



**EERLIJK DELEN  
BESTUURLIJK RAPPORT EN  
FEITENRAPPORT**

**Opvolgingsonderzoek naar de verstrekking van  
subsidies door de gemeente Den Haag**

*24 augustus 2017 – RIS 297663*

REKENKAMER DEN HAAG

EERLIJK DELEN

## Colofon

### Rekenkamer Den Haag

#### Leden

De heer Watze de Boer, voorzitter  
Mevrouw Pauline Reeuwijk  
De heer Wicher Schönau

#### Aan dit rapport hebben meegewerkt

De heer Coen Eisma (onderzoeker)  
De heer Rutger Smit (onderzoeker)  
De heer Arjan Wiggers (secretaris)

#### Adres- en contactgegevens

Rekenkamer Den Haag  
Stadhuis Gemeente Den Haag  
Spui 70  
2511 BT Den Haag

✉: Postbus 19157, 2500 CD Den Haag

☎ : 070 353 2048

✉: rekenkamer@denhaag.nl

🌐: [www.rekenkamerdenhaag.nl](http://www.rekenkamerdenhaag.nl)

#### Datum

24 augustus 2017

#### Foto voorpagina

Omnimages

#### Ontwerp

Studio Buffalo  
Fenêtre BV

#### RIS

297663

*© De informatie, inclusief beeldmerken, logo's en fotomateriaal zijn wettelijk beschermd. Niets uit de teksten of grafische voorstellingen uit dit rapport van Rekenkamer Den Haag mag zonder schriftelijke toestemming van Rekenkamer Den Haag worden verspreid en/of veelevoudigd. Gebruik van de informatie voor persoonlijke doeleinden is toegestaan. Citeren is alleen toegestaan met bronvermelding.*

REKENKAMER DEN HAAG

EERLIJK DELEN

# VOORWOORD

Al in 2011 voerde de rekenkamer een onderzoek uit naar de subsidieverstrekking door de gemeente Den Haag. In het voorliggende onderzoek hebben wij gekeken naar de wijze waarop in de afgelopen jaren invulling is gegeven aan het destijds door de raad genomen besluit naar aanleiding van dat onderzoek. Tevens hebben wij de actuele stand van zaken betreffende de subsidieverlening door de gemeente in kaart gebracht.

Het onderzoeksrapport hebben wij de titel “Eerlijk delen” gegeven, welke is ontleend aan een artikel van Jacobs en den Ouden genaamd “Eerlijk zullen wij alles delen” ; de ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot.<sup>1</sup>

Zij wijzen in dit artikel op de relatie tussen de schaarse middelen enerzijds en de noodzaak van een eerlijke verdeling anderzijds, getuige het volgende citaat: *“Subsidies zijn schaars en dat wordt in de komende tijd alleen maar erger. Waar schaarse publieke rechten worden verdeeld, moeten altijd aanvragers worden teleurgesteld. Dat maakt een zorgvuldige besluitvorming des te belangrijker, zodat teleurgestelde aanvragers erop mogen vertrouwen dat er eerlijk is verdeeld.”*

Subsidies zijn een belangrijk instrument om gemeentelijke doelen te realiseren. Het is daarom zaak dat de gemeente zicht heeft op een doelmatige en doeltreffende besteding van dit schaarse goed. Zodat niet alleen teleurgestelde aanvragers erop kunnen vertrouwen dat het subsidiegeld eerlijk is verdeeld maar dat dit evenzo geldt voor alle inwoners, instellingen en bedrijven in de gemeente den Haag. Het is een taak van de gemeenteraad om namens hen hier op toe te zien.

In de afgelopen jaren heeft de gemeente veel verbeteringen aangebracht in het subsidiebeleid. Toch laat dit onderzoek zien dat met name als het gaat om het zicht op het realiseren van maatschappelijke doelen en het sturen op een eerlijke verdeling er nog verdere verbeteringen in de subsidieverstrekkingen kunnen worden aangebracht. Hiervoor doen wij een aantal aanbevelingen die, zo blijkt uit de bestuurlijke reactie, door het college nagenoeg allemaal worden overgenomen. Daarbij moeten wij wel opmerken, zoals ook in ons nawoord is aangegeven, dat niet altijd duidelijk is hoe en wanneer deze aanbevelingen zullen worden opgevolgd. Het is daarom zaak dat de gemeenteraad bij het te nemen besluit over de aanbevelingen hiervoor aandacht heeft.

Tot slot een woord van dank aan allen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie, voor hun bereidwillige medewerking aan het onderzoek.

Watze de Boer  
voorzitter

<sup>1</sup> Mr. M.J. Jacobs en prof.mr. W. den Ouden *Jurisprudentie bestuursrecht plus 2011*

REKENKAMER DEN HAAG

EERLIJK DELEN

# INHOUDSOPGAVE

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>BESTUURLIJK DEEL</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Aanleiding	13
1.2 Doelstelling	13
1.3 Vraagstelling	14
<b>2 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>17</b>
2.1 Conclusies	17
2.2 Aanbevelingen	29
<b>3 Bestuurlijke reactie</b>	<b>31</b>
<b>4 Nawoord</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage 1: Raadsbesluit</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 2: Motie</b>	<b>41</b>
<b>FEITELIJK DEEL</b>	<b>43</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>45</b>
1.1 Aanleiding	45
1.2 Doelstelling	46
1.3 Vraagstelling	46
1.4 Aanpak	49
<b>2 Wet- en regelgeving</b>	<b>53</b>
2.1 Inleiding	53

2.2 Definitie van subsidies	53
2.3 Wettelijk voorschrift	55
2.4 Subsidieplafond en wijze van verdeling	57
2.5 Het proces van subsidiëring	58
2.6 Begrippenkader	59
<b>3 Opvolging raadsbesluit</b>	<b>61</b>
3.1 Inleiding	61
3.2 Wijze van opvolging in opzet en praktijk	61
<b>4 Subsidiebeleid</b>	<b>75</b>
4.1 Inleiding	75
4.2 De door de gemeente gehanteerde definities	75
4.3 Zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid	84
<b>5 Subsidieregister</b>	<b>87</b>
5.1 Inleiding	87
5.2 Juistheid en volledigheid	87
5.3 Grondslagen voor subsidieverstrekkingen	97
<b>6 Regels voor Subsidieverlening</b>	<b>101</b>
6.1 Inleiding	101
6.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid	102
6.3 Beleidstheorie	107
6.4 Transparantie en objectiviteit	110
<b>7 Subsidieverlening</b>	<b>117</b>
7.1 Inleiding	117
7.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid	118
7.3 Transparantie en objectiviteit	121



<b>8 Subsidievaststelling</b>	<b>127</b>
8.1 Inleiding	127
8.2 Verantwoordingsinformatie	128
8.3 Managementinformatie	133
<b>9 Beleids-terugkoppeling</b>	<b>135</b>
9.1 Inleiding	135
9.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid	136
9.3 Transparantie en objectiviteit	141
<b>Bijlage 1: Normenkader</b>	<b>145</b>
<b>Bijlage 2: Raadsbesluit</b>	<b>149</b>
<b>Bijlage 3: Motie</b>	<b>151</b>
<b>Bijlage 4: Begrippenkader</b>	<b>153</b>

REKENKAMER DEN HAAG

EERLIJK DELEN

REKENKAMER DEN HAAG

EERLIJK DELEN

# BESTUURLIJK DEEL



# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

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'<sup>2</sup> verzocht de gemeenteraad door middel van een raadsbesluit<sup>3</sup> het college de aanbevelingen uit te voeren met als doel subsidies doeltreffender en doelmatiger te verstrekken (zie bijlage 1 voor dit raadsbesluit).

De gemeente Den Haag heeft de afgelopen jaren verschillende stappen gezet om het subsidieproces te verbeteren. Zo wordt er sinds 2012 jaarlijks een openbaar subsidieregister gepubliceerd<sup>4</sup>, is er een centraal subsidiebureau in het leven geroepen<sup>5</sup> en is het aantal gebruikte subsidiearrangementen teruggebracht van zes naar drie.<sup>6</sup>

Onderdeel van de meerjarenstrategie van de Rekenkamer Den Haag is om na te gaan in hoeverre en op welke wijze het college invulling geeft aan raadsbesluiten naar aanleiding van rekenkamerrapporten. Daarom heeft de rekenkamer in 2016 en 2017 ruimte gereserveerd voor een opvolgingsonderzoek. De rekenkamer heeft de keuze gemaakt om van het onderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten'<sup>7</sup> de opvolging van het raadsbesluit te onderzoeken. Aangezien dit raadsbesluit dateert uit 2012 heeft de gemeente de tijd gehad om te werken aan de uitvoering hiervan. Bovendien is subsidieverstrekking, evenals destijds, een actueel en relevant instrument om gemeentelijke taken mee uit te voeren en/of beleid te realiseren.

## 1.2 Doelstelling

De rekenkamer streeft met dit onderzoek de volgende doelstelling na:

*Voor de raad inzichtelijk maken in hoeverre de gemeente Den Haag ervoor zorgt dat de subsidies die ze verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn.*

<sup>2</sup> Van uitgaven naar uitkomsten. Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009 (2011, RIS 181562).

<sup>3</sup> Raadsbesluit rv 61, 5 juli 2012. Voorstel van het presidium naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten' (2012, RIS 247420).

<sup>4</sup> Subsidieregister 2012 (2012, RIS 254776), Subsidieregister 2013 (2013, RIS 271587) en Subsidieregister 2014 (<http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Subsidieregister.htm>)

<sup>5</sup> Brief wethouder over de verbetering van het subsidieproces en de oprichting van het Centraal Subsidie Bureau (10-09-2013, RIS 263427)

<sup>6</sup> Gewijzigd voorstel van het college inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014, pagina 1 en 2 (2014, RIS: 269133)

<sup>7</sup> Van uitgaven naar uitkomsten. Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009 (2011, RIS 181562).

De rekenkamer heeft zowel de opvolging ten aanzien van het raadsbesluit beoordeeld als de actuele stand van zaken ten aanzien van een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking onderzocht.

Hoewel de rechtmatigheid van subsidies in dit onderzoek niet als expliciete doelstelling is benoemd, is op deelaspecten inzichtelijk gemaakt of de verstrekking van subsidies overeenkomt met de uitgangspunten van relevante wet- en regelgeving.

### 1.3 Vraagstelling

Op basis van de genoemde doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

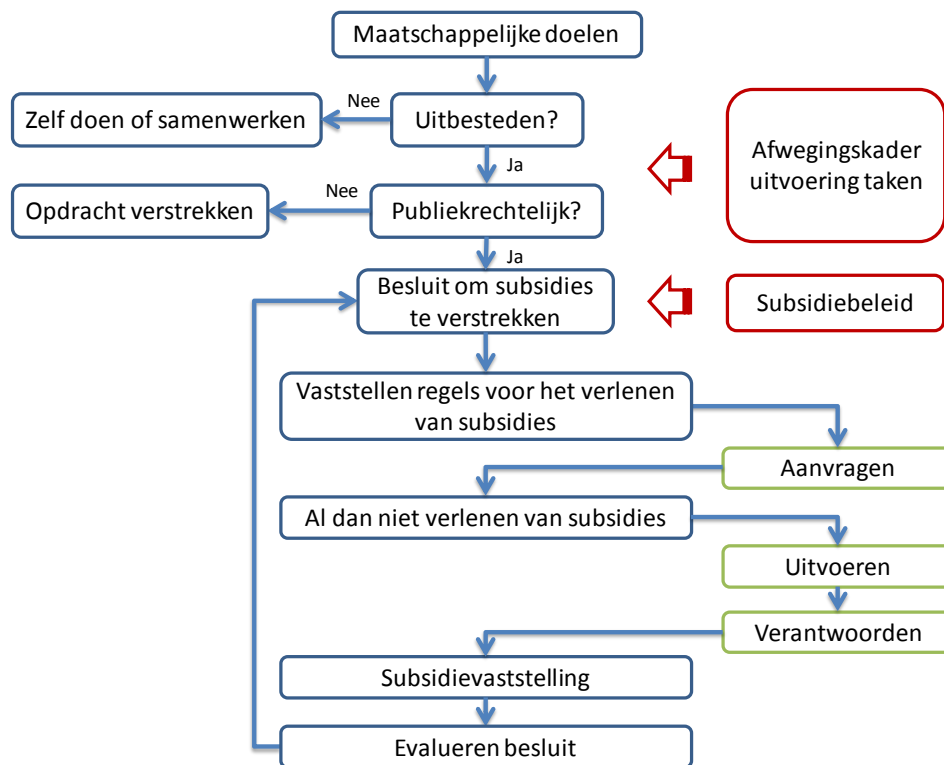
*Zorgt de gemeente Den Haag ervoor dat de subsidies die ze verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn?*

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende drie deelvragen<sup>8</sup>:

1. Heeft het college uitvoering gegeven aan het raadsbesluit?
2. Is het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig?
3. Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij:
  - a. het vaststellen van de regels voor het verlenen van subsidie?
  - b. het al dan niet verlenen van de subsidies?
  - c. het vaststellen van de subsidies?
  - d. het evalueren van de subsidies?

