



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Rekenkamercommissie Rheden

Subsidies in Rheden

Groningen, maart 2015

Charlotte Akerboom
Anna Sibma

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl

Inhoud

SAMENVATTING	3
INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING	5
1.2 VRAAGSTELLING	5
1.3 AFBAKENING	6
1.4 AANPAK.....	7
1.5 LEESWIJZER	8
SUBSIDIEVERSTREKKING	9
2.1 INLEIDING	9
2.2 BEGRIJ SUBSIDIE	9
2.3 SUBSIDIEPROCES	10
GEMEENTELIJKE KADERS	11
3.1 INLEIDING	11
3.2 SUBSIDIEREGELINGEN	11
3.2.1. <i>Algemene subsidieverordening</i>	11
3.2.2. <i>Subsidieregeling samenlevingsbeleid</i>	12
3.2.3. <i>Andere subsidieregelingen</i>	13
3.3 EVALUATIE SUBSIDIEREGELINGEN	13
3.4 SUBSIDIEPLAFONDS.....	14
3.5 ONDERSCHIED SUBSIDIE EN OPDRACHT	14
3.6 BEOORDELING	14
UITVOERINGSPRAKTIJK.....	15
4.1 INLEIDING	15
4.2 OVERZICHT VERSTREKTE SUBSIDIES.....	15
4.3 PROCEDURES EN WERKPROCESSEN	17
4.4 SUBSIDIEVERLENING.....	18
4.5 VERANTWOORDING	19
4.6 ALGEMENE INDRUK SUBSIDIEAANVRAGERS.....	19
4.7 BEOORDELING	20
DOELTREFFENDHEID SUBSIDIEBELEID	22
5.1 INLEIDING	22
5.2 DOELTREFFENDHEID.....	22
5.3 DOELTREFFENDHEID IN RHEDEN	24
5.3.1. <i>Meetbaarheid beleidsdoelen</i>	24
5.3.2. <i>Concrete subsidieverstrekingen</i>	25
5.4 BEOORDELING	26

ROL VAN DE RAAD	28
6.1 INLEIDING	28
6.2 KADERSTELLING.....	28
6.3 INFORMATIEVOORZIENING.....	29
6.4 CONTROLE	29
6.5 BEOORDELING	30
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	31
7.1 INLEIDING	31
7.2 CONCLUSIES PER ONDERZOEKSTHEMA.....	31
7.3 BEANTWOORDING HOOFDVRAAG.....	32
7.4 AANBEVELINGEN	33
BIJLAGEN	34
BIJLAGE I: ONDERZOEKSVRAGEN	35
BIJLAGE II: INTERVIEWS	37
BIJLAGE III: GROEPSPREK RAADSLEDEN	38
BIJLAGE IV: NORMENKADER	39
BIJLAGE V: ENQUÊTE	40
BIJLAGE VI: DOSSIERSTUDIE	47
BIJLAGE VII: ROLVERDELING RAAD EN COLLEGE.....	48

Samenvatting

De gemeente Rheden verleent subsidies aan diverse partijen. In een tijd waarin gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden hebben gekregen en meer moeten doen met minder geld, heeft de rekenkamer onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid. De centrale onderzoeksvraag hierbij was: *In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Rheden doeltreffend?*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn verschillende deelvragen onderscheiden. In het kader van onderzoek zijn documenten bestudeerd, etc (even aangeven welke methoden zijn ingezet en ook wat de onderzoeksperiode was). De conclusies per onderzoeksthema's zijn als volgt.

Subsidies

Het is onduidelijk hoeveel subsidies er in 2013 zijn verstrekt, omdat een volledig en actueel overzicht van de verstrekte subsidies ontbreekt. Er is er in ieder geval een bedrag van € 2.677.580 aan subsidie verstrekt.

Beleid, subsidiemethodiek en verordening

De gemeente kent verschillende subsidieregelingen. De basis van het subsidiebeleid is de Algemene subsidieverordening, die door de raad is vastgesteld. Het college kan nadere subsidieregels stellen. De belangrijkste is de Subsidieregeling Samenlevingsbeleid.

De gemeente kent geen uniforme procedure voor het verstrekken van subsidies. Het gevolg is dat de procedures per afdeling verschillen en er geen formats bestaan voor subsidiebesluiten. In 2014 is een project gestart om het subsidieproces te verbeteren. Dit wordt in 2015 voortgezet.

Subsidie wordt gezien als een instrument beleidsdoelen te bereiken. Het onderscheid met een ander instrument, opdrachtverlening, en de gevolgen van dat onderscheid zijn voor zowel de ambtelijke organisatie, als de raad en subsidieontvangers niet altijd duidelijk.

Doeltreffendheid

Op dit moment is onduidelijk in hoeverre verstrekte subsidies bijdragen aan gemeentelijke doelen. Er is geen sprake van een duidelijke koppeling tussen subsidies, doelen en activiteiten. De effectiviteit van subsidies wordt ambtelijk, bestuurlijk en politiek wel van belang geacht en er worden stappen gezet om effectmeting in de toekomst mogelijk te maken.

Rol gemeenteraad

Jaarlijks verstrekt het college een overzicht van verstrekte subsidies aan de raad. Uit dit onderzoek blijkt dat dit overzicht weinig inzichtelijk en niet volledig is. Daarnaast geven raadsleden aan geen behoefte te hebben aan een dergelijk overzicht. Zij willen geïnformeerd worden over de mate waarin subsidies bijdragen aan het behalen van beleidsdoelen en over mogelijke risico's c.q. afwijkingen.

Beleving gesubsidieerden

Over het algemeen zijn de subsidieontvangers positief over het subsidieproces en de contacten met de gemeente Rheden hierover. De voornaamste knelpunten die worden ervaren zijn de deadlines voor het indienen van de aanvraag voor subsidieverlening en –vaststelling en het feit dat elk jaar opnieuw subsidie moet worden aangevraagd terwijl jaarlijks dezelfde subsidie wordt ontvangen.

Hoofdconclusie

Uit het onderzoek blijkt dat het proces van verstrekken van subsidies niet efficiënt verloopt in de gemeente Rheden, waarbij wel moet worden aangetekend dat inmiddels stappen zijn gezet om tot een verbetering te komen. Ook als het gaat om een koppeling tussen (de omvang van) een subsidie en prestatieafspraken en beoogde (maatschappelijke) doelen is er bij de gemeente nog duidelijk een stap te maken. Onduidelijk is nu in hoeverre de verstrekte subsidies bijdragen aan de beoogde doelen. Geconcludeerd wordt dan ook dat niet geconstateerd kan worden of het subsidiebeleid doeltreffend is.

Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen en de beantwoording van de deelvragen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Overzicht

1. Richt een subsidieregister in waarin een overzicht wordt gegeven van alle verleende subsidies binnen de verschillende fondsen in een jaar (soort subsidie, hoogte subsidie, ontvanger, beleidsterrein).

Efficiency

2. Geef vervolg aan het ingezette proces om de efficiency van het proces van subsidieverstrekking te verhogen. Leg de interne werkprocessen rond subsidieverstrekking vast zodat deze transparant, traceerbaar, duidelijk en actueel zijn en werk conform deze interne werkprocessen. Ga na in hoeverre de lasten voor subsidieaanvragers verlaagd kunnen worden, bijvoorbeeld door subsidies voor meerdere jaren te verstrekken.

Effectiviteit

3. Onderneem acties om inzicht in de effectiviteit van subsidies te verkrijgen. Formuleer meetbare gemeentelijke doelen, geef subsidies de vorm van 'outcomesubsidies' en stel aan de hand van vooraf bepaalde indicatoren vast in hoeverre maatschappelijke doelen worden gerealiseerd.
4. Neem de uitkomsten van dit onderzoek mee in het reeds lopende verbeteringstraject voor subsidies.
5. Actualiseer de toelichting op de Financiële verordening, zodat deze aansluit op de huidige inhoud van de Financiële verordening.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Met het verstrekken van subsidies zijn grote maatschappelijke, politieke en financiële belangen gemoeid. Door het verstrekken van subsidies kan een gemeente instellingen en organisaties stimuleren bepaalde activiteiten te verrichten zodat gemeentelijke beleidsdoelen worden behaald. Hierbij is vrijwel altijd sprake van een wederkerig belang. De gemeente wil namelijk bepaalde doelen behalen, terwijl de instelling haar activiteiten graag wil uitvoeren. Het is voor de gemeente van belang om inzicht te hebben in het effect van subsidies en of gemeentelijke beleidsdoelen daadwerkelijk worden. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat subsidies vaak niet worden getoetst op effectiviteit.

Subsidies richten zich vaak op organisaties in het sociale domein, zoals zorg- en welzijnsinstellingen. Zoals bekend, doen zich juist in dit domein grote ontwikkelingen voor. Gemeenten hebben nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen en moeten meer gaan doen met minder geld. Naast de decentralisaties zet de voortdurende economische tegenwind de gemeentelijke financiën onder druk, terwijl het beroep op allerlei door de gemeente gefinancierde maatschappelijke voorzieningen toeneemt. In deze dynamiek moeten gemeenteraden invulling geven aan hun eigen rol en kaders nader bepalen.

In de gemeenteraad van Rheden bestond de wens om onderzoek te doen naar subsidies, zo is de Rekenkamercommissie Rheden gebleken. Tijdens het onderzoek is gebleken dat intern gestart is met het doorvoeren van verbeteringen in het subsidietraject. Dit onderzoek kan daarbij goed gebruikt worden. De resultaten van het rekenkameronderzoek zijn verwerkt in het voorliggende rapport. In de volgende paragraaf worden de onderzoeksvragen toegelicht.

1.2 Vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Rheden doeltreffend?
--

EFFECTEN EN EFFECTIVITEIT

De hoofdvraag ziet op de doeltreffendheid van het subsidiebeleid. Van belang is uiteraard te bepalen wat onder dit begrip, ook wel effectiviteit genaamd, wordt verstaan. Om zich te kunnen verantwoorden (naar financiers) moeten (subsidieontvangende) organisaties in toenemende mate hun prestaties inzichtelijk maken en duidelijk maken wat de meerwaarde is van hun werk. Het begrip effectiviteit speelt daarbij een belangrijke rol. Effectiviteit gaat over meer dan het realiseren van doelstellingen. De effectiviteit van een subsidie kan omschreven worden als de mate waarin de prestaties van een gesubsidieerde organisatie bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de subsidieverstrekker.

Er bestaat een verschil tussen ‘effecten’ en ‘effectiviteit’. Effecten kunnen zowel beoogd als niet beoogd zijn. Het begrip ‘effectiviteit’ legt een koppeling tussen de effecten en de beoogde doelstellingen van activiteiten.

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden, is een aantal onderzoeksthema’s onderscheiden:

1. Subsidies
2. Beleid, subsidiemethodiek en verordening
3. Doeltreffendheid
4. Rol gemeenteraad
5. Beleving gesubsidieerden

Per thema is een aantal deelvragen geformuleerd. Een overzicht van deze vragen is opgenomen in bijlage I.

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich enkel op directe subsidies, subsidies als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Er wordt derhalve niet gekeken naar zogenaamde indirecte subsidies, zoals het voor een laag bedrag verhuren van huisvesting aan een organisatie of het in gebruik geven van grond om niet. De focus is gericht op de subsidies die zijn aangevraagd voor activiteiten in het jaar 2013. Van die subsidies was over het algemeen het gehele proces, inclusief verantwoording, ten tijde van het onderzoek afgerond. Van deze periode is nagegaan hoe de verstrekte subsidies over de beleidsterreinen en instellingen zijn verdeeld en organisaties die voor activiteiten in 2013 subsidie hebben ontvangen, zijn bevraagd.

Er is alleen onderzoek gedaan naar subsidies die door het college van Rheden zijn verstrekt. Geen onderzoek is gedaan naar subsidies die in samenwerking met andere subsidieverstrekende instanties worden gegeven. Zo zijn bijvoorbeeld subsidies op het gebied van milieu in samenwerking met de provincie verleend. Deze subsidies zijn buiten beschouwing gelaten. Wel is de subsidierelatie met cultuurbedrijf RIQQ meegenomen in het onderzoek, omdat deze organisatie een bijzondere relatie heeft met de gemeente wat betreft subsidies. RIQQ verleent subsidies aan culturele organisaties in de gemeente Rheden en ontvangt ook zelf subsidie van de gemeente. Vanwege deze bijzondere relatie is er voor gekozen deze subsidie in het onderzoek mee te nemen.

1.4 Aanpak

Er zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Documentstudie

Ten eerste zijn relevante documenten bij de gemeente opgevraagd en bestudeerd. Dit zijn onder andere de programmabegroting, de jaarrekening en een overzicht van in 2013 verstrekte subsidies. Daarnaast zijn relevante wet- en regelgeving (Awb, Algemene subsidieverordening Rheden (hierna: Asv), Subsidieregeling samenlevingszaken en andere subsidie-regelingen, etc.) en relevante onderzoeken over (de effectiviteit van) het subsidiebeleid bestudeerd.

