

Rapportage rekenkamercommissie Edam-
Volendam en Zeevang over gemeentelijke
subsidieëring

Op weg naar een gezamenlijk subsidiebeleid

Groningen, november 2015

Niko Struiksmā
Charlotte Akerboom
Nicolette Woestenburg

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

1. INLEIDING	3
1.1 AANLEIDING	3
1.2 VRAAGSTELLING	4
1.3 AFBAKENING	4
1.4 AANPAK.....	5
1.5 LEESWIJZER	6
 2. BELEID EN REGELGEVING.....	 7
2.1 INLEIDING	7
2.2 JURIDISCHE EN BELEIDSMATIGE KADERS IN EDAM-VOLENDAM	7
2.2.1. <i>Juridische kaders</i>	7
2.2.2. <i>Beleid</i>	9
2.2.3. <i>Rechtmatigheid</i>	9
2.3 JURIDISCHE EN BELEIDSMATIGE KADERS ZEEVANG	10
2.3.1. <i>Juridische kaders</i>	10
2.3.2. <i>Beleid</i>	11
2.3.3. <i>Rechtmatigheid</i>	12
2.4 CONCLUSIE.....	12
 3. DOELMATIGHEID.....	 14
3.1 INLEIDING	14
3.2 EDAM-VOLENDAM	14
3.2.1. <i>Omvang</i>	14
3.2.2. <i>Kostenbeheersing</i>	14
3.2.3. <i>Interne doelmatigheid (werkprocessen)</i>	17
3.3 ZEEVANG	18
3.3.1. <i>Omvang</i>	18
3.3.2. <i>Kostenbeheersing</i>	18
3.3.3. <i>Interne doelmatigheid (werkprocessen)</i>	20
3.4 CONCLUSIE.....	21
 4. EFFECTIVITEIT.....	 22
4.1 INLEIDING EN BEGRIPSBEPALING	22
4.2 EDAM-VOLENDAM	24
4.3 ZEEVANG	26
4.4 CONCLUSIE.....	28

5. STURING DOOR DE RAAD	29
5.1 INLEIDING	29
5.2 EDAM-VOLENDAM	29
5.3 ZEEVANG	31
5.4 CONCLUSIE.....	31
 6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	 32
6.1 BEVINDINGEN	32
6.1.1. <i>Inleiding</i>	32
6.1.2. <i>Edam-Volendam</i>	32
6.1.3. <i>Zeevang</i>	33
6.2 AANBEVELINGEN	33
 BIJLAGE I: ONDERZOEKSVRAGEN	 35
BIJLAGE II: GEÏNTERVIEWDE RESPONDENTEN	37

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 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 gerealiseerd.

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. Een vraag die daarbij dan steeds meer van belang is, is wat de effectiviteit is van de subsidies.

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, welke kosten daarmee gemoeid gaan en welke doelen met de subsidie beoogd worden.
2. Subsidieverlening – Deze beschikking gaat vooraf aan de te subsidiëren activiteiten en geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Op basis hiervan kan een betaling of voorschot worden uitgekeerd;
3. Subsidieverantwoording – De subsidieontvangende organisatie verantwoordt welke activiteiten met de subsidie zijn verricht, welke doelen zijn gerealiseerd en of dat overeenkomt met de afgesproken activiteiten en doelen.
4. Subsidievaststelling – In deze beschikking wordt op basis van de verantwoording vastgesteld of de gesubsidieerde activiteit is verricht en of de opgelegde verplichting is nakomen.

tingen 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 het 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 voorwaardelijk 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.

De rekenkamercommissie Edam-Volendam en Zeevang heeft besloten een onderzoek in te stellen naar (de doelmatigheid en doeltreffendheid van) subsidieverstrekingen in beide gemeenten. De rekenkamercommissie heeft Pro Facto gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre is er sprake van een effectieve en doelmatige subsidieverstrekking ten aanzien van welzijn-, cultuur-, sport- en recreatiesubsidies en op welke wijze vindt sturing plaats door de gemeenteraad? In hoeverre sluit het subsidiebeleid voldoende aan bij de nieuwe taken per 1 januari 2015?

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

- I. Beleid en regelgeving
- II. Doelmatigheid
- III. Effectiviteit
- IV. Sturing door de gemeenteraad

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

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich specifiek op subsidies op het gebied van welzijn, cultuur, sport en recreatie. In de gemeente Edam-Volendam betreft dat de programma's 7 en 8 van de begroting en in Zeevang programma 7. Daarbij ging het bij Edam-Volendam om verstrekte subsidies in de periode 2012-2014 en bij Zeevang om alleen 2015. De reden is dat in Zeevang per 1 december 2013 een nieuwe subsidieverordening van kracht werd. Er zijn in Zeevang alleen subsidies bestudeerd die onder de nieuwe verordening zijn verleend. Van alle bestudeerde subsidies was steeds het gehele proces, inclusief verantwoording, ten tijde van het onderzoek afgerond.

1.4 Aanpak

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

Documentstudie

Ten eerste zijn bij beide gemeenten de relevante documenten opgevraagd en bestudeerd. Dit betrof onder andere de programmabegroting, de jaarrekening, beleidsnota's en overzichten van de verstrekte subsidies. Daarnaast zijn relevante wet- en regelgeving, waaronder de Awb en de gemeentelijke subsidieregelingen, bestudeerd.

Dossierstudie

Om inzicht te krijgen in de praktijk van subsidieverstrekking zijn in Edam-Volendam acht concrete subsidiedossiers bestudeerd op het gebied van welzijn, cultuur, sport en recreatie. De rekenkamercommissie heeft de volgende cases geselecteerd in de gemeente Edam-Volendam:

1. CBW
2. Volendam Museum
3. Edams Museum
4. St. Bibliotheek Waterland
5. Peuterspeelzalen De Hummelhoek
6. Combi-zwembad De Waterdam
7. RKAV Volendam (onderhoud sportpark)
8. EVC (onderhoud sportpark)

De dossiernummers 6, 7 en 8 bleken geen subsidies te zijn. Dat ze toch geselecteerd zijn is als volgt te verklaren. De gemeente Edam-Volendam bleek bij de start van het onderzoek geen overzicht te hebben van alle verstrekte subsidies op het gebied van welzijn, cultuur en recreatie. Er werd verwezen naar staat G van de begroting. Hierin bleken echter ook andere financiële verplichtingen dan subsidies opgenomen te zijn. De genoemde dossiers bleken daarvan voorbeelden. De sportparken zijn in eigendom van de gemeente en de gemeente draagt ook zorg voor het onderhoud. Dit is dus geen subsidie. Wat betreft het zwembad zuivert de gemeente jaarlijks het exploitatietekort aan. Dat gebeurt op grond van een exploitatie-overeenkomst en niet op grond van een subsidierelatie. Het dossier van het zwembad is wel bestudeerd, die van de sportparken niet.

In de gemeente Zeevang zijn door de rekenkamercommissie de volgende subsidiedossiers geselecteerd:

1. Muziekschool
2. Sinterklaascomité Oosthuizen
3. Meer Bewegen voor Ouderen
4. Voetbalverenigingen Oosthuizen (Koninginnedag)
5. Carnavalsstichting De Kraaien

Van elke case zijn de relevante stukken opgevraagd en bestudeerd. Hierbij gaat het onder andere om de aanvragen, beschikkingen, verantwoordingsstukken. De dossiers worden in dit rapport niet elk afzonderlijk beschreven en besproken; ze dienen als illustratie van de bevindingen op het gebied van rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit.

Interviews

In bijlage II zijn de namen van de geïnterviewde functionarissen van beide gemeenten weergegeven. In de gesprekken is op basis van de input uit de documentstudie en de onderzoch-

te dossiers ingegaan op het subsidiebeleid en de wijze waarop daaraan invulling wordt gegeven. Voorafgaand aan de interviews is een onderwerpenlijst aan de gesprekspartners verstuurd. Na afloop van het gesprek is het gespreksverslag ter accordering voorgelegd.

Groepsgesprek raadsleden

Om de oordelen en ervaringen van raadsleden te vernemen op het gebied van het subsidiebeleid is een gezamenlijk groepsgesprek gehouden met raadsleden van Edam-Volendam en van Zeevang. Van elke fractie is een vertegenwoordiger uitgenodigd. Bijlage II geeft een overzicht van de aanwezige raadsleden.

1.5 Leeswijzer

Elk van de navolgende hoofdstuk behandelt één van de onderzoeksthema's. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het beleid van de gemeenten Edam-Volendam en Zeevang. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de doelmatigheid, waarna in hoofdstuk 4 de effectiviteit wordt besproken. Hoofdstuk 5 gaat over de rol van de raad. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

Beleid en regelgeving

2.1 Inleiding

De Algemene wet bestuursrecht laat subsidieverstrekkende organen zoals colleges van B&W veel ruimte in de wijze waarop zij het subsidiebeleid en het proces van subsidieverstrekking vormgeven. In de lokale subsidieverordeningen kunnen aanvullende of concretere eisen worden gesteld aan subsidieverlening en subsidievaststelling. In de volgende paragraaf zal op het gemeentelijk beleid en juridische kaders worden ingegaan. Daarbij wordt steeds in aparte subparagrafen onderscheid gemaakt tussen Edam-Volendam en Zeevang.

2.2 Juridische en beleidsmatige kaders in Edam-Volendam

2.2.1. Juridische kaders

In de gemeente Edam-Volendam bestaan naast de Algemene subsidieverordening (Asv) een Sportsubsidieregeling en een Evenementensubsidieregeling. Hieronder wordt eerst de Asv besproken en daarna de overige regelingen.

Algemene subsidieverordening Edam-Volendam

De Algemene subsidieverordening Edam-Volendam stamt uit 2004. Een toelichting op de Asv is te vinden in de notitie 'Prestatie Telt'. In de Asv wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen subsidies. Deze zijn opgenomen in de volgende tabel:

SOORT SUBSIDIE	OMSCHRIJVING DOEL SUBSIDIE
Waarderingssubsidie	Subsidie die een waardering uitdrukken voor het bestaan van de subsidieontvanger en het belang van de activiteiten voor de gemeente Edam-Volendam.
Structurele activiteitensubsidie	Subsidie van maximaal € 50.000 die jaarlijks wordt toegekend aan een rechtspersoon en jaarlijks wordt verleend op basis van een activiteitenplan en een begroting.
Budgetsubsidie	Subsidie van minstens € 50.000 waarbij meetbare producten of prestaties worden gekoppeld aan de te verstrekken subsidie. Budgetsubsidie-afspraken worden vastgelegd in uitvoeringsovereenkomsten.
Projectsubsidie	Subsidie die wordt verleend voor bijzondere activiteiten.

Investeringsubsidie

Subsidie voor de aanschaf en vervanging van inventaris, duurzame kapitaalgoederen en/of (ver)bouw van accommodaties.

In het kader van dit rekenkamerrapport achten we een uitvoerige beschrijving van de Asv niet opportuun, daarvoor verwijzen we naar de Asv zelf en de nota *Prestatie telt. Uitgangspunten en grondslagen gemeente subsidiebeleid Edam-Volendam*. We volstaan in dit rapport met de zaken die opvallen of afwijken van hetgeen gebruikelijk is.¹

Wat in de eerste plaats opvalt is dat subsidieaanvragen gedurende het hele jaar kunnen worden ingediend (art. 8.1, lid 1), maar dat een herhaalde aanvraag tot subsidieverlening voor het daarop volgende jaar vóór 1 april moet worden aangevraagd (art. 8.1, lid 2). Gebruikelijk in de meeste gemeenten is 1 juni. De achtergrond van de vroege indiening is, zo bleek uit een interview, dat dat beter past in de (ambtelijke) begrotingscyclus binnen de gemeente. Het nadeel is echter dat al in een zeer vroeg stadium afspraken moeten worden gemaakt over te verrichten activiteiten en prestaties.