Bij de eerste onderzoeksvraag is de rekenkamer nagegaan of het college de verzoeken zoals geformuleerd in het raadsbesluit uit 2012 heeft uitgevoerd. Om de actuele stand van zaken ten aanzien van een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking te beoordelen heeft de rekenkamer de tweede en derde onderzoeksvraag opgenomen. Deze vragen zijn gebaseerd op de schematische weergave van het proces om subsidies te verstrekken uit figuur 1.

<sup>8</sup> In de oorspronkelijke onderzoeksopzet (RIS 291662) ging de rekenkamer er vanuit dat het onderzoek in twee delen uitgevoerd zou worden. Gedurende het onderzoek is echter geconstateerd dat voor de beoordeling van het algemene deel van het onderzoek onlosmakelijk ook de beoordelingen uit het deel met de gevalsstudies nodig waren. Vanwege dit voortschrijdende inzicht is tevens de formulering van de deelvragen 2 en 3 aangepast.



Figuur 1 Schematische weergave van het proces om subsidies te verstrekken<sup>9</sup>

#### Toelichting op figuur 1

Het verstrekken van subsidies is één van de instrumenten om gemeentelijke doelen te realiseren. Het uitvoeren van gemeentelijke taken kan op een aantal manieren worden ingericht. De gemeente kan de taken zelf uitvoeren, in samenwerking met derden al dan niet in een verbonden partij, uitbesteden via een opdracht of subsidie verstrekken. Voor het maken van een onderbouwde keuze welk instrument geschikt is, zijn verschillende afwegingskaders beschikbaar.<sup>10</sup> Nadat een onderbouwde keuze is gemaakt om de taken uit te laten voeren via een subsidie, zal de gemeente nader moeten omschrijven voor welke activiteiten deze kan worden verstrekt. Ook zal zij regels moeten opstellen waarmee vastgesteld kan worden of subsidie na een aanvraag wel of niet wordt verleend. Na de uitvoering en verantwoording hierover door de subsidieontvanger, vindt de vaststelling plaats, waarin afhankelijk van de mate van realisatie en/of besteding de gemeente vaststelt hoe hoog het uiteindelijke subsidiebedrag is. Nadat de subsidie is verstrekt, dient de gemeente idealiter te evalueren in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd en of de subsidie, al dan niet in gewijzigde vorm, kan worden voortgezet.

<sup>9</sup> Opgesteld door de Rekenkamer Den Haag aan de hand van de Algemene wet bestuursrecht en het afwegingskader 'Zelf doen, samen doen of uitbesteden' van de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg.

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld het afwegingskader 'Zelf doen, samen doen of uitbesteden' van de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, <http://www.rekenkamerwolv.nl/afwegingskader>





# 2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## 2.1 Conclusies

Het gehele proces van gemeentelijke subsidieverstrekking is onderzocht aan de hand van de onderzoeksvragen zoals in hoofdstuk 1 weergegeven. De uitkomsten van dit onderzoek zijn opgenomen in het feitenrapport. Op basis van deze bevindingen trekt de rekenkamer 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.

### Toelichting

De hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende vijf deelconclusies:

1. De gemeente stuurt onvoldoende op een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking.
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.
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.
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.
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.

De conclusies van de rekenkamer worden hieronder nader toegelicht.

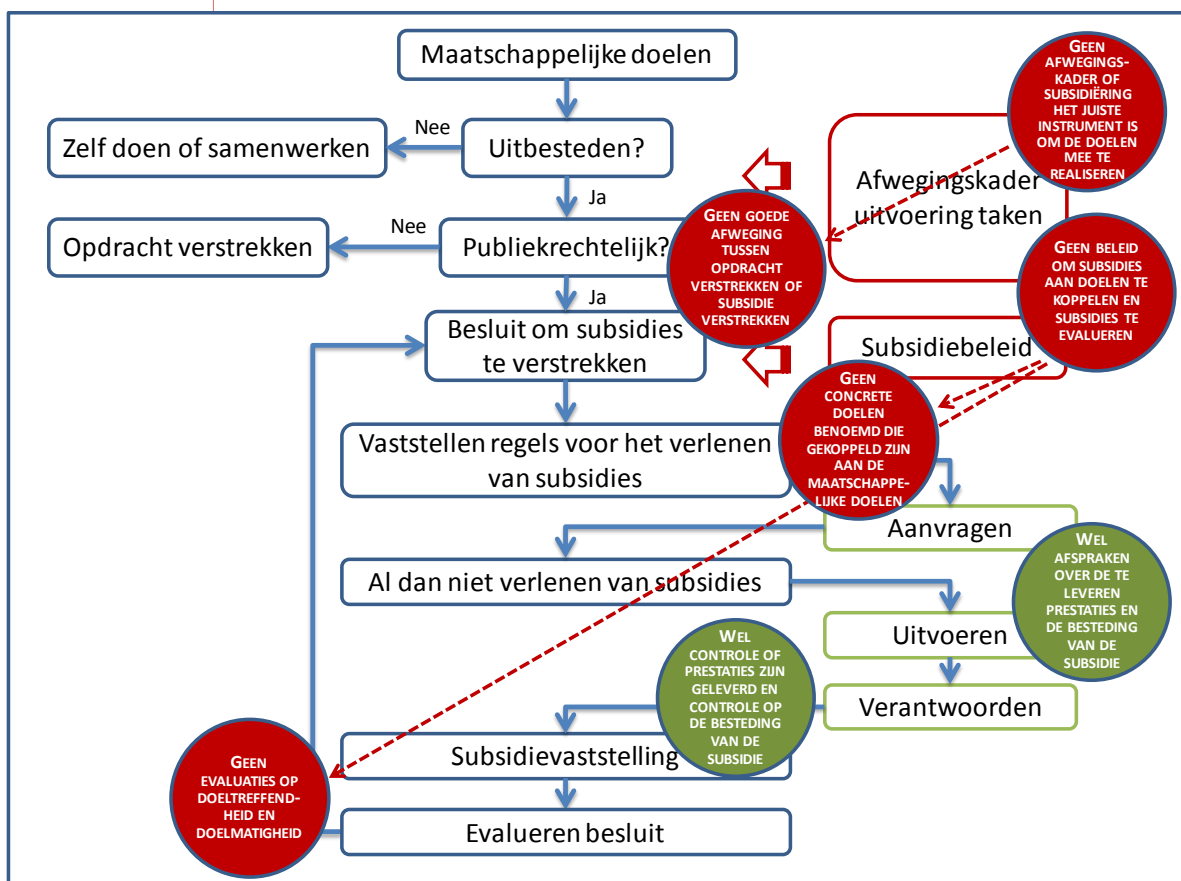
### Deelconclusie 1

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.

### Toelichting

In onderstaande figuur is schematisch aangegeven waar de sturing op een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking van de gemeente wel en niet aan voldoet.



Figuur 2 Schematische weergave waar de sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid wel en niet aan voldoet.

Bij de subsidieverlening maakt de gemeente met subsidieontvangers over het algemeen voldoende afspraken over de uit te voeren activiteiten, de te realiseren prestaties en/of de besteding van de subsidies. De gemeente controleert achteraf ook of de gemaakte afspraken zijn nagekomen.

Voorafgaand aan de subsidieverstrekking wordt niet goed afgewogen of subsidiëring wel het meest geëigende instrument is om de doelen mee te realiseren.

Of de gemeente met het verstrekken van subsidie ook de maatschappelijke doelen realiseert die de gemeente met de subsidie voor ogen heeft, wordt niet geëvalueerd. Dit wordt mede bemoeilijkt omdat de doelen veelal niet concreet geformuleerd zijn en de subsidies niet expliciet aan de achterliggende maatschappelijke doelen gekoppeld worden.

In het kader van de sturing op een doelmatige besteding van de middelen, wordt niet geëvalueerd of met een andere verdeling van subsidies over de subsidieontvangers misschien betere resultaten behaald kunnen worden.

Het beleid van de gemeente bevat ten aanzien van het voorgaande te weinig handvatten en voorschriften om te kunnen sturen op een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking.

Het voorgaande is gebaseerd op onderstaande bevindingen uit het feitenrapport.

In de regels waar subsidieaanvragen aan moeten voldoen worden nauwelijks doelen geformuleerd die concreet zijn en gekoppeld worden aan de maatschappelijke doelen van de gemeente (zie feitenrapport § 6.2). De rekenkamer vindt 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. Hoe de verstrekking van subsidies moet bijdragen aan het realiseren van de maatschappelijke doelen is in ongeveer de helft van de subsidieverstrekkings wel in andere documenten onderbouwd (zie feitenrapport § 6.3).

In het subsidiebeleid van de gemeente staat dat in de beschikkingen om subsidie te verlenen een beschrijving moet worden opgenomen van de doelstellingen en resultaten die worden nagestreefd en hoe deze zich verhouden tot de door de gemeente gestelde doelen of beleidsterreinen (zie feitenrapport § 4.3). In de praktijk zijn in de beschikkingen echter nauwelijks SMART geformuleerde doelstellingen opgenomen en/of ontbreekt veelal de samenhang met de maatschappelijke doelen van de gemeente (zie feitenrapport § 7.2).

De doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieverstrekkings wordt niet periodiek geëvalueerd en in het subsidiebeleid van de gemeente is hierin ook niet voorzien. De gemeente voldoet daarmee niet aan de bepalingen uit de Awb dat eenmaal in de vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidies. De wijze waarop de verantwoordingsinformatie van subsidieontvangers wordt opgeslagen is ook niet geschikt om hieruit managementinformatie over doelmatigheid of doeltreffendheid te genereren (zie feitenrapport § 9.3). Doordat in de praktijk nauwelijks concrete doelen worden gesteld, is het ook nagenoeg onmogelijk om de doeltreffendheid van de subsidies te evalueren (zie feitenrapport § 9.2).

Wanneer er wel informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gegenereerd (in 40% van de gevallen) leidt dit relatief vaak tot bijstelling van de regeling (in 35% van de gevallen) en/of bijstelling van het bovenliggende beleid (in 60% van de gevallen, zie feitenrapport § 9.2). Hieruit blijkt het belang van het periodiek evalueren.

In het merendeel van de subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen is de aan te leveren verantwoordingsinformatie omschreven. Bij de subsidieverstrekingen die niet gebaseerd zijn op een subsidieregeling op specifieke subsidieverordening is dit in circa 40% van de gevallen niet of minder goed omschreven (zie feitenrapport § 6.2).