Dossierstudie

Om inzicht te krijgen in de praktijk van subsidieverstrekking zijn zes concrete subsidiedossiers bestudeerd. De rekenkamercommissie heeft de volgende cases geselecteerd:

1. Stichting 't Sprengenhuis
2. Vrouwenvereniging
3. Cultuurbedrijf RIQQ
4. Radar Uitvoering
5. Stichting Oude Begraafplaats
6. Fietsvierdaagse

De dossiers zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria: de omvang van de subsidie, het beleidsterrein, de soort subsidie en of er naast de Asv een aparte subsidieregeling is voor de betreffende subsidie. Alleen dossiers waarbij subsidies zijn verstrekt zijn geselecteerd. Er zijn derhalve geen dossiers bestudeerd waarbij een aanvraag tot een weigering leidde. Indieners van aanvragen die zijn geweigerd, hebben wel een uitnodiging ontvangen voor het invullen van een online enquête. In bijlage VI is een overzicht te vinden van de kenmerken van de gekozen dossiers.

Van elke case zijn de relevante stukken opgevraagd en bestudeerd. Hierbij gaat het onder andere om de aanvragen, beschikkingen, verantwoordingsstukken. Per case is gesproken met de aanvrager van de subsidie. Ook is gesproken met beleidsambtenaren van een aantal onderzochte subsidiedossiers.

Telefonische interviews

Er zijn telefonische interviews gehouden met de aanvragers van de zes geselecteerde subsidiedossiers. De interviews zijn gehouden aan de hand van een itemlijst, waarin de ervaringen van de aanvrager centraal staan. Aspecten die zijn besproken zijn bijvoorbeeld de duidelijkheid van de informatievoorziening, de gehanteerde termijnen en de bejegening.

Enquête subsidieaanvragers

Met de telefonische interviews kunnen geen uitspraken worden gedaan over de ervaringen van subsidieontvangers in het algemeen. Daarvoor is het aantal interviews te gering. Daarom is er ook een digitaal vragenlijstonderzoek uitgezet onder alle subsidieaanvragers die in de onderzoeksperiode (2013) een subsidie hebben aangevraagd. Hierbij zijn dezelfde thema's als bij de telefonische interviews als uitgangspunt genomen. Op die manier kan een representatief beeld worden gegeven van de meningen en ervaringen van subsidieaanvragers.

Bij een online enquête heeft het de voorkeur om de respondenten uit te nodigen via e-mail. Op die wijze kunnen zij met één druk op de knop toegang krijgen tot de enquête. Omdat van de meeste subsidieaanvragers echter geen e-mail adres beschikbaar was, zijn zij per brief uitgenodigd om deel te nemen aan de digitale enquête. Het ging daarbij om de aanvragers van subsidie bij de afdeling 'Samenlevingszaken'. Om toegang te verkrijgen tot de enquête hebben zij een persoonlijke code ontvangen. Van de aanvragers van een subsidie op het gebied van 'Recreatie en toerisme' was wel een e-mailadres beschikbaar. Zij hebben derhalve een uitnodiging per e-mail ontvangen en hadden toegang tot de enquête via een persoonlijke link. In totaal zijn 161 enquêtes verstuurd en zijn er 88 ingevuld. De respons bedraagt daarmee 55%. Een gebruikelijk responspercentage voor een dergelijk vragenlijstonderzoek ligt tussen de 30% en 40%. Omdat echter sprake kan zijn van selectieve respons kan niet met zekerheid gezegd worden dat de enquêteresultaten een representatief beeld geven. In combinatie met de andere onderzoeksmethoden zoals de telefonische interviews kan echter een goede inschatting worden gemaakt van de ervaringen van subsidieaanvragers. Zie voor meer informatie over de enquête bijlage V.

Interviews

Er zijn vier interviews gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeente. Naast de verantwoordelijk wethouder is gesproken met verschillende ambtenaren die betrokken zijn bij het proces van subsidieverstrekking. In bijlage II is een volledig overzicht opgenomen van de geïnterviewde personen. In de gesprekken is op basis van de input uit de documentstudie en de onderzochte dossiers ingegaan op het subsidiebeleid en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven.

Groepsgesprek met de raad

In aanvulling op de andere onderzoeksmethoden is op 12 januari 2015 een groepsgesprek met raadsleden gehouden om de eerste onderzoeksbevindingen met hen te delen en te bespreken. Bijlage III geeft een overzicht van de aanwezige raadsleden.

Normenkader

Bij de beoordeling van de onderzoeksbevindingen is gebruik gemaakt van een normenkader dat in bijlage IV is opgenomen.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het begrip 'subsidie'. Daarnaast worden in dat hoofdstuk de relevante kaders voor subsidieverstrekking geschetst. Ingegaan wordt op het subsidiebeleid, de –methodiek en de – verordening. Hoofdstuk 3 beschrijft de praktijk in Rheden van subsidieverstrekking. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de rol van de raad bij het proces van subsidieverstrekking. De ervaringen van subsidieontvangende organisaties en burgers staan centraal in hoofdstuk 5. Het rapport wordt in hoofdstuk 6 afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

Subsidieverstrekking

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de algemene wettelijke kaders en inzichten met betrekking tot subsidieverstrekking en de doeltreffendheid daarvan. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gemeentelijke kaders en het subsidiebeleid in Rheden. In paragraaf 2.2 wordt het begrip subsidie toegelicht. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 het subsidieproces bekeken. In paragraaf 2.4 worden de rollen van de betrokken partijen besproken en in 2.5 vindt een bespiegeling over deze rollen plaats. Ten slotte wordt in paragraaf 2.6 de theorie over de effectiviteit van subsidiebeleid besproken. Bijlage VII geeft een bespiegeling over de rolverdeling tussen het college en de raad bij subsidieverstrekking.

2.2 Begrip subsidie

Art. 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht verstaat onder ‘subsidie’ de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Deze definitie kent een aantal elementen, waaraan voldaan moet zijn om van een subsidie in de zin van de wet te kunnen spreken:

1. Aanspraak: een beslissing subsidie te verstrekken is niet vrijblijvend; de geadresseerde van het besluit heeft hiermee een rechtens afdwingbare aanspraak;
2. Financiële middelen: verstrekkingen in natura vallen niet onder het subsidiebegrip, ook niet als ze op geld waardeerbaar zijn. Deze verstrekkingen worden ook wel indirecte subsidies genoemd en vallen buiten het bestek van de subsidieregeling in de Awb en ook buiten het onderzoek;
3. Door een bestuursorgaan verstrekt: de wettelijke subsidieregeling geldt alleen voor publiekrechtelijke verstrekkingen;
4. Bepaalde activiteiten: subsidies worden verstrekt om bepaalde activiteiten mogelijk te maken en er is dus geen sprake van een vrije bestedingsrichting;
5. Geen opdracht: uit de formulering ‘anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten’ vloeit voort dat commerciële transacties met de overheid buiten het subsidiebegrip vallen. In de praktijk is het onderscheid tus-

sen opdracht en subsidie niet altijd klip en klaar. Het is echter wel van belang te bepalen of sprake is van een subsidie of opdracht, bijvoorbeeld in verband met regels over BTW en staatssteun en aanbesteding.

2.3 Subsidieproces

In het proces van subsidieverstrekking kunnen drie belangrijke momenten worden onderscheiden:

1. Subsidieaanvraag – De aanvraag wordt gedaan door een organisatie die subsidie wenst te ontvangen. In de aanvraag maakt de organisatie kenbaar voor welke activiteit(en) een subsidie wordt aangevraagd en welke kosten daarmee gemoeid gaan;
2. Subsidieverlening – Deze beschikking gaat vooraf aan de te subsidiëren activiteit en geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Op basis hiervan kan een betaling of voorschot worden uitgekeerd;
3. Subsidievaststelling – In deze beschikking wordt vastgesteld of de gesubsidiëerde activiteit is verricht en of de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd. Bij deze afrekening wordt het exacte subsidiebedrag bepaald. Vervolgens vindt de betaling plaats

Wanneer een subsidieaanvraag is ontvangen toetst het college van B&W deze en besluit vervolgens om al dan niet over te gaan tot het verlenen van de aangevraagde subsidie. Wanneer wordt besloten subsidie te verlenen, dan betekent dit niet dat een aanvragende partij een onomkeerbaar recht heeft op een bepaald subsidiebedrag. Het betekent slechts dat er een voorlopig recht is ontstaan op een subsidiebedrag. In veel gevallen worden er voorschotten op de subsidie verschaft. Onder het overkoepelende begrip subsidieverstrekking vallen zowel de subsidieverlening als de subsidievaststelling. Schematisch ziet het subsidieverstrekkingproces er als volgt uit:



FIGUUR 2.1: SUBSIDIEVERSTREKKINGSPROCES

Van belang is dat de Awb laat subsidieverstreckende instanties zoals colleges van B&W veel ruimte in de wijze waarop zij het subsidiebeleid en het proces van subsidieverstrekking vorm kunnen geven. In de lokale subsidieverordeningen kunnen aanvullende of concretere eisen worden gesteld aan subsidieverlening en subsidievaststelling. Hierop zal in hoofdstuk 3 worden ingegaan.

Gemeentelijke kaders

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de gemeentelijke kaders voor subsidieverstrekking. De bevindingen worden aan het eind van het hoofdstuk getoetst aan de gestelde normen. In onderstaande tabel is aangegeven welke normen relevant zijn.

TABEL 3.1: NORMEN GEMEENTELIJKE KADER

ASPECT	NORMEN
Gemeentelijk kader	De lokale subsidieverordeningen zijn niet in strijd met de Awb.
	Het onderscheid tussen subsidie en opdracht is helder.
	Het subsidiebeleid wordt ten minste elke vijf jaar geëvalueerd.
	Het subsidieplafond is vastgelegd door de raad.

3.2 Subsidieregelingen

3.2.1. Algemene subsidieverordening

Op 23 november 2010 heeft de raad de Algemene subsidieverordening Rheden (Asv) vastgesteld. Deze verordening is op 1 januari 2011 in werking getreden. De verordening is blijkens de toelichting gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. Deregulering, oftewel de vereenvoudiging, versoepeling of afschaffing van regelingen of restricties waaraan subsidieontvangers gebonden zijn.
2. Vermindering van de administratieve lasten voor de subsidieontvanger en de bestuurlijke lasten.
3. Uitgaan van vertrouwen, hetgeen betekent dat er meer nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger.
4. Verduidelijken van het toetsingskader en het verscherpen van de verantwoordelijkheden van zowel de subsidieontvanger als de subsidieverstrekker en het in toenevende mate sturen op resultaat.
5. Verwerken van recente wetswijzigingen, waaronder de vierde tranche Algemene wet bestuursrecht en de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen.

Op basis van de Asv kan subsidie worden verstrekt voor activiteiten op de volgende beleids-terreinen: bestuur; veiligheid; organisatie en dienstverlening; ruimtelijke ontwikkeling; openbare ruimte; onderwijs, jeugd en sport; welzijn; recreatie, kunst en natuur en werk en inkomen. De raad heeft in de verordening bepaald dat het college nadere regels kan stellen waarin de te subsidiëren activiteiten, de doelgroepen en de verdeling van de subsidie per beleidsterrein zoals bedoeld in het eerste lid worden omschreven.

In de Asv wordt onderscheid gemaakt tussen eenmalige en jaarlijkse subsidies. Bij een eenmalige subsidie gaat het om een subsidie ten behoeve van incidentele projecten of activiteiten die niet behoren tot de reguliere bezigheden van de aanvrager en waarvoor het college slechts voor een van tevoren bepaalde tijd van maximaal vier jaar subsidie wil verstrekken. Bij jaarlijkse subsidies gaat het om subsidies die per (boek)jaar of voor een bepaald aantal (boek)jaren aan een instelling voor een periode van maximaal vier jaar wordt verstrekt. Naast de weigeringsgronden die in de Awb zijn vermeld, kennen de Asv en de specifieke subsidieregelingen gronden om de subsidieverlening te weigeren.

Voor wat betreft de verantwoording van subsidies wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies tot een bedrag van € 5.000, subsidies vanaf € 5.000 tot € 50.000 en subsidies vanaf € 50.000. Hoe lager het subsidiebedrag, hoe minder verantwoording hoeft te worden afgelegd.

VERANTWOORDING

Bij subsidies, hoger dan € 50.000,00, welke verleend worden voor activiteiten die een jaar of meer in beslag nemen, kan het college verder de verplichting opleggen tot het tussentijds afleggen van rekening en verantwoording omtrent de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten. Een dergelijke tussentijdse verantwoording wordt volgens de subsidieverordening niet vaker dan één keer per jaar gevraagd.

3.2.2. Subsidieregeling samenlevingsbeleid

Op 1 januari 2011 is eveneens de Subsidieregeling samenlevingsbeleid Rheden in werking getreden. De regeling is vastgesteld door het college en is nadien verschillende malen aangepast. In onderstaande tabel is aangegeven voor welke thema's subsidie verstrekt kan worden op grond van deze Subsidieregeling. Voor een aantal thema's is de mogelijkheid om subsidie aan te vragen inmiddels vervallen.