Wat in de tweede plaats opvalt is dat in de verordening geen onderscheid wordt gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote subsidies. Dat betekent dat voor een kleine subsidie van bijvoorbeeld een paar honderd euro dezelfde eisen gelden voor de aanvraag en de verantwoording als voor een grote subsidie van bijvoorbeeld enkele tonnen. Bij een aanvraag moet altijd een activiteitenplan, een begroting en inzicht in de reserves worden aangeleverd en bij de verantwoording (vaststelling) een financieel verslag en een activiteitenverslag. Voor bepaalde *typen* subsidies gelden soms afwijkende voorwaarden. Bij een verzoek om een budgetsubsidie dienen, anders dan bij de andere typen subsidies, activiteiten te zijn omschreven in termen van meetbare prestaties en beoogde resultaten, terwijl bij een waarderingssubsidie geen verslag hoeft worden gegeven van de doeltreffendheid en effectiviteit. Onderscheid tussen hetzelfde type subsidie van verschillende omvang is er echter niet. Bij veel gemeenten hoeft over subsidies lager dan een bepaald bedrag (bijvoorbeeld € 5.000, maar dit verschilt per gemeente) geen verantwoording te worden afgelegd. Deze wordt bij de verlening dan direct vastgesteld.

Sportsubsidieregeling 2002 en sportbeleid

Naast de ASV kent Edam-Volendam de Sportsubsidieregeling 2002 en de Evenementensubsidieregeling 2002.

De Sportsubsidieregeling 2002 is vastgesteld in 1980. In 2002 zijn de bedragen in de verordening omgezet in euro's. De omvang van de subsidie wordt berekend op basis van de in de regeling benoemde criteria, waarvan de belangrijkste is dat 25% van de contributie van een jeugdlid door de gemeente gesubsidieerd wordt (met een maximum van € 13,68 per jeugdlid per jaar).

Burgemeester en wethouders kunnen een sportvereniging van de subsidieverlening uitsluiten indien de van de gemeente ontvangen subsidie niet is besteed overeenkomstig het doel waarvoor de subsidie is verleend, zo bepaalt artikel 12 lid 1 van de verordening. Het opvallende is echter dat in de subsidieaanvraag op grond van artikel 3 lid 4 onder 1 niet hoeft te worden aangegeven wat het doel van de subsidie is of welke activiteiten met de subsidie zullen worden ontplooid. Artikel 12 lid 1 is daarmee een lege huls. Subsidies worden bij de

¹ Pro Facto heeft in meer dan tien andere kleine, middelgrote en grote gemeenten onderzoek verricht naar en advies gegeven over het subsidiebeleid en –verordening en geeft ook cursussen over subsidierecht. We zijn dus goed in staat Edam-Volendam en Zeevang te vergelijken met andere gemeenten.

verlening direct vastgesteld, een inhoudelijke verantwoording van de besteding van de subsidie hoeft door verenigingen dus niet te worden verstrekt.

De Sportsubsidieregeling bevat geen financiële weigeringsgronden, bijvoorbeeld in de vorm van een subsidieplafond. Het houdt daarmee een financieel risico voor de gemeente in; bij een explosieve stijging van het aantal jeugdleden van de sportverenigingen heeft de gemeente geen grond om subsidieaanvragen te weigeren, het aantal jeugdleden waarvoor de subsidie geldt te beperken of het subsidiebedrag per jeugdlid lager vast te stellen.

Evenementensubsidie

Op basis van deze regeling kan subsidie worden ontvangen voor evenementen op het gebied van jeugd, minderheden of evenementen die een voorbeeld of stimulans vormen op het gebied van sport. De hoogte van de subsidie op basis van deze regeling is maximaal € 300. Wat betreft de verantwoording bepaalt deze regeling dat er 'na afloop van het evenement [...] zo spoedig mogelijk definitieve toekenning en betaling van het subsidiebedrag plaats[vindt]'. 'Zonodig kan daartoe eerst nog aanvullende informatie worden ingewonnen.'

2.2.2. Beleid

De gemeente heeft een *Sportnota 2010-2012*, die is opgesteld met als doel om een visie op Sport te ontwikkelen. Als doelstelling wordt hierin geformuleerd:

Elke inwoner die dat wil is in onze gemeente in staat om op eigen niveau en naar eigen behoefte op verantwoorde wijze aan sport en beweging mee te doen.

In de (niet actuele) nota is deze sportvisie uitgewerkt in concrete meetbare sportdoelen zoals dat de gemeente zich ten doel dat in 2012 70% van de jeugd tot en met 17 jaar lid is van een sportvereniging. In de Sportnota is ook gesproken over subsidies als instrument om de doelen te bereiken en is gezegd dat de Sportsubsidieregeling in 2010 moet zijn herzien omdat de doelstellingen uit de Sportnota niet met deze subsidieregeling bereikt worden. De Sportsubsidieregeling is tot op heden nog niet gewijzigd (en de looptijd is inmiddels drie jaar verlopen).

Daarnaast heeft de gemeente nog een deelverordening amateurkunst. Andere (in dit kader) relevante beleidsnota's en beleidsregels zijn verder:

- beleidsregels peuterspeelzaalwerk en voorschoolse voorzieningen (VVE) op peuterspeelzalen Edam-Volendam 2012
- nota Club- en buurthuiswerk 2013-2017
- cultuurnota 2013-2017
- gemeenschappelijk visiedocument 'Quo Vadis Bibliotheek Waterland'
- integraal beleidsplan Sociaal Domein 2015

2.2.3. Rechtmatigheid

Deze paragraaf handelt over de vraag of de wijze waarop subsidies worden verstrekt en het beleid wordt uitgevoerd, conform het beleid, de wet en lokale regelingen gebeurt.

Artikel 3.1 van de Asv bepaalt dat de gemeenteraad jaarlijks het subsidieplafond vaststelt.

Een subsidieplafond is iets anders dan alleen vermelding op de begroting dat er voor een bepaald beleidsterrein een bepaald bedrag beschikbaar is aan subsidies. Een subsidieplafond is concreter: het moet onder die naam worden vastgesteld als het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van een bepaalde met name genoemde subsidies (art

4:22) Awb). Het subsidieplafond en de manier waarop het verdeeld wordt, moeten worden bekendgemaakt voorafgaand aan het tijdvak waarvoor het geldt (art 4:27 en 4:26 Awb). Als het subsidieplafond is bereikt, moet een subsidieaanvraag worden afgewezen (art 4:25, lid 2 Awb).

De gemeenteraad van Edam-Volendam heeft geen subsidieplafond vastgesteld, waarmee in strijd met de Asv wordt gehandeld en er dus sprake is van onrechtmatigheid. Het voornaamste gevolg hiervan is dat de gemeente geen gronden heeft om een subsidie-aanvraag om financiële redenen te weigeren.

Op grond van artikel 4:23 Awb moet een subsidieverstreking een wettelijke grondslag hebben en op grond van artikel 3:47 lid 2 moet deze in de beschikking vermeld worden. Dit houdt in dat in een subsidiebeschikking verwijst naar de relevante artikelen in de Asv. Als een subsidie wordt verstrekt zonder wettelijke grondslag, dan is de subsidieverstreking in beginsel onrechtmatig (tenzij bijvoorbeeld in de begroting de subsidieontvanger en het maximale bedrag is vermeld). De subsidieontvangende organisatie verspeelt dan niet zijn recht op de subsidie, het is de gemeente die in gebreke is. Van de vijftien verleningsbeschikkingen die zijn bestudeerd (drie jaren per casus) is de grondslag in slechts een zeer beperkt aantal gevallen goed en volledig aangeduid, inclusief relevante artikelen van de Asv en de beleidsregels. In de meeste gevallen wordt volstaan met een algemene verwijzing (zonder artikel) naar de Asv en naar beleidsregels in het algemeen. De volgende formulering is daarbij gangbaar: “Op basis van de subsidieverordening “Prestatie telt” en nader door ons vastgestelde beleidsregels wordt voor het jaar X aan uw instelling een subsidie verleend van € X.” Voorts valt op dat het type subsidie (budgetsubsidie, structurele activiteitensubsidie) in slechts enkele gevallen expliciet werd benoemd.

Op grond van artikel 4:21 lid 1 Awb dient een subsidie te worden verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager. Bij verstrekking voorafgaand aan de te verrichten activiteiten moet de bestedingsrichting van de te verstrekken middelen zijn vastgelegd. Bij de sportsubsidies gebeurt dat niet. De Sportsubsidieregeling bevat in artikel 4 wel bepalingen over ontplooiende en te ontplooiende activiteiten, maar noch in het aanvraagformulier noch in de verlening wordt gerefereerd aan de met de subsidie te verrichten activiteiten. Dat is dus in strijd met de Awb.

Op grond van artikel 7.4 van de Asv worden budgetsubsidies verstrekt voor een periode van minimaal twee tot maximaal vier jaar, waarbij de producten of prestaties voor dezelfde duur in een uitvoeringsovereenkomst worden vastgelegd. Drie van de vijf bestudeerde casus betroffen budgetsubsidies. In alle gevallen werden subsidie daarbij steeds niet voor twee tot vier jaar, maar voor slechts één jaar verleend. Uit de bestudeerde dossiers blijkt niet uit bijvoorbeeld de beschikkingen of de ambtelijke adviezen dat deze afwijkingen bewust en/of weloverwogen zijn gemaakt.

2.3

Juridische en beleidsmatige kaders Zeevang

2.3.1.

Juridische kaders

Algemene subsidieverordening Zeevang

De Algemene subsidieverordening Zeevang is in 2013 vernieuwd. In de Asv wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten subsidies. Deze staan in de onderstaande tabel:

SOORT SUBSIDIE	OMSCHRIJVING DOEL SUBSIDIE
Incidentele subsidie	Subsidie ten behoeve van eenmalige of periodiek terugkerende activiteiten.
Structurele subsidie	Subsidie die per boekjaar of voor een bepaald aantal boekjaren wordt verstrekt voor voortdurende activiteiten.

De Asv is uitgewerkt in verschillende nadere subsidieregelingen. In aanloop naar het opstellen van de nieuwe Asv heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de typen subsidies die verstrekt worden. Dit heeft geleid tot een categorisering in vier soorten subsidies, waarvoor in nadere regels de verdeling en maximale bedragen zijn vastgesteld. Het gaat om de volgende vier typen:

- Subsidieregeling incidentele subsidies Zeevang
- Subsidieregeling sociale samenhang en leefbaarheid Zeevang
- Subsidieregeling ouderen Zeevang
- Subsidieregeling peuterspeelzalen Zeevang

Net als hiervoor bij de gemeente Edam-Volendam zal in dit rapport volstaan worden met de zaken die opvallen of afwijken van hetgeen gebruikelijk is bij subsidiebeleid.

De Asv van de gemeente Zeevang maakt onderscheid in de verantwoording van subsidies; er worden zwaardere eisen gesteld naarmate het subsidiebedrag hoger is. Bij subsidies lager dan € 5.000 wordt de subsidie zonder voorafgaande verlening direct vastgesteld door het college, er is dus geen verantwoording achteraf nodig. Bij subsidies van meer dan € 5.000 dient verantwoording afgelegd te worden. Vanaf € 50.000 dient de aanvraag tot vaststelling naast een financieel verslag en een inhoudelijk verslag ook een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop en een accountantsverklaring te bevatten, voor subsidies tot en met € 50.000 hoeven alleen de eerste twee documenten meegestuurd te worden.

