraantal in plaats van op activiteitsniveau, of omdat de kosten van activiteiten voor een groot deel uit huisvestings- en personeelskosten bestaan en derhalve als niet beïnvloedbaar worden beoordeeld;
- e) Uit de gesprekken met de subsidierelaties blijkt dat er niet altijd duidelijkheid bestaat over de beoogde doelstellingen van de subsidie;
- f) Bij collegebesluiten tot vaststelling van de subsidies van de grotere instellingen wordt wel verwezen naar de effectdoelen, maar het betreft geen evaluatie van de subsidiëring van de organisatie op de doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid.

4 Subsidieverstrekking in de praktijk.

Wat is nu de werkwijze binnen Montferland? In deze paragraaf geven we antwoord op de tweede deelvraag:

2) Hoe wordt de doeltreffendheid en doelmatigheid op dit moment in de praktijk bepaald?

De wijze waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan subsidieverstrekking en de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan is voor een tiental dossiers getoetst aan het normen- en analysekader; onderdeel "De uitvoering in de praktijk" (zie bijlage 4).² Daarnaast hebben (groep)interviews plaatsgevonden met interne en externe sleutelfiguren.

Alvorens de bevindingen uit het dossieronderzoek op hoofdlijnen te presenteren is het belangrijk om te bepalen hoe de kaders van subsidieverstrekking zijn ingericht. Vraag die daarbij gesteld wordt, is: Bieden het beleidskader en de subsidieregelingen een goede basis voor effectieve en doelmatige subsidieverstrekking? Hierin wordt ingegaan in paragraaf 4.1. In paragraaf 4.2 zijn de bevindingen van het dossieronderzoek op hoofdlijnen opgenomen.

In bijlage 6 treft u een uitgebreider algemeen overzicht aan dat is opgesteld naar aanleiding van een uitgebreide dossieranalyse van de onderzochte subsidierelaties.

4.1 Algemeen beleidskader/subsidieregelingen

De gemeente heeft verschillende beleidsinstrumenten ter beschikking voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Een van deze beleidsinstrumenten is het verstrekken van een subsidie. Deze paragraaf richt zich op de vraag of in de subsidieregelingen inzichtelijk is gemaakt hoe met het verstrekken van deze subsidie wordt bijgedragen aan de beoogde gemeentelijke doelstellingen. De gemeente moet hiervoor eerst bepalen welke maatschappelijke doelstellingen zij nastreeft en welk beleidsinstrument daarvoor het meest geschikt is.

Wanneer wordt gekozen voor een subsidie, moet vervolgens worden bepaald 'voor wie' en 'waarvoor' de subsidie dan precies beschikbaar zal worden gesteld in relatie tot het doel.

Bij doelmatigheid wordt aan de keuze om met een bepaald instrument de gemeentelijke doelstellingen te bereiken het kostenperspectief toegevoegd: worden met het instrument de gemeentelijke doelstellingen ook tegen redelijke kosten bereikt?

² Onderzoek naar de rechtmatigheid van subsidieverstrekking maakt geen onderdeel uit van het dossieronderzoek. Constateringen zoals het gebruik van een onjuiste subsidiegrondslag, het ontbreken van een vaststellingsbeschikking of te late besluitvorming, zijn derhalve alleen opgenomen indien dit voor dit onderzoek relevant is.

Normenkader: Hoe wordt hier in de praktijk uitvoering aangegeven?**ALGEMEEN BELEIDSKADER/SUBSIDIEREGELINGEN**

- 1) In het beleidskader/de subsidieregeling zijn de doelen, doelgroep en subsidiabele activiteiten helder geformuleerd.
- 2) In het beleidskader/de subsidieregeling is beargumenteerd hoe met het subsidiëren van de activiteiten de gemeentelijke doelen worden bereikt.
- 3) In het beleidskader/de subsidieregeling is opgenomen welk budget beschikbaar is voor de realisatie van (een cluster van) maatschappelijke doelen via subsidieverstrekking.

Kadernota Subsidiebeleid Gemeente Montferland 2016-2019

In de kadernota subsidiebeleid gemeente Montferland 2016 – 2019 zijn de doelen, doelgroep en subsidiabele activiteiten helder geformuleerd. Ook is in dit beleidskader de relatie gelegd tussen de te subsidiëren activiteiten en de te bereiken gemeentelijke doelen. Het beleidskader is uitgewerkt in 7 subsidieregelingen³. Ook in deze subsidieregelingen wordt voldoende aandacht besteed aan deze aspecten. Het vaststellen van de subsidieregels is een bevoegdheid van het college.

Subsidieregels vaak 'rekenregels' en checklist

Wat opvalt in de subsidieregelingen is dat hierin beleidsdoelstellingen vaak zijn vertaald in gedetailleerde 'rekenregels'. Zo is bijvoorbeeld de bijdrage die een muziekvereniging, schutterij of fanfare krijgt afhankelijk van de categorie waartoe men wordt gerekend en bestaat de bijdrage aan voetbalverenigingen uit een vast bedrag en een bedrag per (jeugd)lid. Voordeel is dat het aanvragen en de afhandeling van de subsidieverlening relatief eenvoudig is; nadeel is dat het hierdoor voor een groot deel van de subsidietrajecten niet mogelijk is om hun activiteiten te toetsen op doeltreffendheid en doelmatigheid. Voor budgetsubsidies, de relatief grotere subsidietrajecten, zijn geen vaste bedragen opgenomen. De rekenregels zijn bij de opstelling van de eerste subsidieregelingen opgesteld, mede op basis van ervaringen elders. Vervolgens is hierop in de jaren erna voortgebouwd. Tot op heden heeft (nog) geen evaluatie plaatsgevonden van de vraag in welke mate de gehanteerde rekenregels bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidsdoelstellingen of dat aanpassing hiervan gewenst is. Er heeft wel in de tussentijd een evaluatie van het subsidiebeleid in algemene zin plaatsgevonden, maar daarin zijn de subsidieregelingen niet specifiek meegenomen.

Het beeld dat subsidieregelingen vaak 'rekenregels' bevatten wordt tijdens de interviews bevestigd. Volgens de gesprekspartners is subsidieverlening in veel situaties het doorlopen van een soort checklist geworden. Er is een soort gewoonte ingeslopen met subsidiebedragen die al jaren vergelijkbaar zijn. Het is fijn werken omdat je daarmee voldoet aan het rechtvaardigingsprincipe. Maar het belemmert, volgens gesprekspartners, ook op het moment dat je denkt het voldoet niet aan de kaders, maar wel aan wat we beleidsmatig voor ogen hebben.

Geen koppeling met beschikbaar subsidiebudget

Wat ontbreekt in zowel het beleidskader als in de subsidieregelingen is het budget dat beschikbaar is voor het realiseren van deze maatschappelijke doelen en activiteiten. Ook in de programmabegroting is het niet mogelijk deze link te leggen. Wel stelt het college, in principe, jaarlijks subsidieplafonds vast. Niet op basis van doelmatigheidsafwegingen maar op basis van de hoogte van de verstrekte subsidies in het verleden. Het is als het ware een optelsom van de subsidies die berekend zijn.

Subsidiekaders Montferland 2021 en 2022

Ook in de Subsidiekaders Montferland 2021-2022 zijn de doelen opgenomen en de activiteiten die subsidiabel worden geacht. En ook is, hetzij summier, beargumenteerd hoe deze activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke doelen.

³ Te weten: Jeugd en Onderwijs Montferland; Bevordering Gezonde Leefstijl Montferland; Cultuur en Ontmoeting Montferland; Leefbaarheidsinitiatieven Montferland; Recreatie, Toerisme en Evenementen Montferland; Woningaanpassingen, Monumenten en Landschapselementen Montferland en Ondersteuning bij Maatschappelijke Participatie Montferland.

De doelgroep is veelal niet specifiek omschreven en ook in dit beleidskader ontbreekt de koppeling met het beschikbare budget voor subsidieverstrekking per subsidieregeling. Tijdens de interviews wordt aangegeven dat bewust voor een beperkter subsidiekader is gekozen omdat in kadernota subsidiebeleid 2016 – 2019 veel activiteiten waren benoemd die niet werden uitgevoerd met subsidie. Bijv. leerplicht. Ook is er bewust voor gekozen om geen effectindicatoren te benoemen.

4.2 Uitkomsten van het dossier onderzoek op hoofdlijnen

Bij de selectie van de subsidiedossiers is gezocht naar een zo breed mogelijke variëteit van programma's, omvang en structureel/incidenteel, om zodanig een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen van de wijze waarop subsidieverstrekking in Montferland plaatsvindt. De subsidierelatie met Welcom is niet alleen de relatie die structureel het grootste subsidiebedrag per jaar ontvangt, maar is tevens door meerdere raadsfracties als belangrijk dossier benoemd. De volgende subsidierelaties zijn onderzocht:

ANALYSE SUBSIDIE RELATIES	2018	2019
4 grotere subsidierelaties:		
Welcom	€ 1.794.525	€ 1.796.895
Basisbibliotheek Montferland	€ 676.887	€ 688.733
Kinderopvang Humankind	€ 54.006	€ 91.763
Stichting Achterhoek toerisme	€ 64.783	€ 64.783
GGNet preventie	€ 32.775*	
4 kleinere subsidierelaties:		
Dorpsraad Braamt	€ 25.500**	€ 3.000
Drumfanfare St. Martinus Greffelkamp	€ 2.530	€ 2.740
Voetbalvereniging DVC 26	€ 11.300	€ 10.880
Voetbalvereniging SV Kilder	€ 5.720	€ 5.675
1 incidentele subsidie:		
Particulier instandhouding gemeentelijk monument		€ 2.660

* Tijdens het dossieronderzoek bleek de geselecteerde incidentele subsidie van € 5.000 een aanvulling te betreffen op de structurele subsidie aan GGNet preventie. Vandaar dat we deze in het vervolg bij de grotere subsidierelaties hebben opgenomen.

** Waarvan € 25.000 incidenteel voor leefbaarheidsinitiatieven in hun kern; niet specifiek voor dorpsraad zelf.

Er is voor gekozen om de subsidiejaren 2018 en 2019 te onderzoeken, aangezien deze subsidiejaren inmiddels zijn afgesloten. Daar waar het voor het onderzoek belangrijk is, bijvoorbeeld omdat er in de periode tot heden substantiële wijzigingen hebben plaatsgevonden, wordt dit vermeld. Voor een algemeen overzicht van de uitkomsten van de dossier analyse wordt verwezen naar bijlage 6. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt volstaan met het benoemen van de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen.

4.2.1 De doeltreffendheid van de subsidieverstrekking in de praktijk

Om de doeltreffendheid van subsidieverstrekking in de praktijk te kunnen bepalen zijn de dossiers getoetst aan het normen- en analysekader; onderdeel De uitvoering in de praktijk (zie bijlage 4).

Normenkader: Hoe wordt hier in de praktijk uitvoering aangegeven?

DOELTREFFENDHEID VAN DE SUBSIDIEVERSTREKKING

- 1) De gesubsidieerde activiteit is duidelijk en ook is duidelijk in welke mate deze zijn uitgevoerd.
- 2) Het is inzichtelijk hoe met de gesubsidieerde activiteit wordt bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen.
- 3) De subsidierelatie speelt een proactieve rol in het verbeteren van de doeltreffendheid van subsidieverstrekking.

Voor de toetsing van zowel de eerste als de tweede hoofdvraag geldt dat de vraag niet met een duidelijk ja of nee kan worden beantwoord. Met betrekking tot de derde hoofdvraag geldt dat de grotere subsidierelaties over het algemeen op dit moment in de verschillende stappen van het subsidieproces geen zichtbare proactieve rol vervullen.

Hoofdpijnen dossieronderzoek: doeltreffendheid

- In de subsidieaanvraag wordt over het algemeen geen link gelegd met de gemeentelijke beleidsdoelen en op welke wijze deze activiteiten bijdragen aan de realisatie hiervan. Hierdoor is de verantwoording ook vaak beperkt tot een cijfermatig overzicht op outputniveau waarbij het lastig is de link naar gemeentelijke doelstellingen te maken;
- Voor het merendeel van de verstrekte subsidies geldt dat er een plan van aanpak is opgesteld waarin is opgenomen welke activiteiten op welke wijze worden uitgevoerd. Aan de activiteiten zijn streefwaarden op output niveau gekoppeld en meestal geen streefwaarden op effect- of resultaatniveau.
- De activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, worden niet altijd expliciet in de beschikking opgenomen. Dan wordt volstaan met de zinsnede in de beschikking dat de gevraagde subsidie wordt verleend voor de activiteiten waarvoor een subsidieverzoek is ingediend;
- Wat over het algemeen in de dossiers ontbreekt is een navolgbare inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag en subsidieverantwoording. Meestal wordt volstaan met het opnemen van een zinsnede in de beschikking dat de activiteiten aansluiten bij het gemeentelijk beleid en of de subsidieregeling, maar niet op basis waarvan men tot deze conclusie is gekomen. In de meeste gevallen is geen achterliggend document met een checklist of vergelijkbaar in het dossier opgenomen;
- In 1 van de 5 dossiers waarvan men een analyse van de huidige en toekomstige ontwikkelingen en input gericht op het vergroten van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen zou kunnen verwachten, is informatie aangetroffen die ondersteuning kan bieden aan de gemeente om de doeltreffendheid van de beleidsdoelstellingen te verbeteren.
- In de dossiers waarin verantwoording van de subsidie noodzakelijk is, is meestal navolgbaar in de beschikking of collegeadvies opgenomen in welke mate de activiteit is gerealiseerd.

Kleinere subsidierelaties: Doeltreffendheid

Historisch bepaald

Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat er weinig dynamiek zit in de subsidierelaties. Er zijn verenigingen die gestopt zijn, maar het aantal aanvragen is redelijk stabiel. De hoogte van de bijdragen zijn gebaseerd op de subsidiebedragen uit het verleden.

Bijdrage aan gemeentelijke doelstellingen lastig te bepalen

De bijdrage van verenigingen aan maatschappelijke doelen op basis van de subsidieregelingen is lastig te bepalen. Subsidierelaties vullen een formulier in en op basis hiervan wordt de subsidie berekend. De organisaties worden niet gevraagd om aan te geven in welke mate zij een bijdrage leveren aan de effectdoelen. Een muziekvereniging moet een x aantal optredens verzorgen. Maar een voetbalvereniging levert het aantal jeugdleden aan en ontvangt op basis daarvan subsidie. De gemeente gaat ervan uit dat de jeugd wordt getraind en dat er activiteiten voor hen worden georganiseerd.

Ook door de kleinere subsidierelaties waarmee wij in het kader van het onderzoek hebben gesproken, worden vraagtekens geplaatst bij de bestaande subsidieregels. Zo heeft de drumfanfare verschillende keren geprobeerd te achterhalen op grond waarvan het verschil bestaat tussen het subsidiebedrag aan de drumfanfare versus een fanfare of een harmonie. Tot op heden is de 'waaromvraag' volgens hen nog niet beantwoord. Ook merken verschillende verenigingen op dat subsidie verstrekt wordt voor leden uit Montferland, terwijl leden, die niet woonachtig zijn in Montferland, zich 100% inzetten binnen de gemeente Montferland, maar hiervoor niet gewaardeerd worden en hiervoor geen subsidie ontvangen. Een andere vereniging merkt over het subsidiëren van jeugdleden op: "Nu hebben we een mooi beleidsstuk (redactie: Lokaal sportakkoord), maar hoe kan de gemeente de club helpen om bijvoorbeeld de ouderen meer te laten voetballen?".