TABEL 3.2: SUBSIDIETHEMA'S SUBSIDIEREGELING SAMENLEVINGSBELEID

Hoofdstuk	Thema
2	Vrijwillig jeugdwerk
3	Ouderenbonden
4	Vrouwenverenigingen
5	EHBO-verenigingen
6	<i>Wereldwinkels (vervallen per 20-02-14)</i>
7	Kleine kernen
8	Wijk- en dorpsgericht werken
9	Vrijwillige brandweerverenigingen
10	Activiteiten gehandicapten
11	Activiteiten inwoners met een participatieachterstand
12	Amateurkunst
13	<i>Bewonersinitiatieven (vervallen per 23-02-12)</i>
14	Doe-het-zelf

15	Ondersteuning mantelzorg
16	<i>Ondersteuning vrijwilligerswerk (vervallen per 20-02-14)</i>
17	Kwaliteitsbevordering voor- en voerschoolse educatie
18	Voerschoolse educatie
19	<i>Peuterspeelzalen (vervallen, datum onbekend)</i>
20	<i>Volksgezondheid (vervallen, datum onbekend)</i>

Per thema is aangegeven wat de doelstelling van de subsidieverstrekking is, hoe de aanvraag moet worden ingediend, welke voorwaarden gelden en hoe verantwoording moet worden afgelegd. Tevens is aangegeven hoe het subsidiebedrag wordt berekend en, in een aantal gevallen, wat het subsidieplafond is.

3.2.3. Andere subsidieregelingen

Naast de Asv en de Subsidieregeling samenlevingsbeleid, geldt nog een aantal subsidieregelingen:

- Subsidieverordening Monumenten 1998, vastgesteld door de raad;
- Subsidieregeling bijzondere begraafplaatsen in de gemeente Rheden, vastgesteld door het college (*meegenomen in onderzoek*);
- Subsidieregeling isolatiemaatregelen particuliere woningen Gemeente Rheden 2013-2014, vastgesteld door het college;
- Subsidieregeling voor uitwisselingen met de partnergemeenten Burgdorf en Cheb, vastgesteld door het college;
- Subsidieregeling toerisme & recreatie gemeente Rheden (vanaf 1 januari 2015, vastgesteld door het college) (*meegenomen in onderzoek*).

Bij een aantal van deze subsidieregelingen gaat het om een verdeling van geld van andere overheden. Deze zijn niet meegenomen in het onderzoek, maar hier voor de volledigheid wel gemeld. Samengevat zijn naast de Asv en de Subsidieregeling samenlevingsbeleid de Subsidieregeling bijzondere begraafplaatsen en de Subsidieregeling toerisme & recreatie onderzocht.

3.3 Evaluatie subsidieregelingen

Volgens de Financiële verordening Rheden 2011 biedt het college de raad ten minste eens in de vijf jaar een (bijgestelde) Algemene subsidieverordening ter vaststelling aan. In de toelichting is aangegeven dat de verstrekking van subsidies een belangrijke uitgaande middenstroom is, die de kaderstellende rol en het budgetrecht van de raad raakt. Over subsidieverstrekking is geen afzonderlijke paragraaf bij de begroting en de jaarstukken opgenomen. Volgens de toelichting vloeit uit de bepaling in de verordening voort dat de raad periodiek een Asv ontvangt waarin het college het voorgenomen beleid uiteenzet voor de verstrekking van subsidies en een overzicht van de toegekende subsidies.

In de Asv en nadere regelingen is aangegeven voor welke activiteiten en beleidsterreinen subsidie verstrekt kan worden. In de begroting en beleidsstukken, bijvoorbeeld op het gebied van toerisme en recreatie of kunst en cultuur, zijn inhoudelijke doelstellingen gegeven. Deze beleidsstukken worden periodiek geëvalueerd. Aangegeven is dat in 2015 wordt beoordeeld in hoeverre de subsidieregeling nog aansluit bij het inhoudelijke beleid. De Subsidieregeling Samenlevingsbeleid zou aangepast moeten worden, omdat deze niet meer aansluit bij het beleid onder andere door de ontwikkelingen in het sociaal domein.

3.4 Subsidieplafonds

Volgens de Asv kan het college jaarlijks besluiten tot het instellen van een subsidieplafond en daarbij nadere regels stellen omtrent de verdeling van het beschikbare bedrag. In de Subsidieregeling Samenlevingsbeleid zijn door het college plafonds opgenomen voor de subsidies die op basis van die regeling verstrekt kunnen worden.

3.5 Onderscheid subsidie en opdracht

Zoals blijkt uit de definitie van subsidie (zie paragraaf 2.2.) moet ‘subsidie’ worden onderscheiden van een opdracht. Het gaat bij subsidie immers niet om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Het onderscheid tussen subsidie en opdracht is niet altijd eenvoudig te maken en verschillende gesprekspartners, waaronder raadsleden, geven aan dat het voor hen niet altijd duidelijk is of sprake is van een subsidie of van een opdracht. Ook de gevolgen van het onderscheid zijn niet altijd bekend. Zo gaven raadsleden aan dat verstrekte subsidies minder snel kunnen worden teruggevorderd. Als sprake is van een relatie van opdracht zou dat volgens hen bij wanprestatie sneller kunnen.

3.6 Beoordeling

In paragraaf 3.1 zijn de normen opgenomen die gesteld kunnen worden aan de gemeentelijke kaders voor subsidieverstrekking. In de volgende tabel is aangegeven in hoeverre wordt voldaan aan deze normen. Daarbij is uitgegaan van een driepuntsschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet niet of nog in te beperkte mate aan de norm (-). Voor zover nodig wordt een toelichting gegeven.

TABEL 3.3: BEOORDELING NORMEN GEMEENTELIJKE KADER

NORMEN	BEOORDELING	TOELICHTING
GEMEENTELIJK KADER		
De lokale subsidieverordeningen zijn niet in strijd met de Awb.	+	
Het onderscheid tussen subsidie en opdracht is helder.	-	Verskillende gesprekspartners geven aan dat niet altijd voldoende duidelijk is waarom in het ene geval sprake is van een subsidierelatie en in het andere geval van een overeenkomst van opdracht.
De subsidieregelingen worden ten minste elke vijf jaar geëvalueerd.	+	De subsidieregelingen zijn in 2010 vastgesteld en worden in 2015 geactualiseerd.
Het subsidieplafond is vastgelegd.	+	

Uitvoeringspraktijk

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de praktijk van subsidieverstrekking door de gemeente Rheden. Ook wordt ingegaan op de uitkomsten van het enquêteonderzoek onder subsidieaanvragers en worden bevindingen geïllustreerd aan de hand van de zes onderzochte dossiers. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk getoetst aan de gestelde normen. In onderstaande tabel is aangegeven welke normen relevant zijn.

TABEL 4.1: NORMEN UITVOERING EN ERVARINGEN SUBSIDIEAANVRAGERS

ASPECT	NORMEN
Uitvoering	Interne procedures en werkprocessen worden nageleefd.
	Aanvragen en verleningen c.q. vaststellingen geschieden tijdig en overeenkomstig de in de subsidieregelingen gestelde termijnen.
	Gemeente beschikt alleen op aanvragen die zijn voorzien van volledige informatie
	Subsidiebesluiten berusten op een deugdelijke motivering zoals vereist volgens art. 3:46 ev. Awb. In ieder geval is het vereist een omschrijving op te nemen van de activiteiten waarvoor subsidie verstrekt wordt (art. 4:30 Awb).
	De subsidie wordt geweigerd bij overschrijding van het plafond en maakt gebruik van de overige weigeringsgronden.
Ervaringen subsidieaanvragers	De procedures, bejegening en dienstverlening door de gemeente op het punt van subsidies worden door subsidieaanvragers positief gewaardeerd.

4.2 Overzicht verstrekte subsidies

De onderzoekers hebben een overzicht ontvangen van de in 2013 verstrekte subsidies, maar alleen na bewerking kon enigszins inzichtelijk worden gemaakt welke subsidies voor welke terreinen zijn verstrekt. Of het overzicht volledig is, is volgens de gesprekspartners de vraag.

OVERZICHT VERSTREKTE SUBSIDIES 2013

Het ontvangen overzicht bestaat uit een Exceldocument waarin is aangegeven welke subsidies zijn verstrekt. De gehanteerde definities komen niet overeen met die van de Asv en de Subsidieregeling Samenlevingsbeleid. Zo worden bijvoorbeeld niet alleen eenmalige en jaarlijkse subsidies onderscheiden, maar ook incidentele subsidies, unieke subsidies en budgetsubsidies. Wat hieronder wordt verstaan is onduidelijk. Ook is het de vraag in hoeverre een incidentele subsidie zich onderscheidt van een eenmalige subsidie. Totaalbedragen per beleidsterrein zijn in het overzicht niet vermeld.

Op basis van het door de gemeente verstrekte overzicht, hebben de onderzoekers berekend wat het totaalbedrag aan verstrekte subsidies was en hoe de verstrekte subsidies zich verhouden tot de verschillende beleidsterreinen. In onderstaande tabellen is hiervan een overzicht gegeven.

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de subsidies op het gebied van samenlevingszaken per hoofdstuk en de Asv.

TABEL 4.2: OVERZICHT VERSTREKTE SUBSIDIES

	Aantal	Bedrag
Totaal subsidies (voor zover bekend)	162	2.677.580
*eenmalige subsidies	51	115.508
- Incidentele subsidies	37	91.334
- Buurtbudget	7	10.090
- Natuur- en duurzaamheidseducatie	7	14.084
* jaarlijkse subsidies	111	2.562.072
- EHBO	4	1.200
- Vrouwenverenigingen	2	200
- Scouting	4	13.900
- Brandweerverenigingen	3	1.800
- Kleine kernen	3	4.350
- Belangenverenigingen voor wijk -en dorpsgericht werken	8	7.700
- Dorpshuizen/wijkcentra	6	95.283
- Ouderenbonden	6	4.899
- Vrijwillig jeugdwerk (kindervakantiedorpen)	4	6.465
- Amateurkunst	23	51.848
- Gehandicaptenverenigingen	9	7.625
- Budget & overige subsidies	24	2.276.037
- Unieke subsidies	15	90.765

Zoals hiervoor al is aangegeven betreft de Subsidieregeling Samenlevingsbeleid een uitwerking van de Asv. In deze nadere regels, die betrekking hebben op het beleidsterrein welzijn is aangegeven voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Het is kennelijk niet zo dat deze regeling uitputtend regelt voor welke initiatieven op het welzijnsterrein subsidie kan worden verstrekt. De subsidieverstrekking aan de Bieb Veluwezoom

(€ 986.609) en aan Stichting Thuiszorg Midden-Gelderland (€ 487.000) is namelijk niet op die regelingen gebaseerd. Beide subsidies vormen samen het overgrote deel van het bedrag dat aan jaarlijkse subsidies worden verstrekt.

4.3 Procedures en werkprocessen

Uit het onderzoek blijkt dat het huidige subsidieproces in de gemeente Rheden in de onderzoeksperiode weinig efficiënt verliep. Er is geen sprake van uniforme processen, laat staan dat die beschreven waren. De afspraken over het proces van subsidieverstrekking, de rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn onduidelijk. Er worden verschillende benamingen voor subsidies gebruikt, zoals basissubsidie, unieke subsidie, budgetsubsidie, incidentele subsidie, terwijl er in de Asv slechts wordt gesproken van ‘eenmalige subsidie’ en ‘jaarlijkse subsidie’.

Ook geven verschillende geïnterviewden, waaronder vertegenwoordigers van de gemeente, aan dat het niet altijd eenvoudig is te bepalen welke subsidieregeling van toepassing is op een aanvraag.

Een geïnterviewde: ‘Met de komst van het buurtbudget is het onduidelijk of onze subsidie onder het buurtbudget valt of onder de regeling voor samenlevingsbeleid’.

In de begroting 2013 is aangegeven dat het proces subsidieverlening één van de processen is dat onder de loep zou worden genomen in het kader van de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening. Uit de jaarrekening 2013 blijkt dat door bezuiniging en werkdruk vertraging is opgetreden. Uiteindelijk is halverwege 2014 gestart met het doorvoeren van verbeteringen in het proces van de subsidies van maatschappelijke zaken en inwonerszaken. Het merendeel van de subsidies wordt door deze afdelingen verstrekt en de verwachting is dat hier het meest te winnen viel.