Opvallend is dat enkel de regels over de *verantwoording* afhankelijk zijn van de hoogte van het subsidiebedrag. De eisen voor de *aanvraag* zijn voor alle subsidies gelijk; voor alle subsidies geldt dat een beschrijving moet worden toegevoegd van de activiteiten en hoe deze activiteiten bijdragen aan de doelstellingen en resultaten die worden nagestreefd.

Een structurele subsidie dient voor 1 juni te worden aangevraagd, ongeacht de hoogte van de subsidie. Omdat een structurele subsidie volgens de Asv een subsidie is die voor een aantal boekjaren verstrekt wordt, moet ook een subsidie waar het om een relatief laag bedrag gaat, jaarlijks worden aangevraagd.

2.3.2. Beleid

Relevante beleidsnota's in de gemeente Zeevang zijn onder meer:

- Notitie peuterspeelzaalwerk
- Nota toerisme en recreatie 2012-2015
- integraal beleidsplan Sociaal Domein 2015
- Mantelzorgbeleid 2010-2014
- Nota gezondheidsbeleid 2013-2016
- Nota jeugdbeleid 2012-2015

In de nota's zijn over het algemeen geen meetbare doelstellingen opgenomen. Zo wordt bijvoorbeeld in de *Nota gezondheidsbeleid 2013-2016* gesproken over het tegengaan van eenzaamheid onder ouderen. Ook spreekt de *nota Jeugdbeleid* over subsidiëring van de

ondersteuningsstructuur in het vrijetijdsdomein, zoals subsidiëring van de bibliotheek en van sportverenigingen; ook dat gaat niet om meetbare doelstellingen.

2.3.3. **Rechtmatigheid**

Hoewel de Asv in 2013 vernieuwd is, wordt zowel door de gemeente als door subsidieontvangende organisaties in de praktijk nog gewerkt op basis van de oude Asv. Er wordt gebruik gemaakt van de oude aanvraagformulieren, waardoor de termijnen uit de nieuwe Asv nog niet gebruikt worden. Volgens de oude Asv (en de formulieren) moet een aanvraag voor een structurele subsidie vóór 1 mei ingediend worden, volgens de nieuwe verordening is dat 1 juni. Ook worden verschillende subsidies die eigenlijk behandeld zouden moeten worden als incidentele subsidie, aangevraagd als structurele subsidies.

Op grond van artikel 4:23 Awb moet een subsidieverstrekking een wettelijke grondslag hebben en op grond van artikel 3:37 lid 2 moet deze in de beschikking vermeld worden. Dit houdt in dat in een subsidiebeschikking verwijst naar de relevante artikelen in de Asv. De subsidiebeschikkingen van de gemeente Zeevang verwijzen op de juiste manier naar de wettelijke grondslag. In de subsidiebeschikkingen voor incidentele subsidies is geen wettelijke grondslag opgenomen; omdat er wel Nadere regels voor deze soort subsidie zijn opgesteld, zou in de beschikking hier wel naar verwezen moeten worden.

Op basis van de nieuwe Asv wordt voor verschillende subsidiesoorten (gespecificeerd in de Nadere regels) een subsidieplafond vastgesteld. Daarnaast zijn verschillende subsidies rechtstreeks in de begroting opgenomen.

2.4 **Conclusie**

De Algemene subsidieverordening en de Sportsubsidieregeling van de gemeente Edam-Volendam zijn niet van recente datum. Dat is op zich geen bezwaar, het zijn juridisch geldige kaders. Voor de Asv geldt als voornaamste omissie dat in de eisen die gesteld worden aan de aanvraag en de verantwoording geen onderscheid wordt gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote subsidies. Dat betekent dat de aanvrager en de gemeentelijke subsidiebehandelaar relatief veel moeten doen (aanvragen, verantwoorden, controleren) bij een kleine subsidie. Bij de Sportsubsidieregeling valt vooral op dat er geen (financiële) weigeringsgronden zijn. Elke aanvraag moet gehonoreerd worden.

De Asv van de gemeente Zeevang is recent (in 2013) geactualiseerd. Er wordt wat betreft de verantwoording onderscheid gemaakt tussen subsidies van verschillende omvang, maar voor de aanvraag wordt een dergelijk onderscheid niet gemaakt. Verder valt op dat er op grond van de Asv en de nadere regels veel verschillende soorten subsidievormen zijn (incidenteel/structureel, maar ook nadere regels per soort en in de nadere regels weer typen activiteiten) die – zo blijkt uit de bestudeerde casus – bij zowel voor subsidieontvangende organisaties als voor de subsidiebehandelaars voor verwarring zorgen.

De *toepassing* van de subsidieregels zijn een belangrijker knelpunt dan de regels zelf. In Edam-Volendam wordt door de raad geen subsidieplafond vastgesteld, bevatten subsidiebeschikkingen niet altijd een wettelijke grondslag en/of een verwijzing daarnaar en richten sportsubsidies zich niet op concrete activiteiten. Al deze aspecten zijn onrechtmatig. Daarnaast valt op dat budgetsubsidies op grond van de Asv voor een periode van twee tot vier jaar verstrekt zouden moeten worden, maar in de praktijk gebeurt het voor een jaar. In de gemeente Zeevang wordt vooral nog de oude Asv toegepast in plaats van de nieuwe, wat

bijvoorbeeld gevolgen heeft voor de termijnen die worden gevolgd, en worden structurele subsidies als incidenteel afgehandeld.

Doelmatigheid

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beeld van doelmatigheid van subsidieverstrekking door de gemeente Edam-Volendam en de gemeente Zeevang. Daarbij gaat het om de totale omvang van de subsidieverstrekingen, om de kostenbeheersing en om interne efficiëntie in de werkprocessen. De bevindingen worden geïllustreerd aan de hand van de onderzochte dossiers.

3.2 Edam-Volendam

3.2.1. Omvang

De gemeente had geen standaardoverzicht of lijst met alle verstrekte subsidies per jaar. Een dergelijk overzicht is ambtelijk wel voorhanden voor wat betreft de sportsubsidies, maar niet voor de subsidies gericht op welzijn, recreatie en cultuur. De afgelopen jaren bestond dan ook geen inzicht in de totale subsidieomvang. In het kader van dit rekenkameronderzoek heeft een medewerker een dergelijk overzicht gegenereerd. Daarbij is het type subsidie door deze medewerker achteraf gereconstrueerd, omdat het type subsidie niet altijd in de subsidiebeschikking vermeld werd. Door deze – tijdrovende – activiteit is het mogelijk om in onderstaande overzicht de omvang van de subsidies op te nemen.

TABEL 3.1: SUBSIDIES PROGRAMMA'S 7 EN 8

	2012	2013	2014
Sportsubsidie	112.954	112.179	107.215
Waarderingsubsidie	2200	1035	1.750
Structurele activiteitensubsidie	151.414	199.546	162.223
Budgetsubsidie	1.420.699	1.417.335	1.455.981
Projectsubsidie	20.350	0	7.500
Investeringsubsidie	0	0	0
Ledensubsidie amateurkunst	25.009	24.130	23.701
Totaal	€ 1.732.626	€ 1.754.225	€ 1.758.370

3.2.2. Kostenbeheersing

Bij doelmatigheid gaat het (in dit geval) om de totale omvang van de subsidies en of de omvang reëel is. Wat dit laatste betreft is bijvoorbeeld een vraag of het aannemelijk is dat de

omvang van de subsidiebedragen reëel zijn. Daarbij zijn niet op detailniveau de uitgavenposten van de subsidieontvangende organisatie beoordeeld, maar hebben we vooral gekeken hoe de gevraagde subsidiebedragen onderbouwd zijn. Is er bijvoorbeeld een koppeling tussen beoogde activiteiten en de daarvoor benodigde middelen (geld, inzet mensen, materiële kosten)? Zo niet, dan is geen inschatting te maken of het gevraagde subsidiebedrag reëel is. De praktijk in de bestudeerde casus is dat de hoogte van de gevraagde subsidies vaak niet goed onderbouwd is. Illustratie hiervan is de budgetsubsidie aan het CBW.

In 2014 ontvangt het CBW een subsidie van € 588.480, waarvan € 300.000 voor CBW Volendam en € 288.480 voor CBW Edam. De activiteiten die hiervoor verricht dienen te worden zijn uitgewerkt in activiteitenplannen. Een voorbeeld ter illustratie:

Jeugd 5-12 jaar	
Gezonde leefstijl	Diverse dansgroepen
Aantal groepen	10
Aantal deelnemers (min)	10
Aantal sessies	10
Doelstelling	Omschreven in bijlage
Aangeboden activiteiten: dansgroepen, Kinder Kung Fu / weerbaarheid.	

Op een dergelijke wijze zijn voor de diverse doelgroepen de verschillende activiteiten beschreven. Niet blijkt welke (personele) kosten daaruit voortvloeien voor het CBW. In de prestatie-afspraken bevat bijlage B ter illustratie de volgende tabel voor jeugdwerk (5-12 jaar):

Beoogd effect	CBW-activiteit	Doelstelling	Resultaat indicator	Subsidie
Bevordering van maatschappelijk functioneren, succesvolle schoolloopbaan, sociale cohesie, brede talentontwikkeling.	Begeleiding, educatie, participatie, ontmoeting, talentontwikkeling.	Voorwaarden creëren zodat alle jongeren kunnen opgroeien tot volwassenen die in staat zijn tot zelfstandige deelname aan alle facetten van het leven. Vergroten kennis en vaardigheden. Brede talentontwikkeling, bevorderen sociaal-emotionele ontwikkeling.	Minimaal 3 dagen per week een evenredig aanbod van activiteiten met aspecten van ontwikkeling van kennis, talenten of vaardigheden. Minimaal 6 deelnemers per activiteit.	€ 57.236 (24% van het subsidiebedrag)
Vermindering van voortijdig schooluitval, overlast hangjongeren, alcohol- en druggebruik.				

Uit het bovenstaande wordt niet duidelijk waar het subsidiebedrag op gebaseerd is. Weliswaar worden er activiteiten genoemd, maar dit wordt niet gekoppeld aan bijvoorbeeld urenbesteding door het CBW. De subsidiebedragen (€ 588.480 in totaal en in dit voorbeeld € 57.236 voor jeugdwerk) vloeien nergens logisch uit voort.

In de praktijk komt het er bij de bestudeerde subsidies op neer dat de omvang van subsidies wordt gebaseerd op de omvang van de subsidie in voorgaande jaren en op het exploitatie-

tekort in de begroting. De subsidie voor De Hummelhoek is wel objectief onderbouwd (gebaseerd op het aantal kinderen). Ook voor de sportsubsidies geldt dat de omvang objectief en transparant bepaald wordt, zoals in hoofdstuk 2 beschreven is. Daarvoor geldt echter weer dat de subsidies niet gekoppeld zijn aan activiteiten.

Als het gaat om (potentiële) kostenbeheersing is de verantwoording door de subsidieontvangende instelling van groot belang. Als subsidieontvangers geen verantwoording afleggen over hun prestaties of de gemeente hierop niet controleert, is niet duidelijk of de subsidies terecht zijn verleend. Als een subsidie ten onrechte is verleend maar de gemeente keert wel het hele subsidiebedrag uit, dan is dat niet doelmatig. Als wel wordt gecontroleerd of de afgesproken prestaties zijn geleverd, is vervolgens de vraag wat er gebeurt als de prestaties niet zijn geleverd. Wordt er dan gekort op de subsidie?