Voor alle subsidieverstrekingen zijn er in de praktijk afspraken gemaakt over de besteding van de subsidies en voor iets meer dan de helft van de subsidieverstrekingen zijn er met de subsidieontvanger afspraken gemaakt over de te leveren prestaties (zie feitenrapport § 7.2). De gemeente zorgt er ook voor dat subsidieontvangers verantwoordingsinformatie over de afgesproken besteding en/of prestaties aanleveren. De gemeente controleert ook vrijwel altijd of de subsidieontvanger de subsidie conform afspraak heeft besteed. Voor subsidieregelingen wordt in alle gevallen gecontroleerd of de prestaties conform afspraak zijn geleverd. Bij de overige subsidies is dit in mindere mate het geval, mede omdat er veelal geen prestatieafspraken zijn gemaakt (zie feitenrapport § 8.2). De te verstrekken verantwoordingsinformatie is over het algemeen niet buitenproportioneel (zie feitenrapport § 8.2).

Voor subsidies tot € 10.000 (waarderingssubsidies) - waarvoor conform de ASV geen verantwoordingsinformatie wordt gevraagd - heeft de rekenkamer geen steekproefsgewijze controles aangetroffen of de subsidieontvanger de gemaakte afspraken is nagekomen (zie feitenrapport § 8.2).

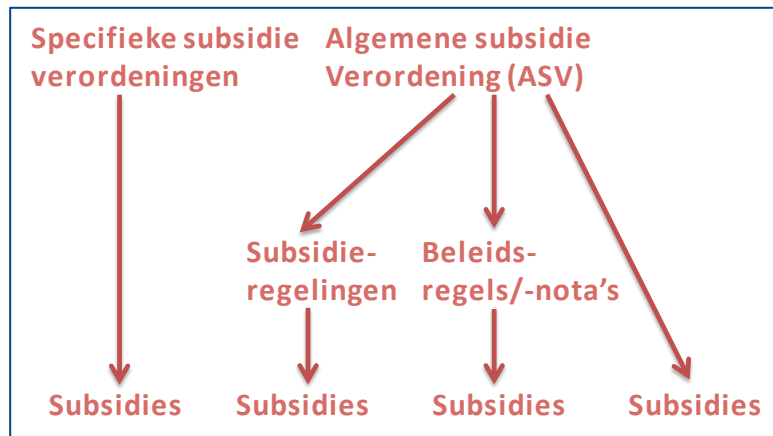
## Deelconclusie 2

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.

### Toelichting

Zoals in onderstaande figuur schematisch is weergegeven verstrekt de gemeente subsidies op verschillende gronden.



*Figuur 3 Weergave van de documenten op grond waarvan de gemeente Den Haag subsidies verstrekt.*

In lijn met het besluit van de raad uit 2012 om de regels en begrippen van de subsidieverstrekkingen te uniformeren is vanaf juli 2014 in het beleid van de gemeente opgenomen dat beleidsinhoudelijke elementen van subsidieverstrekkingen onder de ASV vastgelegd moeten worden in subsidieregelingen. Een subsidieregeling is net als een verordening een algemeen verbindend voorschrift. Dit geldt niet voor beleidsregels en beleidsnota's. Het stellen van nadere regels voor welke activiteiten en onder welke voorwaarden subsidie kan worden verstrekt, is in beginsel dan ook alleen maar mogelijk via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) maakt hierop vier uitzonderingen, namelijk:

- a) spoedeisende subsidies die vooruitlopen op de totstandkoming van een subsidieregeling;
- b) subsidie die rechtstreeks op grond van een verordening van de Europese Unie worden verstrekt;
- c) subsidies waarvan de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag zijn opgenomen in de begroting van de gemeente;
- d) incidentele subsidies waarvoor het aantal subsidieontvangers beperkt is en de subsidie ten hoogste voor vier jaren wordt verstrekt.

Met uitzondering van één subsidie<sup>11</sup> waarvan het bedrag en de subsidie in de Programmabegroting zijn opgenomen, zijn in de praktijk de eerste drie uitzonderingscategorieën niet aan de orde voor de gemeente Den Haag. Alleen indien er sprake is van incidentele subsidies hoeft de gemeente de nadere beschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt niet in een subsidieregeling vast te leggen.

Het gebruik van subsidieregelingen biedt veel voordelen ten opzichte van het gebruik van beleidsregels/-nota's. Door het gebruik van de Model-Subsidieregeling ligt er een helder format met daarin vastgelegd uit welke onderwerpen een subsidieregeling bestaat. Subsidieregelingen zijn algemeen verbindende voorschriften die als zodanig standaard op <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl> bekend worden gemaakt. Doordat met het publiceren van subsidieregelingen ook overwegend de regels voor het verlenen van subsidies gepubliceerd worden, staan deze subsidies in beginsel in gelijke mate open voor de potentiële doelgroep.

In tabel 1 is inzichtelijk gemaakt voor welk deel van het in totaal verleende subsidiebedrag er sprake is van een verlening via een specifieke subsidieverordening of subsidieregeling, voor welke deel er sprake is van een beperkt aantal (maximaal 5) subsidieontvangers (te bestempelen als incidentele subsidies) en het overige deel dat niet in overeenstemming met de Awb lijkt te zijn verleend.

	Verleende subsidies (€)					
	2014	%	2015	%	2016	%
Verleningen via een specifieke subsidieverordening of subsidieregeling	29.271.414	10%	156.132.697	46%	157.264.818	44%
Incidentele subsidieverleningen? (maximaal 5 onder dezelfde noemer)	17.787.017	6%	4.908.961	1%	21.602.364	6%
Overig	253.677.331	84%	180.817.901	53%	176.575.007	50%
<b>Totaal</b>	<b>300.735.762</b>	<b>100%</b>	<b>341.859.559</b>	<b>100%</b>	<b>355.442.189</b>	<b>100%</b>

Tabel 1 *Omvang subsidies die wel of niet in overeenstemming met de Awb lijken te zijn verleend*

<sup>11</sup> Dit betreft een subsidie van € 0,5 mln. over 4 jr. (€ 0,125 mln. per jaar) aan de Stichting Atrium voor de stimulering en uitvoering van culturele, sportieve, recreatieve en maatschappelijke evenementen en tentoonstellingen in het Atrium van het Spui (Programmabegroting 2014-2018, Gemeente Den Haag, p. 110).

Circa de helft van het totale subsidiebedrag in 2015 en 2016 lijkt niet in overeenstemming met de Awb en het eigen beleid om de subsidieverstrekking te uniformeren, verleend te zijn. De gemeente heeft op 1 juli 2014 de ASV en Model-Subsidieregeling 2014 ingevoerd, waarin is vastgelegd dat beleidsinhoudelijke elementen in subsidieregelingen moeten worden vastgelegd. Omdat subsidies over een langere doorlooptijd kunnen worden verstrekt, zoals bijvoorbeeld subsidies die verstrekt worden in het kader van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2013-2016, zal het volledig kunnen voldoen aan deze bepaling enige jaren in beslag nemen. In 2015 neemt de categorie 'Overig' nog substantieel af van 84% naar 53%. In 2016 is echter sprake van nog maar een geringe afname tot 50%. De ambtelijke organisatie hanteert in de praktijk ook niet als stelregel dat subsidies via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening verstrekt moeten worden (zie feitenrapport § 5.3).

De regels voor subsidies die niet via een specifieke subsidieverordening of subsidieregeling worden verstrekt, zijn veelal onvoldoende transparant. Zo werd in een aantal gevallen niet bekend gemaakt hoe de subsidies verdeeld zouden worden indien het maximum budget niet toereikend zou zijn voor het totaal aantal subsidieaanvragen. Daarnaast staan deze subsidies niet altijd open voor alle potentiële subsidieontvangers. Zo geldt voor een deel van de subsidies die op grond van het Beleidsplan Wmo 2015 worden verstrekt dat specifieke zorgaanbieders door middel van een richtlijnenbrief uitgenodigd worden om subsidie aan te vragen. Daarbij geeft de gemeente aan voor welke activiteiten dit is en welk budget hiervoor beschikbaar is. Uit oogpunt van zorgcontinuïteit staan deze subsidies niet open voor nieuwe/andere aanbieders. Dit is volgens de ambtelijke organisatie ook de reden dat niet gekozen is voor een inkooprelatie waarbij de gemeente als opdrachtgever acteert. Op grond van de aanbestedingswetgeving zou het inkopen namelijk tot gevolg hebben dat de opdracht ook voor andere aanbieders open moet staan (zie feitenrapport § 6.4).

De bekendmaking van subsidies die niet op basis van een subsidieregeling worden verstrekt voldoet niet aan de eis dat dit is gebeurd in een van overheidswege uitgegeven blad, een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, een elektronisch uitgegeven overheidsblad, of een ander bij wettelijk voorschrift mogelijk gemaakt elektronisch medium. De bekendmaking gebeurt op uiteenlopende manieren, soms in het raadsinformatiesysteem, soms op verschillende webpagina's van de gemeente en soms alleen gericht aan specifieke doelgroepen (zie feitenrapport § 6.4). Belanghebbenden die mogelijk wel aan de voorwaarden kunnen voldoen hebben hierdoor onvoldoende zicht op eventuele subsidiemogelijkheden.

Aan het besluit van de raad om regels en begrippen van de subsidieverstrekking te uniformeren is vanwege het voorgaande onvoldoende invulling gegeven (zie feitenrapport § 3.2).

Voor de specifieke subsidieverordeningen, deelverordeningen en subsidieregelingen geldt dat deze goed bekend worden gemaakt en dat de regels voor het verstrekken van subsidie in het merendeel van de gevallen goed zijn vastgelegd (zie feitenrapport § 6.4).

Voor de subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen is in de beschikkingen vermeld op grond van welke regels de aanvraag wordt toegekend of afgewezen. Voor andere subsidieverstrekkingen is dit in veel minder mate het geval.

Zo werd in de beschikkingen voor subsidies in het kader van het Beleidsplan Wmo 2015-2016 alleen gemeld dat de subsidies zijn verstrekt op grond van de ASV.

Aan de subsidieaanvragers wordt niet onderbouwd op basis van welke criteria de subsidie al dan niet wordt verleend. Zo wijkt bij de subsidieregeling Stimulering Bewonersinitiatieven Veiligheid Den Haag 2015 de wijze van uitvoering in de praktijk af van hetgeen hierover in de subsidieregeling is opgenomen. In het kader van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur heeft een aantal organisaties volgens het subsidieregister subsidie vanuit het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur ontvangen, terwijl in het door de raad vastgestelde meerjarenbeleidsplan is opgenomen dat deze organisaties geen of minder subsidie zouden ontvangen (zie feitenrapport § 7.3).

### Deelconclusie 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.

### Toelichting

In het subsidiebeleid van de gemeente, wat bestaat uit verschillende documenten<sup>12</sup>, is geen toelichting op de definitie van het begrip subsidies opgenomen. Ook het onderscheid tussen subsidies en andere aanspraken op financiële middelen is niet nader toegelicht. In het beleid ontbreken concrete handvatten welke categorieën van financiële verstrekkingen er wel of niet tot subsidies gerekend moeten worden. De gemeente beschikt ook niet over een uitgewerkt en door de raad vastgesteld afwegingskader waarmee de gemeentelijke organisatie kan bepalen op welke wijze de gemeentelijk taken uitgevoerd kunnen worden. In de in 2015 aangepaste Model-Subsidieregeling staat wel een beslisboom waarin opdrachtverlening, subsidiëring en sponsoring zijn opgenomen. Het onderscheid tussen opdrachtverlening, subsidiëring en sponsoring is in dit document echter nauwelijks uitgewerkt. Daarnaast moet sponsoring afhankelijk van de precieze aard tot opdrachtverlening of subsidiëring gerekend worden (zie feitenrapport § 4.2). Ook de accountant wijst er in zijn accountantsrapport bij de jaarrekening 2016 op dat de gemeente in de praktijk een scheidslijn hanteert tussen subsidies, sponsoring, inkopen en ook bijdragen. Hij raadt daarbij aan om het instrument bijdragen en sponsoring van een helder kader te voorzien.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Het subsidiebeleid is vastgelegd in onder andere de ASV, de Model-Subsidieregeling en de Programmabegrotingen van de gemeente Den Haag.