Nieuwe subsidieproces maatschappelijke zaken en inwonerszaken

Het proces is in het digitale zaaksysteem beschreven van aanvraag tot en met de vaststelling en ziet er als volgt uit:

- Een aanvraag komt binnen bij DIV. DIV zet de aanvraag door naar de administratieve ondersteuning.
- De administratie beoordeelt of de aanvraag compleet is en doet de aanvragen tot 5.000 zo volledig mogelijk af, maar er wordt geen besluit genomen zonder dat de beleidsmedewerker de aanvraag heeft beoordeeld.
- Bij aanvragen van meer dan € 5.000 toets de administratie de ontvankelijkheid en zet de aanvraag voor een inhoudelijke beoordeling door naar de beleidsmedewerker.
- Deze beleidsmedewerker toets de aanvraag en overleg zo nodig met collegae van bijvoorbeeld financiën of juridische zaken. In het systeem is geen verplichte juridische toets ingebouwd. De beleidsmedewerker raadpleegt naar eigen inzicht een jurist. Bij afwijzingen en subsidies van meer dan € 50.000 wordt standaard een jurist geraadpleegd. Steekproefsgewijs wordt de kwaliteit van beschikkingen beoordeeld (door interne controle).
- Na de toets van de beleidsmedewerker gaat de conceptbeschikking naar tekstverwerking en vervolgens ter ondertekening naar de manager. Bij politiek gevoelige dossiers, als het bedrag niet in de begroting past of bij subsidies van meer dan € 50.000 is het college beslissingsbevoegd.
- In alle gevallen rondt de administratie het subsidieproces af. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat de juiste kenmerken aan een subsidiedossier worden gevoegd, zodat ook correcte overzichten kunnen worden gegenereerd.

In het systeem zijn formats (voorbeeldbrieven en –besluiten) opgenomen. Er zijn formulieren voor de aanvraag vastgesteld (niet voor de aanvraag tot vaststelling). Qua procedure wordt in het subsidieproces onderscheid gemaakt tussen subsidies tot € 5.000 en subsidies van meer van € 5.000. Het onderscheid van de Asv (€ 5.000 tot € 50.000 en meer dan € 50.000) wordt niet gemaakt, omdat er volgens geïnterviewden qua proces geen verschillen zijn. De beleidsmedewerker weet dat meer verantwoording moet worden gevraagd als het subsidiebedrag hoger is. In de beschrijving van het proces is geen rekening gehouden met de effectiviteit van subsidieverstrekking. Het nieuwe systeem maakt het mogelijk overzichten van verstrekte subsidies te genereren.

In 2015 worden verdere verbeteringen in het subsidietraject doorgevoerd, zo blijkt uit de programmabegroting en is aangegeven tijdens de interviews.

Project subsidies

Doel van het programma Bedrijfsvoering en dienstverlening van de Programmabegroting 2015 is het verbeteren van de dienstverlening aan inwoners, organisaties en bedrijven, door een deskundige, betrouwbare, flexibele en slagvaardige gemeentelijke organisatie, waarin ambitie en omvang op elkaar zijn afgestemd. Een subdoelstelling is dat de processen klantgericht en efficiënt zijn. In dat kader wordt in 2015 met het project ‘Subsidies’ gestart waarbij de volgende streefwaarden zijn benoemd: verbeteren communicatie, integrale dienstverlening, optimaliseren control, verkorten doorlooptijden, betere informatievoorziening.

4.4 Subsidieverlening

Op de gemeentelijke website is informatie te vinden over de subsidieregelingen en - mogelijkheden. Uit de enquête blijkt dat 16% van de respondenten vindt dat de gemeente geen goede voorlichting geeft over de subsidiemogelijkheden en de procedure. In het enquêteonderzoek is aangegeven is dat de informatie op de website niet goed vindbaar is en dat het digitaal aanvragen niet altijd lukt.

Een subsidieontvanger: ‘Er is geen ‘knopje’ voor tussentijds opslaan van het aanvraagformulier. Als je onverwacht moet stoppen en uitlogt, moet je weer opnieuw beginnen.’

Voor 13% van de respondenten is het niet duidelijk voor welke doelen de gemeente subsidie geeft.

De meeste subsidieaanvragers geven aan dat zij wisten dat zij subsidie konden aanvragen, omdat ze dat al jaren doen (63%). 17% van de respondenten geeft aan dat zij over de subsidiemogelijkheden hebben gehoord ‘van een gemeentemedewerker’. Door een aantal geïnterviewde subsidieontvangers is in de telefonische interviews aangegeven dat telkens nieuwe ambtenaren verantwoordelijk zijn voor hun subsidieaanvraag. Liever zouden zij ieder jaar bij dezelfde persoon hun aanvraag indienen.

74% van de aanvragers vindt dat de gemeente duidelijk heeft aangegeven aan welke vereisten de aanvraag voor een verlening van de subsidie moest voldoen. 13% van de aanvragers vindt dat er te veel stukken bij de aanvraag moesten worden gevoegd en 14% vindt dat het te lang duurde voordat er een beslissing op het subsidieverzoek werd genomen.

Uit het enquêteonderzoek en de telefonische interviews blijkt dat verschillende subsidieontvangers zich afvragen waarom ze jaarlijks een aanvraag met bijlagen moeten indienen, terwijl ze sinds jaar en dag hetzelfde subsidiebedrag

Door een van de geïnterviewde subsidieontvangers wordt aangegeven dat hij jaarlijks een geprinte versie van de Asv krijgt meegestuurd met het besluit op zijn subsidie. Van hem hoeft dat niet, een link naar een online versie van de Asv zou volstaan.

ontvangen.

Zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven, bestonden er in de onderzoeksperiode (2013) geen uniforme werkprocessen. Uit het casestudyonderzoek blijkt dat voor het besluit tot subsidieverlening (en evenmin voor het besluit tot vaststelling) geen format werd gehanteerd. In sommige van de brieven uit de onderzochte dossiers wordt gewerkt met dikgedrukte tussenkopjes, zoals ‘besluit’ en ‘doelstellingen’. In de meeste brieven is dit echter niet het geval. Door de geïnterviewde subsidieontvangers is aangegeven dat zij de brieven van de gemeente over het algemeen duidelijk vinden. Wel geven subsidieontvangers aan dat de brieven formeel zijn en er te weinig rekening wordt gehouden met het feit dat niet iedereen ambtelijke taalgebruik goed zal kunnen begrijpen.

In het dossieronderzoek zijn geen dossiers bestudeerd die zijn afgewezen. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat de helft van de aanvragers wiens verzoek (deels) is afgewezen, niet weet wat de reden daarvoor is. De meeste aanvragers die subsidie hebben ontvangen, vinden dat de gemeente duidelijk heeft aangegeven welke activiteiten/prestaties er moesten worden verricht voor de subsidie.

4.5 Verantwoording

Hoewel het voor subsidieontvangers duidelijk is welke verantwoordingsstukken zij moeten indienen, blijkt uit het casestudyonderzoek dat in de dossiers regelmatig stukken ontbreken. Hierbij gaat het voornamelijk om de verantwoordingsstukken. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat 15% van de subsidieontvangers vindt dat teveel stukken bij de aanvraag voor subsidievaststelling moeten worden gevoegd. Verschillende subsidieontvangers geven in de telefonische interviews aan dat de deadline te vroeg is om de vereiste verantwoordingsinformatie in te leveren. Zij zouden de deadline voor een jaarlijkse subsidie liever later zien. Overigens is ook aangegeven dat jaarlijks om uitstel van indiening van de verantwoordingsstukken wordt gevraagd en dit uitstel ook elk jaar wordt verleend. 11% van de respondenten vond het te lang duren voordat er een beslissing op het verzoek om vaststelling werd genomen. Ten tijde van invulling van de enquête was bij 20% van de ontvangers de subsidie nog niet vastgesteld. Uit het enquêteonderzoek blijkt dat bij 7% van de respondenten het subsidiebedrag lager is vastgesteld. In alle gevallen was de oorzaak het niet overleggen van alle benodigde informatie, zo gaven de respondenten aan.

4.6 Algemene indruk subsidieaanvragers

Opvallend bij de stellingen waarin de algemene indruk wordt gemeten is dat telkens ongeveer een kwart van de respondenten kiest voor het neutrale antwoord. Van de respondenten heeft 61% het subsidietraject (zeer) positief ervaren, zo blijkt uit de tabel op de volgende pagina.

TABEL 4.3: ERVARINGEN SUBSIDIEAANVRAGERS

HOE HEBT U HET SUBSIDIE TRAJECT ERVAREN? (N=88)		
Antwoord	Telling (n)	Percentage* (%)
Zeer positief	9	10%
Positief	45	51%
Neutraal	26	30%
Negatief	4	5%
Zeer negatief	4	5%

*de percentages tellen op tot meer dan honderd procent, dit komt door afrondingsverschillen.

Meer dan de helft van de respondenten (59%) geeft aan dat zij het (geheel) oneens zijn met de stelling 'de hoeveelheid werk die ik moet verrichten voor het aanvragen van subsidie staat niet in verhouding tot het subsidiebedrag'. Met die stelling is 14% het (geheel) eens. Voorts vindt 10% van de respondenten dat het te veel mankracht kost om aan alle administratieve vereisten in het subsidietraject te voldoen.

Het contact met de medewerker(s) van de gemeente Rheden over de subsidie wordt door 71% van de respondenten als prettig ervaren. Slechts 3% vond het contact met de gemeentemedewerker(s) niet prettig.

4.7 Beoordeling

In paragraaf 3.1 zijn de normen opgenomen die gesteld kunnen worden aan de uitvoeringspraktijk. Hierbij is uitgegaan van een driepuntsschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet niet of nog in te beperkte mate aan de norm (-). Voor zover nodig wordt een toelichting gegeven.

TABEL 4.4: BEOORDELING NORMEN UITVOERING EN ERVARING SUBSIDIEAANVRAGERS

NORMEN	BEOORDELING	TOELICHTING
UITVOERING		
Interne procedures en werkprocessen worden nageleefd.	-	Er waren geen interne werkprocessen in de tijd waarop dit onderzoek ziet. Inmiddels is hier een slag op gemaakt.
Aanvragen en verleningen c.q. vaststellingen geschieden tijdig en overeenkomstig de in de subsidieregelingen gestelde termijnen.	-	Ten tijde van het onderzoek waren nog niet alle vaststellingen beschikbaar. Dat betekent dat deze subsidies te laat zijn vastgesteld.
Gemeente beschikt alleen op aanvragen die zijn voorzien van volledige informatie	-	De dossiers zijn incompleet.
Subsidiebesluiten berusten op een deugdelijke motivering zoals vereist volgens art. 3:46 ev. Awb. In ieder geval is het vereist een omschrijving op te	-	In vrijwel alle bestudeerde subsidiebesluiten wordt geen omschrijving gegeven van de activiteiten waarvoor de

nemen van de activiteiten waarvoor subsidie verstrekt wordt (art. 4:30 Awb).		subsidie wordt verstrekt. Ook op overige gebieden ontbreekt een deugdelijke motivering.
De subsidie wordt geweigerd bij overschrijding van het plafond en maakt gebruik van de overige weigeringsgronden.	+	Er is niet gebleken dat subsidies zijn verleend terwijl het plafond al was overschreden. Ook is er geen gebruik gemaakt van de overige weigeringsgronden.
ERVARINGEN SUBSIDIEAANVRAGERS		
De procedures, bejegening en dienstverlening door de gemeente op het punt van subsidies worden door subsidieaanvragers positief gewaardeerd.	+	

Doeltreffendheid subsidiebeleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven in hoeverre het subsidiebeleid van de gemeente Rheden voldoet aan de randvoorwaarden voor effectmeting. Het gemeentelijke beleid wordt getoetst aan de volgende normen.

TABEL 5.1: NORMEN RANDVOORWAARDEN VOOR EFFECTMETING

ASPECT	NORMEN
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex ante)	Er worden meetbare beleidsdoelen geformuleerd.
	Prestaties zijn specifiek en meetbaar.
	Er is een relatie gelegd tussen de te leveren prestaties en de beoogde doelen.
	Beoogde beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.
	Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex post)	In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.
	Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd.
	Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd.
	Verantwoordingsdocumenten worden inhoudelijk besproken tussen de gemeente en de subsidie ontvangende organisatie.
	Er worden verklaringen gegeven indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd.

5.2 Doeltreffendheid

De centrale vraag van dit onderzoek heeft betrekking op de doeltreffendheid, de effectiviteit van het gemeentelijke subsidiebeleid. De mate waarin uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van subsidies is onder andere afhankelijk van het type subsidie dat verstrekt wordt. Grofweg kunnen drie typen subsidies worden onderscheiden, te weten input-, output- en outcomesubsidies. De verschillende typen hebben een verschillende focus.

Inputsubsidie

In het verleden werden instellingen en organisaties doorgaans gesubsidieerd omdat beleidsvoerders (overheden) het werk van de betreffende organisatie belangrijk achtten. Een subsidie was in die context een financiële bijdrage aan een instelling met een eigen doelstelling en een eigen beleid. Het doel van de beleidsvoerder is dan “organisatie X in staat stellen om zijn eigen doeleinden te verwezenlijken”. De subsidieverlener vertrouwde erop dat de gesubsidieerde instelling bijdragen levert die passen bij de belangen die de beleidsvoerder wil behartigen. Dit kan worden aangeduid als *inputsubsidiëring*.

Bij deze vorm van subsidiëring kan de effectiviteit lastig inzichtelijk worden gemaakt, omdat er geen concrete koppeling is tussen de subsidie en de activiteiten die de subsidieontvangende organisatie hiermee ontplooit, laat staan dat er een koppeling is tussen de subsidie en de gemeentelijke doelen die daarmee bereikt dienen te worden.