De subsidie aan De Hummelhoek is in de bestudeerde jaren steeds lager vastgesteld dan verleend, oftewel, er werd subsidie teruggevorderd. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is dat een positief punt. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op de verantwoording van subsidies. In algemene zin is deze wisselend van kwaliteit.

De subsidiëring van de Muziekschool Waterland is een voorbeeld van een subsidie (die niet als case study in het onderzoek is betrokken) waarin de gemeente scherp is geweest op de aard en omvang van een subsidie. Deze subsidie is tot stand gekomen in regionaal verband; de muziekschool krijgt per gemeente een bepaald bedrag. In de gemeente Edam-Volendam werd het standaardaanbod van de muziekschool echter nauwelijks gebruikt. Daarom heeft de gemeente nieuwe afspraken gemaakt, die onder andere hebben geresulteerd in een lager subsidiebedrag per jaar en nieuw aanbod waar in deze gemeente wel vraag naar bleek te zijn.

Kostenbeheersing vindt ook plaats doordat de afgelopen jaren geen indexering heeft plaatsgevonden van de subsidies.

Bij de doelmatigheid is ook relevant hoe wordt omgegaan met marktwerking als meerdere organisaties dezelfde doelstellingen, doelgroepen en/of activiteiten hebben.

Steeds vaker wordt door gemeenten bij subsidies gebruik gemaakt van een tendersysteem. In het kader hiervan moeten subsidieaanvragen voor een bepaalde datum worden ingediend en wordt op basis van kwalitatieve criteria een rangorde bepaald. Een dergelijk tendersysteem vertoont gelijkenissen met een aanbestedingsprocedure en is ook toegestaan voor subsidierelaties.

In Edam-Volendam is een tendersysteem niet toegepast en is het ook niet concreet aan de orde geweest dat een aanbieder zich meldde die dezelfde producten aanbod als een door de gemeente gesubsidieerde instelling. In algemene zin is het (bestuurlijke) uitgangspunt dat vastgehouden wordt aan al bestaande subsidierelaties. Een argument daarbij is dat organisaties een bepaald aanbod en (vrijwilligers)netwerk hebben opgebouwd die lastig vervangbaar zijn door een nieuwe organisatie. Aan de andere kant wordt aangegeven dat subsidieontvangende organisaties niet het alleenrecht hebben op de subsidie. De gemeente staat dan ook niet persé afwijzend tegenover subsidiëring van nieuwe (andere) organisaties.

Voor de uitvoering van werkzaamheden in bijvoorbeeld het sociaal domein zijn verschillende vormen denkbaar. Subsidiëring is daarvoor de meest voorkomende. Er kan echter ook gekozen worden voor inkoop in de vorm van een opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie. Het verschil tussen een subsidierelatie en een opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie is in grote lijnen weergegeven in de volgende tabel.

KENMERKEN SUBSIDIERELATIE	KENMERKEN OPDRACHTNEMER-OPDRACHTGEVER
Activiteiten niet nauwkeurig omschreven	Activiteiten nauwkeurig omschreven
Subsidieverstrekker heeft minder invloed op invulling van de prestaties	Subsidieverstrekker heeft meer invloed op invulling van de prestaties
Uitwerking van subsidiedoelstellingen wordt binnen een bepaald kader aan uitvoerder overgelaten.	Inhoud van de opdracht wordt door de opdrachtgever bepaald
Gericht op algemeen belang	Gericht op eigen belang/doelen bestuursorgaan.
Er is geen sprake van commerciële activiteiten, ontvanger werkt tegen kostprijs.	Er is sprake van commerciële activiteiten, opdrachtnemer heeft winst oogmerk.

Vaak voldoet een gehanteerde vorm niet volledig aan alle criteria en heeft bijvoorbeeld een subsidierelatie ook kenmerken van een inkooprelatie. Uitvoeringsovereenkomsten in subsidierelaties hebben bijvoorbeeld kenmerken van een contract in een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie.

Bij de gemeente is ten tijde van de rapportage van dit onderzoek (september 2015) in discussie welke diensten in met name het sociale domein kunnen of moeten worden ingekocht en welke door middel van een subsidierelatie kunnen plaatsvinden. Uit interviews is gebleken dat binnen de ambtelijke organisatie soms het idee leeft dat subsidieverlening vanuit het perspectief van de gemeente makkelijker is en beter de continuïteit waarborgt en dat inkoop minder flexibel is en zorgt voor minder autonomie. Ten tijde van het onderzoek had de gemeente geen afwegingskader voor de vraag op welke wijze (gewenste) maatschappelijke activiteiten worden gefinancierd, maar werd (zo blijkt uit interviews) wel gewerkt aan de ontwikkeling van een afwegingskader tussen inkoop en subsidiëring. Wat betreft de drie decentralisaties in het sociale domein bevindt de gemeente zich in de inventariserende fase. Aspecten over inkoop hebben ook raakvlakken met de fusie die eind dit jaar met de gemeente Zeevang plaatsvindt.

Een bijzondere vorm van financiering door de gemeente Edam-Volendam van een voorziening betreft die van combizwembad De Waterdam. Het beheer en de exploitatie van het zwembad zijn ondergebracht in de naamloze vennootschap *Sportfondsenbad Edam-Volendam N.V.* De aandelen zijn in eigendom van Sportfondsen Nederland. In de Raad van Beheer van het zwembad zitten een wethouders en twee raadsleden van de gemeente Edam-Volendam. Op grond van een exploitatie-overeenkomst uit 1994 komen eventuele jaarlijkse exploitatietekorten volledig voor rekening van de gemeente. Hieraan is geen maximumbedrag of looptijd verbonden en de overeenkomst bevat geen ontbindende voorwaarden of de mogelijkheid voor de gemeente om de overeenkomst te beëindigen. Het betreft dus een openeinderegeling met een (in potentie) groot financieel risico voor de gemeente. De afgelopen jaren bedroeg het exploitatietekort (en dus de gemeentelijke bijdrage) jaarlijks ongeveer € 350.000 (exclusief kapitaallasten).

3.2.3. Interne doelmatigheid (werkprocessen)

In totaal houden zich bij de gemeente ongeveer vijftien medewerkers bezig met de behandeling van subsidies (op alle beleidsterreinen, dus niet alleen met betrekking tot de programma's 7 en 8). Voor een gemeente met de omvang van Edam-Volendam is dat bijzonder veel. Er is geen subsidiecoördinator, de inhoudelijke sturing van het management is beperkt net als de (juridische) control. Beleidsmedewerkers hebben (dus) een grote vrijheid en mate van autonomie. Taken worden verschillend ingevuld, waarbij sprake is van 'rekkelijken' en 'preciezen'. De preciezen hebben meer dan de rekkelijken aandacht voor rechtmatigheid, inzicht in doelmatigheid en effectiviteit, in het stellen van meetbare doelstellingen en een

goede verantwoording achteraf. De versnippering manifesteert zich ook in het ontbreken van inzicht in de totale omvang van de subsidies.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat voor alle subsidies, ook de lage, dezelfde aanvraag- en verantwoordingseisen gelden. Net als voor subsidieontvangende organisaties is het ook voor de ambtelijke organisatie niet doelmatig dat ook lage subsidies verantwoord (en dus gecontroleerd) en vastgesteld dienen te worden. De wijze waarop sportsubsidies op grond van de sportsubsidieregeling worden behandeld is daarentegen voor de ambtelijke organisatie (en de sportclubs) wel zeer doelmatig: de berekening en toekenning van de subsidies kan gestandaardiseerd plaatsvinden.

3.3 Zeevang

3.3.1. Omvang

In Zeevang is standaard een overzicht beschikbaar van de verstrekte subsidies. Uit dit overzicht blijkt dat het grootste deel van de subsidies via de begroting wordt verleend en niet via de Asv. Het gaat om subsidies waarvan bij de inventarisatie van de soorten subsidies in aanloop naar de nieuwe subsidieverordening in 2013 bleek dat sommige subsidiesoorten maar aan één subsidieontvanger werden verstrekt. Een voorbeeld hiervan is de subsidie aan de muziekschool. Er is voor gekozen om geen aparte regeling voor deze subsidie op te stellen, maar de subsidie rechtstreeks via de begroting te regelen.

Niet alle subsidies die buiten de nieuwe categorisering uit de Asv vallen zijn in de begroting opgenomen. Daardoor valt een deel van de subsidies op dit moment nergens onder en heeft daardoor geen wettelijke grondslag. Het gaat met name de subsidie aan WonenPlus Noord-Holland-Midden. Daarnaast zijn er een aantal kleinere subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag geldt. Zoals in de onderstaande tabel te zien is, zijn deze subsidies nog wel verleend in 2013 en aangevraagd in 2014.

TABEL 3.2: SUBSIDIES PROGRAMMA 7

	VERLEEND 2013	AANVRAAG 2014
Sociale samenhang en leefbaarheid (Asv)	11.907	9.099
Incidentele subsidie (Asv)	3.038	3.685
Ouderen (Asv)	8.924	6.924
Peuterspeelzalen (Asv)	40.285	43.290
Begrotingspost	138.215	133.355
Stopt volgens nieuwe Asv	13.522	13.417
Totaal	€ 215.891	€ 209.770

3.3.2. Kostenbeheersing

Bij doelmatigheid gaat het (in dit geval) om de totale omvang van de subsidies en of de omvang reëel is. Wat dit laatste betreft gaat het om de vraag of het aannemelijk is dat de omvang van de subsidiebedragen reëel zijn. Daarbij zijn niet op detailniveau de uitgavenposten van de subsidieontvangende organisatie beoordeeld, maar hebben we vooral gekeken hoe de gevraagde subsidiebedragen onderbouwd zijn. Is er bijvoorbeeld een koppeling tussen beoogde activiteiten en de daarvoor benodigde middelen (geld, inzet mensen, materiële kosten)? Zo niet, dan is geen inschatting te maken of het gevraagde subsidiebedrag reëel is.

De subsidies in de gemeente Zeevang worden in de meeste gevallen gebaseerd op de omvang van de subsidie in voorgaande jaren. Dat is onder andere te zien in het overzicht van

alle versterkte subsidies; in 2014 zijn dezelfde bedragen aangevraagd als in 2013. Het blijkt ook uit de bestudeerde subsidiedossiers. De structurele subsidie voor de Muziekschool is goed onderbouwd, zie onderstaand kader.