Mogelijke verbeterpunten

De ambtelijke organisatie staat open voor verbeterpunten en geeft aan dat je door de subsidieregeling te wijzigen, de verenigingen ook meer prikkelt. Zo zou bijvoorbeeld ook voor senioren als doelgroep kunnen worden gekozen om deze groep te laten bewegen zodat ze minder beroep hoeven te doen op het sociaal domein. Andere vragen die binnen de organisatie leven zijn: Kun je meer initiatief bij de verenigingen laten? Wat heb je als vereniging verricht en welk subsidiebedrag staat daar tegenover? Moet de subsidiebijdrage historisch bepaald zijn? De ambtelijke organisatie merkt daarbij tevens op dat een herijking van de subsidieregelingen gevoelig ligt binnen de gemeenteraad en dat verenigingen over het algemeen gewend zijn een bepaald bedrag per jaar te ontvangen en het wel prima vinden zoals het is.

Grotere subsidierelaties: Doeltreffendheid**Sterke verbondenheid met de gemeente**

De grotere subsidierelaties als Welcom en de bibliotheek geven aan zich te zien als zelfstandige organisaties maar wel als organisaties die sterk verbonden zijn met de gemeente Montferland omdat zij een gezamenlijk doel hebben, te weten het welzijn van de lokale samenleving.

Link met gemeentelijke doelstellingen vaak niet 1-op-1 te leggen

Over het algemeen wordt in de subsidieaanvraag van de grotere subsidierelaties geen link gelegd met de gemeentelijke beleidsdoelen en op welke wijze deze activiteiten bijdragen aan de realisatie hiervan. Uitzondering zijn een aantal subsidies voor projecten.

Deze link is wel te leggen bij de structurele subsidie aan Humankind. Bij de verleningsbeschikking Humankind is een subsidieovereenkomst gevoegd, te tekenen door Humankind en de gemeente. In artikel 2 hiervan zijn de effectdoelen benoemd.

De budgetsubsidie aan Welcom wordt voor tal van activiteiten verstrekt. Het betreft activiteiten op het gebied van Bevordering Gezonde Leefstijl, Cultuur en Ontmoeting, Leefbaarheid, Jeugd en onderwijs en ondersteuning bij maatschappelijke participatie. De subsidie zelf wordt verleend op basis van de subsidieregeling ondersteuning bij maatschappelijke participatie. Hiervoor is uit praktisch oogpunt gekozen, terwijl bepaalde activiteiten beter passen bij andere subsidieregelingen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld theater en film en cultuurprojecten. Een gespreksdeelnemer van Welcom geeft voor het ontbreken van link met de gemeentelijke effectdoelen als reden aan dat Welcom kiest voor een indeling die vanuit de klant is opgebouwd. Zodat het plan aansluit bij de mensen voor wie Welcom werkt. Veel activiteiten betreffen meerdere beleidsterreinen en doelstellingen tegelijk, die niet altijd in hetzelfde programma van de gemeente vallen. Daarnaast geeft Welcom aan in haar eigen begroting een indeling te hebben gemaakt met de programma's van de gemeente. Daar schaar Welcom haar activiteiten onder zodat er wel in financiële zin aansluiting met de programma's kan worden gemaakt en zij exact kan monitoren hoeveel middelen waaraan worden besteed.

Ook de bibliotheek merkt op dat alle zaken verband met elkaar houden; "een collectie boeken kun je niet aan één activiteit toerekenen".

Stichting Achterhoek toerisme werkt in brede zin voor de Achterhoek en niet specifiek voor één gemeente. Er is een jaarplan met een plan van aanpak waarin de activiteiten worden omschreven. Maar deze zijn met name gericht op de realisatie van de regionale strategische visie. In de strategische visie zijn concrete doelstellingen opgenomen en een terugblik, aandachtspunten, kansen en bedreigingen. Al deze onderwerpen hebben betrekking op de hele Achterhoek en zijn niet vertaald naar de gemeente Montferland. Door de ambtelijke organisatie wordt hierover opgemerkt dat een bijdrage aan toerisme in de regio, leidt tot een bijdrage aan toerisme in de individuele gemeenten en dat het op deze manier indirect bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelen.

Streefwaarden vaak op output en niet op effect of resultaat gericht

Aan de beschreven activiteiten in de subsidieaanvraag zijn meestal streefwaarden op output niveau gekoppeld. Er wordt wel aangegeven wat de toegevoegde waarde van de activiteiten zijn, maar niet expliciet welke effecten men ermee wil bereiken.

Uitzondering hierop is de bibliotheek. Het jaarverslag van de bibliotheek biedt een goed overzicht van de activiteiten die zijn uitgevoerd lopende het jaar in kwantitatieve en kwalitatieve zin. De verantwoording via het product-prestatieoverzicht bevat 40 indicatoren. Een deel van deze indicatoren geeft informatie over de realisatie van beleidsdoelstellingen. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld het % van de bevolking dat lid is van de bibliotheek, het aantal deelnemers ten opzichte van het vorige jaar aan workshops ter versterking van digitale vaardigheden. De informatie uit het jaarverslag kan ondersteuning bieden aan de gemeente om de doeltreffendheid van de beleidsdoelstellingen te verbeteren.

In het collegeadvies t.b.v. de subsidievaststelling van Welcom wordt geconstateerd dat het lastig is om de opbrengsten van het welzijnswerk aan te tonen en dat het zichtbaar maken van de maatschappelijke effecten een aandachtspunt zal zijn bij het opstellen van het jaarplan 2021.

Ook in de subsidieaanvraag van GGNet preventie wordt het aantal gepland te bereiken mantelzorgers opgenomen (output), maar wordt bijvoorbeeld niet gemeten in welke mate de activiteiten bijdragen aan een vermindering van het gevoel van overbelasting door de mantelzorger (beoogd effect).

Incidentele subsidie: Doeltreffendheid

Doeltreffendheid onderbouwd, onderzocht en vastgesteld

Ten aanzien van de incidentele subsidieverstrekking voor de instandhouding van een gemeentelijk monument geldt dat met foto's, inhoudelijk en met offertes wordt onderbouwd dat de activiteiten nodig zijn om het gemeentelijk monument in stand te houden. Het betreft het opknappen van een monument waardoor karakteristieke en cultuurhistorisch belangrijke elementen behouden blijven. In de beschikking is opgenomen dat de aanvraag is voorgelegd aan de monumentencommissie en dat deze heeft besloten dat de activiteiten voor subsidie in aanmerking komen.

4.2.2 De doelmatigheid van de subsidieverstrekking in de praktijk

Om de doelmatigheid van subsidieverstrekking in de praktijk te kunnen bepalen zijn de dossiers getoetst aan het normen- en analysekader; onderdeel De uitvoering in de praktijk (zie bijlage 4).

Normenkader: Hoe wordt hier in de praktijk uitvoering aangegeven?

DOELMATIGHEID VAN DE SUBSIDIEVERSTREKKING

- 1) De begrote en gerealiseerde kosten zijn transparant.

Hoofdpijnen dossieronderzoek doelmatigheid

- In vrijwel alle aanvragen is informatie opgenomen over de begrote kosten.
- In het grootste deel van de dossiers is de uitgevoerde financiële beoordeling van de kosten en financiële dekking niet voldoende navolgbaar in de verleningsbeschikking of een achterliggend document opgenomen. Daarnaast valt op dat hoewel de verordening daar mogelijkheden toe biedt, in geen van de onderzochte dossiers de reservepositie van de subsidierelaties specifiek is beoordeeld.
- Ook in vrijwel alle verantwoordingen is transparante informatie opgenomen over de gerealiseerde kosten.
- In bijna alle dossiers is de uitgevoerde financiële beoordeling van de gerealiseerde kosten voldoende navolgbaar in de vaststellingsbeschikking of collegeadvies.

Kleinere subsidierelaties: Doelmatigheid

Subsidie bepaald op basis van rekenregel

Ten aanzien van de kleinere subsidierelaties geldt dat de subsidie wordt verleend op basis van een basisbedrag en het aantal (jeugd)leden.

Noodzaak van subsidie niet duidelijk

Omdat in het geval van kleinere subsidierelaties geen begroting hoeft te worden ingediend, kan deze ook niet beoordeeld worden. In geen van de onderzochte dossiers is de reservepositie van de subsidierelaties beoordeeld. De subsidies zijn gelijk vastgesteld, wat inhoudt dat de subsidierelaties geen verantwoording met kostenopgave hoeven in te dienen.

De ambtelijke organisatie benoemt het niet beoordelen van de reservepositie als punt van aandacht, omdat er op dit moment geen duidelijkheid bestaat of een vereniging de structurele subsidie daadwerkelijk nodig heeft.

Wijzigende spelregels en niet eenduidige subsidieregelingen veroorzaken wrijving

Uit de interviews wordt verder duidelijk dat er verschillen tussen verenigingen ontstaan in de subsidieverlening. Door verenigingen wordt erop gewezen dat het tussentijds wijzigen van de spelregels wrijving en onvrede veroorzaakt. Verder gaven ze aan dat indien ze geweten hadden dat de spelregels zouden wijzigen, ze ook gebruik hadden gemaakt van die regeling. Dat leidt er in de praktijk toe dat verenigingen die eerst geen subsidie hadden aangevraagd alsnog verzoeken om hiervoor met terugwerkende kracht in aanmerking te komen. Niet vanwege een directe financiële noodzaak, maar vanuit het gelijkheidsbeginsel.

Grotere subsidierelaties: Doelmatigheid

60 tot 70% van de subsidie nodig voor vaste lasten

Ten aanzien van de grotere subsidierelaties wordt door medewerkers van de ambtelijke organisatie opgemerkt dat vaak vergeten wordt dat 60% á 70% van de subsidie van Welcom nodig is voor de betaling van de vaste lasten, huisvesting en personeel. Een bezuiniging van 10% leidt dan al gauw tot een bezuiniging van 20% á 30% op het activiteitenbudget.

Een geïnterviewde namens de bibliotheek merkt hierover op dat alle zaken verband met elkaar houden; "een collectie boeken kun je niet aan één activiteit toerekenen".

Deel subsidie vloeit via huur terug naar gemeente

Volgens Welcom beheert deze de wijk- en buurtcentra op verzoek van de gemeente om te zorgen dat circa 100 initiatieven en activiteiten en huurders plek hebben. Verhuren vindt plaats tegen een niet kostendekkende huurprijs die is vastgesteld door de gemeente Montferland. Welcom ontvangt hiervoor subsidie maar betaalt, voor panden die in eigendom zijn van de gemeente, huur aan de gemeente waardoor een deel van de subsidie weer terugvloeit naar de gemeente. Dat geeft een vertekend beeld van de subsidie, aangezien Welcom, na aftrek van deze huurkosten uiteindelijk netto minder subsidie ontvangt.

Alle grotere subsidierelaties dienen een accountantsverklaring bij de verantwoording toe te voegen.

Subsidie voor activiteiten historisch bepaald of via een rekenmethode

Bij de subsidieaanvraag van Welcom is informatie opgenomen over de begrote kosten, maar deze zijn niet 1 op 1 te koppelen aan de activiteiten omdat er t.b.v. de begroting een andere indeling wordt gehanteerd. Daarnaast vindt er geen zichtbare financiële beoordeling van de kosten plaats. Het subsidiebedrag is gebaseerd op het budget van het voorafgaande jaar aangevuld met een indexering.

In de programmabegroting van de bibliotheek is een exploitatieoverzicht opgenomen uitgesplitst naar 5 kernfuncties. Daarnaast zijn de kosten en uren per activiteit inzichtelijk gemaakt.

In de verantwoordingstukken is informatie opgenomen over de gerealiseerde kosten, maar daarin is geen overzicht opgenomen van de daadwerkelijk gerealiseerde kosten en uren per activiteit.

Subsidiëring van Humankind voor Voor- en vroegschoolse educatie en kinderopvang vindt plaats via een vaste berekeningssystematiek die is vastgelegd in de subsidieregeling.

De subsidie van Stichting Achterhoek toerisme is regionaal bepaald en bedraagt een bepaald bedrag per inwoner plus een bijdrage voor investeringen in innovatie en digitalisering bepaald op basis van een vast bedrag per toeristische overnachting en een vaste bijdrage voor het beheer en onderhoud van routestructuren. Het is een bijdrage voor alle activiteiten die de stichting levert.

Uit de vaststellingsbeschikking van GGNET preventie blijkt dat het financiële overzicht is gecontroleerd. Daarnaast wordt de organisatie in staat gesteld om de onderbenutting van middelen in 2020 in te zetten voor de ontwikkeling van een alternatief groepsaanbod, waarbij wordt opgemerkt dat indien dit niet doorgaat, er rekening mee moet worden gehouden dat het niet ingezette budget à € 7.000 moet worden terugbetaald aan de gemeente.

Incidentele subsidie: Doelmatigheid

Doelmatigheid krijgt voldoende aandacht

Ook ten aanzien van de doelmatigheid geldt dat hier voldoende aandacht aan wordt besteed in de incidentele subsidie voor de instandhouding van een gemeentelijk monument. In de verleningsbeschikking is opgenomen dat de subsidie is gebaseerd op de prijsopgaves. Daarnaast wordt uitgelegd hoe de verdeelsleutel in elkaar steekt. Maximaal wordt 45% aan subsidie verleend: 25% door de gemeente en 20% door de provincie. In de verantwoordingstukken is informatie opgenomen over de gerealiseerde kosten inclusief betaalbewijzen.

5 Informatiebehoefte gemeenteraad.

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de derde deelvraag:

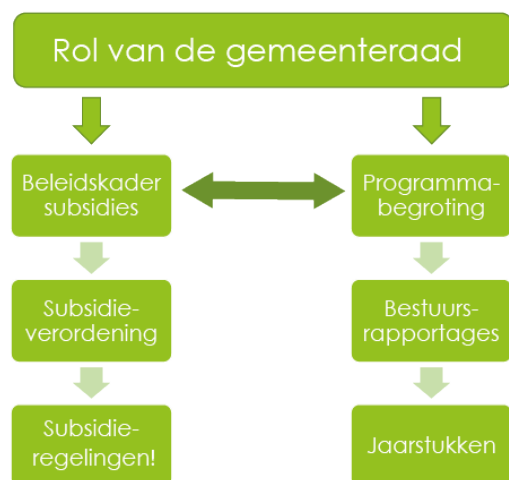
3) Wat heeft de gemeenteraad nodig om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverlening te kunnen bepalen?

Hiertoe is in paragraaf 5.1 allereerst de rol van de gemeenteraad in het proces van subsidieverstrekking getoetst aan het normen- en analysekader; onderdeel Rol van de gemeenteraad (bijlage 4).

Vervolgens is in paragraaf 5.2 de informatiebehoefte opgenomen van leden van de gemeenteraad en fractievolgers zoals die blijkt uit een tweetal werkbijeenkomsten.

5.1 Rol van de gemeenteraad in subsidieverstrekking

De gemeenteraad vervult in een tweetal processen een rol die de subsidieverstrekking raken. In het ene proces via het vaststellen van de beleidsnota subsidies en van de subsidieverordening en in het tweede proces door het vaststellen van de programmabegroting en de jaarstukken.



Het vaststellen van de subsidieregelingen is een bevoegdheid die bij het college is neergelegd. Ook is het de verantwoordelijkheid van het college om inspanningen te verrichten, zoals het verstrekken van subsidies, gericht op het realiseren van deze doelstellingen binnen het hiervoor beschikbaar gestelde budget. De gemeenteraad controleert of de uitvoering door het college conform deze kaders heeft plaatsgevonden.