Outputsubsidie

Sinds het begin van deze eeuw heeft *inputsubsidiëring* in Nederland steeds meer plaats gemaakt voor *outputsubsidiëring*. Hierbij wordt subsidie beschikbaar gesteld om bepaalde specifieke prestaties van de te subsidiëren instelling mogelijk te maken. Vaak krijgt een subsidiebeschikking daarmee ogenschijnlijk de vorm van een contract: in ruil voor de financiering dient de gesubsidieerde instelling bepaalde specifiek omschreven prestaties te leveren die passen in het beleid van subsidieverstrekker. Door prestaties nauwkeurig te omschrijven en vast te leggen weet de subsidieontvanger wat van hem verwacht wordt en weet de verstrekker wat hij mag verwachten. Deze verzakelijking van de subsidierelatie werd gezien als hét middel om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van subsidies.

Wat bij deze systematiek ontbreekt, is een focus op een beargumenteerde en bewezen koppeling tussen de prestaties van de subsidieontvanger en de beoogde doelen van de subsidieverstrekker. Het is dan bijvoorbeeld niet voldoende onderbouwd wat het causale verband zou zijn tussen bepaalde activiteiten in een buurthuis en de mate van sociale samenhang in een woonwijk. Dit maakt het lastig om de effectiviteit van deze vorm van subsidiëring vast te stellen.

Outcomesubsidie

De laatste jaren is bij subsidiërelaties in het algemeen steeds meer een focus op *outcome* komen te liggen. Daarbij gaat het om de mate waarin de beoogde doelen daadwerkelijk bereikt worden als gevolg van de geleverde prestaties. De koppeling tussen de prestaties van de organisatie die subsidie ontvangt en de doelen die de verstrekker daarmee wenst te bereiken staat hierbij centraal.



FIGUUR 5.1: VERSCHILLENDE TYPEN SUBSIDIEVERSTREKKING

De focus op outcome, en daarmee op de doelen die de subsidieverstrekker wil realiseren, dient op verschillende momenten in het subsidietraject aan de orde te komen, namelijk in de subsidieverordening, bij de subsidieaanvraag, bij de verleningsbeschikking en bij de vaststelling van de subsidie.

Er zijn diverse handreikingen opgesteld om effectmeting van subsidies te bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn handreikingen van de Algemene Rekenkamer, de Randstedelijke Rekenkamer en de VNG. Ook Pro Facto, het externe onderzoeksbureau dat betrokken was bij de uitvoering van dit onderzoek, heeft in eerdere rekenkameronderzoeken onder de noemer ‘evalueren om te leren’ aanbevelingen opgesteld om het inzicht in de effectiviteit van subsidies te vergroten. Enkele terugkerende kernbegrippen bij deze handreikingen zijn het reconstrueren van het beleidskader, regelmatige evaluatie, focus op doelen en een adequate verantwoording, niet alleen gericht op verrichte activiteiten maar juist ook op doelbereiking. Niet alleen doelen maar ook activiteiten zijn onderdeel van een subsidieverstrekking. De koppeling tussen de activiteiten en de doelen is van belang. Er moet duidelijk worden aangegeven hoe de activiteiten bijdragen aan het realiseren van het doel. Dit is aan te merken als de beleidstheorie. Aan elke afzonderlijke subsidie zou dus een beleidstheorie ten grondslag moeten liggen.

5.3 Doeltreffendheid in Rheden

5.3.1. Meetbaarheid beleidsdoelen

Hoewel de onderzoeksperiode ziet op 2013, is voor de meetbaarheid van de beleidsdoelen gekeken naar de programmabegroting van 2015. Voor het jaar 2013 is gekozen omdat subsidiedossiers over die periode inmiddels afgerond zouden moeten zijn. Qua regelgeving en beleid zou het een gemiste kans zijn om alleen naar stukken uit die periode te kijken. Er kunnen zich immers sindsdien veranderingen hebben voorgedaan. Vastgesteld wordt dat de doelen van de programmabegroting 2015 niet of in ieder geval onvoldoende SMART geformuleerd zijn. In onderstaand tekstkader is een voorbeeld gegeven.

Programma Kunst en Cultuur

Doel van dit programma is het ondersteunen van een levensvatbaar cultuurbeleid passend bij de behoefte van inwoners. Toegelicht wordt dat hiermee wordt bedoeld dat een cultuurbereik wordt gerealiseerd dat is afgestemd op de ambities, behoeften en doelstellingen van de gemeente en haar inwoners en voortkomt uit in de gemeente gevestigde instellingen en verenigingen. Onder het kopje ‘wat willen we bereiken’ worden vervolgens geen concrete doelstellingen geformuleerd, maar activiteiten, namelijk: Het kunstbedrijf RIQQ zal binnen het sociaal domein breder ingezet worden; Het College wil de mogelijkheden onderzoeken om de kunst en cultuursector in te zetten als bindmiddel in de samenleving. Hierbij denken we dat RiQQ hier een belangrijke rol in vervult. RiQQ kan samen met buurtverenigingen culturele activiteiten organiseren: straattheater, kindermusical etc. Ook kan RiQQ lokale kunstenaars betrekken bij het samen met de bewoners maken en realiseren van ideeën en plannen in de diverse buurten en dorpen.

Een subdoelstelling van het programma is ‘Subsidies zijn primair bedoeld om deelname aan amateurkunst, de kwaliteit van verenigingen en gemeenschapsgerichte activiteiten te stimuleren.’ Er wordt een aantal prestaties benoemd om dit doel te bereiken. Er zijn geen meetbare doelstellingen of indicatoren benoemd.

Uit de programmabegroting blijkt wel dat wordt gestreefd naar meetbare doelstellingen en indicatoren. Aangegeven is dat het kunst- en cultuurbeleid geëvalueerd zal worden en dat op basis van die evaluatie nieuwe prestaties, doelstellingen en streefwaarden voor het gemeentelijk cultuurbeleid geformuleerd zullen worden. Ook op andere plaatsen in de pro-

grammabegroting komt het streven naar meetbaarder doelstellingen terug. Zo is bij het programma Maatschappelijke ondersteuning ook aangegeven dat in 2015 een nulmeting wordt verricht die wordt gebruikt om streefwaarden voor de navolgende jaren op te stellen.

Subdoelstelling van het programma Maatschappelijke ondersteuning:

Ontmoeting en ontspanning mogelijk maken op wijk en/of kernniveau door ondersteuning van dorpshuizen en wijkcentra.

Streefwaarden:

1. Er zijn tien dorpshuizen en wijkcentra in bedrijf. Deze leggen rekening en verantwoording af bij de gemeente voor de exploitatie van het gebouw.
2. Deze centra worden door lokale en vrijwillige stichtingen beheerd.
3. We toetsen in ieder geval één keer per jaar in hoeverre het centrum voldoet aan de behoefte van betreffende wijk of dorp. Hiermee wordt een nulmeting voor 2015 gerealiseerd op basis waarvan streefwaarden voor de komende jaren bepaald worden.

Prestatie:

1. Wij subsidiëren in algemene zin de vierkante meters die ter beschikking staan aan de beheersstichting.
2. Procesbegeleiding en ondersteuning wordt, daar waar nodig, ingekocht.
3. Wij stellen een bedrag per centrum ter beschikking voor het faciliteren van activiteiten voor kwetsbare groepen.

Een raadslid: 'Subsidies zijn belangrijk en waardevol. Het gaat ook om de symboliek. Het uitdrukken dat de gemeente waarde hecht aan wat organisaties doen.'

Het belang van monitoring en evaluatie wordt onderkend, zo blijkt ook uit gesprekken met ambtenaren, de wethouder en raadsleden. In die gesprekken wordt daarbij wel benadrukt dat niet

moet worden doorgeschoten. Niet alles is meetbaar en subsidies zijn soms ook bedoeld om de waardering voor het werk van (vrijwilligers)organisaties uit te spreken. Het moet niet zo zijn dat subsidieaanvragers met onnodig hoge lasten worden geconfronteerd. Samen met de instellingen zou bepaald moeten worden wat goede indicatoren zijn om de effectiviteit van de subsidie te meten.

Een subsidieontvanger: 'Persoonlijk ben ik van mening dat het raar is dat amateurkunst gesubsidieerd wordt en dat er door de gemeente een organisatie is opgericht die een en ander aanstuurt en coördineert. Muziek is een hobby, mensen moeten in mijn ogen hun eigen hobby's betalen. U draagt elke maand 6 euro bij aan mijn zangavonden, terwijl ik geld zat heb, wat vermoedelijk voor iedereen in mijn koor geldt (...)'.

5.3.2. Concrete subsidieverstrekingen

Subsidies onder de 5000 euro worden direct vastgesteld. Een toetsing achteraf of de doelen zijn gerealiseerd is volgens de Asv niet nodig. Een evaluatie of deze subsidies bijdragen aan doelstellingen van de gemeente vindt nooit plaats. Ook subsidies verleend op grond van de 'Oude begraafplaats' regeling worden direct vastgesteld. Ook bij hogere subsidiebedragen is in de gemeente Rheden over het algemeen sprake van inputsubsidies. In twee van de onderzochte subsidies wordt wel een koppeling gelegd met het achterliggende beoogde doel, maar dit gebeurt op een dermate summiere wijze dat er geen concrete doelen en prestaties worden afgesproken waar de gemeente naar terug kan grijpen wanneer de besteding van de subsidie gecontroleerd wordt. Er vindt derhalve geen toetsing achteraf plaats of doelen zijn gerealiseerd. In de overige besluiten tot subsidieverlening wordt geen koppeling gelegd met het achterliggende doel. Dit wordt bevestigd in een van de gesprekken die is gevoerd. Volgens de gesprekspartner is er geen focus op effecten en doelen met betrekking tot subsidies in de gemeente Rheden.

RiQQ

In het besluit tot subsidieverlening aan RiQQ staan de activiteiten in hoofdlijnen opgesomd. Aangegeven is dat uitwerking hiervan plaatsvindt in een overeenkomst. De bedoelde uitvoeringsovereenkomst is echter niet opgesteld. RiQQ dient bij de aanvraag een jaarplan in, waarin de activiteiten per kerntaak zijn aangegeven.

Twee van de grote subsidie ontvangers hebben een jaarverslag ter verantwoording overlegd, waarin een koppeling wordt gelegd met de activiteiten in het oorspronkelijke jaarplan of de verleningsbeschikking.

Radar Uitvoering Oost

In de jaarrapportage van Radar Uitvoering staat een tabel. In deze tabel zijn per doel het beoogde resultaat en het behaalde resultaat opgesomd.

Bij drie van de onderzochte subsidies is een vaststelling achteraf vereist. Op het moment van schrijven is er slechts één subsidie daadwerkelijk vastgesteld. Deze vaststelling is summier, er wordt niet gerept over doelen. Opvallend is dat aan het eind van 2014 de andere twee subsidies nog niet zijn vastgesteld.

5.4 Beoordeling

In paragraaf 5.1 zijn de normen opgenomen die gesteld kunnen worden aan de effectiviteit van het subsidiebeleid. In de volgende tabel is aangegeven in hoeverre wordt voldaan aan deze normen. Daarbij is uitgegaan van een driepuntsschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet niet of nog in te beperkte mate aan de norm (-). Voor zover nodig wordt een toelichting gegeven.

TABEL 5.2: BEOORDELING NORMEN RANDVOORWAARDEN VOOR EFFECTMETING

NORMEN	BEOORDELING	TOELICHTING
Er worden meetbare beleidsdoelen geformuleerd/Beoogde beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.	-	Er worden geen concrete doelen en prestaties afgesproken.
Prestaties zijn specifiek en meetbaar.	-	Doordat de prestaties niet concreet zijn gemaakt, zijn zij niet specifiek en meetbaar.
Er is een relatie gelegd tussen de te leveren prestaties en de beoogde doelen.	-	Er is bij een verleningsbeschikking een relatie gelegd tussen de beoogde doelen.
Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.	-	Er zijn geen subsidies in Rheden die gericht zijn op outcome.
In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.	+/-	In twee gevallen is in de verantwoording ingegaan op afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.
Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd.	+/-	In twee gevallen is er bij de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd.
Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate	-	Het is niet gebleken dat er wordt gecontroleerd of beleidsdoelen zijn

waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd.		gerealiseerd. Ontvangers van kleine subsidies hoeven geen verantwoording af te leggen en deze subsidies worden ook nooit geëvalueerd.
Verantwoordingsdocumenten worden inhoudelijk besproken tussen de gemeente en de subsidie ontvangende organisatie.	-	Het is niet gebleken dat er gesprekken zijn tussen de gemeente en de subsidie ontvangende organisaties.
Er worden verklaringen gegeven indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd.	-	Het is niet gebleken dat er wordt gekeken of doelen, prestaties of effecten zijn gerealiseerd.

Rol van de raad

6.1 Inleiding

Zoals hiervoor is aangegeven is het verstrekken van subsidies geen doel op zich; subsidies vormen een instrument om beleidsdoelen te bereiken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kaderstelling en controle door de raad. Deze sturing wordt aan het eind van dit hoofdstuk (par. 4.4) getoetst aan de volgende normen.