In 2015 ontvangt de Muziekschool een subsidie van € 41.571. De activiteiten en prestaties die daarvoor geleverd moeten worden zijn uitgewerkt in de uitvoeringsovereenkomst. Een voorbeeld hiervan is het ‘aanbieden van een compleet en samenhangend pakket van activiteiten van amateuristische muziekbeoefening’. Dit is verder uitgewerkt in een activiteitenoverzicht voor 2015:

Domein	Totale kosten:	Inkomsten:	Uit subsidie:
Domein 1: inschools	€ 31.860		€ 31.860
Domein 1: basisscholen CmK	€ 4.140		€ 4.140
Domein 1: Pop	€ 360		€ 360
Domein 3: koor/ ensemble	€ 5.894	€ 2.362	€ 3.532
Domein 4: faciliteit	€ 3.000	€ 1.500	€ 1.500
Subtotaal	€ 45.254	€ 3.862	€ 41.392

De verschillende onderdelen uit de tabel hierboven zijn verder uitgewerkt in het aantal deelnemers, het aantal uren dat ermee gemoeid is en wat daarvan de kosten zijn. Voor domein 1 is dit bijvoorbeeld aangegeven voor de vijf verschillende locaties. Hieronder een voorbeeld van één locatie:

Inschools	Deelname	Uren p.w.	Uren p.j.	Percentage	Kosten
Kraaiennest	300	3,5	141,6	40%	€ 12.744
Pr. Beatrix	80	1,3	53,1	15%	€ 4.799
Middelie	80	1,3	53,1	15%	€ 4.799
't Tilletje	90	1,3	53,1	15%	€ 4.799
Mr. Haye	70	1,3	53,1	15%	€ 4.799
Totaal	620	8,9	354	100%	€ 31.860

Op soortgelijke wijze zijn alle activiteiten uitgewerkt. Ondanks de uitgewerkte verantwoording van de kosten is niet duidelijk hoe het subsidiebedrag dat verleend is, is opgebouwd. Er is € 41.571 verleend, maar uit het activiteitenoverzicht is op te maken dat € 41.392 nodig is.

Bij het vaststellen van de nieuwe Asv in 2013 is het maximale subsidiebedrag voor incidentele subsidies verlaagd. In de Nadere regels incidentele subsidies is bepaald dat voor volksfeesten een maximale subsidie van € 500 mogelijk is (en maximaal € 250 voor kernen met minder dan 1.000 inwoners). De organisaties die in 2013 een subsidie hebben gekregen, hebben een brief ontvangen over het nieuw vastgestelde maximum bedrag. Toch hebben verschillende organisaties het bedrag dat zij aangevraagd hebben gebaseerd op het voorafgaande jaar. In de bestudeerde dossiers (3) waar het om incidentele subsidie gaat, is in alle gevallen een hoger bedrag aangevraagd dan op grond van de subsidieregeling mogelijk is. Dit is twee keer afgewezen door de gemeente. De Voetbalvereniging Oosthuizen heeft wel een hoger bedrag à € 1.000 uitgekeerd gekregen. Advies vanuit de ambtelijke organisatie was om het subsidiebedrag lager vast te stellen – net als bij de andere drie aanvragen – omdat het volgens de Asv en Nadere regels niet mogelijk is om meer dan € 500 te verlenen. Desondanks heeft het college besloten toch de volledige aanvraag te honoreren.

Op basis van de Asv is vaststelling achteraf en daarmee de verantwoording over het nakomen van de doelen (en dus bij het bepalen van een doelmatige besteding van het geld) alleen nodig bij subsidies hoger dan € 5.000. Dit onderscheid speelt in de praktijk echter nauwelijks een rol, omdat er (met uitzondering van de subsidie voor de peuterspeelzaal) geen

subsidies van meer dan € 5.000 verstrekt worden op basis van de Asv.² Voor veel subsidies die op basis van de Asv worden verleend, geldt daardoor dat deze direct bij de verlening worden vastgesteld. De subsidie van de peuterspeelzaal, waarbij gezien de omvang wel vaststelling nodig is, is in 2014 de subsidie pas later vastgesteld, omdat in eerste instantie niet voldoende gegevens waren aangeleverd. De gemeente verbindt dus – zoals voorgeschreven in de Asv – consequenties aan een onvolledige verantwoording.

In het kader van de subsidie aan de Muziekschool voeren de wethouder en de behandelend ambtenaar elk kwartaal een overleg met de schooldirecteuren. In dat gesprek wordt onder andere gesproken over de omvang van de muzieklessen. Daarnaast wordt bij de verantwoording het jaarverslag en de jaarrekening opgestuurd naar de gemeente. Deze verantwoording en het kwartaaloverleg bieden volgens de behandelend ambtenaar voldoende informatie om te kunnen beoordelen of de afspraken gerealiseerd zijn. De subsidie aan de Muziekschool wordt niet op basis van de Asv verstrekt, maar is opgenomen in de begroting.

Bij de doelmatigheid is ook relevant hoe wordt omgegaan met marktwerking als meerdere organisaties dezelfde doelstellingen, doelgroepen en/of activiteiten hebben. De gemeente Zeevang maakt geen gebruik van een tendersysteem en heeft ook geen visie geformuleerd hoe omgegaan wordt met nieuwe en bestaande subsidierelaties. Gezien de omvang van de subsidies in de gemeente (met veel kleine subsidies) is dit ook minder noodzakelijk. De geïnterviewde ambtenaren konden zich geen voorbeelden herinneren van aanvragen om grotere subsidies door organisaties met dezelfde doelstellingen, zoals een equivalent van de muziekschool. Ook bij de veelal kleinere subsidies bestaat hier geen probleem; deze subsidies worden, totdat het subsidieplafond bereikt is, verleend aan iedereen die onder de regeling valt; er bestaat geen concurrentie in die zin dat geen subsidie kan worden verleend omdat een andere organisatie een soortgelijk evenement organiseert.

De geïnterviewden geven aan periodiek na te denken over het gebruik van het instrument 'subsidie' in relatie tot alternatieven, zoals bijvoorbeeld inkoop of giften, en past haar beleid daarop aan. In het onderzoek zijn geen concrete voorbeelden aangetroffen waaruit het tegendeel bleek.

3.3.3. Interne doelmatigheid (werkprocessen)

In de gemeente houden vijf beleidsmedewerkers en een algemeen jurist zich bezig met de behandeling van subsidies. Daarnaast is een subsidiecoördinator binnen de gemeente aangesteld.

In aanloop naar de nieuwe subsidieverordening is een inventarisatie gemaakt van het aantal organisaties dat subsidie ontvangt. Alleen wanneer er meerdere subsidies van één soort bleken te zijn werd daarvoor een aparte regeling opgesteld. Wanneer een subsidieontvanger enig in zijn soort was, is daarvoor een begrotingspost opgenomen.

De subsidieaanvragers en sommige ambtenaren in de gemeente Zeevang blijken nog niet te werken volgens de nieuwe subsidieverordening. De jarenlang gevolgde standaardprocessen werden gewoon gevolgd. Men was zich er niet van bewust dat de verordening niet wordt uitgevoerd – er wordt bijvoorbeeld nog gebruik gemaakt van de oude aanvraagformulieren – maar door de aanstaande fusie met de gemeente Edam-Volendam is er in de uitvoering voor gekozen om de nieuwe procedure nog niet uit te voeren, omdat er straks waarschijnlijk weer een nieuwe procedure gaat gelden.

² Over de subsidies die op basis van de begroting worden verleend moet het bestuursorgaan jaarlijks een verslag van de verstrekking publiceren (artikel 4.23, vierde lid, Awb).

Op de gemeentelijke website is informatie te vinden over de subsidieregelingen en - mogelijkheden. Uit het dossieronderzoek blijkt dat of iets door de gemeente wordt aangemerkt als een incidentele of een structurele subsidie, afhankelijk is van welk formulier door de aanvrager wordt gebruikt en van 'traditie'. Een voorbeeld is de aanvraag van structurele subsidies voor evenementen; bij de genoemde inventarisatie kwamen medewerkers van de gemeente Zeevang erachter dat subsidies onder € 5.000 voor evenementen al jarenlang worden aangevraagd als structurele subsidie. Voorlopig wordt deze situatie door de vingers gezien en voortgezet, tot er duidelijkheid is over een nieuwe subsidieregeling met de gemeente Edam-Volendam.

De subsidieaanvraag voor het Sinterklaasfeest in 2015 is in mei 2014 gedaan. Dit komt omdat de aanvrager zijn subsidie als 'structureel' beschouwt, waardoor hij voor 1 juni van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin subsidie wordt verleend een aanvraag zou moeten doen (artikel 5 lid 2 Asv). Dit berust op een misverstand. Volgens de Asv wordt onder een 'incidentele' subsidie verstaan een subsidie ten behoeve van eenmalige of periodiek terugkerende activiteiten. Dat kan dus ook een activiteit zijn die jaarlijks georganiseerd wordt, zoals het Sinterklaasfeest. Aanvragen voor dergelijke subsidies kunnen acht weken voor aanvang van de activiteit worden ingediend (artikel 5 lid 1 Asv). In de reactie van de gemeente aan de subsidieontvanger wordt hiervan geen melding gemaakt.

3.4 Conclusie

Bij de doelmatigheid gaat het kortweg gezegd om de transparantie van de subsidieuitgaven en de besteding ervan en om kostenbeheersing. In Edam-Volendam was er tot voor kort geen enkel inzicht in de totale omvang van de subsidies. In het kader van dit rekenkameronderzoek heeft een medewerker van Edam-Volendam een totaaloverzicht gemaakt, hetgeen de nodige tijd en moeite heeft gekost. De omvang in specifieke grote subsidies is vaak ook niet transparant en onderbouwd; het is niet te herleiden waar de omvang op gebaseerd is. In Zeevang is dat juist wel inzichtelijk en dat geldt ook voor de totale omvang van de subsidies. Daar wordt – anders dan in Edam-Volendam – ook duidelijker en weloverwogen onderscheid gemaakt tussen subsidiëring en inkoop. Zowel voor Edam-Volendam als voor Zeevang geldt dat er geen 'concurrerende' organisaties actief zijn op de door de gemeenten gesubsidieerde activiteiten die de prestaties wellicht voor een lagere subsidie zouden kunnen realiseren.

Effectiviteit

4.1 Inleiding en begripsbepaling

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 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 gerealiseerd. 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 subsidiegever vertrouwt 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 subsidieontvangerende organisatie hiermee ontplooit, laat staan dat er een koppeling is tussen de subsidie en de gemeentelijke doelen die daarmee bereikt dienen te worden.

Outputsubsidie

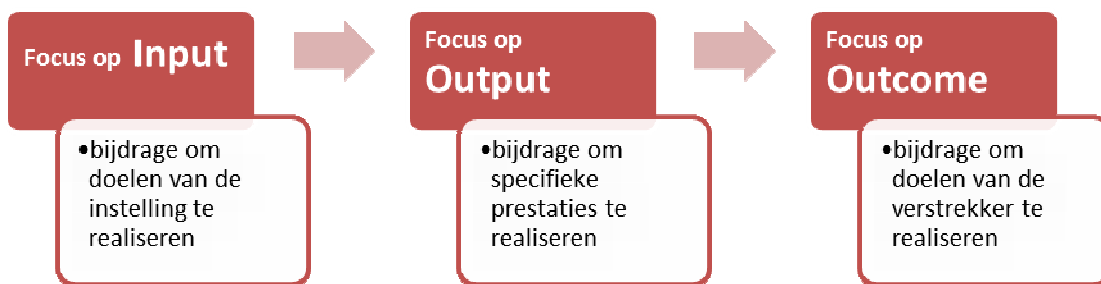
Sinds het begin van deze eeuw heeft *inputsubsidiëring* in Nederland steeds meer plaats gemaakt voor *outputsubsidiëring*. Hierbij wordt subsidie beschikbaar gesteld om bepaalde specifieke prestaties van de te subsidiëren instelling mogelijk te maken. Vaak krijgt een subsidiebeschikking daarmee ogenschijnlijk 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 subsidierelaties 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.



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.