<sup>13</sup> RIS 296856, Accountantsrapport bij de jaarrekening 2016 van de gemeente Den Haag, Gemeentelijke Accountantsdienst, april 2017, p. 53.



De afweging waarom subsidiëring het meest geëigende instrument is om de beoogde doelen mee te realiseren, wordt in de praktijk niet of niet goed gemaakt. Uit ons onderzoek blijkt dat de interne checklist 'Subsidie of opdracht' in de praktijk te weinig gevolgd wordt. Zo is in het verleden de keuze gemaakt de exploitatie van de fietsstallingen door Biesieklette te subsidiëren. Er heeft toen geen afweging plaatsgevonden tussen het subsidie-instrument en andere instrumenten. Dat is geen bewust besluit geweest en ook niet als zodanig ergens vastgelegd. In 2015 heeft Biesieklette aangegeven dat zij voor dezelfde diensten in andere gemeenten worden gefinancierd middels een inkoopopdracht. Toen is de keuze gemaakt om ook voor Den Haag vanaf 2016 de diensten van Biesieklette in te kopen. Hiervoor is een exploitatieovereenkomst opgesteld (zie feitenrapport § 6.3).

In de ASV en de toelichting op de Model-Subsidieregeling heeft de gemeente wel het begrip subsidieregeling uitgewerkt. Daarnaast is ook de onderverdeling in waarderingsubsidies, exploitatiesubsidies en budgetsubsidies uitgewerkt. Voor het toezicht heeft de gemeente een indeling gemaakt in drie soorten subsidiearrangementen, die eveneens helder zijn uitgewerkt (zie feitenrapport § 4.2).

#### Deelconclusie 4

De raad kan zijn controlerende taak op subsidieverstrekingen niet goed uitoefenen, doordat het subsidieregister geen volledig en juist overzicht verschaft en het zicht op de aard van de subsidieverstrekingen veelal ontbreekt:

- a) Het subsidieregister geeft geen volledig overzicht van alle subsidieverstrekingen 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 opengesteld.
- c) De gemeente voldoet niet aan de bepalingen uit de Awb dat eenmaal in de vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekingen.
- d) De informatie in het subsidieregister voldoet nog niet aan de wensen van de raad zoals geformuleerd in een motie van de raad.

#### Toelichting

Het subsidieregister geeft geen volledig overzicht van alle subsidieverstrekingen en in de inleiding van het register is niet nader toegelicht welke subsidies wél en welke subsidies geen onderdeel uitmaken van het subsidieregister. Zo ontbreken in het subsidieregister loonkostensubsidies (€ 7,4 mln. in 2015) en verschillende subsidies die verstrekt worden via Kansen voor West (€ 4,5 mln. in 2015). Ook wordt in de toelichting niet helder gemaakt dat leningen (€ 548 mln. in 2015) en garantstellingen (€ 214 mln. in 2015) als subsidie aangemerkt moeten worden, maar dat deze geen onderdeel uitmaken van het subsidieregister. De bekostiging van de

onderwijshuisvesting (€ 33 mln. in 2015) is eveneens niet in het subsidieregister opgenomen.<sup>14</sup> Verder constateert de rekenkamer dat naast het verstrekken van opdrachten en subsidies ook sponsoring (ca. € 1,7 mln. in 2015) als aparte categorie wordt gehanteerd en dus niet in het subsidieregister is opgenomen. Dit terwijl sponsoring afhankelijk van de aard van de sponsoring als opdracht of als subsidie aangemerkt moet worden (zie feitenrapport § 5.2).

De analyses van de bestudeerde informatie uit de informatie-uitvraag en de meer gedetailleerde analyses in de gevalsstudies laten verschillende tekortkomingen in de subsidieregisters zien. Zo ontbreken in 2014 de subsidies aan Biesieklette voor de exploitatie van de fietsstallingen (€ 1,2 mln.), in 2015 de subsidies voor de begeleiding van de voormalige leerlingen van het Aloysius-college (€ 0,5 mln.) en zijn in 2015 verschillende economische subsidies in het register onjuist gekoppeld aan een amendement van de raad (€ 9 mln.) (zie feitenrapport § 5.2).

De beschikbare overzichten van de verstrekte subsidies van het Centraal Subsidiebureau en de diensten sluiten niet op elkaar aan. Hierdoor valt de juistheid en volledigheid van het subsidieregister nauwelijks te controleren (zie feitenrapport § 5.2).

Het zicht van de raad op de aard van de subsidieverstrekingen zoals opgenomen in het subsidieregister is onvoldoende. Subsidies die volgens een vooraf afgesproken procedure worden verstrekt en subsidies die buiten die procedure om worden verstrekt, zijn in het register niet van elkaar te onderscheiden. Hierdoor ontstaat de suggestie dat de meeste subsidies worden verstrekt op basis van vooraf vastgesteld beleid en de openstelling van subsidies gebaseerd is op dit beleid. Voor veel subsidieaanvragen is echter geen subsidieprocedure vastgesteld en beslist het college op incidentele basis of deze subsidies worden verleend. Zo constateert de rekenkamer dat volgens het subsidieregister een aantal organisaties in het kader van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur subsidies heeft ontvangen, terwijl in het door de raad vastgestelde meerjarenbeleidsplan is opgenomen dat deze organisaties geen of minder subsidie zouden ontvangen (zie feitenrapport § 7.3).

Het belang dat de raad haar controlerende taak op de verstrekking van incidentele subsidies kan uitoefenen blijkt onder andere uit onderstaand voorbeeld.

<sup>14</sup> De wetgever heeft ten aanzien van de bekostiging van het onderwijs in de Awb opgenomen dat de subsidiebepalingen uit de Awb op zijn minst van overeenkomstige toepassing zijn. Daarmee worden discussies over de vraag of de bekostiging, gelet op haar specifieke karaktertrekken, als een subsidie kan worden aangemerkt, overbodig.

### Subsidie De Uithof

In oktober 2015 stelde de wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijkplan en Sport op grond van een intern vijfjarenplan aan De Uithof € 100.000,- beschikbaar voor maatschappelijke projecten. De Uithof – een commerciële partij – had hier geen subsidieaanvraag voor ingediend en was aangenaam verrast.<sup>15</sup>

Naar aanleiding van berichten hierover in de media heeft de gemeenteraad in zowel de Commissie Samenleving als door middel van twee brieven met schriftelijke vragen bij het college geïnformeerd naar de ogenschijnlijke willekeur van zowel de hoogte als het zonder kaders verlenen van deze subsidie.<sup>16 17 18</sup>

Volgens het college was er geen sprake van willekeur maar, in het licht van het meerjarenplan en de belangrijke functie die De Uithof voor Den Haag vervult, van een logische volgende stap. De uiteindelijke toekenning zou volgens een reactie van het college gebeuren op grond van een formele subsidieaanvraag met een plan met maatschappelijke activiteiten voor de stad.<sup>19 20</sup>

Begin 2016 is de stichting Uithof Schaatsbelangen opgericht die op 9 maart een formele en op 30 juni 2016 een herziene subsidieaanvraag heeft ingediend. Op grond van deze subsidieaanvraag is het college op 1 november 2016 overgegaan tot een formele subsidiebeschikking aan de stichting.<sup>21</sup> De gemeenteraad is hier reeds op 18 oktober 2016 van op de hoogte gesteld.<sup>22</sup>

In de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan jaarlijks een verslag van de verstrekking van spoedeisende<sup>23</sup> en incidentele subsidies<sup>24</sup> publiceert. Hiermee is een gestructureerde verantwoordingsplicht in het leven geroepen met betrekking tot de wijze waarop van deze uitzonderingen op de hoofdregel gebruik wordt gemaakt (zie feitenrapport § 2.3). In het subsidiebeleid wordt niet ingegaan op de categorieën van subsidies waarvoor specifieke wettelijke verslagleggingseisen gelden (zie feitenrapport § 4.2).

<sup>15</sup> Onder andere <http://denhaagfm.nl/2015/10/05/ton-subsidie-voor-maatschappelijke-projecten-de-uthof/> en <http://www.haagmedia.nl/waarom-een-ton-subsidie-de-uthof/>.

<sup>16</sup> Rondvraag Commissie Samenleving van 15-10-2015, tijdcode 01:34:33

<sup>17</sup> Schriftelijke vragen naar aanleiding van de beantwoording van de wethouder in de Commissie Samenleving door CDA, HSP en VVD, RIS 288701.

<sup>18</sup> Vervolgfragen naar aanleiding van de beantwoording van de schriftelijke vragen door het college van 22-12-2015, RIS 291622.

<sup>19</sup> Beantwoording schriftelijke vragen door college, RIS 288701

<sup>20</sup> Beantwoording schriftelijke vervolgvragen door college, RIS 291622

<sup>21</sup> ABBA Verlenen, zaaknummer 4440

<sup>22</sup> Brief College van Burgemeester en wethouders aan de Commissie Samenleving, RIS 295287

<sup>23</sup> Spoedeisende subsidies zijn subsidies die vooruitlopend op de totstandkoming van een subsidieregeling worden verstrekt.

<sup>24</sup> Incidentele subsidies zijn subsidies die niet op basis van een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening worden verstrekt en waarvan het aantal subsidieontvangers en het tijdvak waarvoor de subsidies wordt verstrekt beperkt zijn.

De gemeente voldoet niet aan de bepalingen uit de Awb dat tenminste eenmaal in de vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en effecten van de subsidieverstrekingen in de praktijk. Voor geen enkele subsidieverstreking is de afgelopen vijf jaar een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie (feitenrapport § 9.3).

Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2011 werd op 5 juli 2012 door de raad een motie aangenomen waarin de raad het college verzoekt een jaarlijks te publiceren subsidieregister te ontwikkelen dat van elke subsidie tenminste (een duidelijk, digitale verwijzing naar) informatie verstrekt over:

- de naam van de aanvrager;
- de naam van de regeling;
- het aangevraagde en verleende subsidiebedrag;
- de doelstelling;
- de looptijd;
- de resultaten van de meest recente evaluatie dan wel de wijze en het moment waarop geëvalueerd zal worden;
- het begrotingsprogramma en –product waar de subsidie onder valt.

Sinds het voorjaar van 2013 kent de gemeente Den Haag daadwerkelijk een subsidieregister en sindsdien zijn de subsidieregisters over de jaren 2012, 2013, 2014, 2015 en 2016 gepubliceerd. In het subsidieregister zijn niet alle onderdelen opgenomen waarover het college volgens de raad minimaal informatie zou moeten verstrekken. Zo ontbreken in het register de resultaten van de meest recente evaluaties net als de wijze en het moment waarop geëvalueerd zal worden (zie feitenrapport § 3.2).

#### Deelconclusie 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.

#### Toelichting

De rekenkamer constateert dat het subsidiebeleid van de gemeente nog volop in ontwikkeling is en dat substantiële wijzigingen zijn doorgevoerd. Zo is in januari 2014 het Expertisecentrum Subsidies opgericht. Dit expertisecentrum had onder andere tot taak om de centrale uitvoering van alle gemeentelijke subsidies voor te bereiden. In navolging hierop is per 1 januari 2015 het Centraal Subsidiebureau (CSb) van start gegaan. In juli 2014 zijn daarnaast de ASV en de Model-Subsidieregeling ingevoerd. Ook is er vanaf 2012 een subsidieregister beschikbaar en is sindsdien de informatie in het subsidieregister verrijkt en toegankelijker gemaakt.

De gemeente heeft hiermee stappen in de goede richting gezet en de basis gelegd om het subsidiebeleid verder te verbeteren.