De taakverdeling tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders hierbij is in het navolgende schema samengevat:⁴

Beleid	Hoofddoel (programma) Gewenst effect (zoals leefbaarheid, zorg, etc.)			Raad
	Kerdoel De na te streven toestand: meer, beter, minder, etc.	Kerdoel De na te streven toestand: meer, beter, minder, etc.	Kerdoel De na te streven toestand: meer, beter, minder, etc.	
	Speerpunten en prestaties De kerndoelen SMART vertaald: 10%, 1-1-2012, etc.	Speerpunten en prestaties De kerndoelen SMART vertaald: 10%, 1-1-2012, etc.	Speerpunten en prestaties De kerndoelen SMART vertaald: 10%, 1-1-2012, etc.	
Budget	Financiële middelen: €	Financiële middelen: €	Financiële middelen: €	Raad
Uitvoering	Inspanningen: (Projecten, processen, routines, activiteiten van subsidierelaties)	Inspanningen: (Projecten, processen, routines, activiteiten van subsidierelaties)	Inspanningen: (Projecten, processen, routines, activiteiten van subsidierelaties)	College

⁴ Deze figuur is gebaseerd op de figuur die in de Samenvatting van de themavergadering van de gemeenteraad Montferland inzake subsidiebeleid is opgenomen (16 juni 2015).

5.1.1 Uitwerking programmadoelen in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten

Norm: In de subsidieverordening en/of subsidieregels zijn de programmadoelen op adequate wijze in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten uitgewerkt. Beschreven is op welke doelgroepen moet worden ingezet.

Zoals in hoofdstuk 4.1 beschreven, zijn er in de periode vanaf 2016 tot heden een tweetal kadernota's voor subsidieverlening van kracht geweest: De Kadernota Subsidiebeleid Gemeente Montferland van 2016 tot en met 2020 en de nota Subsidiekaders Montferland voor de jaren 2021 en 2022. In de eerste kadernota zijn de programmadoelen geoperationaliseerd in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten met SMARTE streefwaarden. Beschreven is tevens op welke doelgroepen wordt ingezet. De nu geldende kadernota is veel compacter. Per beleidsthema wordt een korte omschrijving gegeven van het beleidsterrein, de beoogde effecten op hoofdlijnen en de subsidiabele activiteiten. De beoogde effecten zijn minder uitgewerkt en indicatoren en SMARTE streefwaarden ontbreken.

Subsidiekader niet 1-op-1 overgenomen in programmabegrotingen

In de programmabegrotingen is het subsidiekader niet 1-op-1 overgenomen. In het vervolg van deze paragraaf geven wij een aantal voorbeelden om de bevindingen te illustreren. Aangezien de wijzigingen in de programmabegroting naar aanleiding van het nieuwe Nota Subsidiekaders pas zichtbaar worden vanaf het jaar 2022, zijn alle voorbeelden gebaseerd op de Kadernota Subsidiebeleid van 2016 t/m 2020.

Programmadoelen zijn breder geformuleerd dan in het subsidiekader

De programmadoelen zijn over het algemeen breder geformuleerd en ook het aantal indicatoren wijkt vaak af. Enkele voorbeelden:

Beleidskader Subsidiebeleid 2018 -2020	Programma begroting 2019
Effectdoel Meer Bewegen	Programmadoel Meer Bewegen
Meer inwoners van Montferland bewegen voldoende.	De gemeente streeft naar een toename van het aantal mensen dat sport/beweegt, met nadruk op jeugd, senioren en mensen met een beperking. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de kracht van sportverenigingen.

Beleidskader Subsidiebeleid 2018 -2020	Programma begroting 2019
Effectdoel Mantelzorg	Programmadoel Vrijwilligerswerk/mantelzorg
Minder mantelzorgers geven aan de zorg als zwaar te ervaren.	De gemeente streeft naar een gemeenschap die meer (vrijwillig) ondersteuning biedt aan elkaar in buurten en sociale netwerken (lichte hulp en mantelzorg).
Effectdoel Vrijwilligerswerk	
Meer vrijwilligersvacatures gericht op informele zorg zijn vervuld. Verhoging aantal vrijwilligers.	

Aantal gebruikte indicatoren wijkt af

Soms worden meer, soms minder indicatoren in de programmabegrotingen opgenomen dan in het beleidskader:

Beleidskader Subsidiebeleid 2018 -2020	Programma begroting 2019
Indicatoren Meer Bewegen	Indicatoren Meer Bewegen
<ul style="list-style-type: none"> - Aantal leerlingen in % dat meer dan 7 uur per week beweegt - Aantal 56-75-jarigen in % dat de NNGB-norm haalt - Aantal 75-plussers dat de NNGB-norm haalt - Aantal leden in % van de totale bevolking dat lid is van een sportvereniging - Aantal gesubsidieerde sportevenementen in Montferland - Aantal leden van gehandicaptenorganisaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Percentage volwassenen dat voldoet aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen (NNGB-norm). - Percentage volwassenen dat wekelijks sport.

Beleidskader Subsidiebeleid 2018 -2020	Programma begroting 2019
Indicatoren Mantelzorg	Indicatoren Vrijwilligerswerk/mantelzorg
<ul style="list-style-type: none"> - % mantelzorgers dat aangeeft hun zorgtaak als zwaar te ervaren. 	<ul style="list-style-type: none"> - % mantelzorgers met hoge belasting - % hulp aan burens - % hulp aan burens in zorgwekkende situatie - % vrijwilligers - % hulp aan hulpbehoevende naaste (mantelzorg)
Indicatoren Vrijwilligerswerk	
<ul style="list-style-type: none"> - % vervulde vacatures - Aantal vrijwilligers. 	

Meerdere indicatoren per effectdoel die niet altijd actueel zijn

Over het algemeen wordt gebruik gemaakt van meer dan twee indicatoren per effectdoel. In de programmabegroting is ook de stand van zaken ten aanzien van de streefdoelen opgenomen. Wat daarbij opvalt is dat van behoorlijk wat indicatoren geen actuele stand van zaken kan worden opgenomen omdat de laatste meting meerdere jaren geleden heeft plaatsgevonden:

Programma begroting 2019	
Indicatoren Meer Bewegen	Laatste meting
- Percentage volwassenen dat voldoet aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen	2014
- Percentage volwassenen dat wekelijks sport	2017

Programma begroting 2019	
Indicatoren Vrijwilligerswerk/mantelzorg	Laatste meting
- % mantelzorgers met hoge belasting	2016
- % hulp aan burens	2016
- % hulp aan burens in zorgwekkende situatie	2016
- % vrijwilligers	2016
- % hulp aan hulpbehoevende naaste (mantelzorg)	2016

5.1.2 Wensen gemeenteraad bij het opstellen van het subsidiebeleid

Norm: De wensen van de gemeenteraad bij het opstellen van het subsidiebeleid zijn geïnventariseerd en afgewogen bij het opstellen van het beleid en de verordening.

Bij de totstandkoming van de Kadernota Subsidiebeleid 2016-2019 en de verordening zijn de wensen van de gemeenteraad geïnventariseerd en afgewogen tijdens een themavergadering. Tijdens deze bijeenkomst zijn raadsleden in kleine groepjes in de gelegenheid gesteld hun basisideeën omtrent de beoogde maatschappelijke effecten van 5 thema's en de na te streven smartdoelen aan te geven. Deze inbreng is gebruikt bij het redigeren van de nieuwe nota. Op 29 oktober 2015 heeft de gemeenteraad de Kadernota Subsidiebeleid Gemeente Montferland 2016-2019 vastgesteld. Bij de vaststelling van de kadernota is een motie aangenomen met als strekking dat door het college jaarlijks een overzicht wordt geboden van de (concept) toekenningen van de subsidies. Hieraan wordt invulling gegeven door in principe jaarlijks een subsidieregister op de website te publiceren.

In het voortraject om te komen tot de nieuwe nota Subsidiekaders Montferland 2021 en 2022 zijn de wensen van de gemeenteraad niet geïnventariseerd. De gemeenteraad heeft een amendement aangenomen om een proces te starten met als resultaat een nieuw subsidiebeleid afgestemd op de visie en missie van de gemeente Montferland.

5.1.3 Betrokkenheid (gesubsidieerde) instellingen bij totstandkoming subsidiebeleid

Norm: (Gesubsidieerde) instellingen zijn bij de totstandkoming van het subsidiebeleid betrokken geweest.

Bij de totstandkoming van beide subsidienota's zijn de gesubsidieerde instellingen niet expliciet betrokken. Wel zijn zij over de uitkomsten geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen.

Ook de geïnterviewde subsidierelaties geven aan niet bij de opstelling van de kadernota's te zijn betrokken. Zij zijn graag bereid om in de toekomst mee te denken over de wijze waarop zij een bijdrage zouden kunnen realiseren in de beleidsdoelen van de gemeente.

5.1.4 Informatie aan de gemeenteraad

Norm: De informatieverlening aan de gemeenteraad is adequaat.

De gemeenteraad wordt in Montferland op verschillende manieren geïnformeerd over de subsidierelaties en de mate waarin de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd:

- Via de P&C-cyclus;
- Jaarlijks subsidieregister;
- Jaarlijks subsidieplafond;
- Periodieke evaluatienota subsidiebeleid.

Deze instrumenten verschaffen de gemeenteraad vooral informatie over de doeltreffendheid en minder over de doelmatigheid.

De bijdrage die instellingen die een budgetsubsidie ontvangen hieraan leveren zijn vaker in algemene bewoordingen in de programmabegroting en jaarstukken opgenomen. Daarnaast heeft de gemeenteraad kennis kunnen nemen van de doeltreffendheid van de subsidieverstrekking op hoofdlijnen in de evaluatienota. Aan de gemeenteraad zijn (nog) geen evaluaties aangeboden van individuele subsidierelaties, omdat deze niet beschikbaar zijn. Een paar keer per jaar wordt met subsidierelaties die een budgetsubsidie ontvangen de voortgang van de activiteiten besproken op ambtelijk en/of bestuurlijk niveau. Het gaat dan met name over de voortgang van de activiteiten van het lopende subsidiejaar en niet op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

P&C-cyclus

In de programmabegroting en jaarstukken is opgenomen in welke mate de effectdoelen zijn gerealiseerd. Dit geeft niet altijd een actueel beeld omdat het vaker voorkomt dat de gekozen indicatoren niet jaarlijks gemeten worden. Daarnaast is het niet mogelijk om aan de hand van deze instrumenten vast te stellen in welke mate de subsidieverstrekking doelmatig was. Dit omdat in de programmabegroting geen inzicht wordt gegeven in het subsidiebedrag dat voor de realisatie van de programmadoelen is ingezet.

Jaarlijks subsidieregister

De gemeente Montferland publiceert jaarlijks een zogenaamd subsidieregister op haar website. Dit register omvat een overzicht van organisaties waaraan subsidie is verleend, ter hoogte van welk bedrag en op basis van welke subsidieregeling. Het overzicht is niet gegroepeerd naar programma of subsidieregeling en de subtotalen per programma en het totaalbedrag aan verstrekte subsidie worden niet vermeld. Ook zijn de subsidieplafonds niet in het subsidieregister opgenomen. Uit interviews blijkt dat men in het verleden wel heeft overwogen om subsidieplafonds in het subsidieregister op te nemen, maar daarvan af heeft gezien omdat het subsidieregister op jaarbasis wordt vastgesteld en er ook subsidies zijn die langer doorlopen; bijvoorbeeld subsidies voor natuur.

Jaarlijks subsidieplafond

In principe wordt door het college jaarlijks een subsidieplafond per subsidieregeling vastgesteld.⁵ De plafonds zijn uitgesplitst in totaal en incidenteel en in sommige gevallen onderverdeeld naar hoofdactiviteit.

Periodieke evaluatienota subsidiebeleid

In januari 2020 heeft het college de nota Evaluatie Kadernota Subsidiebeleid 2016-2019 vastgesteld en aan de gemeenteraad ter informatie toegestuurd. In deze evaluatie is een korte evaluatie van de ingezette activiteiten opgenomen en in welke mate de effectdoelen zijn behaald, op basis van de benoemde effectindicatoren ten opzichte van de doelstellingen voor 2018. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de indicatoren zoals die in het oorspronkelijke kadernota zijn opgenomen. De in de programmabegroting soms afwijkende of aanvullende indicatoren zijn hierin niet opgenomen. Ook uit deze evaluatie blijkt dat niet van alle indicatoren kan worden vastgesteld of deze ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd omdat deze indicator in een eerder jaar voor het laatst gemeten is.

De nota concentreert zich op de evaluatie van de doeltreffendheid van subsidieverstrekking; er is geen financieel overzicht van de verstrekte subsidies in de nota opgenomen. De doelmatigheid van de inzet van subsidies is niet geëvalueerd.

5.1.5 Houding van de gemeenteraad

Norm: De gemeenteraad vervult een proactieve houding ten aanzien van subsidiebeleid en de doeltreffendheid daarvan.

Voor een effectieve en doelmatige inzet van subsidies is ook de rol die de gemeenteraad hierin inneemt van belang. Niet alleen heeft de gemeenteraad een kaderstellende taak maar hij kan ook vanuit de controlerende rol vragen stellen aan het college over doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking door bijvoorbeeld het stellen van vragen of het als onderwerp op de agenda te plaatsen.

Uit de interviews met interne en externe gesprekspartners blijkt dat de gemeenteraad vaak dicht op de uitvoering zit en dat verenigingen wel eens het gevoel hebben dat wie het dichtst bij het vuur zit zich 'warmt'.

⁵ Niet in alle gevallen is (tijdig) een subsidieplafonds vastgesteld. Zie hiervoor in paragraaf 3.3.

Door de gemeenteraad ingezette instrumenten

In de periode van 2018 tot en met 2019 hebben leden van de gemeenteraad een tiental keren zelf het initiatief genomen om informatie in te winnen of aandacht te vragen op het gebied van subsidieverstrekking. Zo zijn vragen gesteld tijdens het vragenuurtje/vraag in de commissie (3)⁶, is een amendement ingediend⁷ (1), moties ingediend (2)⁸, vonden er technische aanpassingen plaats n.a.v. commissiebehandeling (1)⁹, zijn ingekomen brieven op de agenda geplaatst (2)¹⁰ en een schriftelijke vraag aan het college gesteld (1)¹¹. Over het algemeen vraagt men geen informatie of aandacht die in algemene zin de doeltreffendheid en doelmatigheid van het subsidiebeleid raken maar wordt de actie meestal ondernomen op casusniveau, naar aanleiding van een ingezonden brief of een melding afkomstig van een individuele organisatie.

Evaluatie subsidienota en vaststellen nieuwe nota voor jaren 2021 en 2022

De Kadernota Subsidiebeleid Gemeente Montferland 2016-2019 is geëvalueerd en ter informatie naar de gemeenteraad gestuurd. Dit heeft niet geleid tot vragen vanuit de gemeenteraad of het verzoek om deze evaluatie te agenderen. Wel heeft de gemeenteraad er via een amendement voor gekozen om de nieuwe nota subsidiekaders voor twee jaar, in plaats van voor vier jaar, vast te stellen. Hierdoor ontstaat volgens de gemeenteraad ruimte om het subsidiebeleid af te stemmen op de nog vast te stellen missie en visie van Montferland.