Dan is er nog een aantal andere randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om (op termijn) het effect van subsidies te kunnen meten. Van belang is de situatie bij start van de regeling te kennen (nulmeting) en te weten welke indicatoren gebruikt worden voor de effectevaluatie. Ten slotte is het belangrijk dat er een goede verantwoording plaatsvindt door de subsidieontvangende organisatie. De randvoorwaarden voor de meting van effectiviteit zijn de volgende:

- a. Beoogde beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.
- b. Afgesproken prestaties en/of activiteiten zijn specifiek en meetbaar.
- c. Er is een relatie gelegd tussen de te leveren prestaties en de beoogde doelen.
- d. Door de subsidieontvangende organisatie wordt in de verantwoording van elk afgesproken beleidsdoel aangegeven in welke mate deze gerealiseerd zijn.
- e. Door de subsidieontvangende organisatie wordt in de verantwoording van elk afgesproken activiteit/prestatie aangegeven in welke mate deze gerealiseerd zijn.
- f. Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.

Als aan deze vereisten voldaan wordt, kan het effect worden bepaald.

4.2

Edam-Volendam

Op grond van artikel 8.2 Asv dient de aanvraag voor een subsidie vergezeld te gaan van onder meer een activiteitenplan. In artikel 1 is een activiteitenplan een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd en de daarmee nagestreefde doelstellingen. In de toelichting op de Asv wordt bij de structurele activiteitensubsidie aangegeven dat de doelstellingen van de organisatie dienen te worden vertaald in concreet meetbare doelen. Op grond van artikel 8.4 van de Asv dienen bij een verzoek om een budgetsubsidie de activiteiten van de instelling te zijn omschreven in termen van meetbare prestaties en beoogde resultaat. Kortom, de lokale regelgeving is uitdrukkelijk ingericht op outcomesubsidies. Het is dan de vraag hoe dat in praktijk uitpakt. Worden er concrete meetbare doelen gesteld en zo ja, wordt in de verantwoording en controle ook nagegaan of deze doelen zijn gerealiseerd?

De subsidie aan het **CBW** bevat maatschappelijke doelen die ontleend zijn aan de beleidsnota *Club- en buurthuiswerk Edam-Volendam 2013-2017*, te weten:

- brede talentontwikkeling
- vergroten van kennis en vaardigheden
- bevorderen sociale emotionele ontwikkeling
- stimuleren jongerenparticipatie
- bevorderen sociale cohesie

Deze doelen zijn niet gekwantificeerd en er wordt in de verantwoording ook niet aangegeven of ze gerealiseerd zijn. Het activiteitenplan bestaat voorts uit beoogde activiteiten, met steeds een beoogd aantal groepen, deelnemers en sessies. De prestatie-afspraken bevatten ook beoogde effecten, doelstellingen en resultaat-indicatoren. Een voorbeeld hiervan is eerder in paragraaf 3.2.2 van dit rapport weergegeven.

Met een activiteitenverslag wordt verantwoording afgelegd over de activiteiten in een jaar. In het vorige hoofdstuk hebben we een illustratie opgenomen van de afgesproken activiteiten in 2014 voor de jeugd van 5-12 jaar. De verantwoording ziet er daarbij als volgt uit:

Jeugd 5-12 jaar	
Gezonde leefstijl	Diverse dansgroepen
Aantal groepen	14
Aantal deelnemers (min)	10
Aantal sessies	40
Doelstelling	Omschreven in bijlage
Aangeboden activiteiten: dansgroepen (310 deelnemers, 4-14 jaar), Kinder Kung Fu / weerbaarheid (15 deelnemers), peuterplezier (32 deelnemers).	

Er is een exacte koppeling tussen de afspraken vooraf en de verantwoording achteraf. Nog beter ware geweest als in de verantwoording ook de afspraak was opgenomen, zodat in één oogopslag te zien was of een afspraak gerealiseerd was. Er vindt geen verantwoording plaats of maatschappelijke doelen worden gerealiseerd.

Per doelgroep is ook een financiële verantwoording opgenomen. Ter illustratie die van het jeugdwerk:

CBW activiteit	Regulier subs.	Lasten	Bijdrage CBW
Begeleiding (cultuur)educatie, participatie, ontmoeting, talentontwikkeling	€ 64.500	€ 95.244	€ 33.306

Onduidelijk is hoe deze bedragen onderbouwd worden en waarop ze gebaseerd zijn.

De beleidsregels ‘Peuterspeelzaalwerk en voorschoolse voorzieningen op de peuterspeelzalen’ bevat beleidsdoelen voor het peuterspeelzaalwerk en de voor- en voerschoolse educatie die overeenkomen met de doelstellingen die zijn opgenomen in de subsidieaanvraag van **De Hummelhoek**, zoals:

- het bevorderen van sociale, creatieve en educatieve ontplooiing en motorische ontwikkelingen van het kind in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar
- Het signaleren en wegwerken van onderwijsachterstanden van kinderen in de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar

Deze doelstellingen zijn niet meetbaar geoperationaliseerd en er vindt geen verantwoording over plaats. Er worden concrete afspraken gemaakt over de bezettingsgraad van de peuterspeelzalen en hierover wordt ook op zeer concreet niveau verantwoording afgelegd.

In de uitvoeringsovereenkomst bij de subsidie voor de **bibliotheek** is een aantal maatschappelijke doelen geformuleerd, zoals bijdragen aan leesbevordering en aan democratische vormen en cultuurparticipatie. Deze doelen zijn niet meetbaar. Daarnaast zijn twee concrete en meetbare doelen gesteld voor de bibliotheek: 7.800 leden en 195.000 uitleningen. Opvallend is dat in de uitvoeringsovereenkomst is aangegeven dat de nagestreefde doelstellingen en prestatieafspraken onder meer worden geëvalueerd via het instrument Biebpanel (waarmee de klanttevredenheid van gebruikers van de bibliotheek kan worden gemeten), maar dat geen van de doelstellingen zich op de klantgerichtheid richtte. Voorts valt op dat de bibliotheek in het verantwoordingsformulier wel het aantal leden wordt verantwoord maar niet het aantal uitleningen. Dat blijkt overigens wel uit het jaarverslag.

De subsidie aan het **Volendams Museum** heeft blijkens het aanvraagformulier als doelstelling het in goede staat behouden van alle roerende goederen die betrekking hebben op de Volendamse geschiedenis, historie en folklore. Concrete (meetbare) doelstellingen zijn er niet. Al vanaf 2012 dringt de gemeente er bij het museum op aan dat dat van belang is. Complicatie hierbij is dat de gemeente geen museumbeleid heeft met gemeentelijke doelen. Uit de ons beschikbaar gestelde subsidiedossiers zijn geen prestatieafspraken te herleiden, bijvoorbeeld als het gaat om het aantal bezoekers. In de verantwoording over 2014 wordt bij de vraag ‘is de doelstelling bereikt’ door het museum aangegeven “ja, getuige het aantal bezoekers in 2014 (25.440)”. Het streefaantal is echter niet uit de subsidiebeschikkingen te herleiden. In de gemeentelijke Productramingen staan wel ‘indicatoren prestatie’ genoemd. Daarbij gaat het in 2013 om 15.000 bezoekers. Dit sluit weer niet aan bij de gegevens in de subsidieaanvraag, waarin staat aangegeven dat 30.000 bezoekers verwacht worden. Het museum geeft vervolgens in de verantwoording aan dat de doelstelling gehaald is “getuige het aantal bezoekers in 2013 (28.000)”. Oftewel, de (niet in de subsidiebeschikking opgenomen) doelstelling is volgens het museum gehaald, ondanks het aantal bezoekers lager was dan verwacht. Hetzelfde was ook een jaar eerder het geval: de doelstelling was volgens het museum gehaald getuige 18.000 bezoekers, terwijl er 31.000 bezoekers verwacht werden..

Het **Edam Museum** heeft in de subsidieaanvraag als doelstellingen geformuleerd het conserveren van de collectie, de continuïteit in het behouden en tentoonstellen van het gemeentelijk erfgoed en “zoveel mogelijk bezoekers binnen de muren krijgen of naar de gemeente zien te krijgen van mensen voor het brengen van een bezoek aan een van beide locaties van het museum”. Een meetbare doelstelling met betrekking tot het aantal bezoekers is eenvoudig te formuleren maar dat

is niet gebeurd. Wel is het verwachte aantal bezoekers aangegeven. Een verwachting is echter iets anders dan een doelstelling.

Uit het voorgaande blijkt dat er in de bestudeerde casus in wisselende mate sprake is van meetbare doelstellingen en dat de verantwoording over het realiseren van de doelstellingen beperkt is. Idealiter wordt van elke prestatieafpraak expliciet aangegeven of deze bereikt is. Dat gebeurt niet. De gemeente heeft standaard-verantwoordingsformulieren die veelal schriftelijk worden ingevuld. Het strakke format laat niet altijd toe dat de realisatie van alle prestatieafspraken wordt verantwoord. Sommige instellingen volstaan met de opmerking 'ja' op de vraag op het formulier of de doelstelling bereikt, andere instellingen geven van slechts een deel van de afgesproken prestaties aan of ze gerealiseerd zijn. In algemene zin voert de gemeente wel periodiek op bestuurlijk en/of ambtelijk niveau gesprekken met instellingen over onder meer de voortgang en uitvoering van activiteiten. Er is dus wel een globaal beeld over de activiteiten en taakuitoefening, maar niet concreet of de afgesproken activiteiten verricht worden. In een interview is aangegeven dat alles controleren onmogelijk is en dat veel op basis van vertrouwen gebeurt.

Voor de sportsubsidies worden geen prestatieafspraken, doelen of activiteiten afgesproken tussen gemeente en sportclubs. De effectiviteit van de subsidies is dus niet te bepalen. De criteria voor het bepalen van de omvang van de sportsubsidies zijn volledig gericht op het aantal jeugdleden. Uit de (niet meer actuele) Sportnota 2012-2014 blijkt dat de belangrijkste doelgroep van het sportbeleid de jeugd is. De gemeente stelt zich ten doel dat (in 2012) 70% van de jeugd tot en met 17 jaar lid is van een sportvereniging. Er is in dat opzicht wel een verband tussen de subsidies en het beleid. Ook ouderen en mensen met een beperking zijn doelgroep van het sportbeleid. Doelen zijn dat (in 2012) 30% van de 65-plussers aan sport doet en 32% van mensen met een beperking en chronisch zieken. Op deze doelstellingen zijn de sportsubsidies niet gericht.

Op grond van 4:24 Awb dient elke vijf jaar geoordeeld en gerapporteerd te worden over de effectiviteit van subsidies. Een dergelijke evaluatie en rapportage heeft nog niet plaatsgevonden.

4.3 Zeevang

Op grond van artikel 4 lid 1 Asv dient bij een subsidieaanvraag – ongeacht de hoogte van het subsidiebedrag – onder meer een beschrijving te worden toegevoegd van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd. Daarnaast dient in de aanvraag duidelijk gemaakt te worden hoe deze activiteiten bijdragen aan de doelstellingen en resultaten die worden nagestreefd. Daarmee is de regelgeving gericht op outcomesubsidies. Bij de aanvraag tot vaststelling dient echter volgens de Asv alleen aangetoond te worden dat de activiteiten hebben plaatsgevonden en hoeft niet ingegaan te worden op de doelbereiking van de doelstellingen en resultaten (artikel 15 lid 3 voor subsidies tot en met € 50.000 en artikel 16 lid 2 voor subsidies vanaf € 50.000).

In de uitvoeringsovereenkomst van de **muziekschool** staan wel maatschappelijke doelen vermeld (vergroten betrokkenheid inwoners, bijdragen aan welbevinden en individuele ontplooiing) maar deze worden niet geoperationaliseerd. In artikel 2 worden als kerndiensten aangewezen:

- Een compleet en samenhangend pakket van activiteiten van amateuristische muziekbeoefening
- Het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling en instandhouding van samen-

werkingsverbanden met het basisonderwijs en het (muzikale) amateurveld van de gemeente

In artikel 6 van de uitvoeringsovereenkomst is afgesproken dat vooral verantwoord moet worden over het aantal leerlingen, het aantal dienstverleningen etc., waardoor meer sprake is van outputfinanciering dan van outcome-subsidiering.

