



Aan de gemeenteraad

Den Haag, 24 augustus 2017

Voorstel van de Rekenkamer Den Haag inzake het rekenkameronderzoek "Over de drempel"

Inleiding

In 2011 heeft de rekenkamer het onderzoek afgerond naar het functioneren van de gemeente Den Haag als subsidieverstrekker. Dit onderzoek is indertijd uitgevoerd naar aanleiding van forse bezuinigingen op subsidies. Op basis van het rapport 'Van uitgaven naar uitkomsten' van de rekenkamer verzocht de gemeenteraad door middel van een raadsbesluit het college de aanbevelingen uit te voeren met als doel subsidies doeltreffender en doelmatiger te verstrekken. Aangezien dit raadsbesluit dateert uit 2012 heeft de rekenkamer zowel de opvolging ten aanzien van het raadsbesluit beoordeeld als de actuele stand van zaken ten aanzien van een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking onderzocht. Doel van dit opvolgingsonderzoek was om voor de raad inzichtelijk maken in hoeverre de gemeente Den Haag ervoor zorgt dat de subsidies die ze verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn. De conclusies en aanbevelingen zijn op 24 augustus 2017 gepubliceerd in het rapport 'Eerlijk delen, opvolgingsonderzoek naar de verstrekking van subsidies door de gemeente Den Haag'. Tegelijk met dit rapport is ook het feitenrapport bij dit onderzoek gepubliceerd. Beiden zijn te vinden op de website www.rekenkamerdenhaag.nl.

Centrale onderzoeksvraag

Zorgt de gemeente Den Haag ervoor dat de subsidies die ze verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn?

Conclusies

Op basis van het opvolgingsonderzoek naar de verstrekking van subsidies door de gemeente Den Haag komt de rekenkamer tot de volgende conclusies:

Hoofdconclusie

De gemeente heeft, met het verstrekken van subsidies, onvoldoende zicht op het realiseren van maatschappelijke doelen en stuurt te weinig op een eerlijke verdeling van deze subsidies.

De hoofdconclusie is gebaseerd op vijf deelconclusies.

Deelconclusies

1. De gemeente stuurt onvoldoende op een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking.
 - a. De doelen die met subsidies worden nagestreefd zijn onvoldoende concreet gemaakt en de koppeling met de achterliggende maatschappelijke doelen wordt niet goed gelegd.
 - b. De gemeente evalueert onvoldoende in welke mate met subsidies de voorgenomen doelen worden gerealiseerd.
2. De verdeling van subsidies over potentiële subsidieontvangers is in veel gevallen onvoldoende objectief en transparant, waardoor niet alle belanghebbenden gelijke mogelijkheden krijgen om subsidies aan te vragen en/of te ontvangen.
 - a. Circa de helft van de subsidies wordt niet via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening verstrekt. Voor deze subsidies zijn de regels voor subsidieverstrekking onvoldoende helder en uniform.
 - b. Voor subsidies die niet via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening worden verstrekt, maakt de gemeente de voorwaarden waaronder subsidie kan worden verkregen niet of niet goed bekend. Aan de subsidieaanvragers wordt daarnaast niet onderbouwd op basis van welke criteria de subsidie al dan niet wordt verleend.
 - c. De gemeente hanteert geen eenduidige methode om de openstelling van subsidies bekend te maken en kiest er soms voor om subsidies alleen open te stellen voor vooraf aangewezen partijen.
3. De raad heeft onvoldoende kaders aan het subsidiebeleid gesteld, waardoor de afweging om subsidies te verstrekken in de praktijk niet of niet goed wordt gemaakt.
 - a. De gemeente beschikt niet over een uitgewerkt en door de raad vastgesteld afwegingskader waarmee de gemeentelijke organisatie kan bepalen op welke wijze de gemeentelijke taken uitgevoerd kunnen worden.
 - b. De afweging waarom subsidiëring het meest geëigende instrument is om de beoogde doelen mee te realiseren, wordt in de praktijk ook niet of niet goed gemaakt.
4. De raad kan zijn controlerende taak op subsidieverstrekkingen niet goed uitoefenen, doordat het subsidieregister geen volledig en juist overzicht verschaft en het zicht op de aard van de subsidieverstrekkingen veelal ontbreekt.
 - a. Het subsidieregister geeft geen volledig overzicht van alle subsidieverstrekkingen en in de inleiding van het register is niet nader toegelicht welke subsidies wél en welke subsidies geen onderdeel uitmaken van het subsidieregister. Tevens zijn voor wat betreft de juistheid verschillende tekortkomingen geconstateerd.
 - b. De raad heeft onvoldoende zicht op subsidies die op incidentele basis worden verstrekt en onvoldoende zicht op subsidies die structureel worden verstrekt maar niet breed worden opgesteld.
 - c. De gemeente voldoet niet aan de bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat eenmaal in de vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekkingen.
 - d. De informatie in het subsidieregister voldoet nog niet aan de wensen van de raad zoals geformuleerd in een motie van de raad.
5. Ondanks de verbeterlagen die de gemeente sinds het vorige onderzoek van de rekenkamer heeft gemaakt is de uitvoering van het destijds door de gemeenteraad genomen besluit nog onvoldoende en doen zich in feite nog steeds dezelfde problemen voor als in het vorige rekenkameronderzoek aangegeven.