Discussie over subsidies wel gewenst

Ook al is de evaluatie van de subsidienota niet geagendeerd en door de gemeenteraad voor kennisgeving aangenomen, geven de portefeuillehouders aan dat er bij de gemeenteraad en het college behoefte bestaat om met elkaar discussie te voeren over vraagstukken als: 'Waarom willen we subsidie geven?', 'Wat willen we ermee bereiken?' en 'Waarin investeren wij als gemeente en wat is de verantwoordelijkheid van de samenleving zelf?' Een dergelijke discussie is tot op heden niet gevoerd.

5.2 Informatiebehoefte van de gemeenteraad

Op 15 maart en 10 mei 2021 heeft een tweetal werkbijeenkomsten met raadsleden en fractievolgers plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomsten is uitleg gegeven over het onderzoek, de rollen van de gemeenteraad en het college in het subsidieproces. Aan de hand van stellingen en een voorbeeld is input opgehaald over de behoefte van de deelnemers aan informatie ten einde hun kaderstellende en controlerende rol adequaat te kunnen vervullen. Opgemerkt wordt dat niet alle raadsleden hebben deelgenomen aan deze bijeenkomsten en derhalve in deze paragraaf niet kan worden gesproken van dé informatiebehoefte van de gemeenteraad *als geheel* maar er is wel een duidelijk beeld uit te herleiden.

Doeltreffendheid en doelmatigheid op hoofdlijnen belangrijk

Zo zijn de deelnemers het erover eens dat zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van subsidieverstrekking belangrijk is en dat de gemeenteraad zich niet met de uitvoering moet bezighouden maar wel over voldoende informatie dient te beschikken om zijn verantwoordelijkheden in kaderstellende en controlerende zin goed te kunnen vervullen.

⁶ Teruggave bezuinigingen n.a.v. Kerntakendiscussie in 2014 – gelijke behandeling verenigingen. Brief Welcom over bezuinigingen. Vraag over brief aan verenigingen/instellingen over bezuinigingen.

⁷ Aan REGIO8 voor het jaar 2018 een éénmalige financiële bijdrage van € 75.000, - beschikbaar te stellen.

⁸ Ondersteuning leefbaarheidsinitiatieven (OLIE) voor Greffelkamp. Aanstellen procesbegeleider i.v.m. een korting op de gezamenlijke subsidies van de instellingen Welcom, Muziekscholen, Bibliotheek Montferland.

⁹ T.b.v. Raadsvoorstel aanpassingen Algemene subsidieverordening.

¹⁰ Ingekomen brief KBO over bezwaar over procedure en toekenning subsidie leefbaarheidsinitiatieven Montferland 2018. Ingekomen brief wijkplatform de Kom over subsidieregeling ondersteuning leefbaarheidsinitiatieven 2019.

¹¹ Verzoek tot schriftelijke beantwoording vragen nav signalen van instellingen over het begrotingsvoorbehoud in de beschikking tot verlening van subsidie 2020.

Behoeftte aan informatie 'op maat' op het juiste moment

Bij de deelnemers bestaat behoefte aan overzichtelijke informatie 'op maat' over het kerndoel, wat ervoor gedaan wordt/is, hoeveel erin is/wordt geïnvesteerd. Dit start bij de effectdoelstellingen zoals die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. De informatie zou voor de kadernota beschikbaar moeten zijn, zodat deze informatie hierin nog kan worden meegenomen.

Benoemen van de goede doelstellingen

Vraag die wordt opgeworpen door de deelnemers is: Hebben wij de goede doelstellingen geformuleerd? Indicatoren zouden daar meer op moeten aansluiten. Daarbij wordt tevens opgemerkt dat het bij het bepalen van de doelstellingen van belang is je als gemeenteraad een aantal vragen te stellen:

- Waarom vinden we dit belangrijk?
- Over welke doelgroep gaat het specifiek?
- Hoeveel tijd en ruimte zijn wij bereid te geven?

Het is volgens deelnemers belangrijk om de goede doelstellingen te benoemen om de realisatie hiervan ook later te kunnen controleren.

Subsidiebudget koppelen aan kerndoelen

Ten aanzien van de middelen geven de deelnemers aan de werkbijeenkomst aan dat het goed zou zijn dat het subsidiebudget gekoppeld is aan de kerndoelen. Op hoofdlijnen en niet te gedetailleerd, maar meer dan nu. Nu zijn er te weinig knoppen om mee te kunnen sturen.

Inbreng subsidierelaties

Bijna alle gesproken subsidierelaties signaleren dat raadsleden niet altijd op de hoogte zijn van hun werkzaamheden en zijn graag bereid om de gemeenteraad hierover nader te informeren. Zo zou Welcom het fijn vinden als de gemeenteraad letterlijk een kijkje in de keuken zou komen nemen. "Het is namelijk meer dan papier dat wordt opgeleverd. Het gebeurt in de klantprocessen voor de mensen voor wie wij het doen. Welcom voert klanttevredenheidsonderzoeken uit en het zou mooi zijn als daar meer kennis van wordt genomen."

De bibliotheek nodigt regelmatig gemeenteraadsleden uit om de inhoudskant te belichten. Helaas zijn dan juist de raadsleden die men graag wil bijpraten meestal niet aanwezig. Volgens de grotere subsidierelaties leidt dit ertoe dat raadsleden de organisaties te vaak zien als kostenpost, terwijl ze juist naar de effecten zouden moeten kijken, die ze zelf als gemeenteraad hebben opgesteld.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vierde deelvraag:

4) Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de verbetering van de evalueerbaarheid op doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies in brede zin?

Dan doen wij door eerst de voornaamste conclusies op basis van de eerste 3 deelvragen op te nemen (paragraaf 6.1). Op basis daarvan komen we tot de aanbevelingen die onderwerp zijn van paragraaf 6.2.

6.1 Conclusies

Op basis van de antwoorden op door ons eerder beschreven onderzoeksvragen zijn de volgende conclusies geformuleerd:

- 1) In de basis ligt er een goed raamwerk om doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking mogelijk te maken, mits diverse belangrijke aandachtspunten worden ingevuld (zie hoofdstuk 2).
- 2) Het is onvoldoende inzichtelijk hoeveel subsidie per (cluster van) beleidsterrein(en) beschikbaar is, hoeveel hiervan in totaliteit per jaar wordt aangewend en in welke mate dit daadwerkelijk bijdraagt aan de doelrealisatie. Dit belemmert de gemeenteraad in zijn controlerende rol op het gebied van subsidieverstrekking.
- 3) De incidentele subsidieverlening voor gemeentelijke monumenten is doeltreffend én doelmatig en kan daarmee als voorbeeld dienen.
- 4) Door de keuze voor gedetailleerde subsidieregelingen is het lastig om maatwerk te bieden en worden kleinere subsidierelaties niet beoordeeld op effectiviteit, doelmatigheid en noodzaak. Dit laatste wordt nog versterkt omdat de reservepositie van subsidierelaties niet wordt beoordeeld.
- 5) Er is nog geen sprake van echt 'partnerschap' tussen de gemeente en de grotere subsidierelaties, zoals Welcom, waarin de subsidierelatie zichtbaar een proactieve rol vervult en actief, vanuit zijn specifieke expertise input levert om het gemeentelijke beleid verder te verbeteren en beleidsdoelstellingen te realiseren.
- 6) Een herijking van de visie op subsidieverstrekking, doelen en indicatoren is gewenst.
- 7) De gemeenteraad acteert vooral op casusniveau maar wil op hoofdlijnen gaan sturen.

6.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf treft u onze aanbevelingen aan. Er ligt een goede basis, maar er is nog onvoldoende grip op de subsidieverstrekking. En dit vraagt om partnerschap. Partnerschap tussen de subsidierelaties en de gemeente, maar ook partnerschap tussen de gemeenteraad, het college en organisatie. Uiteraard met instandhouding en respect voor ieders rollen en verantwoordelijkheid. Deze hoofdaanbeveling hebben we uitgewerkt in een vijftal aanbevelingen.

GEMEENTERAAD EN COLLEGE:

- 1) Kom via een interactief proces met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties tot een strategische visie. Herijk het subsidiebeleid en subsidieregelingen naar aanleiding van deze toekomstvisie met specifieke aandacht voor de doelmatigheid en het formuleren van de 'goede' doelen. Zorg daarbij voor samenhang tussen de verschillende instrumenten en maak gebruik van de expertise van subsidierelaties.**

In het rapport 'Samen Werken voor de inwoners van Montferland' (2020) gaven wij u als aanbeveling mee om via een interactief proces met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties en bestuurders te komen tot een strategische visie voor 2040. Deze aanbeveling herhalen wij hier omdat een strategische visie uw raad belangrijke houvast kan bieden bij het bepalen van de doelen waarop u wilt inzetten. De keuze van de gemeenteraad om, met het oog op de toekomstige visie en missie van Montferland, de Kadernota Subsidiebeleid voor twee jaar vast te stellen (in plaats van vier), biedt enerzijds de mogelijkheid om de wens op hoofdlijnen te sturen vorm en inhoud te geven en anderzijds om de visie op subsidieverstrekking, doelen en indicatoren te herijken.

Vragen die hierbij aandacht verdienen, zijn:

- Waarom willen wij subsidie geven?
Wat willen wij daarmee bereiken?
- Waarom vinden we dat belangrijk?
- Waarin investeren wij als gemeente en wat is de verantwoordelijkheid van de samenleving zelf?
- Aan wie willen wij subsidie verstrekken?
- In welke mate willen wij controleren of kleinere subsidierelaties de subsidie ook daadwerkelijk nodig hebben en of de activiteiten ook daadwerkelijk conform zijn uitgevoerd?
- Hoeveel geld hebben wij daar per beleidsterrein voor over?
- Welke informatie heeft de gemeenteraad nodig om te kunnen bepalen dat de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend merkbaar bijdragen aan de beoogde doelstellingen en effecten?

- 2) Werk hierbij vanuit de visie dat niet alles meetbaar, maar wel merkbaar is.**

Gezien de aard van het werk, is het bij sommige subsidierelaties zoals Welcom moeilijk vooraf alles in prestatie-indicatoren en doelen te gieten. Met als gevolg dat subsidieverstrekking op output in plaats van op resultaat plaatsvindt. In zulke situaties is het zinvoller om te onderzoeken op welke wijze kan worden vastgesteld of een subsidierelatie merkbaar heeft bijgedragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Stel grote subsidierelaties periodiek, bijvoorbeeld met behulp van een tweejaarlijkse evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verstrekte subsidie, in staat om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad, niet alleen via de evaluatie, maar ook in de vorm van persoonlijk contact, bijvoorbeeld door een presentatie aan de raad.

- 3) Zet in op de doorontwikkeling van partnerschap met subsidierelaties, beginnend bij Welcom.**

Subsidierelaties beschikken over expertise op het specifieke terrein waarop zij actief zijn. Partnerschap met vooral de grotere subsidierelaties kan daardoor een belangrijke bijdrage leveren aan het formuleren en realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Hierbij past ook het

verstrekken van een meerjarige subsidie. Dat creëert zekerheid en continuïteit voor Welcom en de gemeente.

Gezien de omvang van de subsidie aan Welcom en de betrokkenheid van deze stichting bij de gemeente op tal van beleidsterreinen ligt voor de hand om met deze subsidierelatie te beginnen. Dat vraagt niet alleen om transparantie, verantwoording (tellen en vertellen) en een proactieve houding van Welcom, maar ook om het geven van vertrouwen, ruimte en het openstaan voor informatie en ideeën van Welcom vanuit het college, de organisatie én de gemeenteraad. Het is daarbij belangrijk dat de gemeente hierin de regie neemt. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de gemeente het WAT bepaalt en aan Welcom vraagt om het HOE uit te werken en dit niet van tevoren voor te schrijven. De gemeente bepaalt het WAT: de inhoudelijke en financiële kaders en de beoogde effecten, die met de input van belangrijke stakeholders waaronder Welcom tot stand zijn gekomen. Welcom krijgt voldoende ruimte om, vanuit eigen expertise, activiteiten voor te dragen die, binnen het financiële kader, het beste bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen (het HOE). Welcom dient in de subsidieaanvraag op heldere wijze weer te geven op welke wijze de activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De gemeente bepaalt uiteindelijk of zij hiervoor subsidie beschikbaar stelt. Hierdoor worden zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid gediend.

COLLEGE (EN ORGANISATIE):

4) Zorg voor (doelmatige) samenhang tussen de verschillende instrumenten.

Koppel een subsidiebudget aan (een cluster van) kerndoelen. Op hoofdlijnen, maar wel dusdanig dat inzicht bestaat tussen de beleidsdoelstellingen en het subsidiebudget dat u hiervoor beschikbaar stelt (binnen door de raad bepaalde kaders). Zorg vervolgens voor een consistente, transparante en 1-op-1 doorvertaling naar de andere instrumenten (programmabegroting, jaarstukken, subsidieregelingen, subsidieplafonds en subsidieregisters). Neem het subsidieregister inclusief totaaloverzicht per subsidieregeling als bijlage op bij de jaarstukken. Hiermee wordt de gemeenteraad in staat gesteld zijn controlerende en kaderstellende rol beter uit te oefenen.

5) Houd een vinger aan de pols bij de subsidies die direct worden vastgesteld; zoek bij de evaluatie van subsidieregelingen naar een gezonde balans tussen eenvoud en maatwerk voor een doelmatige en doeltreffende subsidieverstrekking.

Vergewis u als college ervan dat de subsidiemiddelen ook voor de kleinere subsidierelaties goed besteed worden. Dit kan bijvoorbeeld door het houden van steekproeven en door de reservepositie van hen periodiek te beoordelen. Schenk bij de evaluatie van de subsidieregelingen aandacht aan het creëren van een goede balans tussen de mogelijkheid om maatwerk te bieden enerzijds en het zorgen voor eenvoud van afhandeling anderzijds.

Bijlage 1: Reactie van het college van B & W



Rekenkamercommissie Montferland
t.a.v. mevrouw E.H.A. Peters, secretaris
per email: rekenkamercommissie@montferland.info

Behandeld door:	Dhr. R.J.M. Koekkoek	Telefoonnummer:	0316-291391
Ons kenmerk:	21uit13543	Behorend bij:	
Uw kenmerk:	-	Datum:	16 november 2021
Bijlage(n):	-	Uw brief van:	25 oktober 2021

Onderwerp: Bestuurlijke reactie deelrapport "Gesubsidieerd Partnerschap"

Geachte Rekenkamercommissie,

Hartelijk dank voor het toezenden van het deelrapport "Gesubsidieerd Partnerschap". Deze hebben wij met belangstelling gelezen. U verzoekt ons om een bestuurlijke reactie en deze treft u hierna aan.

Wij hebben kennisgenomen van de conclusies en aanbevelingen en zullen hier achtereenvolgens op reageren.

Conclusies

- 1) *"In de basis ligt er een goed raamwerk om doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking mogelijk te maken, mits diverse belangrijke aandachtspunten worden ingevuld (zie hoofdstuk 2)."*
Deze aandachtspunten betreffen:
 - a. *"Een verplichting om langlopende subsidierelaties periodiek te evalueren is niet in de verordening opgenomen en dit maakt ook geen onderdeel uit van de onderliggende werkprocessen of werkdocumenten. Ook een periodieke evaluatie van de doelmatigheid per subsidierelatie is niet aangetroffen."*

Reactie:

Deze aanbeveling uit het rapport van de rekenkamercommissie van oktober 2014 is niet overgenomen. Wel is overgenomen de aanbeveling om de model Algemene Subsidieverordening van de VNG uit 2013 over te nemen. Dit model kent een dergelijke bepaling niet. Daarbij is overwogen dat de Algemene Wet bestuursrecht in artikel 4.24 reeds voorschrijft dat éénmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van het subsidiebeleid. In feite is hiermee de noodzaak onderkend en vastgelegd om periodiek een debat te voeren over de effecten van het subsidiebeleid.