De doelbereiking van deze subsidie wordt niet gemeten. Ook de prestatieafspraken (aantallen) worden in het jaarverslag dat opgestuurd is bij de aanvraag tot vaststelling niet verantwoord.

Op grond van de Asv dient voor alle subsidies, dus ook die van enkele honderden euro's, te worden aangegeven wat de doelstellingen en de resultaten die daarmee worden nagestreefd zijn en hoe activiteiten aan het doel bijdragen.

Bij de subsidieaanvraag van het **Sinterklaascomité Oosthuizen** gaat het om een jaarlijkse aanvraag voor het sinterklaasfeest. In de aanvraag is gespecificeerd dat 700 kinderen aan de activiteit zullen deelnemen. Er zijn geen doelstellingen in de aanvraag opgenomen. Volgens het formulier voor de subsidieaanvraag hoeft dit niet aangegeven te worden bij subsidies tot € 2.000. Een verantwoording is op grond van de Asv voor subsidies van deze omvang niet nodig.

De subsidieaanvraag van **Meer bewegen voor ouderen** is voorzien van een activiteitenplan waarin enkele activiteiten zijn vermeld zoals het dagelijks bewegen en onderhouden van de spieren, dagelijkse verzorging en een kerstviering. Deze activiteiten zijn niet meetbaar. Er zijn geen doelstellingen in de subsidieaanvraag geformuleerd.

De **Voetbalvereniging Oosthuizen** doet elk jaar een aanvraag voor een subsidie voor de organisatie van Koningsdag. In de omschrijving is opgenomen dat het gaat om activiteiten voor zowel jeugd als volwassenen voor alle bewoners van Oosthuizen. De activiteiten zijn niet gespecificeerd. Er zijn geen doelstellingen in de subsidieaanvraag geformuleerd.

Carnavalstichting De Kraaien heeft een subsidieaanvraag gedaan voor een kindermiddag, carnaval en het bezoek aan verzorging tehuis de Seevanck. In het activiteitenplan zijn de activiteiten omschreven, soms met het aantal deelnemers erbij. Een voorbeeld is 'kindermiddag met een optreden, drinken en snoep voor gemiddeld 125 kinderen'. Er zijn geen doelstellingen geformuleerd.

Uit het voorgaande blijkt dat bij de subsidieverlening geen sprake is van meetbare doelstellingen. De gemeente heeft standaard aanvraagformulieren, waarop voor subsidies met een hoger bedrag dan € 2.000 aangegeven moet worden welke meetbare prestaties de activiteit beoogt te realiseren. De enige besproken subsidie waarbij dit ingevuld moest worden is de Muziekschool. Met de Muziekschool zijn wel maatschappelijke doelstellingen in de uitvoeringsovereenkomst overeen gekomen, maar deze doelstellingen zijn niet meetbaar en worden niet gekoppeld aan de activiteiten. Op grond van de Asv wordt – ook bij lage subsidiebedragen – in de aanvraag aangegeven welke doelstellingen met de subsidie beoogt zijn. Dat is in deze dossiers niet gebeurd.

De verantwoording is in de meeste gevallen niet aan de orde, omdat het in vier van de vijf dossiers gaat om een laag subsidiebedrag waarbij de subsidie direct bij verlening wordt vastgesteld. Bij de Muziekschool is in de verantwoording gericht op output; er wordt bijvoorbeeld in aangegeven hoeveel leerlingen de muziekschool heeft, in hoeverre het muziek aanbod gerealiseerd is, het aantal dienstverleningen en het vrijwilligersbeleid (onder andere aantallen en inzet). De verantwoording is daardoor – gezien de meetbare prestatieafspraken die gemaakt zijn – goed op orde.

Op grond van 4:24 Awb dient elke vijf jaar geoordeeld en gerapporteerd te worden over de effectiviteit van subsidies. Een dergelijke evaluatie en rapportage heeft nog niet plaatsgevonden.

4.4 Conclusie

Voor het (kunnen) bepalen van de effectiviteit van subsidies zou moeten worden voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

- a. Beoogde beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.
- b. Afgesproken prestaties en/of activiteiten zijn specifiek en meetbaar.
- c. Er is een relatie gelegd tussen de te leveren prestaties en de beoogde doelen.
- d. Door de subsidieontvangende organisatie wordt in de verantwoording van elk afgesproken beleidsdoel aangegeven in welke mate deze gerealiseerd zijn.
- e. Door de subsidieontvangende organisatie wordt in de verantwoording van elk afgesproken activiteit/prestatie aangegeven in welke mate deze gerealiseerd zijn.
- f. Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.

In zowel Edam-Volendam als Zeevang wordt niet voldaan aan de voorwaarden a, c, d en f. Aan voorwaarde b. wordt niet in alle bestudeerde dossiers voldaan, maar in de meerderheid wel. Datzelfde geldt voor randvoorwaarde e.

Sturing door de raad

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de sturing door de gemeenteraad op het gebied van subsidies. Deze sturing bestaat uit een aantal aspecten: kaderstelling, controle en informatie. Het is van belang dat de gemeenteraad kaders stelt en de uitvoering ervan controleert. Het is immers de raad die als hoogste orgaan van de gemeente zou moeten bepalen welke doelstellingen gerealiseerd zouden moeten worden, waar het college vervolgens zijn beleid op baseert. Voor de controlerende taak van de raad is het afhankelijk van informatie hierover door het college.

5.2 Edam-Volendam

Kaderstelling

De raad heeft verschillende instrumenten om inhoudelijke, financiële en procedurele kaders te stellen. De belangrijkste zijn de Asv, beleidsregels, de jaarlijkse Productraming en Programmabegroting en kaderstellende beleidsnotities. Er is aantal kaders door de raad vastgesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een kaderstellende beleidsnotitie waarin doelen of maatschappelijke effecten opgenomen zijn die met subsidies beoogd worden. Voorbeelden zijn de nota Club- en buurthuiswerk 2013-2017, de Sportnota 2010-2012, de Cultuurnota 2013-2017, het gemeenschappelijk visiedocument 'Quo Vadis Bibliotheek Waterland' en het integraal beleidsplan Sociaal Domein 2015. De gemeente heeft geen museumbeleid en de looptijd van de Sportnota is al een paar jaar verstreken. De Sportsubsidieregeling is al zeer oud (uit 1982), een actiepoint in de Sportnota om de verordening in 2010 te actualiseren is niet van de grond gekomen. Al met al is de inhoudelijke kaderstelling met betrekking tot subsidies en te subsidiëren instellingen beperkt.

Financieel stelt de gemeenteraad niet jaarlijks een subsidieplafond vast, hetgeen in strijd is met artikel 3.1 van de Asv. Subsidies zijn niet altijd herkenbaar opgenomen in de programmabegroting, de totale omvang van subsidies is daarmee onbekend.

Controle

De raad heeft diverse instrumenten om zijn controlerende rol vorm te geven. De belangrijkste instrumenten die rechtstreeks voortvloeien uit de Gemeentewet zijn het indienen van een motie, het recht van initiatief, het recht van amendement, het recht van interpellatie en het mondeling ('vragenhalfuur'), het schriftelijke vragenrecht en de rekenkamerfunctie. Met dit rekenkameronderzoek wordt de controlerende rol van de raad op het gebied van subsidies bij uitstek toegepast. Door de fracties van de VVD en Lijst Kras zijn voorts raadsvragen gesteld over het CBW, handelend over het beleid van en verantwoording van de subsidie door het CBW. De beantwoording van de vragen was als volgt.

Vragen VVD over CBW (juli 2012)

...

De door ons ontvangen subsidieverantwoording over het jaar 2011 geeft weinig inzicht in het huidige beleid van het CBW. Onlangs hebben wij in de raad gevraagd naar meer inzicht naar een toekomstvisie van het CBW. Voor ons bijzonder interessant nu CBW en SWE zijn gefuseerd.

3. Hoe ziet het beleidsplan 2012 en/of 2013 van het CBW eruit na de fusie met SWE?
4. Welke nieuwe doelgroepen zullen worden benaderd door het CBW in Edam?
5. Hoe denkt het CBW het voormalige pand van SWE weer beter te kunnen laten functioneren?
6. Hoe zal het CBW haar beleid in Edam en Volendam anders aanpakken dan voor de fusie het geval was?
7. Hoe wordt het uitvoeringsbeleid van het CBW in 2012 verdeeld over 5-12-jarigen, 12-23-jarigen en 65+-ers? (in pie-chart graag)
8. Denkt het CBW dat er de komende jaren verandering gaat plaatsvinden in deze benutting?

...

Het college heeft deze vragen beknopt beantwoord. Op 31 juli jl. heeft de VVD het college per email laten weten niet geheel tevreden te zijn met de beantwoording en heeft aanvullende vragen gesteld. Hierop heeft het college een brief aan de VVD fractie gestuurd waarin wordt aangegeven dat de desbetreffende vragen dermate gedetailleerd ingaan op de interne bedrijfsvoering dat het de vraag is of het een taak van het college is deze vragen te beantwoorden en of deze mate van detail horen bij de rol van een gemeenteraad.

Naar ons oordeel horen de betreffende vragen – anders dan het college vindt – wel tot de taken van de raad. Met uitzondering van vraag 5 kunnen ze gekenschetst worden als vragen die gericht zijn op het beleid van een organisatie die een groot subsidiebedrag van de gemeente ontvangt (€ 588.000) ter verwezenlijking van gemeentelijke doelen. Binnen de kaders van het dualisme zijn dit onderwerpen die binnen de controlerende rol van de raad vallen.

Uiteindelijk heeft het college het CBW gevraagd de vragen te beantwoorden. Ook dit gebeurde beknopt.

Informatievoorziening

De kaderstelling en controle door de raad staat of valt met de kwaliteit van de (sturings) informatie van het college. Deze informatie dient toegesneden te zijn op de behoefte van de raad en moet tijdig, volledig en juist zijn. Uit het voorgaande blijkt dat de informatie over een specifieke subsidierelatie beperkt was. Informatie over de subsidieomvang en het effect van subsidies wordt niet aan de raad verstrekt. Uit een groepsgesprek met raadsleden in het kader van dit onderzoek blijkt dat hieraan bij raadsleden wel behoefte bestaat.

5.3

Zeevang

Kaderstelling

Naast de Asv, beleidsregels, de begroting en de jaarrekening is een aantal kaderstellende beleidsnotities opgesteld waarin doelen of maatschappelijke effecten opgenomen zijn die met subsidies beoogd worden. Voorbeelden zijn de Nota gezondheidsbeleid, de Nota toerisme en beleid en de Nota jeugdbeleid. De nota's zijn allen in de laatste jaren geactualiseerd en hebben een looptijd tot en met 2015.

In 2013 heeft de gemeenteraad een nieuwe subsidieverordening vastgesteld. De grootste subsidies worden verder jaarlijks herkenbaar in de begroting vastgesteld. Om die reden was het niet nodig een subsidieplafond vast te stellen. Voor de nadere regels zijn wel subsidieplafonds vastgesteld.

Controle

Voor zover te achterhalen is heeft de raad nauwelijks specifieke controlerende acties ondernomen als het gaat om subsidies. Een voorbeeld dat is aangetroffen betrof het Zonnehoekfonds.