Aanbevelingen

De rekenkamer heeft zes aanbevelingen voor de raad geformuleerd, die in het dictum van het concept-raadsbesluit (zie hierna) zijn overgenomen.

Reactie college burgemeester en wethouders en nawoord

Het college geeft in zijn reactie op het rapport aan zich voor een groot deel te herkennen in de conclusies en aanknopingspunten te zien in de aanbevelingen voor de doorontwikkeling van het subsidiebeleid. Hieronder gaan wij per aanbeveling op de reactie van het college in.

Aanbeveling 1

Draag het college op om voor alle subsidies subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen op te stellen en hier alleen van af te wijken indien sprake is van een uitzonderingsgrond uit de Awb (art. 4:23, derde lid: Spoedeisende subsidies, Europese subsidies, Subsidies die met bedrag en subsidieontvanger in de Programmabegroting zijn opgenomen en Incidentele subsidies).

Reactie van het college

Het Rekenkameronderzoek geeft een beoordeling van de Algemene subsidieverordening en de diverse beleidsregels en gaat in op subsidies zonder dat daar een subsidieregeling aan ten grondslag ligt. De rekenkamer constateert dat in 2016 50% van de subsidies niet op basis van een subsidieregeling werden verstrekt. Hierbij merkt zij op dat voor deze subsidies de regels onvoldoende helder en uniform zijn. Gelet op de daarom niet eenduidige methode van de openstelling van subsidies en bekendmaking concludeert de rekenkamer dat van eerlijke verdeling geen sprake kan zijn.

Zoals in het rapport wordt aangegeven wenst ook het college alleen subsidies via subsidieregelingen te verstrekken. Inmiddels – en dat geeft u ook aan – worden vanaf 2017 de meeste subsidies Cultuur en Jeugd op basis van regelingen verstrekt. Als we uw berekening gebruiken, zou het percentage nu significant hoger zijn dan 50%.

Nawoord van de Rekenkamer

Uit de reactie van het college valt op te maken dat zij het wenselijk vinden om uitvoering te geven aan de aanbeveling. Dit is volgens het college ook in lijn met het staand beleid sinds juli 2014 om beleidsinhoudelijke elementen van subsidieverstrekkings uit te werken in subsidieregelingen. Het college geeft niet aan wanneer in de praktijk deze aanbeveling van de rekenkamer is opgevolgd. De ambtelijke organisatie hanteert in de praktijk namelijk niet als stelregel dat subsidies via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening verstrekt moeten worden. Het college zou aan de raad kunnen toezeggen dat het bij het uitkomen van de Beleidsnota Subsidies (voorjaar 2018) de raad informeert over de planning wanneer alle niet onder een uitzonderingsgrond uit de Awb vallende subsidies op basis van een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening worden verstrekt.