TABEL 6.1: NORMEN STURING DOOR DE RAAD

ASPECT	NORMEN
Sturing door de raad	De gemeenteraad stelt kaders en doelen met betrekking tot het subsidiebeleid.
	Het beleid van het college van B&W is overeenkomstig deze kaders.
	De informatievoorziening aan de gemeenteraad is relevant, toegankelijk, begrijpelijk voor niet-ingewijden en informatief.

6.2 Kaderstelling

De raad van Rheden geeft invulling aan zijn kaderstellende rol ten aanzien van subsidies door vaststelling van de programmabegroting, de Asv en inhoudelijke beleidsnota's. De raad heeft met vaststelling van de Financiële verordening bepaald dat eens per vijf jaar een (bijgestelde) Asv ter vaststelling moet worden aangeboden door het college. Daarnaast heeft de raad het college in de Financiële verordening opgedragen te waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels ter zake van de Europese Unie en de subsidieverordeningen van de gemeente Rheden. Verder stelt de raad kaders door vaststelling van de programmabegroting en jaarrekening. De begroting 2015-2019 is op 4 november 2014 door de raad vastgesteld. Hieraan voorafgaand is op 26 augustus 2014 tijdens een raadsbijeenkomst gesproken over de doelstellingen, subdoelstellingen en streefwaarden van de conceptbegroting.

Raadsleden geven in het groepsgesprek aan dat zij subsidieverstrekking zien als een instrument om gemeentelijke doelstellingen te bereiken. Of deze doelen worden bereikt door subsidie of de inzet van een ander instrument is voor een groot deel aan het college. Voor het verstrekken van subsidies moet uiteraard budget door de raad worden vrijgemaakt en

het zou in dat kader goed zijn om periodiek te evalueren of de ingezette subsidies al dan niet effect hebben.

6.3 Informatievoorziening

De raad wordt op een aantal momenten en op verschillende manieren geïnformeerd over het subsidiebeleid. Informatie komt bij de raad langs formele weg, zoals via de jaarstukken (begroting en jaarrekening). Daarnaast ontvangen raadsleden informatie uit bijvoorbeeld contacten met subsidie ontvangende instellingen.

In de Financiële verordening Rheden is bepaald dat het college ten minste eens per vijf jaar een bijgestelde Asv ter vaststelling aan de raad voorlegt. Tot 2012 was in de Financiële verordening eveneens bepaald dat periodiek (eens in de vier jaar) een overzicht van de toegekende gemeentelijke subsidies aan de raad moest worden aangeboden. Eind 2010 is aan de raad een overzicht verstrekt van de in de periode 2007 t/m 2010 verstrekte subsidies. In 2013 is voor het laatst een overzicht van verstrekte subsidies aangeboden.

FINANCIËLE VERORDENING

Artikel 22 van de geldende Financiële verordening bepaalt het volgende: ‘Het college biedt tenminste eens in de vijf jaar een (bijgestelde) Algemene subsidieverordening ter vaststelling aan. De verordening bevat het kader voor de verstrekking van de gemeentelijke subsidies’. De raad stelt de verordening vast. In de toelichting op dit artikel is aangegeven: ‘Artikel 23 regelt, dat de raad periodiek een Algemene subsidieverordening, ASV, ontvangt waarin het college het voorgenomen beleid uiteenzet voor de verstrekking van subsidies *en een overzicht van de toegekende subsidies (cursief: PF)*. De ASV wordt eens per 5 jaar aangeboden. De raad kan de ASV altijd tussentijds agenderen dan wel een ruimere periode in acht nemen. In dat laatste geval dient het college de raad hierover met een voorstel te informeren’. In de toelichting wordt derhalve nog over een overzicht van subsidies gesproken, maar in de tekst van het artikel staat dat niet.

Uit het gesprek met raadsleden blijkt dat zij niet allen bekend zijn met de overzichten van verstrekte subsidies. Ook geven verschillende raadsleden aan niet de behoefte te hebben aan een dergelijk overzicht. De raadsleden willen informatie ontvangen over de mate waarin de gemeentelijke doelen worden bereikt met de subsidieverstrekking en over problemen. Over individuele aanvragen en verstrekkingen hoeven zij niet geïnformeerd te worden. Wel geven verschillende raadsleden aan graag meer informatie te ontvangen over het onderscheid tussen subsidie en opdracht en de gevolgen daarvan.

6.4 Controle

De kaderstellende rol van de raad is nauw verbonden met zijn controlerende rol. Na het formuleren van de kaders voor subsidieverstrekking, dient ook gecontroleerd te worden in hoeverre die kaders worden nageleefd en de gestelde doelen worden bereikt.

Zoals hiervoor is aangegeven, zijn de door de raad gestelde doelen nog onvoldoende SMART. Wanneer heldere kaders worden gesteld, is het voor het college helder met welke opdracht en binnen welke randvoorwaarden het aan de slag dient te gaan. Heldere kaderstelling maakt controle achteraf ook makkelijker. De raad kan dan goed nagaan of het college conform de kaderstelling heeft geopereerd.

Raadsleden geven tijdens het gesprek met hen aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in de mate waaraan subsidies bijdragen aan gemeentelijke doelen en dat zij nog onvoldoende gebruik maken van hun controlerende rol. De accountant heeft een controlerende rol bij de jaarstukken, maar diens toets is beperkt tot de rechtmatigheid van verstrekte subsidies c.q. de vraag of procedures worden nageleefd.

In de jaarrekening wordt gerapporteerd over verstrekte subsidies, maar onduidelijk is in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en in hoeverre de verstrekte subsidies een bijdrage hebben geleverd aan het bereiken van de doelen.

6.5 Beoordeling

In paragraaf 6.1 zijn de normen opgenomen die gesteld kunnen worden aan de sturing door de raad. In de volgende tabel is aangegeven in hoeverre wordt voldaan aan deze normen. Daarbij is uitgegaan van een driepuntsschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet niet of nog in te beperkte mate aan de norm (-). Voor zover nodig wordt een toelichting gegeven.

TABEL 6.2: BEOORDELING NORMEN STURING DOOR DE RAAD

NORMEN	BEOORDELING	TOELICHTING
STURING DOOR DE RAAD		
De gemeenteraad stelt kaders en doelen met betrekking tot het subsidiebeleid.	+	
Het beleid van het college van B&W is overeenkomstig deze kaders.	+	
De informatievoorziening aan de gemeenteraad is relevant, toegankelijk, begrijpelijk voor niet-ingewijden en informatief.	-	De raad ontvangt geen informatie over de mate waarin verstrekte subsidies bijdragen aan maatschappelijke doelen

Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit rapport is verslag gedaan van het rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Rheden. In het onderzoek stond de volgende vraag centraal:

In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Rheden doeltreffend?

De doeltreffendheid van een subsidie kan omschreven worden als de mate waarin de prestaties van een gesubsidieerde organisatie bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de subsidieverstrekker.

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal onderzoeksthema's. Per thema is een aantal deelvragen geformuleerd. Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden is een document- en dossierstudie verricht, is een enquête uitgezet onder subsidieaanvragers, zijn interviews gehouden en is een groeps gesprek met raadsleden gehouden. Het subsidie richt zich op de periode 2013.

In dit hoofdstuk worden de deelvragen per onderzoeksthema samengevat beantwoord en wordt zo een deelconclusie per thema getrokken (paragraaf 7.2). Vervolgens een antwoord gegeven op de hoofdvraag en worden conclusies getrokken (paragraaf 7.3). In paragraaf 7.4 wordt een aantal aanbevelingen gegeven.

7.2 Conclusies per onderzoeksthema

Subsidies

In 2013 is er in ieder geval een bedrag van € 2.677.580 aan subsidie verstrekt. Of dit bedrag exact klopt is niet zeker nu de gemeente Rheden niet beschikt over een volledig en actueel overzicht van de verstrekte subsidies. Voorts is onduidelijk welk bedrag er op het gebied van recreatie en toerisme Subsidieregeling bijzondere begraafplaatsen is verstrekt.

Beleid, subsidiemethodiek en verordening

De gemeente kent verschillende subsidieregelingen. Volgens de door de raad vastgestelde Algemene subsidieverordening kan het college nadere subsidieregels stellen. De belangrijkste is de Subsidieregeling Samenlevingsbeleid. In de Financiële verordening is bepaald dat de Asv eens per vijf jaar geactualiseerd moeten worden. In de subsidieregelingen is het procedurele kader voor subsidieverstrekking geschetst en is aangegeven voor welke activiteiten en op welke terreinen subsidie kan worden verstrekt. De inhoudelijke beleidsdoelen staan in de programmabegroting en specifieke beleidsdocumenten.

Subsidie wordt gezien als een instrument beleidsdoelen te bereiken. Het onderscheid met een ander instrument, opdrachtverlening, en de gevolgen van dat onderscheid zijn voor zowel de ambtelijke organisatie, als de raad en subsidieontvangers niet altijd duidelijk.

De gemeente kent geen uniforme procedure voor het verstrekken van subsidies. Het gevolg is dat de procedures per afdeling verschillen en er geen formats bestaan voor subsidiebesluiten. In 2014 is een project gestart om het subsidieproces te verbeteren. Dit wordt in 2015 voortgezet.

Doeltreffendheid

Op dit moment is onduidelijk in hoeverre verstrekte subsidies bijdragen aan gemeentelijke doelen. Beleidsdoelen in de programmabegroting zijn over het algemeen onvoldoende SMART geformuleerd. Bij de subsidieverstrekking is geen sprake van een duidelijke koppeling tussen subsidies, doelen en activiteiten. De effectiviteit van subsidies wordt ambtelijk, bestuurlijk en politiek wel van belang geacht en er worden stappen gezet om effectmeting in de toekomst mogelijk te maken. Wel wil de gemeente ervoor waken subsidieontvangers onnodig te belasten met allerlei rapportageverplichtingen.

Rol gemeenteraad

De gemeenteraad heeft kaders gesteld voor de subsidieverstrekking door vaststelling van de Asv en de begroting. Met vaststelling van de Financiële verordening heeft de raad zijn wens voor een periode actualisatie van de Asv kenbaar gemaakt.

Het college verstrekt jaarlijks een overzicht van verstrekte subsidies aan de raad. Daarnaast was voorheen in de Financiële verordening de verplichting neergelegd een vierjaarlijks overzicht te verstrekken. Los van het feit dat het jaarlijkse overzicht weinig inzichtelijk is en niet volledig is (zie hiervoor onder 'subsidies') geven raadsleden ook aan geen behoefte te hebben aan een dergelijk overzicht. Zij willen geïnformeerd worden over de mate waarin subsidies bijdragen aan het behalen van beleidsdoelen en over mogelijke risico's c.q. afwijkingen.

Beleving gesubsidieerden

Subsidieontvangers zijn over het algemeen positief over de contacten met de gemeente Rheden en over het subsidieproces. De voornaamste knelpunten die worden ervaren zijn de deadlines voor het indienen van de aanvraag voor subsidieverlening en –vaststelling en het feit dat elk jaar opnieuw subsidie moet worden aangevraagd terwijl jaarlijks dezelfde subsidie wordt ontvangen.

7.3 Beantwoording hoofdvraag

In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Rheden doeltreffend?

Het proces van verstrekken van subsidies verloopt niet efficiënt in de gemeente Rheden. Inmiddels zijn stappen gezet om tot een verbetering te komen. Ook als het gaat om een koppeling tussen (de omvang van) een subsidie en prestatieafspraken en beoogde (maatschappelijke) doelen is er bij de gemeente nog wel duidelijk een stap te maken. Onduidelijk is nu in hoeverre de verstrekte subsidies bijdragen aan de beoogde doelen. Geconcludeerd wordt dan ook dat niet geconstateerd kan worden of het subsidiebeleid doeltreffend is.

7.4 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksbevindingen en de beantwoording van de deelvragen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Overzicht

1. Richt een subsidieregister in waarin een overzicht wordt gegeven van alle verleende subsidies binnen de verschillende fondsen in een jaar (soort subsidie, hoogte subsidie, ontvanger, beleidsterrein).

Efficiency

2. Geef vervolg aan het ingezette proces om de efficiency van het proces van subsidieverstrekking te verhogen. Leg de interne werkprocessen rond subsidieverstrekking vast zodat deze transparant, traceerbaar, duidelijk en actueel zijn en werk conform deze interne werkprocessen. Ga na in hoeverre de lasten voor subsidieaanvragers verlaagd kunnen worden, bijvoorbeeld door subsidies voor meerdere jaren te verstrekken.

Effectiviteit

3. Onderneem acties om inzicht in de effectiviteit van subsidies te verkrijgen. Formuleer meetbare gemeentelijke doelen, geef subsidies de vorm van 'outcomesubsidies' en stel aan de hand van vooraf bepaalde indicatoren vast in hoeverre maatschappelijke doelen worden gerealiseerd.
4. Neem de uitkomsten van dit onderzoek mee in het reeds lopende verbeteringstraject voor subsidies.
5. Actualiseer de toelichting op de Financiële verordening, zodat deze aansluit op de huidige inhoud van de Financiële verordening.

Bijlagen

Bijlage I: Onderzoeksvragen

Thema 1: Subsidies

1	Wat verstaan we onder subsidies?
2	Welke (soorten) subsidies worden in Rheden aan welke instellingen verstrekt en welke bedragen zijn daarmee gemoeid?