Op grond van dit fonds kunnen verenigingen en/of instellingen die voorzien in sociaal-culturele activiteiten, sportbeoefening of die zonder winstoogmerk activiteiten ontplooiën en in het algemeen belang van Zeevang, eenmalige investeringskosten laten subsidiëren. Het fonds gaat uit van medefinanciering, wat willen zeggen dat maximaal 75 % van de werkelijk te maken kosten kunnen worden vergoed. Er wordt een maximumbedrag gehanteerd van € 750.

Uit het groepsgesprek met raadsleden is gebleken dat vragen zijn gesteld over het weigeren van subsidieaanvragen voor bijvoorbeeld een laptop omdat dit in strijd was met de subsidievoorwaarden. Met de komst van de Asv in 2013 bleek dat het Zonnehoekfonds formeel al in 2000 was opgeheven, maar ook bleek dat het college nog wel 'in de geest' ervan handelde door jaarlijks een bedrag te begroten. Dit is in 2013 hersteld: het begrote bedrag van het Zonnehoekfonds wordt nu toegevoegd aan het subsidieplafond voor incidentele subsidies.

Informatie

Uit een groepsgesprek met raadsleden in het kader van dit onderzoek blijkt dat bij raadsleden de behoefte bestaat aan informatie over de effecten van subsidies. Die informatie is niet beschikbaar.

5.4

Conclusie

In Zeevang is de sturing door de raad als het gaat om subsidies beperkt, maar er is ook geen aanleiding voor een sterke sturing. De kaderstelling is op orde. In Edam-Volendam laat de informatievoorziening aan de raad te wensen over. De raadsragen die over specifieke subsidies worden gesteld, worden beperkt en weinig informatief beantwoord. Informatie over de subsidieomvang en het effect van subsidies wordt niet aan de raad verstrekt. Dat laatste geldt ook voor Zeevang. Daar moet bij worden aangetekend dat de colleges van Zeevang en Edam-Volendam zelf ook geen inzicht hebben in de effectiviteit, zoals ook bleek uit hoofdstuk 4.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Bevindingen

6.1.1. Inleiding

In dit rapport is aandacht besteed aan vier thema's:

- beleid en regelgeving
- effectiviteit
- doelmatigheid
- sturing

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen conclusies getrokken op deze onderdelen. Daarbij zal er ook een weging en beoordeling plaatsvinden van de in de vorige hoofdstukken beschreven feitelijke bevindingen.

6.1.2. Edam-Volendam

De Algemene subsidieverordening en de Sportsubsidieregeling van de gemeente Edam-Volendam zijn niet van recente datum. Dat is op zich geen bezwaar, het zijn juridisch geldige kaders. Actualisering is wel gewenst. Voor de Asv geldt als voornaamste omissie dat in de eisen die gesteld worden aan de aanvraag en de verantwoording geen onderscheid wordt gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote subsidies. Dat betekent dat de aanvrager en de gemeentelijke subsidiebehandelaar relatief veel moeten doen (aanvragen, verantwoorden, controleren) bij een kleine subsidie. Bij de Sportsubsidieregeling valt vooral op dat er geen (financiële) weigeringsgronden zijn. Elke aanvraag moet gehonoreerd worden. De uitvoering van de subsidieregels is op een aantal punten onrechtmatig. Door de raad wordt geen subsidieplafond vastgesteld, subsidiebeschikkingen bevatten niet altijd een wettelijke grondslag en/of een verwijzing daarnaar en sportsubsidies richten zich niet op concrete activiteiten.

De bepaling van de omvang van de (bestudeerde) subsidies is 'zacht'. De omvang in specifieke grote subsidies is niet transparant en onderbouwd; het is niet te herleiden waar de omvang op gebaseerd is. Inzicht in de effectiviteit ontbreekt. Subsidies hebben daardoor een vrijblijvend karakter, hetgeen versterkt wordt door de versnipperde behandeling. Er wordt veel gewerkt vanuit vertrouwen. In totaal behandelen ongeveer vijftien medewerkers subsidieaanvragen, waarbij geen sprake is van sterke (management)sturing. De beleidsmedewerkers hebben dus veel autonomie. Er wordt niet voldaan aan de randvoorwaarden om de effectiviteit van subsidies te kunnen beoordelen.

De informatievoorziening van het college aan de raad over subsidies is beperkt. In algemene zin wordt geen informatie verstrekt, bijvoorbeeld over de omvang of effectiviteit, terwijl de beantwoording van raadsvragen over specifieke subsidies beknopt is.

Al met al concluderen we dat de gemeente Edam-Volendam niet ‘in control’ is als het gaat om subsidieverstrekking: er is niet altijd sprake van rechtmatigheid, het is niet duidelijk waar de omvang van grote subsidies op gebaseerd is en het is ook niet duidelijk aan welke activiteiten de subsidie besteed is en of dat effectief was.

6.1.3. Zeevang

De Asv van de gemeente Zeevang is recent (in 2013) geactualiseerd. Er wordt wat betreft de verantwoording onderscheid gemaakt tussen subsidies van verschillende omvang, maar in de aanvraag niet. Verder valt op dat er op grond van de Asv en de nadere regels veel verschillende soorten subsidievormen zijn (incidenteel/structureel, maar ook nadere regels per soort en in de nadere regels weer typen) die bij zowel voor subsidieontvangende organisaties als voor de subsidiebehandelaars voor verwarring zorgen. In de gemeente Zeevang wordt vooral nog de oude Asv toegepast in plaats van de nieuwe en worden structurele subsidies als incidenteel afgehandeld en vice versa. De omvang van subsidies is in Zeevang transparant en onderbouwd maar inzicht in de effectiviteit is er niet doordat niet aan de randvoorwaarden – zoals een koppeling tussen doelen en activiteiten in de verantwoording – wordt voldaan. Sturing door de raad vindt beperkt plaats.

6.2 Aanbevelingen

Per 1 januari aanstaande fuseren de gemeente Edam-Volendam en Zeevang. De aanbevelingen richten zich op de nieuwe gemeente; er wordt dus geen afzonderlijke aanbevelingen voor beide gemeenten geformuleerd.

Beleid

1. Maak in de Asv onderscheid tussen drie categorieën qua financiële omvang en bepaal per categorie verschillende eisen voor wat betreft zowel de aanvraag als de verantwoording.
2. Onderscheid zo weinig mogelijk verschillende subsidiesoorten en nadere regels.

Werkprocessen

3. Concentreer de behandeling van subsidies bij een beperkt aantal beleidsmedewerkers. Wijs een inhoudelijke subsidiecoördinator aan die fungeert als sparring partner voor subsidiebehandelaars en die zowel bij concrete subsidie als in algemene zin meedenkt over en stuurt op zaken als rechtmatigheid, doelmatigheid en effectiviteit.

Doelmatigheid

4. Laat de omvang van subsidies in de subsidieaanvraag onderbouwen door subsidieontvangende organisaties.

Doeltreffendheid

5. Spreek meetbare doelen, prestaties en activiteiten af met subsidieontvangende organisaties.

6. Laat subsidieontvangende organisaties expliciet en kwantitatief per afgesproken doel, prestatie en activiteit verantwoording afleggen over de mate waarin deze gerealiseerd zijn.

Sturing door de raad

7. Stel jaarlijks subsidieplafonds vast.
8. Neem subsidies herkenbaar op in de begroting en/of informeer de raad separaat over de totale omvang van subsidies.

Bijlage I: Onderzoeksvragen

Beleid en regelgeving

1.	Wat zijn de uit de Awb, de subsidieverordening(en) en de beleidsregels voortvloeiende juridische en beleidsmatige kaders voor de subsidieverstrekking?
2.	Welke (soorten) subsidieregelingen onderscheidt de gemeente?
3.	Hoe kunnen het beleid en de subsidieregelingen worden beoordeeld, mede in het licht van de nieuwe gemeentelijke taken per 1 januari jl.?
4.	Is de uitvoering van de subsidieregelingen (verordening, beleid) rechtmatig?
5.	Wat zijn de verschillen en overeenkomsten met de Algemene Subsidieverordening van de gemeente Zeevang?

Effectiviteit

6.	Is vastgelegd wat de gemeente beoogt in algemene zin? Is er een beleidstheorie?
7.	Is er per subsidieregeling vastgelegd wat de gemeente beoogt? Zijn de doelen concreet en is er een duidelijke relatie tussen deze doelen en de gevraagde prestaties (activiteit, prestatie, output, outcome)? Staat dit in de regeling verwoord of in een product/programma? Vindt controle hierop plaats en zo ja, hoe?
8.	Is er per subsidierelatie vastgelegd wat de gemeente beoogt? Hoe vindt de controle hierop plaats?
9.	Hoe leggen de gesubsidieerde instellingen verantwoording af?
10.	Wat is de kwaliteit van de verantwoording?
11.	Wordt voldaan aan de plicht uit artikel 4:24 Awb, d.w.z. wordt elke vijf jaar geoordeeld en gerapporteerd over de effectiviteit van subsidies?
12.	Worden de beoogde doelstellingen bereikt? Hoe vindt de controle hierop plaats?
13.	Heeft de gemeente zicht op effectiviteit van de subsidieregelingen? En zo ja, hoe?
14.	Evalueert de gemeente de doelbereiking en/of het effect van de subsidieregelingen?

Doelmatigheid

15.	Welke soorten subsidies onderscheidt de gemeente?
16.	Heeft de gemeente een volledig en actueel overzicht van de verstrekte subsidies?
17.	Wat is het totale omvang van de subsidies binnen de programma's 'welzijn en cultuur' en 'sport en recreatie' in de jaren 2012-2104?
18.	In hoeverre leggen subsidieontvangers verantwoording af aan de gemeente over de ingezette middelen, ondernomen activiteiten en de doelrealisatie en in hoeverre controleert de gemeente hierop?
19.	Wat is het gevolg als blijkt dat de overeengekomen prestaties, effecten en/of doelen niet gerealiseerd zijn?

20.	Hoe wordt door de gemeente omgegaan met marktwerking als meerdere organisaties dezelfde doelstellingen, doelgroepen en/of activiteiten hebben?
21.	Was de benodigde hoeveelheid subsidiegelden reëel gezien de beoogde/afgesproken prestaties en effecten?
22.	Wordt weloverwogen een besluit genomen over de inzet van een subsidie en eventuele alternatieven daarvoor?

Sturing

23.	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)?
24.	Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot subsidies?
25.	Hoe ziet de betrokkenheid van de gemeenteraad eruit bij de totstandkoming van beleid, monitoring van doelstellingen en prestaties en eventuele bijstelling van beleid?

Bijlage II: Geïnterviewde respondenten

Edam-Volendam

S. Erb	medewerkster beleid
L. Koopman	coördinator beleidssectie Ontwikkeling & Projecten
G. Kroon-Sombroek	wethouder van onder meer Samenleving, Sport, Recreatie, Welzijn
I. van der Meulen	afdelingshoofd sociaal domein (interim)
W. van der Niet	afdelingshoofd Samenleving

Zeevang

M. Kuin	juridisch adviseur
E. Moerkamp	medewerker subsidies
S. van Zuilen-Ursem	beleidsmedewerker Economische Zaken/Toerisme

Gemeenschappelijk groepsgesprek raadsleden Edam-Volendam en Zeevang

Edam-Volendam:

J. de Boer	CDA
L. Kras	Fractie Kras
J. Mühren	VVD
N. van Straalen	GroenLinks

Zeevang:

A. Middelbeek	Zeevangs Belang
H.W. Voermans	PvdA