Art. 4.24 AWB: "Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald."

De vaststelling dat het evalueren van langlopende subsidierelaties geen onderdeel uitmaakt van de onderliggende werkprocessen en werkdocumenten kan eveneens niet worden onderschreven. Hierbij is van belang om nader te duiden wat wij

verstaan onder het "evalueren van langlopende subsidierelaties". De maatschappelijke effectdoelen die worden beoogd met het instrument subsidieverstrekking worden door de gemeenteraad vastgesteld en neergelegd in kadernota (nota subsidiebeleid). De uitwerking in subsidiabele activiteiten en grondslagen voor de bepaling van de hoogte van de subsidies is neergelegd in de subsidieregelingen (door het college vastgesteld op grond van artikel 3 van de ASV).

De door de gemeenteraad vastgestelde effectdoelen zijn vertaald in de subsidieregelingen en zijn letterlijk overgenomen in de toelichting bij deze regelingen. Eénmaal per vier jaar wordt geëvalueerd of de activiteiten hebben bijgedragen aan het realiseren van het beoogde maatschappelijke effecten, en jaarlijks wordt door of namens het college beoordeeld of de subsidiabele activiteiten waarvoor subsidie is verleend ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Het is juist dat bij de vaststelling van subsidies primair wordt beoordeeld of de activiteiten waarvoor subsidie is verleend daadwerkelijk hebben plaatsgevonden. Met name bij de subsidieverstrekking aan de grotere welzijnspartijen wordt daarnaast gevraagd te rapporteren omtrent de mate waarin de activiteit heeft bijgedragen aan het door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke effect. Dergelijke rapportages zijn niet direct van invloed op de vaststelling van de hoogte van de subsidie, maar kunnen bij de vierjaarlijkse evaluatie wel leiden tot een heroverweging van de subsidiabele activiteiten, en dus tot een bijstelling van de subsidieregelingen. Daarnaast is het vanzelfsprekend dat in de loop van de tijd de gemeente andere prioriteiten gaat stellen m.b.t het subsidiebeleid. Dit leidt tot andere maatschappelijke effectdoelen en dus ook tot andere activiteiten. In de praktijk zien wij dat ook. Het takenpakket van organisaties als bv. Welcom is niet meer te vergelijken met het takenpakket van begin van deze eeuw.

- b. *"Het is niet mogelijk om op basis van de programmabegroting een link te leggen tussen de subsidieregelingen en de door de raad hiervoor beschikbaar gestelde middelen. Er wordt wel jaarlijks een subsidieregister vastgesteld maar dat is niet opgenomen in de programmabegroting of jaarstukken. Het subsidieregister is niet gegroepeerd per programma en is niet voorzien van (sub)totalen. Jaarlijks worden er in principe subsidieplafonds vastgesteld maar dat gebeurt separaat van het subsidieregister, waardoor niet duidelijk wordt in welke mate de subsidieplafonds zijn bereikt."*

Reactie:

Deze constatering is op zich juist. De subsidieregelingen bevatten een uitwerking van de door de gemeenteraad vastgestelde maatschappelijke effectdoelen in concrete subsidiabele activiteiten, en de wijze waarop de hoogte van de subsidies daarvoor worden berekend. De programmabegroting bevat op programmaniveau de hoofpunten van beleid, uitgewerkt in de bekende drie w-vragen ("Wat willen we bereiken", "Wat gaan we daarvoor doen" en "Wat mag dat kosten"). De programmabegroting strekt zich uit over het gehele gemeentelijke spectrum van taken en aandachtvelden terwijl de subsidieregelingen zich beperken tot het instrument subsidieverstrekking. Anders gezegd het zijn instrumenten met een geheel verschillende indeling, doelstelling en benadering.

Naar aanleiding van het advies van de rekenkamercommissie uit 2014 hebben wij een subsidieregister vastgesteld dat voor een ieder te raadplegen valt op de website van de gemeente. Deze aanbeveling vloeide primair voort uit de wens om de uitvoering van het subsidiebeleid meer transparant te maken. In het register zijn daarom op jaarbasis alle besluiten opgenomen tot subsidieverlening en subsidievaststelling. Het register is tot nu toe niet gebruikt als beheersinstrument of als instrument voor de bewaking van de subsidieplafonds. Dit heeft overigens nog nimmer geleid tot overschrijding van de subsidieplafonds. Niettemin willen wij wel nagaan of het mogelijk is het subsidieregister anders in te delen zodat het meer dienstig kan zijn voor de uitoefening van de controlerende taak van de gemeenteraad.

- c. *"Er is (nog) geen checklist waarmee op dossierniveau bij de beoordeling van een verzoek tot subsidieverlening en bij de vaststelling, controleerbaar kan worden*

vastgesteld dat de subsidieregeling aantoonbaar is nagelopen en eventuele afwijking van de subsidieverlening in onderling overleg heeft plaatsgevonden."

Reactie:

Naar aanleiding van de herziening van de subsidiemethodiek met ingang van 2016 hebben wij destijds uitvoerig stilgestaan bij het proces van subsidieverstrekking met alle medewerkers die met de uitvoering van het subsidiebeleid waren belast. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een document waarin voor zowel het proces van subsidieverlening als het proces van subsidievaststelling een procesomschrijving is opgesteld. Daarbij zijn tevens de benodigde modelbeschikkingen aan het modellenboek toegevoegd. Reden hiervan was primair te borgen dat de uitvoering van het subsidiebeleid in de organisatie op gelijkvormige wijze zou gaan plaatsvinden. Daarnaast hebben wij het merendeel van de aanvragen en afhandeling van subsidies gedigitaliseerd waardoor behandelend medewerkers automatisch de te toetsen punten moeten meenemen in de afhandeling van de aanvragen. Tenslotte kan worden opgemerkt dat jaarlijks interne controle plaatsvindt op de juiste uitvoering van de vastgestelde werkprocessen. Ook de accountant heeft de subsidieverstrekkings in haar scope zitten. Het resultaat van deze interne controle geeft ons de overtuiging dat de vastgestelde werkprocessen juist worden toegepast in onze organisatie.

- d. *"Met betrekking tot de budgetsubsidies blijkt uit het dossieronderzoek en gevoerde gesprekken dat de ambtelijke organisatie het over het algemeen lastig vindt om de regie te nemen en zich niet te laten leiden door instellingen in de doelstellingen en prijsbepalingen. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van een regionale bekostigingssystematiek op basis van inwoneraantal in plaats van op activiteitsniveau, of omdat de kosten van activiteiten voor een groot deel uit huisvestings- en personeelskosten bestaan en derhalve als niet beïnvloedbaar worden beoordeeld."*

Reactie:

In geval van regionale bekostigingssystematieken hebben we geen keuze dan om ons te houden aan regionale afspraken indien we ons als gemeente hieraan hebben gecommitteerd. Met betrekking tot de budgetsubsidies is er sprake van toetsing van activiteiten aan beleidsdoelstellingen zowel vooraf bij de verlening als achteraf bij vaststelling. Hierbij wordt het inhoudelijk gesprek gevoerd en in die zin pakt de ambtelijke organisatie de regie. Het is een gegeven dat instellingen een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van personeel en ten aanzien van vaste lasten zoals huisvesting. Dat is inherent aan de werksoort.

- e. *"Uit de gesprekken met de subsidierelaties blijkt dat er niet altijd duidelijkheid bestaat over de beoogde doelstellingen van de subsidie."*

Reactie:

In relatie tot de grote instellingen zijn de gesubsidieerde activiteiten onlosmakelijk verbonden met (beleids)doelstellingen en wordt hierover het gesprek gevoerd. In sommige gevallen dienen activiteiten meerdere doelen en dat is mogelijk niet altijd helder. Bij de kleinere subsidies ligt dit anders. We beschouwen activiteiten van bijvoorbeeld culturele verenigingen en sportclubs als waardevol voor de samenleving. Daar zijn niet altijd heldere beleidsdoelstellingen aan verbonden, maar we willen deze activiteiten subsidiëren om hun waarde voor de gemeenschap. Opgemerkt wordt dat de beleidsdoelen die de gemeenteraad heeft vastgesteld één op één zijn overgenomen in de subsidieregelingen. Dit geldt ook voor de kleinere subsidies zoals bij sport en culturele verenigingen.

- f. *"Bij collegebesluiten tot vaststelling van de subsidies van de grotere instellingen wordt wel verwezen naar de effectdoelen, maar het betreft geen evaluatie van de subsidiëring van de organisatie op de doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid."*

Reactie:

Bij de beoordeling van aanvragen tot subsidievaststellingen wordt naast effectdoelen ook gekeken naar doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit is onderdeel van het werkproces. Het klopt dat dit in de collegebesluiten niet altijd goed zichtbaar is.

- 2) *"Het is onvoldoende inzichtelijk hoeveel subsidie per (cluster van) beleidsterrein(en) beschikbaar is, hoeveel hiervan in totaliteit per jaar wordt aangewend en in welke mate dit daadwerkelijk bijdraagt aan de doelrealisatie. Dit belemmert de gemeenteraad in zijn controlerende rol op het gebied van subsidieverstrekking."*

Reactie:

Wij zijn van mening dat de term (cluster van) beleidsterreinen nadere duiding behoeft. Wij gaan ervan uit dat de rekenkamercommissie hiermee doelt op de indeling van de subsidies zoals neergelegd in de kadernota en de subsidieregelingen. In principe is het geëigende moment voor de gemeenteraad om haar controlerende rol uit te voeren de vaststelling van de kadernota (doelstellingennota voor het subsidiebeleid) en de vierjaarlijkse evaluatie van de bereikte maatschappelijke effecten. Tevens is van belang de behandeling van de documenten die aan de raad worden aangeboden in het kader van de budgetcyclus. Wij kunnen ons voorstellen dat in de cyclus een expliciete monitor omtrent de uitvoering van het subsidiebeleid wordt opgenomen. De inhoud van een dergelijke monitor zullen wij bespreken met de auditcommissie. Wellicht valt hier een koppeling te maken met een gewijzigde opzet van het subsidieregister.

- 3) *"De incidentele subsidieverlening voor gemeentelijke monumenten is doeltreffend én doelmatig en kan daarmee als voorbeeld dienen."*

Reactie:

Waarvan akte.

- 4) *"Door de keuze voor gedetailleerde subsidieregelingen is het lastig om maatwerk te bieden en worden kleinere subsidierelaties niet beoordeeld op effectiviteit, doelmatigheid en noodzaak. Dit laatste wordt nog versterkt omdat de reservepositie van subsidierelaties niet wordt beoordeeld."*

Reactie:

De kleinere subsidies vertegenwoordigen een maatschappelijke waarde. Activiteiten zoals muziekverenigingen, toneelclubs en seniorenverenigingen voorzien in een behoefte van ontmoeting, sociale samenhang en zingeving. We hebben de subsidieregeling hiervoor tot een eenvoudig administratief proces gemaakt.

- 5) *"Er is nog geen sprake van echt 'partnerschap' tussen de gemeente en de grotere subsidierelaties, zoals Welcom, waarin de subsidierelatie zichtbaar een proactieve rol vervult en actief, vanuit zijn specifieke expertise input levert om het gemeentelijke beleid verder te verbeteren en beleidsdoelstellingen te realiseren."*

Reactie:

Het onderzoek ging over de periode 2018/2019. Sindsdien zijn er stappen gezet om tot een betere samenwerkingsrelatie te komen. Zo is in de subsidieaanvraag de relatie tussen de doelstellingen, de activiteiten en het beoogde resultaat beter zichtbaar gemaakt. Verder is er meer tijd ingeruimd om de aanvraag te toetsen aan de actualiteit en deze aan te laten sluiten bij de programmabegroting. Hierover wordt het gesprek gevoerd met vakambtenaren en (uitvoerende) medewerkers van Welcom waarbij er een wisselwerking is over feiten en expertise. In de praktijk is er wekelijks afstemming op beleids- en uitvoerend niveau tussen medewerkers van gemeente en Welcom.

Bij het opstellen van het "Verbindend Kader Sociaal Domein" is uitvoerig gesproken met een delegatie vanuit Welcom. Daarin heeft Welcom vanuit het eigen vakmanschap kunnen aangeven hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

- 6) *"Een herijking van de visie op subsidieverstrekking, doelen en indicatoren is gewenst."*

Reactie:

Wij kunnen deze vaststelling onderschrijven. Zoals al eerder aangegeven maakt een dergelijke herijking al sedert 2016 vast onderdeel uit van het instrumentarium dat wij inzetten voor een actueel en relevant gemeentelijk subsidiebeleid. Naast het feit dat de Algemene Wet bestuursrecht een dergelijke herijking voorschrijft zijn wij van oordeel dat hiermee de beleidsbepalende en controlerende rol van de gemeenteraad tot uiting komt. Wel willen wij de kanttekening maken dat wij een periode van 4 jaar om tot uitvoering van het beleidskader te komen willen handhaven. De gemeenteraad heeft de huidige kadernota slechts voor een periode van twee jaar vastgesteld om een nadere afweging hieromtrent op kortere termijn te kunnen maken. Deze periode is naar onze mening te kort om goed te kunnen beoordelen of de uitgevoerde activiteiten voldoende hebben bijgedragen aan het beoogde maatschappelijke effect. Het voorliggende rapport van de rekenkamercommissie lijkt deze noodzaak ook niet te onderbouwen. Wij pleiten er daarom voor de werkingssfeer van de huidige kadernota te verlengen met twee jaar zodat de oorspronkelijk bedoelde termijn van vier jaar voor de huidige subsidienota zal gelden. Ruim voor de afloop van de geldigheidstermijn willen wij de nieuwe gemeenteraad dan een startnotitie aanbieden waarin wij voorstellen zullen doen voor een integrale aanpak van de voorgestelde herijking van het beleid.

- 7) *"De gemeenteraad acteert vooral op casusniveau maar wil op hoofdlijnen gaan sturen."*

Reactie:

We willen graag onze bijdrage leveren aan de raad zodat zij beter op hoofdlijnen kan sturen.

Aanbevelingen

Aan gemeenteraad en college:

- 1) *"Kom via een interactief proces met inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties tot een strategische visie. Herijk het subsidiebeleid en subsidieregelingen naar aanleiding van deze toekomstvisie met specifieke aandacht voor de doelmatigheid en het formuleren van de 'goede' doelen. Zorg daarbij voor samenhang tussen de verschillende instrumenten en maak gebruik van de expertise van subsidierelaties."*

Reactie:

Deze aanbeveling kunnen we onderschrijven. Het opstellen van een strategische visie maakt zoals eerder opgemerkt onderdeel uit van het vaste werkproces rondom het subsidiebeleid van de gemeente. Vanzelfsprekend zullen wij bij de voorbereiding van die strategische visie rekening houden met relevante koersbepalende visies die uit andere hoofde door de gemeenteraad zijn vastgesteld. In het aan de gemeenteraad aan te bieden plan van aanpak zullen wij aangeven hoe wij belanghebbende partijen bij de voorbereiding van de visie zullen betrekken. Als u ons voorstel overneemt om de werkingsduur van de huidige subsidienota met twee jaar te verlengen verschaft dit de mogelijkheid om op basis van een goede evaluatie van het huidige beleid nieuwe keuzen te kunnen maken.