Ondanks deze stappen en het feit dat de gemeentelijke subsidieverstreking is verbeterd ten opzichte van de situatie ten tijde van het voorgaande

rekenkameronderzoek, is een groot deel van de conclusies die in het voorgaande rekenkameronderzoek zijn getrokken nog immer actueel. Zo kwam de rekenkamer in 2011 met de volgende samenvattende constatering<sup>25</sup>:

- *De gemeente stuurt via subsidies steeds meer op prestaties. Het is echter niet altijd voldoende duidelijk welke beleidsdoelen subsidies dienen en aan welke maatschappelijke effecten ze moeten bijdragen.*
- *De praktijk van subsidieverlening is niet eenduidig: de verschillende diensten gebruiken veelal uiteenlopende vormen, procedures en administraties. Hierdoor ontbreekt een goed overzicht van het totaal aantal subsidieverstrekkings en subsidieontvangers in het onderzoeksjaar 2009.*
- *Subsidieafspraken zijn vaak - maar niet altijd - duidelijk en concreet.*
- *De gemeente heeft onvoldoende zicht op de resultaten van subsidies. Subsidies worden zelden periodiek geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid. In de praktijk wordt vaak vooral nagegaan of het subsidiebedrag conform afspraken is besteed en of de prestaties ('output') zijn geleverd. De kwaliteit en de effecten van die prestaties ('outcome') blijven vaak buiten beschouwing.*

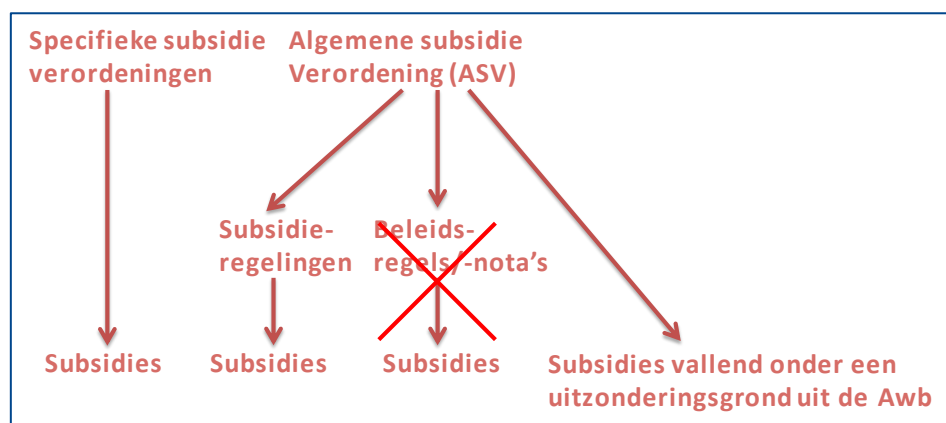
Deze constatering is nog steeds aan de orde.

## 2.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusies doet de rekenkamer de volgende aanbevelingen aan de raad:

### 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).



<sup>25</sup> Van uitgaven naar uitkomsten – Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009, Rekenkamer Den Haag, december 2011, p. 7

### 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.

### Aanbeveling 3

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

### Aanbeveling 4

Draag het college op om een door de raad vast te stellen Beleidsnota Subsidies<sup>26</sup> 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).

### 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.

### 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.

<sup>26</sup> 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.

## 3 BESTUURLIJKE REACTIE

Rekenkamer Den Haag  
T.a.v. de voorzitter, de heer W.R. de Boer  
Postbus 19157  
2500 CD Den Haag

Datum 6 juli 2017

Onderwerp  
Bestuurlijk wederhoor rekenkameronderzoek Opvolgingsonderzoek Subsidies

Geachte heer de Boer,

Dank voor uw brief van 6 juni 2017 met het bestuurlijk rapport 'Opvolgingsonderzoek subsidies'. Uw rekenkamer onderzocht hoe de gemeente Den Haag ervoor zorgt dat de subsidies die ze verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn. Met dit onderzoek geeft u inzicht in de stand van zaken. Het bestuurlijk rapport bevat de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. In het kader van het bestuurlijke wederhoor nodigt u ons uit om hierop een reactie te geven. Met deze brief reageren wij op uw conclusies en aanbevelingen.

Graag spreken wij als eerste onze waardering uit over de grondige analyse die u heeft gemaakt over de stand van zaken van de sturing op een doeltreffende en doelmatige subsidieverstreking zoals de gemeente Den Haag deze tot en met 2016 heeft uitgevoerd.

De rekenkamer stelt dat de gemeente Den Haag op de goede weg is om als regisserende gemeente in haar relatie met gesubsidieerde instellingen te sturen op de uit te voeren activiteiten, de te realiseren prestaties en/of besteding van de subsidies. Tevens stelt zij dat de gemeente achteraf controleert of de gemaakte afspraken zijn nagekomen. Voorts constateert de rekenkamer dat het subsidiebeleid nog volop in beweging is en dat substantiële wijzigingen zijn doorgevoerd. Zo wordt de raad jaarlijks met het subsidieregister geïnformeerd over de Haagse subsidiepraktijk.

Het rapport maakt eveneens duidelijk dat de bestaande subsidierelaties en het subsidieregister nog verder kunnen worden doorontwikkeld. Dat sluit aan bij de ambitie van het college.

Subsidiebeleid kan als een technisch instrumentarium gezien worden: het betreft afspraken en procedures voor de aanvraag en afhandeling van gemeentelijke subsidies. Subsidiebeleid is echter ook een instrument om dynamiek op gang te brengen en maatschappelijke resultaten te bereiken. Het is mogelijk om instellingen een subsidie te verstrekken voor hun reguliere taken en tegelijkertijd hen uit te dagen extra bij te dragen aan maatschappelijke opgaven, zoals: verduurzaming, voorkomen eenzaamheid en bevorderen inclusie en hen te vragen bij gesubsidieerde vrijwilligersprojecten het maatschappelijk rendement aan te tonen.

We herkennen ons voor een groot deel in de conclusies en aanbevelingen en we zien aanknopingspunten die we meenemen in de doorontwikkeling van ons subsidiebeleid.

Hieronder gaan wij in op enkele conclusies en de afzonderlijke aanbevelingen uit het rapport.

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).*

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%.

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.*

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.

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

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.

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:*







## 4 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 subsidieverstrekingen 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 opgesteld. 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.

# BIJLAGE 1: RAADSBSLUIT

**rv 61**

Griffie

GRF/2012.0850

RIS 247420\_120629

**Voorstel van het presidium naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten'.**

Op 14 december 2011 heeft de rekenkamer het onderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten' aan de raad aangeboden (RIS 181562A).

Het onderzoeksrapport mondt uit in een aantal aanbevelingen aan de raad.

Het presidium heeft het onderzoeksrapport voorgelegd aan de Commissie Bestuur.

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

De raad van de gemeente Den Haag,

Gezien het voorstel van het presidium d.d. 28 juni 2012,

Gelet op artikel 185, tweede lid van de Gemeentewet,

Gelet op het rapport van de rekenkamer 'Van uitgaven naar uitkomsten' d.d. 14 december 2011,

Besluit:

- I. in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer;
- II. het college te verzoeken:
  1. bij de inzet van subsidies aan te geven welk beleidsdoel gediend wordt en welk maatschappelijk effect beoogd wordt;
  2. het subsidiebeleid in de planning- en controlcyclus en in de administratieve organisatie te verankeren;
  3. de regels en begrippen van de subsidieverstrekking te uniformeren;
  4. een systeem met een beperkt aantal subsidiearrangementen uit te werken;
  5. de administratie, controle en evaluatie van de subsidieverstrekking op te zetten conform een stappenplan;
  6. afwegingen bij de subsidieverstrekking gericht te baseren op specifieke informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidies;
  7. de raad over de follow up van het rekenkameronderzoek te informeren in de paragraaf subsidiebeleid bij de begroting 2013-2016.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van

De griffier.

De voorzitter.





# BIJLAGE 2: MOTIE

Aangenomen raad 5 juli 2012

## Motie

Digitaal openbaar subsidieregister

De raad van de gemeente Den Haag, in vergadering bijeen op 5 juli 2012, ter bespreking van het voorstel van het presidium naar aanleiding van het rekenkameronderzoek "Van uitgaven naar uitkomsten" (rv 61; RIS 247420).

Overwegende dat:

- de Rekenkamer in haar rapport adviseert om meer inzicht in de subsidies te verkrijgen en daarvoor een integraal overzicht te maken;
- de gemeente geen goed, integraal overzicht van subsidies - en hun doelstellingen, looptijd, doelmatigheid en onderlinge samenhang - heeft;
- inwoners van Den Haag het recht hebben om inzicht te krijgen in de miljoenen euro's die de gemeente ieder jaar als subsidies verstrekt, maar dat uiteraard een goede balans moet worden gevonden met de administratieve lasten die dit meebrengt en privacywetgeving;
- verschillende andere overheden - waaronder de gemeente Breda en de provincie Zuid-Holland - inmiddels subsidieoverzichten hebben ontwikkeld die als inspiratiebron kunnen dienen.

Verzoekt het college om:

- een register te ontwikkelen dat van elke subsidie tenminste (een duidelijke, digitale verwijzing naar) informatie verstrekt over:
  - de naam van de aanvrager;
  - de naam van de regeling;
  - het aangevraagde en verleende subsidiebedrag;
  - de doelstelling;
  - de looptijd;
  - de resultaten van de meest recente evaluatie danwel de wijze en het moment waarop geëvalueerd zal worden;
  - het begrotingsprogramma en -product waar de subsidie onder valt;
- dit subsidieregister gemakkelijk vindbaar op de gemeentelijke website te publiceren, minimaal eenmaal per jaar te actualiseren en te streven naar ontsluiting van deze gegevens via <http://denhaagopendata.nl/>.

Joost Sneller  
D66

Martin Wörsdörfer  
VVD

Bas Sepers  
PvdA

Cees Pluimgraaff  
CDA

Machiel de Graaf  
PVV



# FEITELIJK DEEL



# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding

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'<sup>27</sup> verzocht de gemeenteraad door middel van een raadsbesluit<sup>28</sup> het college de aanbevelingen uit te voeren met als doel subsidies doeltreffender en doelmatiger te verstrekken (zie bijlage 2 voor dit raadsbesluit).

De gemeente Den Haag heeft de afgelopen jaren verschillende stappen gezet om het subsidieproces te verbeteren. Zo wordt er sinds 2012 jaarlijks een openbaar subsidieregister gepubliceerd<sup>29</sup>, is er een centraal subsidiebureau in het leven geroepen<sup>30</sup> en is het aantal gebruikte subsidiearrangementen teruggebracht van zes naar drie.<sup>31</sup>

Onderdeel van de meerjarenstrategie van de Rekenkamer Den Haag is om na te gaan in hoeverre en op welke wijze het college invulling geeft aan raadsbesluiten naar aanleiding van rekenkamerrapporten. Dit was voor de rekenkamer aanleiding om voor 2016 en 2017 ruimte te reserveren om een opvolgingsonderzoek uit te voeren. De rekenkamer heeft de keuze gemaakt om van het onderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten'<sup>32</sup> de opvolging te onderzoeken. Dit onderzoek is enkele jaren geleden afgerond (2011). Daarmee heeft de gemeente de tijd gehad om te werken aan de uitvoering van het raadsbesluit. Bovendien is subsidieverstrekking evenals in 2011 een actueel en relevant gemeentelijk instrument om gemeentelijke taken uit te voeren en/of beleid mee te realiseren.

<sup>27</sup> Van uitgaven naar uitkomsten. Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009 (2011, RIS 181562).

<sup>28</sup> Raadsbesluit rv 61, 5 juli 2012. Voorstel van het presidium naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten' (2012, RIS 247420).

<sup>29</sup> Subsidieregister 2012 (2012, RIS 254776), Subsidieregister 2013 (2013, RIS 271587) en Subsidieregister 2014 (<http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Subsidieregister.htm>)

<sup>30</sup> Brief wethouder over de verbetering van het subsidieproces en de oprichting van het Centraal Subsidie Bureau (10-09-2013, RIS 263427)

<sup>31</sup> Gewijzigd voorstel van het college inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014, pagina 1 en 2 (2014, RIS: 269133)

<sup>32</sup> Van uitgaven naar uitkomsten. Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009 (2011, RIS 181562).