Aanbeveling 2

Draag het college op om in subsidieregelingen, specifieke subsidieverordeningen en/of de toelichtingen hierop, het concrete doel van de subsidie en het daaraan gerelateerde maatschappelijke doel uit het gemeentelijk beleid op te nemen.

Reactie van het college

In zijn algemeenheid beamen wij dat het zinvol is om het concrete doel van de subsidie en waar mogelijk ook het maatschappelijke doel uit het gemeenschappelijk beleid op te nemen. De Model-subsidieregeling biedt daarvoor aanknopingspunten. Wij merken wel op dat veelal geen rechtstreeks causaal verband is te leggen tussen beoogde maatschappelijke effecten en de door gesubsidieerde instellingen behaalde resultaten. Gelet op de toenemende complexiteit van de huidige maatschappij is het veelal nodig om, ter realisatie van het gewenste maatschappelijk effect, meerdere instellingen (deel)opdrachten te geven. De gezamenlijke resultaten van alle betrokken instellingen tezamen zijn nodig om het uiteindelijke effect te bepalen. Hierin ligt ook de kern van de regisserende gemeente.

Nawoord van de Rekenkamer

Het college beaamt in zijn algemeenheid dat de aanbeveling van de rekenkamer zinvol is, maar maakt het voorbehoud dat veelal geen rechtstreeks causaal verband is te leggen tussen de beoogde maatschappelijke effecten en de met de subsidie behaalde resultaten. Ongeacht of een rechtstreeks causaal verband gelegd kan worden vindt de rekenkamer het belangrijk dat bij het opstellen van subsidieregelingen en -verordeningen de achterliggende maatschappelijke doelen niet uit het zicht raken en de regels voor de subsidieverstrekking hierop zoveel mogelijk aansluiten. Ook voor instellingen en personen die overwegen om een subsidieaanvraag in te dienen is het belangrijk dat helder is wat de maatschappelijke doelen zijn. Daarnaast bevordert het opnemen van de doelen van de subsidie de transparantie over het nut van de subsidieverstrekking.

Aanbeveling 3

Draag het college op om subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen eenmaal in de vijf jaren op doelmatigheid en doeltreffendheid te evalueren.

Reactie van het college

Het college is bereid om te onderzoeken op welke beleidsterreinen en tot welk niveau het zinvol is om instellingen op maatschappelijke effecten te laten rapporteren en de beleidsevaluaties volgens de wettelijke termijnen met de raad te delen. Deze evaluatie van beleid kan zich niet beperken tot via subsidie bereikte resultaten, ook de inzet van andere beleidsinstrumenten en inzet van gemeentelijk personeel moet daarin worden meegewogen.

Nawoord van de Rekenkamer

Het college geeft niet expliciet aan of het de aanbeveling wil over nemen. De rekenkamer benadrukt dat in de Awb is vastgelegd dat de gemeente eenmaal in de vijf jaar een verslag dient te publiceren over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidies. Het mogelijk onderzoeken of het uitvoeren van evaluaties zinvol is lijkt de rekenkamer dan ook overbodig. De rekenkamer kan zich wel voorstellen dat een onderzoek van het college zich richt op de vorm en de scope van de uit te voeren evaluaties en de wijze waarop gesubsidieerde partijen aan deze evaluaties kunnen bijdragen.