- 2) *"Werk hierbij vanuit de visie dat niet alles meetbaar, maar wel merkbaar is."*

Reactie:

Deze aanbeveling kunnen we onderschrijven. We herkennen de constatering dat bij subsidierelaties in het sociaal domein het moeilijk is de maatschappelijke effecten inzichtelijk te maken. We staan open voor de suggestie om grote subsidierelaties, bijvoorbeeld om de twee jaar een verantwoording te laten afleggen aan de raad door middel van een combinatie van cijfers, metingen, verhalend en beeldmateriaal.

- 3) *"Zet in op de doorontwikkeling van partnerschap met subsidierelaties, beginnend bij Welcom."*

Reactie:

Deze aanbeveling kunnen we onderschrijven. Indien de raad ermee instemt, kunnen we een meerjarige subsidie verstrekken aan Welcom.

We kunnen ons vinden in de voorgestelde regierol vanuit gemeente: de gemeente bepaalt de inhoudelijke- en financiële kaders en de beoogde effecten. We willen Welcom ruimte geven om vanuit de eigen expertise de HOE-vraag te beantwoorden op de WAT-vraag van de gemeente. Hiermee kunnen we de bestaande samenwerkingsrelatie verder doorontwikkelen.

Aan college (en organisatie):

- 4) *"Zorg voor (doelmatige) samenhang tussen de verschillende instrumenten."*

Reactie:

Het huidige instrumentarium en de toepassing hiervan vertoont naar onze mening wel degelijk een logische en doelmatige samenhang. Wij zullen we met een voorstel naar de auditcommissie komen om de inzichtelijkheid van de uitvoering van het subsidiebeleid voor de gemeenteraad te verbeteren.

- 5) *"Houd een vinger aan de pols bij de subsidies die direct worden vastgesteld; zoek bij de evaluatie van subsidieregelingen naar een gezonde balans tussen eenvoud en maatwerk voor een doelmatige en doeltreffende subsidieverstrekking."*

Reactie:

Subsidies die direct worden verleend en vastgesteld betreffen over het algemeen subsidies voor activiteiten met een enkelvoudige doelstelling die niet aan grote wijzigingen onderhevig zijn. Aan deze activiteiten kan zeker een maatschappelijk effectdoel worden gehangen. Dit is in het verleden ook gebeurd. Echter deze activiteiten voegen aan de lokale samenleving vooral een bepaalde maatschappelijke waarde toe. Bij een evaluatie kan natuurlijk worden beoordeeld of de dan zittende gemeenteraad nog steeds hetzelfde belang hecht aan die maatschappelijke waarde. Hiermee kan dan rekening worden gehouden bij de uitwerking in de subsidieregelingen. Verder zijn wij van mening dat wij voor deze subsidies de administratieve lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de gemeente blijvend moeten beperken.

Overeenkomstig onze ingezette lijn stellen wij voor dat, nadat het eindrapport door de gemeenteraad is behandeld, we gezamenlijk (de raad, het college en de organisatie) de conclusies en aanbevelingen gaan bespreken. Belangrijke vragen kunnen dan gezamenlijk worden beantwoord.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Montferland,
De secretaris, De burgemeester,

drs. M.J.J. Wagener

H.H. de Vries

Bijlage 2: Nawoord rekenkamercommissie

In dit nawoord wil de Rekenkamercommissie Montferland kort ingaan op de bestuurlijke reactie.

Wij constateren dat het college in haar zienswijze alle aanbevelingen overneemt maar stellen vast dat het zich minder herkent in de conclusies. Dit bevreemdt ons temeer dat de aanbevelingen voortkomen uit de conclusies. Verder stellen we dat het gehanteerde onderzoeksdesign een combinatie is van een kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling en geeft hiermee een zo representatief en plausibel mogelijk beeld. Dit met gebruikmaking van diverse bronnen, verschillende data, eigen onderzoek en een procesevaluatie. In de wetenschappelijke literatuur wordt dit triangulatie genoemd. Wij hebben hierdoor onze conclusies en aanbevelingen adequaat onderbouwd.

Daarnaast geeft het college aan dat het rapport veel nuttige input biedt om een vervolg te geven aan het verder optimaliseren (efficiency) van de huidige en toekomstige subsidieverstrekingen in waarbij in samenspraak met de subsidiënten de effectiviteit van deze subsidies nog verder wordt bezien en dit ook te verwoorden in de collegebesluiten.

Het doet ons goed dat het college aangeeft dat het bij de subsidieverstreking aan de grotere welzijnspartijen vraagt te rapporteren over mate waarin de activiteit heeft bijgedragen aan het door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke effect. Echter zoals wij in het rapport aangeven kan deze werkwijze ook worden verbreed naar andere subsidiënten.

Wij merken verder op dat wij in het rapport ten aanzien van kleine subsidiënten ook aandacht vragen op het gebied van doelmatigheid. Bijvoorbeeld door steekproefsgewijs te onderzoeken in welke mate de subsidiënten de subsidie ook daadwerkelijk nodig hebben om uitvoering te kunnen geven aan hun activiteiten. Het college vraagt om verduidelijking van de term '(cluster van) beleidsterreinen'. Dit hebben wij bewust niet nader ingevuld. Het is aan de gemeenteraad om, in overleg met het college, het detailniveau nader in te vullen. Hierbij kan inderdaad bijvoorbeeld gedacht worden aan subsidieregelingen, maar ook aan beleidsthema's op basis van de strategische visie. Naar aanleiding van de opmerking van het college over de subsidiemethodiek onderschrijven wij de aanwezigheid van modellenboek en interne werkprocessen, maar wij missen hierin checklisten die in het dossier kunnen worden bijgevoegd, waaruit zichtbaar blijkt dat de aanvraag en verantwoording van de subsidie aan de van toepassing zijnde regels zijn getoetst.

We zijn blij met de reactie van het college dat het tevens het register als beheersinstrument of als instrument voor de bewaking van de subsidieplafonds verder wil gaan bezien. Voorts onderschrijven we het voorstel van het college om in de cyclus een expliciete monitor omtrent de uitvoering van het subsidiebeleid op te nemen. De inhoud van een dergelijke monitor kan inderdaad worden besproken met de auditcommissie. Wellicht valt hier zoals het college in haar reactie beschrijft een koppeling te maken met een gewijzigde opzet van het subsidieregister.

De Rekenkamercommissie Montferland ziet verder uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad. Tot slot willen wij alle betrokken collegeleden, medewerkers van de ambtelijke organisatie en de externe stakeholders bedanken voor de medewerking aan het rekenkameronderzoek.

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

Documenten vanuit de gemeente Montferland, inclusief bijbehorende collegebesluiten en raadsbesluiten:

- Rekenkamerrapport "Subsidie: doel of instrument" (november 2014).
- Samenvatting themavergadering gemeenteraad Montferland inzake subsidiebeleid (juni 2015).
- Kadernota subsidiebeleid 2016-2019 (oktober 2015), inclusief amendement en raadsbrief en besluit tot verlenging met 2 jaren (maart 2017).
- Evaluatie kadernota subsidiebeleid 2016-2019 (juli 2019).
- Nota Subsidiekaders Montferland 2021 en 2022 (november 2020), inclusief amendement.
- Algemene subsidieverordening inclusief toelichting; oktober 2015
- Aangepaste subsidieverordening inclusief toelichting; december 2017.
- Subsidieregelingen 2018, 2019 en 2020: Jeugd en aansluiting op onderwijs, Bevordering Gezonde Leefstijl, Cultuur, Leefbaarheidsinitiatieven, Ondersteuning bij Maatschappelijke Participatie, Monumenten en Landschapselementen, Recreatie en Toerisme.
- Subsidierregisters 2018, 2019, 2020 en 2021.
- Programmabegrotingen 2018, 2019 en 2020.
- Bestuursrapportages 2018, 2019 en 2020.
- Jaarstukken 2019 en 2020.
- Interne werkprocedures en interne controleplannen en verslagen 2019 en 2020.

Subsidiedossiers over de subsidiejaren 2018 en 2019 van:

- Stichting Welcom
- Basisbibliotheek Montferland
- Kinderopvang Humankind
- Stichting Achterhoek toerisme
- GGNet preventie (2018)
- Dorpsraad Braamt
- Drumfanfare St. Martinus Greffelkamp
- Voetbalvereniging DVC 26
- Voetbalvereniging SV Kilder
- Particulier instandhouding gemeentelijk monument (2018)

Bijlage 4: Het normen- en analysekader

De bevindingen in dit onderzoek zijn getoetst aan onderstaand normen- en analysekader:

1) Status aanbevelingen rekenkameronderzoek 'Subsidie doel of instrument?'

Onderzoek naar de doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de Gemeente Montferland uit 2014, uitgevoerd door de rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland. De aanbevelingen uit dit rapport zijn opgenomen in een format Nazorgonderzoek dat aan de ambtelijke organisatie en griffie is voorgelegd om de status van de aanbevelingen op in te vullen.

Normenkader: Status aanbevelingen rekenkameronderzoek 'Subsidie doel of instrument?'

- 1) Zorg voor een actueel en eenduidig subsidiebeleid:
 - a. Stel een nieuwe Algemene Subsidie Verordening op die voldoet aan Europese regelgeving en Awb. Gebruik de VNG-modelverordening 2013 als voorbeeld. Let erop dat het alle beleidsterreinen omvat waarop de gemeente Montferland subsidies verstrekt. Neem in de verordening op dat langlopende subsidiërelaties periodiek geëvalueerd worden. Overweeg in de Verordening het verplicht stellen van een subsidieregister bij de Programmabegroting.
 - b. Overweeg een nota subsidiebeleid op te stellen.
Met een dergelijke nota geeft de gemeenteraad aan wat ze in het algemeen beoogt met subsidiëring als middel en kan ze de basis leggen voor een meer uniforme, logische en effectieve werkwijze. Ook kan hier beter de verhouding tussen het middel subsidiëring en het bereiken van de doelstellingen en de kerntaken van de gemeente belegd worden. Deze nota zou o.a. uniforme definities kunnen geven van welke soorten subsidies de gemeente verstrekt. Pas indien door de gehele organisatie uniforme definities van (incidentele, structurele, budget-) subsidie gebruikt worden, zal het mogelijk zijn een overzicht te krijgen op basis waarvan de raad kan beslissen.
 - c. Breng structuur aan in verordeningen en regelingen
Als er naast de ASV en de nota Subsidiebeleid nog nadere verordeningen en regelingen nodig zijn, zorg er dan voor dat deze zich op een logische wijze met elkaar verhouden en uniform zijn wat betreft definities en werkwijze. Maak bij elke soort subsidie ook duidelijk wat de gemeente verwacht: een activiteit, een prestatie een gemeentelijk doel of een maatschappelijk effect. Zorg dan vervolgens voor een logisch toetsings- en verantwoordingskader dat past bij het beoogde resultaat en de ingezette vorm van subsidie.
- 2) Zorg dat de uitvoering plaatsvindt conform de vastgelegde werkwijze:
 - a. Stel een interne werkwijze vast voor de uitvoering van de subsidieregels
Deze is gebaseerd op de ASV dan wel Kaderverordening en eventueel de nota subsidiebeleid en betreft de uniforme werkwijze voor alle beleidsterreinen. Het doel is dat de behandelwijze van subsidies controleerbaar op gelijke wijze geschiedt, ongeacht door welke medewerker deze in behandeling is. Neem de evaluatie hierin op.
 - b. Zorg per subsidieregeling voor een helder toetsingskader aan de hand waarvan bij verlening en vaststelling van een subsidie getoetst kan worden en toets ook aantoonbaar volgens dit kader. Maak gebruik van zogenoemde checklists aan de hand waarvan alle toetsingscriteria van een subsidieregeling aantoonbaar nagelopen worden. Hiermee wordt voorkomen dat aanvragen verschillend behandeld worden. Tevens wordt voorkomen dat ten onrechte subsidie wordt verleend.
Geef bij de vaststelling van de subsidie bij iedere afwijking ten opzichte van de subsidieverlening aan in hoeverre dit in overleg met de gemeente is geschied en of dit al dan niet leidt tot een aanpassing van het subsidiebedrag.
 - c. Zorg voor een betere afstemming tussen de beleidsafdelingen en de afdeling financiën.
De afdeling financiën (middelen) is bij uitstek geschikt als waakhond dat alle beleidsafdelingen uniform werken. Voorkomen dient te worden dat er verschillen ontstaan tussen de wijze waarop een subsidie geboekt wordt en de wijze waarop deze inhoudelijk wordt verantwoord.
- 3) Zorg voor een beter inzicht in de effecten van het subsidiebeleid:
 - a. Neem de regie
Laat je niet leiden door de gesubsidieerde instellingen in doelstellingen en prijsbepalingen, maar bepaal als gemeente zelf wat je wilt bereiken en hoeveel je over hebt om dat doel te bereiken. Zorg vooraf met de gesubsidieerde instelling voor wederzijdse duidelijkheid over beoogde doelstellingen per subsidie.
 - b. Evalueer periodiek (per gesubsidieerde instelling) of beoogde doelstellingen bereikt worden
Evalueer periodiek of de vooraf vastgestelde doelstellingen behaald worden met het instrument van subsidieverlening.

Evalueer periodiek langlopende subsidierelaties op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Maak gebruik van de mogelijkheid om bij de vaststelling van een budgetsubsidie deze lager vast te stellen, indien de gesubsidieerde instelling niet geleverd heeft wat vooraf was afgesproken.

Controleer jaarlijks hoeveel staatssteun een organisatie in totaal krijgt.

c. Zorg voor een open speelveld

Geef op de gemeentelijk website alle mogelijke subsidies van de gemeente aan. Dit geeft naast de nodige openheid, de kans op een betere prijs-kwaliteitverhouding, doordat er meer partijen met voorstellen kunnen inschrijven.

2) De uitvoering in de praktijk

De subsidieaanvraag bevat een evaluatieplan. Daarin worden keuzes gemaakt in de manier waarop de activiteiten worden geëvalueerd. Deze keuzes hebben betrekking op het niveau waarop per activiteitensoort wordt geëvalueerd en op de stadia waarin de activiteiten zich bevinden. De informatie die in de verantwoording wordt gegeven over de uitvoering in de praktijk sluit aan bij de keuzes die daarvoor zijn gemaakt in het evaluatieplan in de aanvraag. De informatie die in de verantwoording wordt gegeven over het bereik van de doelgroep en de uiteindelijke effect sluit aan bij de keuzes die daarvoor zijn gemaakt in het evaluatieplan in de aanvraag.

Normenkader: Hoe wordt hier in de praktijk uitvoering aangegeven?

ALGEMEEN

- 6) In het beleidskader/de subsidieregeling zijn de doelen, doelgroep en subsidiabele activiteiten helder geformuleerd.
- 7) In het beleidskader/de subsidieregeling is beargumenteerd hoe met het subsidiëren van de activiteiten de gemeentelijke doelen worden bereikt.
- 8) In het beleidskader/de subsidieregeling is opgenomen welk budget beschikbaar is voor de realisatie van (een cluster van) maatschappelijke doelen via subsidieverstrekking.