## 1.2 Doelstelling

De rekenkamer streeft met dit onderzoek de volgende doelstelling na:

*Voor de raad inzichtelijk maken in hoeverre de gemeente Den Haag ervoor zorgt dat de subsidies die ze verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn.*

Daarbij 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.

Hoewel de rechtmatigheid van subsidies in dit onderzoek niet als expliciete doelstelling is benoemd, is op deelaspecten inzichtelijk gemaakt of de verstrekking van subsidies overeenkomt met de uitgangspunten van relevante wet- en regelgeving.

## 1.3 Vraagstelling

Op basis van de genoemde doelstelling is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

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

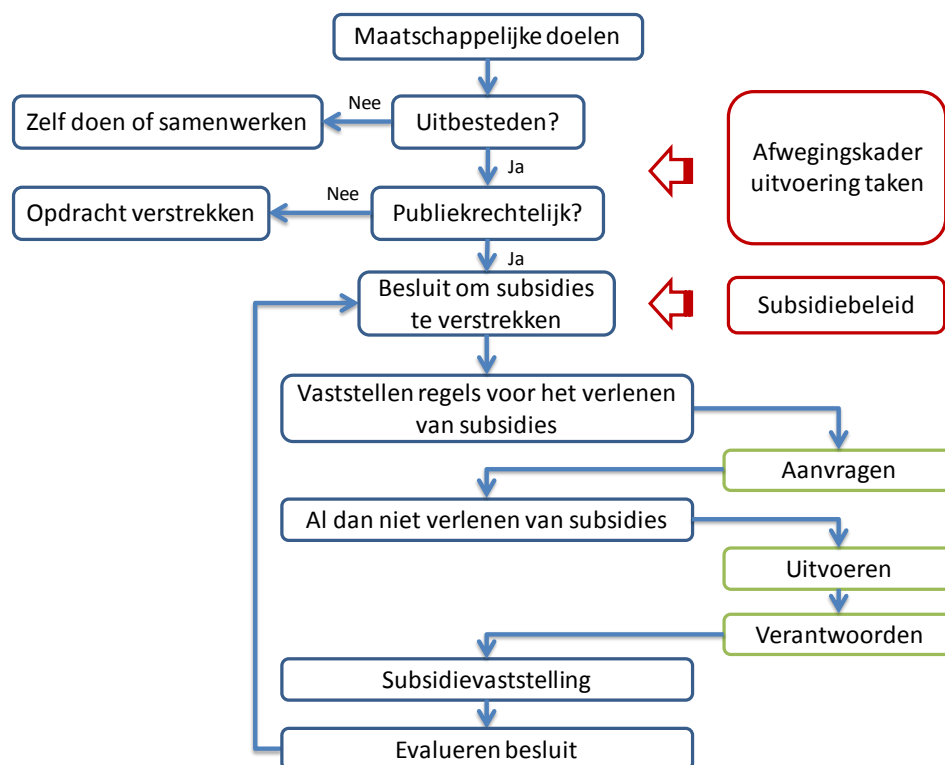
De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende drie deelvragen<sup>33</sup>:

- Heeft het college uitvoering gegeven aan het raadsbesluit?
- Is het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig?
- Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij:
  - a. het vaststellen van de regels voor het verlenen van subsidie?
  - b. het al dan niet verlenen van de subsidies?
  - c. het vaststellen van de subsidies?
  - d. het evalueren van de subsidies?

Bij de eerste onderzoeksvraag is de rekenkamer nagegaan of het college de verzoeken zoals geformuleerd in het raadsbesluit (zie bijlage 2) heeft uitgevoerd. Om de actuele stand van zaken ten aanzien van een doeltreffende en doelmatige subsidieverstrekking te beoordelen heeft de rekenkamer de tweede en derde onderzoeksvraag geformuleerd. Deze vragen zijn gebaseerd op de schematische weergave van het proces om subsidies te verstrekken zoals weergegeven in figuur 1. Voor de beoordeling van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer een normenkader opgesteld. Dit is in bijlage 1 opgenomen. De normen volgen het schaalniveau waarop de onderzoeksvraag betrekking heeft.

<sup>33</sup> In de oorspronkelijke onderzoeksopzet (RIS 291662) ging de rekenkamer er vanuit dat het onderzoek in twee delen uitgevoerd zou worden. Gedurende het onderzoek is echter geconstateerd dat voor de beoordeling van het algemene deel van het onderzoek onlosmakelijk ook de beoordelingen uit het deel met de gevalsstudies nodig waren. Vanwege dit voortschrijdende inzicht is tevens de formulering van de deelvragen 2 en 3 aangepast.

Dat betekent bijvoorbeeld dat voor onderzoeksvraag 3a de documenten zijn beoordeeld waarin de regels voor het verlenen van subsidies zijn vastgelegd (zoals subsidieregelingen, verordeningen of beleidsnota's), en dat voor onderzoeksvraag 3c individuele vaststellingsbeschikkingen zijn getoetst. Voorts zijn tijdens het onderzoek ook verschillende bevindingen gedaan die niet rechtstreeks voortvloeien uit het normenkader, maar die in het kader van het onderzoek wel van belang worden geacht.<sup>34</sup>



Figuur 1 Schematische weergave van het proces om subsidies te verstrekken<sup>35</sup>

#### Toelichting op figuur 1

Het verstrekken van subsidies is één van de middelen om gemeentelijke doelen te realiseren. Het uitvoeren van gemeentelijke taken kan op een aantal manieren worden ingericht. De gemeente kan de taken zelf uitvoeren, de taken in samenwerking met derden al dan niet in een verbonden partij uitvoeren, de taken uitbesteden via een opdracht en de taken uitbesteden via een subsidie. Voor het maken van een onderbouwde keuze welke wijze van uitvoering geschikt is, zijn verschillende afwegingskaders beschikbaar.<sup>36</sup> Nadat een onderbouwde keuze is gemaakt om de taken uit te besteden via een subsidie, zal de gemeente nader moeten omschrijven voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt en zal zij regels moeten opstellen waarmee vastgesteld kan worden of de subsidie na een aanvraag wel of niet wordt verleend. Na de uitvoering en verantwoording hierover door de

<sup>34</sup> Gemeenwet, art. 185, lid 2

<sup>35</sup> Opgesteld door de Rekenkamer Den Haag

<sup>36</sup> Zie bijvoorbeeld het afwegingskader 'Zelf doen, samen doen of uitbesteden' van de Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg, <http://www.rekenkamerwolv.nl/afwegingskader>

subsidieontvanger, vindt de vaststelling plaats, waarin afhankelijk van de mate van realisatie en/of besteding vastgesteld wordt hoe hoog het uiteindelijke subsidiebedrag is. Nadat subsidies zijn verstrekt kan de gemeente evalueren in hoeverre de doelen zijn gerealiseerd en of de subsidies al dan niet in gewijzigde vorm worden voortgezet.

#### *Doeltreffendheid en doelmatigheid*

Met het begrip doeltreffend in de onderzoeksvragen bedoelt de rekenkamer een correcte vertaling van de doelen en de verantwoording hierover in de achtereenvolgende stappen van de subsidieverstrekking. Daarbij is tevens nagegaan hoe onderbouwd is dat de verstrekking van subsidies bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke doelen. Met betrekking tot het begrip doelmatigheid is gekeken naar de wijze hoe de gemeente zicht houdt op de besteding van de verstrekte middelen, welke verantwoording hierover wordt aangelegd en hoe de doelmatigheid van de subsidie wordt geëvalueerd.

#### *Transparantie en objectiviteit*

Zoals aangegeven bij de doelstelling heeft de rekenkamer daar waar relevant ook onderzocht of de verstrekking van subsidies in overeenstemming is met wet- en regelgeving. Een van de uitgangspunten is het beginsel van rechtsgelijkheid, wat ontleend is aan artikel 1 van de grondwet. Het beginsel van rechtsgelijkheid is nader toegelicht in het boek *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur*<sup>37</sup>, waar de Memorie van toelichting bij Titel 4.2 Subsidies van de Algemene wet bestuursrecht naar verwijst.

#### **L.J.A. Damen, *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur*, diss. RU Groningen 1987, Deventer 1987**

“Fundamenteel is ook de eis van rechtsgelijkheid. Zij is niet voor niets voorop gesteld in de Grondwet. Terecht merkt Scheltema op dat ‘de algemene abstracte formulering die de wetgever moet gebruiken in beginsel leidt tot een gelijke benadering van allen die door de wet geraakt worden.’ Maar de wetgever moet daarbij wel rekening houden met het ‘eminent rechtsstatelijk beginsel van de evenredigheid der verplichtingen en aanspraken’. Ook het bestuur moet met dit proportionaliteitsgebod rekening houden.

Niet alleen moet er *égalité devant les charges publiques* bestaan, maar ook gelijkheid voor de publieke lusten. Dat vereist openbaarheid van rechtsregels en beleidsregels.

Ten slotte moet de toegankelijkheid van de organisatie- en besluitvormingsstructuur voor alle burgers gelijk zijn. Dat is wezenlijk voor haar democratische gehalte. Daarom is een ondoorzichtige structuur niet acceptabel.”

<sup>37</sup> L.J.A. Damen, *Ongeregeld en ondoorzichtig bestuur*, diss. RU Groningen 1987, Deventer 1987.



In een in 2011 verschenen artikel in het tijdschrift Jurisprudentie Bestuursrecht plus besteden mr. M.J. Jacobs, wetgevingsjurist bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie en senior-onderzoeker aan de Universiteit Leiden en prof. mr. W. den Ouden hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden aandacht aan de jurisprudentie die de over de verdeling van subsidies is ontstaan.

**Eerlijk zullen wij alles delen ..., Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot, mr. M.J. Jacobs en prof. mr. W. den ouden**

“Subsidies zijn schaars en dat wordt in de komende tijd alleen maar erger. Waar schaarse publieke rechten worden verdeeld, moeten altijd aanvragers worden teleurgesteld. Dat maakt een zorgvuldige besluitvorming des te belangrijker, zodat teleurgestelde aanvragers erop mogen vertrouwen dat er eerlijk is verdeeld.”

“Ontwikkelingen in de Europese rechtspraak en met name het mededingingsrecht, hebben ertoe geleid dat bij de verdeling van schaarse rechten zorgvuldig, objectief en transparant te werk moet worden gegaan: potentiële gegadigden moeten gelijke kansen hebben. Van Ommeren heeft op basis van een analyse van Nederlandse bestuursrechtelijke jurisprudentie over verdeling van in hoofdzaak schaarse vergunningen (kansspelvergunningen, ontheffingen van het verbod voor winkels om op zon- en feestdagen open te zijn en vergunningen voor frequentieruimte) gesteld dat er inmiddels van een rechtsnorm kan worden gesproken die voorschrijft dat bij de verdeling van (bepaalde) schaarse publieke rechten sprake moet zijn van een vorm van mededinging.”

“Bij subsidies die worden verstrekt op grond van een wettelijke regeling, waarbij bovendien een subsidieplafond is vastgesteld, is schaarste gecreëerd en vindt de door Van Ommeren beschreven vorm van ‘mededinging’ steeds plaats; potentiële gegadigden kunnen meedingen naar een bijdrage uit het beschikbare subsidiebudget doordat het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat er een subsidieregeling is en hoeveel geld er beschikbaar is.”

Op basis van het voorgaande heeft de rekenkamer het begrip rechtsgelijkheid vertaald in het sturen op een transparante en objectieve verstrekking van subsidies.

#### **1.4 Aanpak**

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn verschillende methoden toegepast. Naast documentstudies, bestudering van het subsidieregister en het registratiesysteem ABBA, zijn er interviews afgenomen met onder andere medewerkers van het Centraal Subsidiebureau en de afdeling Juridische zaken en is door middel van een gestandaardiseerde informatie-uitvraag informatie ingewonnen bij de ambtelijke organisatie. De informatie uit de informatie-uitvraag is vergeleken met de informatie in de subsidieregisters. Daarnaast heeft de rekenkamer tien gevalstudies uitgevoerd. Hiervoor zijn uit het subsidieregister tien regelingen/beleidsnota's geselecteerd op grond waarvan subsidies zijn verstrekt.