Aanbeveling 4

Draag het college op om een door de raad vast te stellen Beleidsnota Subsidies op te stellen waarin naast het huidige beleid en het onder 1, 2 en 3 genoemde beleid ook het volgende is opgenomen:

- a. Een uitwerking van de definitie van subsidies en een uitwerking welk beleid voor de verschillende categorieën van subsidies van toepassing is en hoe over deze categorieën aan de raad gerapporteerd wordt;
- b. Een uitgewerkt afwegingskader waarmee de gemeentelijke organisatie kan bepalen op welke wijze de gemeentelijke taken uitgevoerd kunnen worden;

- c. **Het beleid ten aanzien van het eenduidig bekend maken van de subsidiemogelijkheden via de website van de gemeente Den Haag;**
- d. **Het beleid ten aanzien van het steekproefsgewijs controleren van subsidies onder de € 10.000 (waarderingssubsidies).**

Reactie van het college

Wij nemen aanbeveling 4 over. In het voorjaar 2018 verwachten we een Beleidsnota Subsidies met heldere afwegingskaders en betere sturing met de raad te kunnen delen. We behouden ons voor om daarin meer of andere punten op te nemen dan bij a tot en met d zijn opgenomen. De toezeggingen bij de voornoemde aanbevelingen 1, 2 en 3 worden hier uiteraard bij betrokken.

Nawoord van de Rekenkamer

Het college geeft aan deze aanbeveling over te nemen. Wel lijkt het college een voorbehoud te maken dat het mogelijk niet alle punten onder a tot en met d in de beleidsnota zal opnemen. Waarom dit voorbehoud wordt gemaakt, wordt niet door het college aangegeven.

Aanbeveling 5

Draag het college op om aan het subsidieregister het volgende toe te voegen:

- a. **Een kolom die aangeeft wat de aard van de subsidieverstrekking is: specifieke subsidieverordening, subsidieregeling, spoedeisende subsidie, Europese subsidie, subsidie die als begrotingspost is opgenomen, incidentele subsidie en overige subsidies die in het kader van beleidsnota's worden verstrekt (zolang deze laatste categorie nog van toepassing is).**
- b. **Een kolom die aangeeft wat de stand van zaken is met betrekking tot het evalueren van de subsidies. Als de subsidie geëvalueerd is, de datum van de evaluatie en een hyperlink naar de evaluatie en als de subsidie niet geëvalueerd de uiterlijke evaluatiedatum.**

Reactie van het college

Deze vijfde aanbeveling handelt over het online beschikbaar gestelde subsidieregister. De vanaf 2013 aanwezige hyperlink in dit register naar de verordening, beleidsnota of subsidieregeling waarop de verlening is gebaseerd, kan worden omgezet naar een hyperlink (i.p.v. een toe te voegen kolom) die naast de regeling ook toegang biedt tot evaluatie-informatie. We wijzen erop dat het subsidieregister voortdurend werkenderwijs zal worden doorontwikkeld en meer en meer gelijke tred zal houden met mogelijke en wenselijke ICT toepassingen om de toegankelijkheid te vergroten.

Nawoord van de Rekenkamer

Op punt a van de aanbeveling wordt niet door het college gereageerd. De rekenkamer doet deze aanbeveling omdat uit haar onderzoek is gebleken dat de raad onvoldoende zicht heeft op subsidies die op incidentele basis worden verstrekt én de raad onvoldoende zicht heeft op subsidies die structureel worden verstrekt maar niet breed worden opengesteld. Daarnaast is in de Awb bepaald dat het college jaarlijks een verslag dient te publiceren van de verstrekking van de spoedeisende en incidentele subsidies.

Met betrekking tot punt b van de aanbeveling komt het college met een alternatief waarbij de belangrijkste informatie over het evalueren van de subsidies niet in één oogopslag zichtbaar is voor de raad. Deze informatie dient opgezocht te worden in een via een hyperlink te openen document dat ook de verordening, beleidsnota of subsidieregeling bevat waarop de verlening is gebaseerd. Het college geeft aan dat het subsidieregister werkenderwijs zal worden doorontwikkeld, maar geeft niet aan wanneer het subsidieregister wel de voor de raad gewenste transparantie kan bieden. Het college zou aan de raad kunnen toezeggen dat het bij het

uitkomen van de Beleidsnota Subsidies (voorjaar 2018) de raad informeert over wanneer in het subsidieregister de informatie over het evalueren van subsidies in één oogopslag zichtbaar wordt.