DOELTREFFENDHEID

- 1) In de subsidieaanvraag is een plan van aanpak opgenomen waarin wordt beschreven welke activiteiten op welke wijze worden uitgevoerd. Er wordt onderbouwd hoe de aanpak aansluit bij de subdoelen, indicatoren en beoogde effecten zoals opgesteld in de subsidieregeling.
- 2) De subsidieaanvraag bevat concrete doelstellingen over het bereik van de doelgroepen en effecten die met de aanpak worden beoogd. Tevens is beschreven hoe dit zal worden geëvalueerd.
- 3) De subsidieaanvraag bevat een analyse van de huidige en toekomstige ontwikkelingen en input gericht op het vergroten van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen.
- 4) De te leveren activiteit(en) is/zijn expliciet in de verleningsbeschikking opgenomen
- 5) De inhoudelijke beoordeling hoe met de gesubsidieerde activiteit wordt bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen is voldoende navolgbaar in de verleningsbeschikking of een achterliggend document.
- 6) In de verleningsbeschikking of een achterliggend document is, indien van toepassing, een assessment opgenomen van de door de subsidierelatie gegeven input gericht op het vergroten van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen.
- 7) De subsidieverantwoording bevat een procesevaluatie waarin wordt beschreven in welke mate activiteiten zijn uitgevoerd zoals beschreven in de aanvraag. Beschreven is op welke doelgroepen de activiteiten zijn ingezet, welke activiteiten in de praktijk zijn uitgevoerd en of deze activiteiten volgens plan zijn uitgevoerd. In de subsidieverantwoording is beschreven wat de gevolgen zijn van een afwijking van de aanpak zoals beoogd. En indien van toepassing of de uitvoering heeft plaatsgevonden door daartoe bevoegde en opgeleide medewerkers.
- 8) De verantwoording bevat informatie over doeltreffendheid die aansluit bij de van tevoren opgestelde indicatoren hiervoor.

9) De verantwoording bevat aanvullend op de verantwoording van de subsidies informatie die ondersteuning kan bieden aan de gemeente om de doeltreffendheid van de beleidsdoelstellingen te verbeteren, bijvoorbeeld door: <ol style="list-style-type: none"> Cijfers over het bereik van de doelgroep in relatie tot de totale omvang van de doelgroep Cijfers over de mate van uitval en de oorzaak hiervan. Gegevens over de zelf gerapporteerde meerwaarde ten aanzien van de beoogde kerneffecten van de subsidie. Effecten vastgesteld op attitude en/of gedragsniveau via doelgroeponderzoek. Uitkomsten onderzoek naar de mate waarin de effecten meerjarig/structureel zijn.
10) De inhoudelijke beoordeling of de activiteit is gerealiseerd, is voldoende navolgbaar in de vaststellingsbeschikking of een achterliggend document.
11) De inhoudelijke beoordeling hoe met de gesubsidieerde activiteit is bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen is voldoende navolgbaar in de vaststellingsbeschikking of een achterliggend document.
12) In de vaststellingsbeschikking of een achterliggend document is een assesment van de bij de verantwoording geboden aanvullende informatie opgenomen.

DOELMATIGHEID

1) De keuze voor het instrument van subsidie en de uitwerking daarvan is doelmatig (de gemeentelijke doelstellingen worden tegen redelijke kosten bereikt).
2) In de subsidieaanvraag is transparante informatie opgenomen over de begrote kosten en de financiële dekking hiervan.
3) De uitgevoerde financiële beoordeling van de kosten en financiële dekking is voldoende navolgbaar in de verleningsbeschikking of een achterliggend document.
4) In de verantwoordingsstukken is informatie opgenomen over de gerealiseerde kosten en financiering.
5) De uitgevoerde financiële beoordeling van de gerealiseerde kosten is voldoende navolgbaar in de vaststellingsbeschikking of een achterliggend document.

3) Rol van de gemeenteraad

In de subsidieverordening en/of -regels zijn keuzes gemaakt in de doelen waar per activiteitensoort aan zou moeten worden bijgedragen. De wensen van de gemeenteraad bij het opstellen van het subsidiebeleid zijn geïnventariseerd en meegenomen bij het opstellen van het beleid en de verordening. De informatieverlening aan de gemeenteraad is adequaat. De gemeenteraad heeft een proactieve houding ten aanzien van subsidiebeleid en de doeltreffendheid daarvan.

Normenkader: Rol van de gemeenteraad

1) In de subsidieverordening en/of -regels zijn programmadoelen op adequate wijze geoperationaliseerd in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten. Beschreven is op welke doelgroepen moet worden ingezet.
2) De wensen van de gemeenteraad bij het opstellen van het subsidiebeleid zijn geïnventariseerd en afgewogen bij het opstellen van het beleid en verordening.
3) (Gesubsidieerde) instellingen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het subsidiebeleid.
4) De gemeenteraad wordt periodiek op de hoogte gebracht van doelrealisatie en de bijdrage van gesubsidieerde instellingen.
5) De gemeenteraad heeft een proactieve houding ten aanzien van subsidiebeleid en de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan door bijvoorbeeld het stellen van vragen of het als onderwerp op de agenda te plaatsen.

4. Lessen voor de verbetering van de evalueerbaarheid doeltreffendheid van subsidies

Op basis van de verkregen antwoorden op vragen 1 t/m 3 zal antwoord worden gegeven op de vierde vraag: Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken voor de verbetering van de evalueerbaarheid op doeltreffendheid van subsidies in brede zin? Hierbij zal tevens naar de verankering in de subsidieverordening worden gekeken.

Bijlage 5: Realisatie rekenkamerrapport Subsidie doel of instrument

De Rekenkamercommissie Berkelland, Bronckhorst, Lochem en Montferland heeft in 2014 een rapport uitgebracht naar aanleiding van haar onderzoek naar de doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Montferland. In deze bijlage wordt getoetst in welke mate de overgenomen aanbevelingen zijn gerealiseerd. Aan de ambtelijke organisatie en de griffie is gevraagd om een tabel nazorgmeting in te vullen en de gewenste documentatie aan te leveren. Vervolgens is deze geanalyseerd, waar gewenst extra informatie opgevraagd en vragen gesteld. In dit hoofdstuk wordt volstaan met de hoofdconclusies. Het gaat om de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor een actueel en eenduidig subsidiebeleid (paragraaf 1);
2. Zorg dat de uitvoering plaatsvindt conform de vastgelegde werkwijze (paragraaf 2);
3. Zorg voor een beter inzicht in de effecten van het subsidiebeleid (paragraaf 3).

Een **rode tekstkleur** verwijst naar elementen uit de aanbevelingen die (nog) niet geheel of volledig zijn gerealiseerd.

1. Zorg voor een actueel en eenduidig subsidiebeleid

Aanbeveling 1: Zorg voor een actueel en eenduidig subsidiebeleid

- a) Stel een nieuwe Algemene Subsidie Verordening op die voldoet aan Europese regelgeving en Awb (Algemene wet bestuursrecht).
- b) Overweeg een nota subsidiebeleid op te stellen.
- c) Breng structuur aan in verordeningen en regelingen.

*a. Stel een nieuwe Algemene Subsidie Verordening op die voldoet aan Europese regelgeving en Awb. Gebruik de VNG-modelverordening 2013 als voorbeeld. Let erop dat het alle beleidsterreinen omvat waarop de gemeente Montferland subsidies verstrekt. **Neem in de verordening op dat langlopende subsidiërelaties periodiek geëvalueerd worden. Overweeg in de Verordening het verplicht stellen van een subsidieregister bij de Programmabegroting.***

b. Overweeg een nota subsidiebeleid op te stellen.

Met een dergelijke nota geeft de gemeenteraad aan wat ze in het algemeen beoogt met subsidiëring als middel en kan ze de basis leggen voor een meer uniforme, logische en effectieve werkwijze. Ook kan hier beter de verhouding tussen het middel subsidiëring en het bereiken van de doelstellingen en de kerntaken van de gemeente belegd worden. Deze nota zou o.a. uniforme definities kunnen geven van welke soorten subsidies de gemeente verstrekt. Pas indien door de gehele organisatie uniforme definities van (incidentele, structurele, budget-) subsidie gebruikt worden, zal het mogelijk zijn een overzicht te krijgen op basis waarvan de raad kan beslissen.

c. Breng structuur aan in verordeningen en regelingen.

*Als er naast de ASV (Algemene Subsidieverordening) en de nota Subsidiebeleid nog nadere verordeningen en regelingen nodig zijn, zorg er dan voor dat deze zich op een logische wijze met elkaar verhouden en uniform zijn wat betreft definities en werkwijze. **Maak bij elke soort subsidie ook duidelijk wat de gemeente verwacht: een activiteit, een prestatie een gemeentelijk doel of een maatschappelijk effect. Zorg dan vervolgens voor een logisch toetsings- en verantwoordingskader dat past bij het beoogde resultaat en de ingezette vorm van subsidie.***

De aanbeveling is voor het grootste gedeelte opgevolgd.

Op 29 oktober 2015 heeft de gemeenteraad de kadernota subsidiebeleid en de nieuwe Algemene Subsidieverordening vastgesteld. De verordening is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In het voortraject heeft met de gemeenteraad over het subsidiebeleid een themavergadering plaatsgevonden. In de themavergadering is een duidelijke taakverdeling opgenomen tussen college en gemeenteraad en aan de gemeenteraad gevraagd op welke maatschappelijke effecten hij wil sturen (zie paragraaf 5.1). De kadernota bevat de algemene uitgangspunten voor het subsidiebeleid en de effectdoelen voor een zestal taakvelden waarvoor de gemeentelijke subsidies worden ingezet. In de nota worden ook effectindicatoren benoemd om te kunnen toetsen of en in welke mate de omschreven doelen zijn behaald. Er zijn nadere subsidieregelingen opgesteld voor de verschillende taakvelden; redelijk uniform voor wat betreft de definities en werkwijzen. Het subsidieregister (overzicht aan welke

organisaties subsidie is verleend, ter hoogte van welk bedrag en op basis van welke subsidiegrondslag) wordt jaarlijks gepubliceerd op de website.

Aandachtspunten:

- a) Een verplichting om langlopende subsidierelaties periodiek te evalueren is niet in de verordening opgenomen en dit maakt ook geen onderdeel uit van de onderliggende werkprocessen of werkdocumenten;
- b) Het subsidieregister is niet opgenomen in de programmabegroting of jaarstukken. Daarnaast valt op dat er geen link is gelegd met de subsidieplafonds, geen groepering per programma heeft plaatsgevonden en geen (sub)totalen zijn opgenomen, waardoor niet duidelijk wordt in welke mate de subsidieplafonds zijn bereikt. ;
- c) Voor budgetsubsidies ontbreekt een logisch toetsingskader in de vorm van een achterliggend document bij de beoordeling van de subsidie aanvraag en het verzoek tot subsidie vaststelling.

2. Zorg dat de uitvoering plaatsvindt conform de vastgelegde werkwijze

Aanbeveling 2: Zorg dat de uitvoering plaatsvindt conform de vastgelegde werkwijze.

- a) Stel een interne werkwijze vast voor de uitvoering van de subsidieregels.
- b) Zorg per subsidieregeling voor een helder toetsingskader aan de hand waarvan bij verlening en vaststelling van een subsidie getoetst kan worden en toets ook aantoonbaar volgens dit kader.
- c) Zorg voor een betere afstemming tussen de beleidsafdelingen en de afdeling financiën.

a. Stel een interne werkwijze vast voor de uitvoering van de subsidieregels.

Deze is gebaseerd op de ASV dan wel Kaderverordening en eventueel de nota subsidiebeleid en betreft de uniforme werkwijze voor alle beleidsterreinen. Het doel is dat de behandelwijze van subsidies controleerbaar op gelijke wijze geschiedt, ongeacht door welke medewerker deze in behandeling is. Neem de evaluatie hierin op.

*b. Zorg per subsidieregeling voor een helder toetsingskader aan de hand waarvan bij verlening en vaststelling van een subsidie getoetst kan worden en toets ook aantoonbaar volgens dit kader. **Maak gebruik van zogenoemde checklists aan de hand waarvan alle toetsingscriteria van een subsidieregeling aantoonbaar nagelopen worden.** Hiermee wordt voorkomen dat aanvragen verschillend behandeld worden. Tevens wordt voorkomen dat ten onrechte subsidie wordt verleend. **Geef bij de vaststelling van de subsidie bij iedere afwijking ten opzichte van de subsidieverlening aan in hoeverre dit in overleg met de gemeente is geschied en of dit al dan niet leidt tot een aanpassing van het subsidiebedrag.***

c. Zorg voor een betere afstemming tussen de beleidsafdelingen en de afdeling financiën.

De afdeling financiën (middelen) is bij uitstek geschikt als waakhond dat alle beleidsafdelingen uniform werken. Voorkomen dient te worden dat er verschillen ontstaan tussen de wijze waarop een subsidie geboekt wordt en de wijze waarop deze inhoudelijk verantwoord wordt.

De aanbeveling is voor het grootste gedeelte opgevolgd.

Na vaststelling van het subsidiebeleid en de subsidieverordening is voor alle medewerkers die belast zijn met de uitvoering van het subsidiebeleid een meerdaagse interne training georganiseerd. Deze training werd gegeven door een specialist op dit gebied. Daarnaast werd in 2015 een interne leidraad vastgesteld voor het afhandelen van subsidieaanvragen met gebruikmaking van het nieuwe instrumentarium. Er zijn subsidieregelingen, concept beschikkingen per subsidieregeling en een actielijst. Uit de interviews blijkt dat in de jaren 2016 t/m 2019 subsidiemedewerkers twee keer per jaar overleg hebben over de stand van zaken en eventuele noodzakelijke wijzigingen. Het is de rol van de controller om te kijken of het proces overeenkomstig regelgeving is afgewikkeld en dat er een goed controledossier ligt voor de accountantscontrole. De financieel consulent heeft meer een rol richting de toekomst: Waar liggen mogelijkheden?

Aandachtspunten:

- a) Wat (nog) ontbreekt is een checklist waarmee op dossierniveau bij de beoordeling van een verzoek tot subsidieverlening en bij de vaststelling, controleerbaar kan worden vastgesteld dat de subsidieregeling aantoonbaar is nagelopen en eventuele afwijking van de subsidieverlening in onderling overleg heeft plaatsgevonden.

3. Zorg voor een beter inzicht in de effecten van het subsidiebeleid

Aanbeveling 3: Zorg voor een beter inzicht in de effecten van het subsidiebeleid.

- a) Neem de regie.
- b) Evalueer periodiek (per gesubsidieerde instelling) of beoogde doelstellingen bereikt worden.
- c) Zorg voor een open speelveld.

a. Neem de regie.

Laat je niet leiden door de gesubsidieerde instellingen in doelstellingen en prijsbepalingen, maar bepaal als gemeente zelf wat je wilt bereiken en hoeveel je over hebt om dat doel te bereiken. Zorg vooraf met de gesubsidieerde instelling voor wederzijdse duidelijkheid over beoogde doelstellingen per subsidie.

b. Evalueer periodiek (per gesubsidieerde instelling) of beoogde doelstellingen bereikt worden

Evalueer periodiek of de vooraf vastgestelde doelstellingen behaald worden met het instrument van subsidieverlening. Evalueer periodiek langlopende subsidierelaties op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Maak gebruik van de mogelijkheid om bij de vaststelling van een budgetsubsidie deze lager vast te stellen, indien de gesubsidieerde instelling niet geleverd heeft wat vooraf was afgesproken. Controleer jaarlijks hoeveel staatssteun een organisatie in totaal krijgt.

c. Zorg voor een open speelveld.

Geef op de gemeentelijk website alle mogelijke subsidies van de gemeente aan. Dit geeft naast de nodige openheid, de kans op een betere prijs-kwaliteitverhouding, doordat er meer partijen met voorstellen kunnen inschrijven.