Thema 2: Beleid, subsidiemethodiek en verordening

3	Welke wettelijke kaders liggen ten grondslag aan het subsidiebeleid van de gemeente?
4	Wat is het beleidskader van de (gemeentelijke) subsidies? Hoe ziet het beleid van de gemeente Rheden er met betrekking tot subsidieverstrekking uit? Welke beleidsnota's liggen hieraan ten grondslag?
5	In hoeverre is er een koppeling tussen het gemeentelijke beleid en het subsidiebeleid?
6	Sluit de subsidieverordening aan op het subsidiebeleid?
7	Hoe ziet het subsidieproces eruit?
8	Zit er een controle instrument binnen het subsidieproces?
9	In hoeverre kan regelgeving worden geoptimaliseerd?

Thema 3: Effectiviteit

10	Is het subsidiebeleid effectief?
11	Wordt in het beleidskader gekeken naar de effectiviteit van subsidies?
12	Op welke wijze levert het subsidieproces een bijdrage aan de effectiviteit van de subsidies?
13	Wat zijn de doelen/gewenste maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid en waar worden deze uitgewerkt?
14	Sluit de methodiek van subsidiëren aan op de te bereiken effecten?
15	Welke waarborgen zijn er in het proces van subsidieverstrekking voor het bereiken van de doelen/gewenste maatschappelijke effecten?
16	Welke (belangrijkste) effecten wil de gemeente met het huidige subsidiebeleid bereiken?
17	In hoeverre worden met de subsidies de doelen (de gewenste maatschappelijke effecten) bereikt. Hoe zijn de kaders uitgewerkt? Als er geen kaders zijn gesteld, op basis waarvan is het beleid dan uitgewerkt? Hoe stelt de gemeente vast hoe de verstrekte subsidies hebben bijgedragen aan de benoemde effecten (en activiteiten)?
18	In hoeverre krijgen de waarborgen voor de effectiviteit in het subsidieproces in de praktijk gestalte? Op (welke wijze) vindt meting plaats?
19	(Op welke wijze) geeft de gemeente gevolg aan de verplichting van 4:24 Awb?
20	Welke voorwaarden worden aan de subsidiebeschikkingen verbonden of welke prestatiecontracten worden gesloten?
21	Op welke wijze geeft de gemeente gevolg aan het gestelde in artikel 4:30 Awb?
22	Welke prestaties worden daadwerkelijk geleverd en/of welke doelstellingen en effecten worden daadwerkelijk gerealiseerd?
23	In hoeverre wordt hierover geevalueerd en wordt vervolgens bijgestuurd?
24	Leggen subsidieontvangers verantwoording af over de geleverde prestaties?

Thema 4: Rol gemeenteraad

25	Wat is de rol van de gemeenteraad?
26	Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de doelstellingen en gerealiseerde effecten van subsidies? Welke informatie ontvangt de gemeenteraad over de effectiviteit van het subsidiebeleid (behalen van de maatschappelijke effecten)?
27	Hoe wordt de gemeenteraad in staat gesteld zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen inzake subsidies? Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot subsidies?
28	Hoe ziet de betrokkenheid van de gemeenteraad eruit bij de totstandkoming van beleid, monitoring van doelstellingen en prestaties en eventuele bijstelling van beleid?

Thema 5: Beleving gesubsidieerden

29	Hoe wordt het subsidiebeleid door de afnemers gewaardeerd?
30	Worden de doelstellingen van de gemeente voldoende gecommuniceerd en afgestemd op de doelstellingen en prestaties van de gesubsidieerden?
31	Sluit de subsidiesystematiek (het proces van aanvragen, toekennen etc. van subsidies) voldoende aan op de bedrijfsvoering van de gesubsidieerden (denk bv aan administratieve lasten)?
32	Zijn de gesubsidieerden tevreden over de wijze waarop subsidies moeten/lunnen worden aangevraagd en de daarmee gepaard gaande procedures/voorschriften/administratieve lasten?
33	Hoe kijken de gesubsidieerde instellingen aan tegen het gebruik van beleidsgestuurde contractfinanciering (BCF) door de gemeente?

Bijlage II: Interviews

Naam	Functie
Kim Kruisdijk	Projectleider sociaal domein
Kees van Heerikhuize	Beleidsmedewerker
Ingrid Kerkhof	Beleidsmedewerker
Tjebbe Vugts	Wethouder
Martin Putman	Programmamanager

Bijlage III: Groepsgesprek raadsleden

Naam	Partij
Mevrouw A. Spaargaren	D66
De heer D. Klomberg	D66
De heer J. Uithof	VVD
De heer R. Koekkoek	VVD
De heer M. Sahan	PvdA
De heer B. de Lange	CDA
Mevrouw M. Reinders-Lueb	CDA
De heer R. Oei	GroenLinks
De heer H. Brouwer	Gemeentebelangen

Bijlage IV: Normenkader

ASPECT	NORMEN
Gemeentelijk kader	De lokale subsidieverordeningen zijn niet in strijd met de Awb.
	Het onderscheid tussen subsidie en opdracht is helder.
	Het subsidiebeleid wordt ten minste elke vijf jaar geëvalueerd.
	Het subsidieplafond is vastgelegd door de raad.
Uitvoering	Interne procedures en werkprocessen worden nageleefd.
	Aanvragen en verleningen c.q. vaststellingen geschieden tijdig en overeenkomstig de in de subsidieregelingen gestelde termijnen.
	Gemeente beschikt alleen op aanvragen die zijn voorzien van volledige informatie
	Subsidiebesluiten berusten op een deugdelijke motivering zoals vereist volgens art. 3:46 ev. Awb. In ieder geval is het vereist een omschrijving op te nemen van de activiteiten waarvoor subsidie verstrekt wordt (art. 4:30 Awb).
	De subsidie wordt geweigerd bij overschrijding van het plafond en maakt gebruik van de overige weigeringsgronden.
Tevredenheid aanvragers	De procedures, bejegening en dienstverlening door de gemeente op het punt van subsidies worden door subsidieaanvragers positief gewaardeerd.
Sturing door de raad	De gemeenteraad stelt kaders en doelen met betrekking tot het subsidiebeleid.
	Het beleid van het college van B&W is overeenkomstig deze kaders.
	De informatievoorziening aan de gemeenteraad is relevant, toegankelijk, begrijpelijk voor niet-ingewijden en informatief.
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex ante)	Er worden meetbare beleidsdoelen geformuleerd.
	Prestaties zijn specifiek en meetbaar.
	Er is een relatie gelegd tussen de te leveren prestaties en de beoogde doelen.
	Beoogde beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.
	Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.
Randvoorwaarden voor effectmeting (ex post)	In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.
	Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd.
	Er is bij de gemeente en de subsidieontvangende instelling inzicht in de mate waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd.
	Verantwoordingsdocumenten worden inhoudelijk besproken tussen de gemeente en de subsidie ontvangende organisatie.
	Er worden verklaringen gegeven indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd.

Bijlage V: Enquête

De subsidieaanvragers hebben een nadrukkelijke rol gekregen in het onderzoek. Door middel van een online enquête is gevraagd naar hun opvattingen over de procedure.

Respons

Burgers en organisaties die voor het jaar 2013 subsidie hebben aangevraagd, zijn uitgenodigd een online enquête in te vullen. Van de aanvragers van een subsidie op het gebied van 'Recreatie en toerisme' waren e-mailadressen beschikbaar. Zij hebben een uitnodiging per e-mail ontvangen en hadden toegang tot de enquête via een persoonlijke link. Van het merendeel van de aanvragers was geen e-mailadres beschikbaar. Zij zijn per brief uitgenodigd om deel te nemen aan de digitale enquête. Het ging daarbij om de aanvragers van subsidie bij de afdeling 'Samenlevingszaken'. Om toegang te verkrijgen tot de enquête hebben zij een persoonlijke code ontvangen. De brief met een uitnodiging om mee te doen aan het vragenlijstonderzoek is verstuurd door de gemeente. Pro Facto heeft toegangscode verstrekt aan de gemeente, die zijn gekoppeld aan subsidieaanvragers. Pro Facto heeft derhalve geen toegang gehad tot de adresgegevens van de subsidieaanvragers. Twee weken na het versturen van de eerste brief, is een herinneringsbrief gestuurd door de gemeente. De brief is aan alle subsidieaanvragers verstuurd, ook aan de personen die de enquête reeds hadden ingevuld, om de anonimiteit te waarborgen.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de respons.

TABEL V.1: RESPONS

	POPULATIE (VERZONDEN)	REACTIE	RESPONS (%)
Subsidieaanvragers	161	88	55

Het responspercentage is berekend aan de hand van het aantal verstuurde uitnodigingen. Sommige aanvragers hebben voor 2013 meerdere aanvragen ingediend en hebben meerdere vragenlijsten van ons ontvangen. Hen is gevraagd één vragenlijst in te vullen voor één aanvraag c.q. één doel. Een gebruikelijk responspercentage voor een dergelijk vragenlijstonderzoek ligt tussen de 25% en 35%.

Uitkomsten

De vragenlijst bevat vragen met grotendeels gesloten antwoordcategorieën. De onderzoeksgegevens zijn verwerkt in het statistische programma SPSS. Hieronder zijn de resultaten weergegeven per vraag/stelling. Zoals hiervoor is aangegeven hebben in totaal 88 subsidieaanvragers de enquête ingevuld. Opgemerkt wordt dat het aantal respondenten per vraag/stelling (n=...) verschilt. Niet alle 88 subsidieaanvragers hebben namelijk alle vragen/stellingen beantwoord. Per vraag/stelling is steeds het aantal respondenten aangegeven.

Inleidende vragen

VOOR WELK DOEL HEEFT U SUBSIDIE ONTVANGEN? (N=88)		
Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Bestuur	0	0%

Veiligheid	0	0%
Organisatie en dienstverlening	3	3%
Ruimtelijke ontwikkeling	2	2%
Openbare ruimte	1	1%
Onderwijs, jeugd en sport	18	20%
Welzijn	22	25%
Recreatie, kunst en natuur	18	20%
Werk en inkomen	0	0%
Anders	24	27%

WELK SUBSIDIEBEDRAG HEEFT U AANGEVRAAGD? (N=87)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
€ 1-€ 5.000	64	73%
€ 5.000-€ 50.000	20	23%
Boven de € 50.000	3	3%

WELK SUBSIDIEBEDRAG HEEFT U ONTVANGEN? (N=88)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
€ 0	5	6%
€ 1-€ 5.000	61	69%
€ 5.000-€ 50.000	19	22%
Boven de € 50.000	3	3%

HEEFT U EERDER SUBSIDIE AANGEVRAAGD VOOR HET HIERVOOR AANGEGEVEN DOEL BIJ DE GEMEENTE RHEDEN? (N=88)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Ja	74	84%
Nee	14	16%

HEEFT U EERDER SUBSIDIE AANGEVRAAGD VOOR EEN ANDER DOEL BIJ DE GEMEENTE RHEDEN? (N=88)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Ja	18	20%
Nee	70	80%

Algemene informatie over het subsidiebeleid

HOE WIST U DAT U SUBSIDIE KON AANVRAGEN? (N=?)		
Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Gelezen in de plaatselijke krant	1	1%
Gelezen op de webiste van de gemeente Rheden	3	3%
Van een gemeentemedewerker	15	17%
Gehoord van een andere organisatie/persoon die zelf subsidie ontvangt	7	8%
Dat doet mijn organisatie/ doe ik al jaren	55	63%
Van RIQQ	8	9%
Andere	12	14%

DE GEMEENTE GEEFT GOEDE VOORLICHTING OVER DE SUBSIDIEMOGELIJKHEDEN EN DE PROCEDURE (N=87)		
Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	11	13%
Eens	41	47%
Niet eens, niet oneens	21	24%
Oneens	11	13%
Geheel oneens	3	3%

HET WAS MIJ VÓÓR HET AANVRAGEN DUIDELIJK VOOR WELKE DOELEN DE GEMEENTE SUBSIDIE GEEFT (N=85)		
Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	12	14%
Eens	45	51%
Niet eens, niet oneens	17	19%
Oneens	7	8%
Geheel oneens	4	5%

Aanvraagprocedure

HEEFT U GEBRUIK GEMAAKT VAN EEN STANDAARDAANVRAAGFORMULIER VOOR SUBSIDIE? (N=88)		
Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Ja	64	73%
Nee, ik wist niet dat er een aanvraagformulier was	18	20%
Nee, ik wist wel dat er een aanvraagformulier was, maar heb deze niet gebruikt	6	7%

DE GEMEENTE HEEFT DUIDELIJK AANGEGEVEN AAN WELKE VEREISTEN MIJN AANVRAAG VOOR EEN VERLENING VAN SUBSIDIE MOEST VOLDOEN (N=88)		
Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	12	14%
Eens	53	60%
Niet eens, niet oneens	11	13%
Oneens	9	10%
Geheel oneens	3	3%