Aanbeveling 6

Draag het college op om in de Beleidsnota Subsidies op te nemen hoe voor meer centrale controle en regie op de uitvoeringspraktijk gezorgd wordt, zodat de uitvoeringspraktijk overeenkomt met het subsidiebeleid en de juistheid en volledigheid van het subsidieregister verbetert.

Reactie van het college

Zie reactie bij aanbeveling 4.

Nawoord van de Rekenkamer

Uit de reactie van het college leidt de rekenkamer af dat het college de aanbeveling wil overnemen en dat het alleen omwille van de planning van het verschijnen van de Beleidsnota Subsidies verwijst naar aanbeveling 4.

Raadsbesluit

Gezien het vorenstaande stelt de rekenkamer de raad voor het volgende besluit te nemen:

De raad van de gemeente Den Haag,

Gelet op artikel 185, tweede lid Gemeentewet en de aanbevelingen van de Rekenkamer Den Haag uit het rapport 'Over de drempel, onderzoek naar de toegang tot maatschappelijke ondersteuning',

Besluit het college op te dragen om :

1. Voor alle subsidies subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen op te stellen en hier alleen van af te wijken indien sprake is van een uitzonderingsgrond uit de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:23, derde lid: Spoedeisende subsidies, Europese subsidies, Subsidies die met bedrag en subsidieontvanger in de Programmabegroting zijn opgenomen en Incidentele subsidies).
2. In subsidieregelingen, specifieke subsidieverordeningen en/of de toelichtingen hierop, het concrete doel van de subsidie en het daaraan gerelateerde maatschappelijke doel uit het gemeentelijk beleid op te nemen.
3. Subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen eenmaal in de vijf jaren op doelmatigheid en doeltreffendheid te evalueren.
4. Een door de raad vast te stellen Beleidsnota Subsidies¹ op te stellen waarin naast het huidige beleid en het onder 1, 2 en 3 genoemde beleid ook het volgende is opgenomen:
 - a. Een uitwerking van de definitie van subsidies en een uitwerking welk beleid voor de verschillende categorieën van subsidies van toepassing is en hoe over deze categorieën aan de raad gerapporteerd wordt.
 - b. Een uitgewerkt afwegingskader waarmee de gemeentelijke organisatie kan bepalen op welke wijze de gemeentelijke taken uitgevoerd kunnen worden.
 - c. Het beleid ten aanzien van het eenduidig bekend maken van de subsidiemogelijkheden via de website van de gemeente Den Haag.
 - d. Het beleid ten aanzien van het steekproefsgewijs controleren van subsidies onder de € 10.000 (waarderingssubsidies).
5. Aan het subsidieregister het volgende toe te voegen:
 - a. Een kolom die aangeeft wat de aard van de subsidieverstrekking is: specifieke subsidieverordening, subsidieregeling, spoedeisende subsidie, Europese subsidie, subsidie die als begrotingspost is opgenomen, incidentele subsidie en overige subsidies die in het kader van beleidsnota's worden verstrekt (zolang deze laatste categorie nog van toepassing is).
 - b. Een kolom die aangeeft wat de stand van zaken is met betrekking tot het evalueren van de subsidies. Als de subsidie geëvalueerd is, de datum van de evaluatie en een hyperlink naar de evaluatie en als de subsidie niet geëvalueerd de uiterlijke evaluatiedatum.

¹ De gemeente Den Haag beschikt niet over een Beleidsnota Subsidies. Het huidige subsidiebeleid van de gemeente is in verschillende documenten vastgelegd, onder andere in de ASV, de Model-subsidieregeling, het Beleid Topinkomens en de paragraaf Subsidies in de Programmabegroting, zie feitenrapport § 4.2.1.

6. Draag het college op om in de Beleidsnota Subsidies op te nemen hoe voor meer centrale controle en regie op de uitvoeringspraktijk gezorgd wordt, zodat de uitvoeringspraktijk overeenkomt met het subsidiebeleid en de juistheid en volledigheid van het subsidieregister verbeterd.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van DATUM

De griffier

De voorzitter