De aanbeveling is voor het grootste gedeelte opgevolgd.

De gemeenteraad heeft in het subsidiebeleid bepaald wat men wil bereiken en in principe worden jaarlijks per taakveld subsidieplafonds vastgesteld door het college. De gemeenteraad stelt de doelstellingen van het subsidiebeleid vast en de totale budgetten per programma. Ook heeft een evaluatie van het subsidiebeleid plaatsgevonden. De rechtmatigheid krijgt aandacht middels tweejaarlijkse interne controle. Op de website staan alle subsidieregelingen en is aangegeven hoe hiervan gebruik kan worden gemaakt.

Aandachtspunten:

- a) Voor de subsidiejaren van 2018 tot en met 2021 is in 2018 geen subsidieplafond vastgesteld en in 2019, 2020 en 2021 niet tijdig¹²;
- b) Het is niet mogelijk om op basis van de programmabegroting een link te leggen tussen de subsidieregelingen en de door de raad hiervoor beschikbaar gestelde middelen;
- c) Met betrekking tot de budgetsubsidies blijkt uit het dossieronderzoek en gevoerde gesprekken dat de ambtelijke organisatie het over het algemeen lastig vindt om op dit punt de regie te nemen. Bijvoorbeeld omdat er sprake is van een regionale bekostigingssystematiek op basis van inwoneraantal in plaats van op activiteitsniveau, of omdat de kosten van activiteiten voor een groot deel uit huisvestings- en personeelskosten bestaan en derhalve als niet beïnvloedbaar worden beoordeeld;
- d) Uit de gesprekken met de subsidierelaties blijkt dat er niet altijd duidelijkheid bestaat over de beoogde doelstellingen van de subsidie;
- e) Bij collegebesluiten tot vaststelling van de subsidies van de grotere welzijnsinstellingen wordt wel verwezen naar de effectdoelen, maar het betreft geen evaluatie van de instelling op de doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid. Ook wordt niet zichtbaar gecontroleerd hoeveel staatssteun een organisatie in totaal krijgt;
- f) Een periodieke evaluatie van de doelmatigheid per subsidierelatie is niet aangetroffen.

¹² In de subsidieregelingen is opgenomen dat de subsidieplafonds voor 1 januari van het subsidiejaar door het college worden vastgesteld. Door de organisatie is aangegeven dat ten aanzien van 2018 de hoogte van het plafond wel is geborgd via de ramingen van de begroting 2018. In interviews wordt aangegeven dat de late vaststelling het gevolg is van personeelwisselingen bij Afdeling Financiën en de overgang naar een nieuw financieel pakket.

Bijlage 6: Uitkomsten dossieronderzoek samengevat

In deze bijlage treft u een weergave van de algemene uitkomsten aan op basis van een uitgebreide dossieranalyse van volgende subsidierelaties:

ANALYSE SUBSIDIE DOSSIERS	2018	2019
5 grotere subsidierelaties:		
Welcom	€ 1.794.525	€ 1.796.895
Basisbibliotheek Montferland	€ 676.887	€ 688.733
Kinderopvang Humankind	€ 54.006	€ 91.763
Stichting Achterhoek toerisme	€ 64.783	€ 64.783
GGNet preventie	€ 32.775*	
4 kleinere subsidierelaties:		
Dorpsraad Braamt	€ 25.500	€ 3.000
Drumfanfare St. Martinus Greffelkamp	€ 2.530	€ 2.740
Voetbalvereniging DVC 26	€ 11.300	€ 10.880
Voetbalvereniging SV Kilder	€ 5.720	€ 5.675
1 incidentele subsidie:		
Particulier instandhouding gemeentelijk monument		€ 2.660

* Tijdens het dossieronderzoek bleek de geselecteerde incidentele subsidie van € 5.000 een aanvulling te betreffen op de structurele subsidie aan GGNet preventie. Vandaar dat we deze in het vervolg bij de grotere subsidierelaties hebben opgenomen.

Na de algemene bevindingen wordt per type subsidie een korte uitleg van de subsidierelatie(s) gegeven en vervolgens zijn de meest opvallende punten uit het onderzoek benoemd. De grotere subsidierelaties zijn apart opgenomen. Omdat de subsidieverstrekking aan de vier kleinere subsidierelaties veel overeenkomsten vertonen, zijn deze in een gezamenlijk cluster opgenomen. Daar waar belangrijke verschillen zijn geconstateerd, wordt hieraan aandacht besteed. De incidentele subsidie is apart opgenomen.

Met vertegenwoordigers van Welcom, de Basisbibliotheek Montferland, Stichting Achterhoek toerisme, Drumfanfare St Martinus Greffelkamp en voetbalvereniging SV Kilder hebben groepsinterviews plaatsgevonden. Hun visie op de subsidieverstrekking is, voor zover aan de orde, ook opgenomen.

Wat is de betekenis van de begrippen Doeltreffendheid en Doelmatigheid?

Alvorens de bevindingen te presenteren is het belangrijk de begrippen Doeltreffendheid en Doelmatigheid nader te definiëren.

Bij **Doeltreffendheid** gaat het om de mate waarin een beleid of beleidsinstrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel. Het verstrekken van subsidies is één van de beleidsinstrumenten van de gemeente. Bij doeltreffendheid van subsidies gaat het om de bijdrage van een subsidie aan het bereiken van het door de gemeente gewenste maatschappelijke effect of beleidsdoel.

Bij **Doelmatigheid** gaat om de verhouding tussen kosten en baten van beleid of een beleidsinstrument. Worden met de activiteit de gemeentelijke doelstellingen ook tegen redelijke kosten bereikt? Er is sprake van doelmatigheid naarmate bepaalde baten worden bereikt met minder kosten, of naarmate bepaalde kosten meer baten opleveren. Bij de doelmatigheid van subsidies gaat het om de vraag of de kosten van verstrekte subsidies in verhouding staan tot het bereiken van het maatschappelijke doel. Hiertoe worden onder meer de kosten van de gesubsidieerde instelling beoordeeld in verhouding tot de geleverde activiteiten en prestaties.

Algemene bevindingen in relatie tot de doeltreffendheid

Samenvatting bevindingen uit dossieronderzoek	Beoordeling			
	aantal dossiers			
Doeltreffendheid	Ja	Deels	Nee	Nvt
De gesubsidieerde activiteit is duidelijk en ook is duidelijk in welke mate deze zijn uitgevoerd.				
a) In de subsidieaanvraag is een plan van aanpak opgenomen waarin wordt beschreven welke activiteiten op welke wijze worden uitgevoerd. Er wordt onderbouwd hoe de aanpak aansluit bij de subdoelen, indicatoren en beoogde effecten zoals opgesteld in de subsidieregeling.	1	3	3	3
b) De te leveren activiteit(en) is/zijn expliciet in de verleningsbeschikking opgenomen.	5	1	4	-
c) De subsidieverantwoording bevat een procesevaluatie waarin wordt beschreven in welke mate activiteiten zijn uitgevoerd zoals beschreven in de aanvraag. Beschreven is op welke doelgroepen de activiteiten zijn ingezet, welke activiteiten in de praktijk zijn uitgevoerd en of deze activiteiten volgens plan zijn uitgevoerd. In de subsidieverantwoording is beschreven wat de gevolgen zijn van een afwijking van de aanpak zoals beoogd.	1	4	1	3
d) De inhoudelijke beoordeling of de activiteit is gerealiseerd, is voldoende navolgbaar in de vaststellingsbeschikking of een achterliggend document.	5	1	-	4
Het is inzichtelijk hoe met de gesubsidieerde activiteit wordt bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen.	Ja	Deels	Nee	Nvt
e) De subsidieaanvraag bevat concrete doelstellingen over het bereik van de doelgroepen en effecten die met de aanpak worden beoogd. Tevens is beschreven hoe dit zal worden geëvalueerd.	1	3	3	3
f) De inhoudelijke beoordeling hoe met de gesubsidieerde activiteit wordt bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen is voldoende navolgbaar in de verleningsbeschikking of een achterliggend document.	3	3	4	-
g) De verantwoording bevat informatie over doeltreffendheid ten aanzien van het realiseren van gemeentelijke doelstellingen die aansluit bij de van tevoren opgestelde indicatoren hiervoor.	2	4	-	4
h) De inhoudelijke beoordeling hoe met de gesubsidieerde activiteit is bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen is voldoende navolgbaar in de vaststellingsbeschikking of een achterliggend document.	-	1	5	4
De subsidierelatie speelt een proactieve rol in het verbeteren van de doeltreffendheid van subsidieverstrekking.	Ja	Deels	Nee	Nvt
i) De subsidieaanvraag bevat een analyse van de huidige en toekomstige ontwikkelingen en input gericht op het vergroten van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen.	-	1	5	4
j) In de verleningsbeschikking of een achterliggend document is een assessment opgenomen van de door de subsidierelatie gegeven input gericht op het vergroten van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen.	-	-	-	10
k) De verantwoording bevat aanvullend op de verantwoording van de subsidies informatie die ondersteuning kan bieden aan de gemeente om de doeltreffendheid van de beleidsdoelstellingen te verbeteren, bijvoorbeeld door: <ul style="list-style-type: none"> • Cijfers over het bereik van de doelgroep in relatie tot de totale omvang van de doelgroep; • Cijfers over de mate van uitval en de oorzaak hiervan. • Gegevens over de zelf gerapporteerde meerwaarde ten aanzien van de beoogde kerneffecten van de subsidie; • Effecten vastgesteld op attitude en/of gedragsniveau via doelgroeponderzoek; • Uitkomsten van onderzoek naar de mate waarin de effecten meerjarig/structureel zijn. 	1	1	3	5
l) In de vaststellingsbeschikking of een achterliggend document is een assessment van de bij de verantwoording geboden aanvullende informatie opgenomen.	-	-	1	9

- a) Voor het merendeel van de verstrekte subsidies geldt dat er een plan van aanpak is opgesteld waarin is opgenomen wat waar en op welke wijze wordt uitgevoerd. De onderbouwing hoe de aanpak aansluit bij de subdoelen, indicatoren en beoogde effecten zoals opgesteld in de subsidieregeling ontbreken veelal.
- b) De activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, worden niet altijd expliciet in de beschikking opgenomen. Dan wordt veelal volstaan met de zinsnede in de beschikking dat de gevraagde subsidie wordt verleend voor de activiteiten waarvoor een subsidieverzoek is ingediend.
- c) In de dossiers waarin verantwoording van de subsidie noodzakelijk is, wordt meestal gerapporteerd in welke mate de bij de beschikking afgesproken streefwaarden/indicatoren zijn gerealiseerd. De rapportage is vaak beperkt tot een cijfermatig overzicht op outputniveau waarbij het lastig is de link naar gemeentelijke doelstellingen te maken en meestal niet wordt aangegeven in welke mate de activiteiten volgens plan zijn uitgevoerd. In een aantal dossiers ontbreekt een verzoek tot subsidievaststelling.
- d) In de dossiers waarin verantwoording van de subsidie noodzakelijk is meestal navolgbaar in de beschikking of collegeadvies opgenomen in welke mate de activiteit is gerealiseerd. In een aantal dossiers ontbreekt een beschikking tot subsidievaststelling.
- e) Vaak worden activiteiten omschreven en zijn daaraan streefwaarden op output niveau gekoppeld. Er wordt wel aangegeven wat de toegevoegde waarde van de activiteiten zijn, maar niet expliciet welke effecten men ermee wil bereiken. De doelstellingen zijn vaak meer een omschrijving van de activiteit en over het algemeen niet SMART geformuleerd. In de subsidieaanvraag wordt over het algemeen geen link gelegd met de gemeentelijke beleidsdoelen en op welke wijze deze activiteiten bijdragen aan de realisatie hiervan.
- f) Wat over het algemeen in de dossiers ontbreekt is navolgbare inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag. In het merendeel van de dossiers wordt volstaan met het opnemen van een zinsnede in de beschikking dat de activiteiten aansluiten bij het gemeentelijk beleid en of de subsidieregeling, maar niet op basis waarvan men tot deze conclusie is gekomen. In de meeste gevallen is geen achterliggend document met een checklist of vergelijkbaar in het dossier opgenomen.
- g) Vaak bevat de verantwoording informatie over de doeltreffendheid die aansluit bij van tevoren opgestelde indicatoren op outputniveau. De link met de gemeentelijke beleidsdoelstellingen wordt hierbij dan niet expliciet gemaakt.
- h) In algemene zin kan gesteld worden dat de inhoudelijke beoordeling hoe met de gesubsidieerde activiteit is bijgedragen aan de gemeentelijke doelstellingen niet voldoende navolgbaar is in de vaststellingsbeschikking of een achterliggend document. In de meeste gevallen is geen achterliggend document met een checklist of vergelijkbaar in het dossier opgenomen.
- i) In geen van de onderzochte subsidiedossiers bevat de subsidieaanvraag een analyse van de huidige en toekomstige ontwikkelingen en input gericht op het vergroten van de realisatie van gemeentelijke doelstellingen. Van de helft van deze dossiers ligt het overigens, gezien de aard en omvang van de subsidierelatie, ook niet voor de hand om deze te verlangen.
- j) Omdat er geen analyse beschikbaar is, kan hier in de verleningsbeschikking ook geen aandacht aan worden besteed.
- k) In slechts 1 van de 5 dossiers waarvan men een analyse zou kunnen verwachten, gezien de subsidierelatie en de hoogte van het subsidiebedrag is informatie aangetroffen die ondersteuning kan bieden aan de gemeente om de doeltreffendheid van de beleidsdoelstellingen te verbeteren.
- l) In de beschikking tot subsidievaststelling is geen assessment van deze informatie opgenomen.

Algemene bevindingen in relatie tot de doelmatigheid

Samenvatting bevindingen uit dossieronderzoek Doelmatigheid	Beoordeling aantal dossiers			
	Ja	Deels	Nee	Nvt
De begrote en gerealiseerde kosten zijn transparant.				
a) In de aanvraagstukken is informatie opgenomen over de begrote kosten.	8		1	1
b) De uitgevoerde financiële beoordeling van de kosten is voldoende navolgbaar in de verleningsbeschikking of een achterliggend document.	3	-	7	-
c) In de verantwoordingsstukken is informatie opgenomen over de gerealiseerde kosten.	6	-	1	3
d) De uitgevoerde financiële beoordeling van de gerealiseerde kosten is voldoende navolgbaar in de vaststellingsbeschikking of achterliggend document.	5	1	-	4

- a) In vrijwel alle aanvragen is informatie opgenomen over de begrote kosten.
- b) In veel dossiers ontbreekt een zichtbare financiële beoordeling van de kosten van de subsidieaanvraag (Ja aanwezig; en de uiteindelijke realisatie. Subsidiebedragen zijn vaak gebaseerd op het budget van het voorafgaande jaar al dan niet aangevuld met een indexering.
- c) Ook is in vrijwel alle aanvragen informatie opgenomen over de gerealiseerde kosten.
- d) In bijna alle dossiers is de uitgevoerde financiële beoordeling van de gerealiseerde kosten voldoende navolgbaar in de vaststellingsbeschikking of collegeadvies.
- e) Hoewel de verordening daar mogelijkheden toe biedt, is in geen van de onderzochte dossiers de reservepositie van de subsidierelaties specifiek beoordeeld. Uit de interviews blijkt dat dit wel een punt van aandacht is want op dit moment is er geen zicht op of een vereniging de structurele subsidie daadwerkelijk nodig heeft.