ER MOESTEN TE VEEL STUKKEN BIJ DE AANVRAAG VOOR EEN SUBSIDIE WORDEN GEVOEGD (N=87)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	3	3%
Eens	9	10%
Niet eens, niet oneens	20	23%
Oneens	48	55%
Geheel oneens	7	8%

HET DUURDE TE LANG VOORDAT ER EEN BESLISSING OP MIJN SUBSIDIEVERZOEK WERD GENOMEN (N=87)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	3	3%
Eens	10	11%
Niet eens, niet oneens	19	22%
Oneens	45	51%
Geheel oneens	10	11%

Besluit subsidieverlening**WAT WAS HET BESLUIT OP UW SUBSIDIEVERZOEK? (N=88)**

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Volledig toegekend	67	76%
Deels toegekend	15	17%
Volledig afgewezen	5	6%
Nog niet op beslist	1	1%

DE GEMEENTE HEEFT DUIDELIJK AANGEGEVEN WELKE ACTIVITEITEN/PRESTATIES ER MOESTEN WORDEN VERRICHT VOOR DE SUBSIDIE (N=82)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	12	15%
Eens	48	59%
Niet eens, niet oneens	14	17%
Oneens	8	10%
Geheel oneens	0	0%

HET IS U DUIDELIJK WAAROM UW SUBSIDIEVERZOEK (DEELS) IS AFGEWEEZEN (N=20)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	2	10%
Eens	8	40%
Niet eens, niet oneens	5	25%
Oneens	3	15%
Geheel oneens	2	10%

Verantwoording**HEEFT U/UW ORGANISATIE ACHTERAF VERANTWOORDING MOETEN AFLEGGEN ? (N=82)**

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Ja	45	55%
Nee	37	45%

DE GEMEENTE HEEFT DUIDELIJK AANGEGEVEN AAN WELKE VEREISTEN MIJN AANVRAAG VOOR DE VASTSTELLING VAN EEN SUBSIDIE MOEST VOLDOEN (N=45)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	8	18%
Eens	28	62%
Niet eens, niet oneens	9	20%
Oneens	0	0%
Geheel oneens	0	0%

ER MOESTEN TE VEEL STUKKEN BIJ DE AANVRAAG VOOR DE VASTSTELLING VAN EEN SUBSIDIE WORDEN GEVOEGD (N=45)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	1	2%
Eens	6	13%
Niet eens, niet oneens	12	27%
Oneens	23	51%
Geheel oneens	3	7%

HET DUURDE TE LANG VOORDAT ER EEN BESLISSING OP MIJN VERZOEK OM VASTSTELLING WERD GENOMEN (N=45)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	2	4%
Eens	3	7%
Niet eens, niet oneens	14	31%
Oneens	23	51%
Geheel oneens	3	7%

Besluit subsidievaststelling**IS HET BEDRAG VAN DE VASTSTELLING (BESLUIT NA DE DOOR UW AFGELEGDE VERANTWOORDING) GELIJK AAN DE OORSPRONKELIJKE VERLENING (HET BESLUIT VOORAFGAAND AAN DE ACTIVITEIT?) (N=45)**

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Het subsidiebedrag is lager vastgesteld	3	7%
Het vastgestelde subsidiebedrag is gelijk aan de verlening	33	73%
De subsidie is nog niet vastgesteld op dit moment	9	20%

WAAROM IS HET SUBSIDIEBEDRAG LAGER VASTGESTELD? (N=45)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Niet alle prestaties/activiteiten waarvoor subsidie was verleend waren verricht		0%
Niet alle doelen waarvoor de subsidie was verleend waren bereikt		0%
Ik/mijn organisatie heb/heeft niet alle benodigde informatie overgelegd	3	100%
Andere		

Algemene indruk**HOE HEBT U HET SUBSIDIE TRAJECT ERVAREN? (N=88)**

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
----------	-------------	----------------

Zeer positief	9	10%
Positief	45	51%
Neutraal	26	30%
Negatief	4	5%
Zeer negatief	4	5%

DE HOEVEELHEID WERK DIE IK MOET VERRICHTEN VOOR HET AANVRAGEN VAN SUBSIDIE STAAT NIET IN VERHOUDING TOT HET SUBSIDIEBEDRAG (N=88)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	4	5%
Eens	8	9%
Niet eens, niet oneens	24	27%
Oneens	45	51%
Geheel oneens	7	8%

HET KOST TE VEEL MANKRACHT OM AAN ALLE ADMINISTRatieve VEREISTEN IN HET SUBSIDIE-TRAJECT TE VOLDOEN (N=88)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	4	5%
Eens	4	5%
Niet eens, niet oneens	20	23%
Oneens	50	57%
Geheel oneens	10	11%

EEN SUBSIDIE AANVRAGEN IN DE GEMEENTE RHEDEN IS MOEILIK (N=88)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	3	3%
Eens	6	7%
Niet eens, niet oneens	25	28%
Oneens	48	55%
Geheel oneens	6	7%

HET CONTACT MET DE MEDEWERKER(S) VAN DE GEMEENTE RHEDEN OVER DEZE SUBSIDIE WAS PRETTIG (N=88)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Geheel eens	18	20%
Eens	45	51%
Niet eens, niet oneens	22	25%
Oneens	1	1%
Geheel oneens	2	2%

Tot slot

WE ZIJN ONS ER VAN BEWUST DAT EEN VRAGENLIJST EEN BEPERKT MIDDEL IS OM INZICHT TE KRIJGEN IN DE PRAKTIJK DIE U ERVAART. OM TE VOORKOMEN DAT BELANGRIJKE INFORMATIE BUITEN HET BEREIK VAN HET ONDERZOEK VALT, WILLEN WE U DE GELEGENHEID GEVEN RELEVANTE ZAKEN WAAR U TEGENAAN LOOPT, EN NIET AAN DE ORDE KWAMEN IN DE VRAGENLIJST, MET ONS TE DELEN. DAT KAN DOOR UW OPMERKINGEN IN TE VULLEN IN ONDERSTAAND TEKSTVAK. HET KAN HIERBIJ ZOWEL GAAN OM PUNTEN DIE U POSITIEF WAARDEERT ALS PROBLEMEN WAAR U TEGENAAN GELOPEN BENT. (N=55)

Antwoord	Telling (n)	Percentage (%)
Antwoord	55	63%
Geen antwoord	33	38%

Bijlage VI: Dossierstudie

In het kader van het rekenkameronderzoek zijn zes subsidiedossiers bestudeerd. De dossiers zijn door de rekenkamercommissie geselecteerd aan de hand van de volgende criteria: de omvang van de subsidie (onder de € 5.000 kan een subsidie bijvoorbeeld direct worden vastgesteld), het beleidsterrein, de soort subsidie en of er een aparte subsidieregeling is voor de betreffende subsidie.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de dossiers in relatie tot de selectiecriteria.

TABEL VI.1: GESELECTEERDE DOSSIERS

DOSSIER	BEDRAG	SOORT	REGELING
RIQQ	€ 378.410	Jaarlijkse subsidie	Asv
Stichting 't Sprengenhuis	€ 45.647 +€ 26.827	Jaarlijkse subsidie	Subsidieregeling samenlevingsbeleid
Fietsvierdaagse	€ 1.000	Eenmalige subsidie	Asv
Vrouwenvereniging	€ 100	Jaarlijkse subsidie	Subsidieregeling samenlevingsbeleid
Radar Uitvoering*	€ 10.000	Eenmalige subsidie	Asv
Stichting Oude Begraafplaats	€ 5.235,20	Jaarlijkse subsidie	Subsidieregeling bijzondere begraafplaatsen

* tijdens het onderzoek bleek dat deze subsidie is opgebouwd uit 40% rijkssubsidie.

Bijlage VII: Rolverdeling raad en college

Bij het proces van subsidieverstrekking zijn verschillende partijen betrokken. Hierna worden rollen van de verschillende partijen toegelicht; de organisaties en burgers die subsidie (wensen te) ontvangen, het college (en het ambtelijk apparaat) en de raad.

De rol van de organisaties die subsidie (wensen te) ontvangen

De organisaties die een subsidie wensen te ontvangen dienen hiertoe een aanvraag in bij de gemeente. Deze aanvraag dient te voldoen aan de wet en verordeningen. Een subsidie moet een doel dienen dat is vastgelegd in gemeentelijke beleidsplannen. Over het algemeen dient een subsidieontvangende organisatie verantwoording af te leggen over de besteding van de subsidie.

De rol van het college en de ambtelijke organisatie

Het college is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het subsidiebeleid dat door de raad is vastgesteld. Uitvoering van het subsidiebeleid dient plaats te vinden binnen de wettelijke kaders die zijn vastgelegd in titel 4.2 van Awb en binnen de financiële en beleidsmatige kaders die door de raad zijn vastgesteld. Door de ambtelijke organisatie wordt hier op uitvoeringsniveau gestalte aan gegeven. Zij beoordeelt en behandelt aanvragen van subsidies en voert het proces van subsidieverlening en –vaststelling uit.

De rol van de raad met betrekking tot subsidies

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van subsidies. Deze heeft betrekking op de systematiek van subsidieverstrekking en de doelen van subsidieverstrekking. Om zijn rol te kunnen vervullen heeft de raad informatie nodig. Op basis van die informatie dient de raad zich een oordeel te vormen. Aan de hand daarvan kan de raad beslissen al dan niet invloed uit te oefenen. Samengevat wordt de mate waarin de raad in staat is te sturen, bepaald door een viertal aspecten: doeleinden, informatie, beoordeling en beïnvloeding.

Doeleinden

Bij de doeleinden van sturing speelt de vraag: waarmee wil de raad zich wel of niet bezig houden als het gaat om subsidieverstrekking? Hierbij gaat het om de prioriteit van raadsle-

den voor het subsidiebeleid, welke onderwerpen ze daarbij van belang vinden en wat ze willen bereiken.

Informatievoorziening

Voor een goede sturing is het van wezenlijk belang dat de raad over optimale informatie beschikt. Dit klinkt eenvoudiger dan het is omdat te weinig informatie leidt tot ongefundeerd oordelen maar te veel informatie kan niet worden ‘verwerkt’. Als ‘optimale informatie’ dient informatie te voldoen aan de volgende kenmerken:

- de informatie is relevant (bevat geen overbodige informatie);
- de informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden;
- de informatie is informatief (geeft inzicht in de achtergrond).

Oordeelsvorming

Bij oordeelsvorming gaat het over de manier waarop de raad een oordeel moet of kan vormen. Dit aspect is de schakel tussen informatie en beïnvloeding. Op basis van de beschikbare informatie oordeelt de raad aan de hand van impliciete of expliciete maatstaven of het nodig is te interveniëren in subsidieverstrekking.

Beïnvloeding

De sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad met betrekking tot subsidieverstrekking zijn divers. De raad kan in diverse fasen invloed uitoefenen op de besluitvorming, zowel proactief (kaderstellen) als reactief (controleren). Kaders stellen kan door de Asv en deelverordeningen vast te stellen. Hierdoor kan de raad ook de systematiek van subsidieverlening bepalen.

Bespiegeling op de rollen van de betrokken partijen

Hiervoor is de rolverdeling van de raad, het college en de subsidieontvangende organisaties in meer praktische zin uiteengezet. Het is voor de raad over het algemeen niet altijd makkelijk om keuzes op metaniveau te maken. Om helderheid te scheppen in dit verband wordt hierna aan de hand van twee vragen een bespiegeling gegeven op de rolverdeling tussen de verschillende betrokken partijen. Daarbij wordt ingegaan op de soort keuzes die door de raad gemaakt zouden moeten worden, die bij het college liggen en de keuzes die de subsidieontvangende organisaties zouden moeten maken. Dit komt aan de orde aan de hand een bespiegeling op de ‘wat vraag’ en de ‘hoe vraag’.

De ‘wat vraag’

De ‘wat vraag’ heeft betrekking op de doelen die de gemeente wenst na te streven. “Wat wil de gemeente realiseren?” Voor beantwoording van deze vraag is een sterke democratische legitimatie vereist. Deze vraag past derhalve het best bij de raad. De raad dient doelen te stellen. Deze kunnen worden vastgelegd in de programmabegroting en overige beleidsdocumenten.

De ‘hoe vraag’

De ‘hoe vraag’ heeft betrekking op de wijze waarop de doelen gerealiseerd dienen te worden. “Hoe kunnen de doelen worden gerealiseerd?” Deze vraag valt uiteen in twee afzonderlijke vragen “Hoe organiseert de gemeente dat?” en “Hoe gaat die organisatie te werk?”. De eerste heeft betrekking op de vraag met welk instrument de gemeente de doelen wenst te bereiken. Door activiteiten van de gemeente, of door activiteiten van derden? Indien ervoor wordt gekozen de doelen te bereiken door middel van activiteiten van een derde, dient de vraag zich aan hoe die derde de activiteiten vorm zou moeten geven.

In de volgende figuur wordt schematisch weergegeven welke soort vragen in dit kader door welke betrokken partij beantwoord dienen te worden.

FIGUUR: PRIMAAT VOOR BEANTWOORDING DE 'WAT EN HOE VRAGEN' BIJ SUBSIDIEVERSTREKKING