Deze aanpak heeft geresulteerd in 73 subsidieverstrekingen die in het onderzoek zijn betrokken en gezamenlijk de periode 2014, 2015 en 2016 beslaan.

In tabel 1 is opgenomen hoe de verdeling is tussen de soorten subsidieverstrekkings die als onderdeel van de informatie-uitvraag en de gevalsstudies zijn bestudeerd.

<b>Bestudeerde informatie uit de informatie-uitvraag</b>	<b>Aantal</b>
Subsidieregelingen	42
Specifieke subsidieverordeningen	3
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidie is verstrekt	18
<b>Subtotaal informatie-uitvraag</b>	<b>63</b>
<b>Bestudeerde informatie in de gevalsstudies</b>	
Subsidieregelingen	3
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidie is verstrekt	7
<b>Subtotaal gevalsstudies</b>	<b>10</b>
<b>Totaal<sup>38</sup></b>	<b>73</b>

Tabel 1 *Overzicht van de in het onderzoek betrokken subsidieverstrekkings*

Deze 73 subsidieverstrekkings zijn beoordeeld aan de hand van de normen 8 t/m 30 uit het normenkader. De gevalsstudies zijn op al deze normen beoordeeld. Voor de bestudeerde informatie uit de informatie-uitvraag is dat niet het geval. Hiervoor geldt dat de normen 14 t/m 24 niet zijn getoetst omdat deze ingaan op het verlenings- en vaststellingsproces. Een aanvullende analyse van subsidiebeschikkings, zoals bij de gevalsstudies wel is uitgevoerd, zou in dat geval voor alle 63 subsidieverstrekkings vereist zijn geweest. Zo'n alomvattende analyse zou het onderzoek onwenselijk verlengen. Daarnaast zijn de achttien subsidieverstrekkings uit de categorie beleidsnota e.d. niet beoordeeld op de normen 8, 9, 11 en 12 omdat de regels voor subsidieverstrekkings over het algemeen niet expliciet zijn vastgelegd in de beleidsnota of notitie. Hierdoor konden voor deze achttien subsidieverstrekkings uit de informatie-uitvraag deze normen niet gestructureerd getoetst worden. Omdat dit onderzoek zich toespitst op de periode 2014, 2015 en 2016 betekent dat voor een deel van de subsidieverstrekkings (ook) de HKS als subsidieverordening fungeerde. Bij de beoordeling van de normen is altijd uitgegaan van de (toen) geldende verordening.

Met het bestuderen van de gevalsstudies was een driedelig doel gediend:

1. Het beoordelen van de verstrekking van subsidies.
2. Het beoordelen of de verstrekking van subsidies niet alleen op papier, maar ook in de praktijk doeltreffend, doelmatig, transparant en objectief is.
3. Het beoordelen of de informatie in het subsidieregister volledig en juist is.

<sup>38</sup> Van de 10 gevalsstudies zijn 5 subsidieverstrekkings in de informatie-uitvraag opgenomen. Omdat de 10 gevalsstudies op onderdelen tot andere inzichten kunnen leiden dan de meer algemenere analyse van de stukken uit de informatie-uitvraag, worden de resultaten van de gevalsstudies apart gepresenteerd.

De rekenkamer heeft ten behoeve van de gevalsstudies de onderstaande tien subsidieverstrekingen geselecteerd (tabel 2).

1	Subsidieregeling leefbaarheid en bewonersparticipatie <sup>39</sup>
2	Subsidieregeling stimulering bewonersinitiatieven veiligheid 2015
3	Subsidieregeling medegebruik gymnastieklokalen den haag 2015
4	Subsidies op grond van de Haagse nota mobiliteit
5	Subsidies op grond van het Meerjarenbeleidsplan Kunst & Cultuur 2013-2016
6	Subsidies voor de Planmatige instandhouding van kerken
7	Subsidies op grond van de ASV 2014 voor Cultuur, bibliotheek en monumentenzorg
8	Subsidies in het kader van Amendement a.18) stage, werk, toerisme en gastheerschap → Subsidies voor het evenementenbeleid <sup>40</sup>
9	Subsidies op grond van het Beleidsplan Wmo 2015-2016
10	Subsidies op grond van de beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018

Tabel 2 In het onderzoek betrokken gevalsstudies

Al deze subsidies zijn in 2015 én 2016 verstrekt en vier zijn er eveneens in 2014 verstrekt.<sup>41</sup> Op basis van de tien regelingen/beleidsnota's uit de gevalsstudies zijn volgens het subsidieregister in 2015 1.615 subsidies verleend en bedroeg het totaal aan verleende subsidies € 142,9 mln. Bij de selectie is gestreefd naar een gelijke verdeling over het aantal ontvangers per subsidieverstreking en het bedrag dat per ontvanger is verstrekt.

Subsidies op grond van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2013-2016 zijn niet op basis van een subsidieregeling verstrekt. Dit is vanaf 2017 wel het geval. Hoewel de wettelijke basis is gewijzigd, is het proces inhoudelijk ongewijzigd gebleven.

Voor subsidies die op grond van de beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018 worden verstrekt is vanaf 2017 eveneens een subsidieregeling van kracht. Daar waar dit bij de beoordeling van de gevalsstudies vanaf 2017 tot een ander oordeel zou leiden hebben wij dit in de toelichting bij de gevalsstudies opgenomen.

De helft van de subsidieverstrekingen die zijn geselecteerd voor de gevalsstudies maken ook onderdeel uit van de subsidieverstrekingen uit de informatie-uitvraag. Bij de gevalsstudies is de verstrekking van subsidies echter niet alleen op papier, maar ook in de praktijk onderzocht. De analyses zijn gestoeld op interviews, een uitgebreidere bestudering van achterliggende documenten en een analyse van de beschikkingen. De beoordeling op de normen kan hierdoor voor de gevalsstudies (ten positieve of ten negatieve) afwijken van de beoordeling bij de informatie-uitvraag.

<sup>39</sup> Bij de beoordeling van deze gevalstudie is zowel de subsidieregeling leefbaarheid en bewonersparticipatie en de subsidieregeling leefbaarheid en bewonersparticipatie 2015 betrokken.

<sup>40</sup> In een interview over de subsidies in het kader van Amendement a. 18 is gebleken dat deze onterecht zijn gekoppeld aan een amendement van de gemeenteraad. De gevalstudie is vervolgens gericht op het evenementenbeleid, waarover in het interview uitgebreid informatie kon worden gegeven.

<sup>41</sup> Amendement a. 18 heeft alleen betrekking op 2015. Voor de analyses is dit echter gewijzigd in het evenementenbeleid en deze heeft betrekking op 2014 en 2015.



## 2 WET- EN REGELGEVING

### 2.1 Inleiding

Titel 4.2 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is gewijd aan de wettelijke bepalingen die gelden voor subsidies. Deze geeft regels voor die onderwerpen, die bij iedere subsidieverhouding aan de orde zijn, zoals de vraag welke verplichtingen aan een subsidie verbonden kunnen worden, wanneer een subsidie beëindigd kan worden en hoe gehandeld moet worden indien de begrotingsgelden ontoereikend zijn<sup>42</sup>. In dit hoofdstuk worden de voor dit onderzoek relevante bepalingen uit de Awb nader toegelicht.

### 2.2 Definitie van subsidies

De wetgever omschrijft een subsidie als volgt:

*“De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.”<sup>43</sup>*

Deze wettelijke definitie is een zogenaamd materieel begrip. Dat betekent dat als voldaan wordt aan alle geformuleerde criteria er sprake is van een subsidie, ook als het niet wordt aangeduid als subsidie. Van het tegenovergestelde is ook sprake. Als iets subsidie wordt genoemd maar het voldoet niet aan alle criteria, dan is van een subsidie geen sprake.<sup>44</sup>

#### Aanspraak op financiële middelen

Subsidie wordt verstrekt door middel van een beschikking zoals bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Een begunstigende (positieve, toekennende) beschikking schept een voorwaardelijk recht op de uitbetaling van financiële middelen. In de beschikking voor de subsidieverlening dienen voorwaarden te worden opgenomen waar de aanvrager bij de uitvoering van zijn activiteiten aan moet voldoen.<sup>45</sup>

#### Door een bestuursorgaan verstrekt

Alleen bestuursorganen kunnen subsidies verstrekken.<sup>46</sup> In het geval van een gemeente betekent dit dat de gemeenteraad, de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot het verstrekken van subsidies.<sup>47</sup>

<sup>42</sup> Memorie van toelichting bij titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>43</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:21 lid 1

<sup>44</sup> VNG, dossier Subsidierecht ([vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie](http://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/wanneer-is-er-sprake-van-een-subsidie))

<sup>45</sup> Algemene wet bestuursrecht, Afdeling 4.2.3

<sup>46</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:21 lid 1

<sup>47</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 1:1, lid 1, Burgerlijk Wetboek, boek 2, artikel 1 en Gemeentewet artikel 6.

### Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager

Subsidie is een financiële bijdrage aan een prestatie die de subsidieontvanger levert, waarmee het één van de middelen is om gemeentelijke doelen te realiseren. Bij subsidiëring gaat het om "het ten laste van de openbare middelen bijdragen in de kosten van door de overheid om redenen van algemeen belang wenselijk geachte activiteiten. Naar huidig inzicht betreft dit de uitvoering van een publieke taak, waarop publiekrecht van toepassing behoort te zijn."<sup>48</sup> De subsidieverlening heeft dan ook de vorm van een publiekrechtelijke rechtshandeling, te weten een beschikking.<sup>49</sup>

### Anders dan de betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen en diensten

De Awb stelt hiermee dat de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt ofwel een subsidie, ofwel de betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten is.<sup>50</sup> De subsidieontvanger mag dus niet als gevolg van de ontvangen subsidie goederen of diensten aan het bestuursorgaan (in brede zin: de gemeentelijke organisatie) leveren. Dergelijke goederen of diensten kan de gemeente inkopen en daarvoor geldt andere wet- en regelgeving.

### Leningen en garantstellingen

In de memorie van toelichting wordt een nadere uitleg gegeven over de reikwijdte van de definitie van subsidies. Zo stelt de memorie van toelichting dat kredieten (leningen) vrijwel altijd tot subsidies gerekend moeten worden. De overheid verschafft namelijk kredieten omdat de markt daarin in onvoldoende mate voorziet. Dit impliceert, dat het krediet vrijwel steeds wordt verschafft met het oog op wenselijk geachte activiteiten van de ontvanger.<sup>51</sup> In de Wet financiering decentrale overheden is vastgelegd dat openbare lichamen uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de publieke taak leningen aangaan, middelen uitzetten of garanties verlenen.<sup>52</sup>

Een andere voor de praktijk belangrijke vorm van subsidieverlening is de **overheidsgarantie**. De overheid verleent dan niet zelf een krediet, maar stelt zich garant voor rente en aflossing van een door een derde – doorgaans een bank – aan de aanvrager te verlenen krediet. De garantieverlening houdt in, dat de overheid de bank financiële middelen zal verstrekken, indien zij op het krediet verlies lijdt, doordat de kredietnemer zijn verplichtingen tot aflossing en rentebetaling niet nakomt.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> PG Awb III, p. 162-183

<sup>49</sup> Algemene wet bestuursrecht, Afdeling 4.2.3

<sup>50</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:21 lid 1

<sup>51</sup> Memorie van toelichting bij artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>52</sup> Wet financiering decentrale overheden, artikel 2 lid 1

<sup>53</sup> Memorie van toelichting bij artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht

## 2.3 Wettelijk voorschrift

De Awb stelt verschillende vereisten aan het verstrekken van subsidies. In art. 4:23 lid 1 staat de verplichting voor een bestuursorgaan opgenomen dat subsidieverstrekking in principe slechts kan plaatsvinden op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.<sup>54</sup> Het wettelijk voorschrift moet aan een tweetal minimumeisen voldoen. Ten eerste moet het een omschrijving bevatten van de te subsidiëren activiteiten. Hierbij is overigens niet uitgesloten dat het wettelijke voorschrift een globale omschrijving of aanduiding van de activiteiten geeft, die in een lagere regeling wordt gepreciseerd. Ten tweede moet het wettelijk voorschrift een grondslag bevatten voor de verplichtingen die het bestuursorgaan aan de subsidieverlening kan verbinden.<sup>55</sup>

De bepaling dat subsidieverstrekking in principe slechts kan plaatsvinden op basis van een wettelijk voorschrift betekent voor gemeenten dat de subsidieverstrekkingsgestoeld moeten zijn op verordeningen. De verordeningen moeten dan conform de eerste minimumeis een omschrijving bevatten van de te subsidiëren activiteiten. Volgens de memorie van toelichting bij de Awb kunnen de verplichtingen die samenhangen met de subsidieverlening ook in een algemene subsidieverordening (ASV) worden uitgewerkt. Omdat een ASV echter geen omschrijving van de te subsidiëren activiteiten bevat dienen de activiteiten dan in een lagere (deel)verordening of (uitvoerings- of subsidie)regeling beschreven te worden.<sup>56</sup>

Het is niet mogelijk om subsidie te verstrekken op basis van een beleidsregel of beleidsnota. De Awb vereist voor subsidieverstrekking een wettelijke grondslag. Dat betekent voor een gemeente dat er een verordening moet zijn. Een beleidsregel is geen verordening of subsidieregeling, maar een algemene regel waarin het bestuursorgaan heeft vastgelegd hoe het zelf belangen afweegt. Het verschil met een verordening is dat een beleidsregel alleen het bestuursorgaan zelf bindt en geen verplichtingen aan burgers of rechtspersonen kan opleggen (geen werking 'naar buiten' heeft). Een beleidsregel of -nota kan geen zelfstandige grondslag voor subsidieverstrekking zijn. Zij kan wel dienen als toelichting bij een subsidieverordening, bijvoorbeeld om bepaalde termen of begrippen uit te leggen. Een (deel)verordening of uitvoeringsregeling biedt wel een zelfstandige grondslag voor subsidieverstrekking. Omdat de deelverordeningen/uitvoeringsregeling net zoals een beleidsregel door het college kunnen worden vastgesteld, kan dat snel en eenvoudig gebeuren.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> *Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:23 lid 1*

<sup>55</sup> *Memorie van Toelichting Awb, art 4:23.*

<sup>56</sup> *Memorie van Toelichting Awb, art 4:23, en VNG, Model-Algemene subsidieverordening 2013, 27 september 2013, VNG stroomschema deelverordening en beleidsregels.*

<sup>57</sup> *Q&A, Model ASV VNG, mei 2010, pag. 6*

De Awb geeft enkele uitzonderingen op de hoofdregel dat subsidieverstrekking gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift<sup>58</sup>, namelijk bij:

- a) **Spoeisende subsidies**  
Er moet dan een wettelijk voorschrift (verordening) in voorbereiding zijn; vooruitlopend daarop mag het bestuursorgaan alvast overgaan tot subsidieverstrekking. Deze mogelijkheid bestaat gedurende ten hoogste één jaar.
- b) **Europese subsidies**  
Indien de subsidie rechtstreeks op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Europese Commissie vastgesteld programma wordt verstrekt. De situatie dat de bevoegdheid van een Nederlands bestuursorgaan volgt uit een unieverordening lijkt in de praktijk echter niet voor te komen.<sup>59</sup>
- c) **Subsidies die als begrotingspost zijn opgenomen**  
Dit is het geval indien de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt. De vermelding in de begroting maakt publieke controle op de subsidieverstrekking mogelijk, waardoor de noodzaak voor het tot stand brengen van een wettelijk voorschrift een relatief zware last zou betekenen.
- d) **Incidentele subsidies**  
Hiervan is sprake indien zowel het aantal subsidieontvangers als het tijdvak waarvoor de subsidie wordt verstrekt beperkt zijn. Dit laatste is het geval indien de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt.

In artikel 4:23 lid 1 van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan jaarlijks een verslag van de verstrekking van spoedeisende en incidentele subsidies publiceert. Hiermee is een gestructureerde verantwoordingsplicht in het leven geroepen met betrekking tot de wijze waarop van deze uitzonderingen op de hoofdregel gebruik wordt gemaakt.<sup>60</sup>

Indien een subsidie wel op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.<sup>61</sup> Een evaluatie dient een adequaat inzicht te geven in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidieregeling in de praktijk. Wat dit in concreto betekent hangt zo zeer samen met de aard van de subsidie dat daarover geen algemene voorschriften gesteld worden. De wetgever wijst er met nadruk op, dat bij evaluatie niet in de eerste plaats gedacht moet worden aan uitvoerig en kostbaar wetenschappelijk onderzoek.

<sup>58</sup> Algemene wet bestuursrecht, art. 4:23, lid 3

<sup>59</sup> *Indien subsidies worden verstrekt op grond van een unieverordening zijn er twee situaties denkbaar. Indien de bevoegdheid van het Nederlandse bestuursorgaan niet volgt uit de unieverordening dan is het nationale recht van toepassing en is aanwijzing van het bevoegd gezag in een wettelijk voorschrift noodzakelijk. In de situatie dat de bevoegdheid van het Nederlandse bestuursorgaan volgt uit de unieverordening is geen wettelijke voorschrift nodig, maar deze situatie lijkt zich in de praktijk niet voor te doen. Rianne Jacobs en Willemien den Ouden, 'Wat was, werd en wordt belangrijk in het algemene subsidierecht?', Netherlands Administrative Law Library, januari 2014, DOI:10.5553/NALL/000017, p. 6*

<sup>60</sup> *Memorie van toelichting bij artikel 4:23 van de Algemene wet bestuursrecht*

<sup>61</sup> *Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:24*



Het is vaak zeer wel mogelijk, en verdient dan ook de voorkeur, om op basis van periodiek door uitvoeringsorganen aangeleverde gegevens, jaarverslagen van inspecties en dergelijke voldoende zicht te krijgen op de werkelijkheid achter de wet.<sup>62</sup>

## 2.4 Subsidieplafond en wijze van verdeling

Onder subsidieplafond wordt verstaan: het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift.<sup>63</sup> In artikel 4:25 lid 1 van de Awb is bepaald dat een subsidieplafond slechts bij of krachtens wettelijk voorschrift kan worden vastgesteld. In lid 2 is opgenomen dat een subsidie wordt geweigerd voor zover door verstrekking van de subsidie het subsidieplafond zou worden overschreden.

Bij de uitvoering van subsidieregelingen doet zich soms het probleem voor dat enerzijds de begroting waaraan de gemeente gebonden is geen ruimte biedt om een subsidie te verstrekken of voort te zetten, terwijl anderzijds de wet of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur weigering van de subsidie niet zonder meer toelaat. Uit het oogpunt van rechtszekerheid is het daarom aantrekkelijk de voorwaarden waaronder een aanvraag gehonoreerd kan worden zoveel mogelijk neer te leggen in wettelijke voorschriften of beleidsregels. Zonder nadere voorziening kunnen aanvragen die aan de gestelde voorwaarden voldoen dan al gauw niet meer worden geweigerd, ook al zijn de beschikbare middelen uitgeput. Naar Nederlands recht ontslaat het enkele ontbreken van een toereikende begrotingspost de overheid immers nog niet van haar plicht haar financiële verplichtingen jegens burgers na te komen.<sup>64</sup> Overigens kan subsidie ook zonder dat er een subsidieplafond is ingesteld om budgettaire redenen worden geweigerd. Het bestuursorgaan moet dan, in tegenstelling tot wanneer er een subsidieplafond geldt, wel in de motivering bij het afwijzingsbesluit inzichtelijk maken waarom de subsidie wordt geweigerd. Dit gebeurt in de eerste plaats door aan te geven dat er onvoldoende budget is om de aanvraag of alle aanvragen te honoreren. Als andere aanvragen wel zijn gehonoreerd, moet worden aangegeven waarom deze aanvragen wel een grotere bijdrage zullen leveren aan het realiseren van de gesubsidieerde beleidsdoelstelling dan het project waarvoor subsidie is geweigerd.<sup>65</sup>

Voorts is in de Awb eveneens opgenomen dat bij of krachtens wettelijk voorschrift wordt bepaald hoe het beschikbare bedrag wordt verdeeld en dat bij de bekendmaking van het subsidieplafond de wijze van verdeling wordt vermeld.<sup>66</sup>

Indien de omvang van het voor verstrekking van subsidies beschikbare bedrag wordt beperkt, zal geregeld moeten worden hoe de beschikbare gelden over de in beginsel voor honorering in aanmerking komende aanvragen worden verdeeld.

<sup>62</sup> *Memorie van toelichting bij artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht*

<sup>63</sup> *Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:22*

<sup>64</sup> *Memorie van toelichting bij afdeling 4.2.2 'Het subsidieplafond' van de Algemene wet bestuursrecht*

<sup>65</sup> *Eerlijk zullen wij alles delen ..., Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot, mr. M.J. Jacobs en prof. Mr. W. den Ouden, Jurisprudentie Bestuursrecht plus, 2011*

<sup>66</sup> *Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:26.*

De criteria voor die selectie kunnen worden neergelegd in het wettelijk voorschrift zelf, maar ook in een op grond daarvan vastgesteld plan dat de beleidsprioriteiten aangeeft. Potentiële subsidie-aanvragers zullen bij de inrichting van hun aanvraag rekening moeten kunnen houden met de vastgestelde verdelingsmaatstaven. Daarom is bepaald, dat bij de bekendmaking van het subsidieplafond moet worden vermeld waar die maatstaven zijn neergelegd. Indien de verdelingsregels in het wettelijk voorschrift zelf zijn neergelegd, kan met een verwijzing naar dat voorschrift worden volstaan. In andere gevallen zal (tevens) moeten worden verwezen naar een plan of ander besluit van het bestuursorgaan. Dit impliceert, dat een dergelijk plan of ander besluit uiterlijk gelijk met het subsidieplafond moet worden bekendgemaakt.<sup>67</sup>

Bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren, moeten een kennisgeving doen in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Eventueel kunnen zij de bekendmaking ook in een elektronisch uitgegeven overheidsblad doen of via een ander elektronisch medium, mits dit laatste bij wettelijk voorschrift mogelijk is gemaakt. Een subsidieplafond kan derhalve niet worden bekendgemaakt in bijvoorbeeld een persbericht of een brief of email aan potentiële aanvragers.<sup>68</sup>

## 2.5 Het proces van subsidiëring

In de Awb wordt in afdeling 4.2.3 stilgestaan bij het proces van subsidiëring. De memorie van toelichting<sup>69</sup> stelt dat er wettelijk drie rechtsmomenten van elkaar worden onderscheiden, namelijk:

- **Subsidieverlening:** deze term is gereserveerd voor de beschikking waarbij een subsidie wordt toegekend voor een bepaalde activiteit, die meestal in de toekomst ligt. Hierdoor krijgt de aanvrager een aanspraak op financiële middelen. Hiervoor moeten wel de gesubsidieerde activiteiten worden verricht en moet de aanvrager zich aan de eventueel opgelegde verplichtingen houden.
- **Subsidievaststelling:** dit gaat over de afgegeven beschikking waarbij definitief beslist wordt dat de subsidieaanvrager een subsidie ontvangt. Hiervoor zal in de meeste gevallen vastgesteld moeten worden dat de gesubsidieerde activiteit heeft plaatsgevonden en dat de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd.
- **De uitbetaling van subsidie:** de definitieve betaling vindt plaats nadat de subsidie is vastgesteld. Wel heeft de wetgever expliciet opgenomen dat er voorschotten betaald kunnen worden "indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld [...]"<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> *Memorie van toelichting bij artikel 4:26 van de Algemene wet bestuursrecht*

<sup>68</sup> *Eerlijk zullen wij alles delen ..., Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot, mr. M.J. Jacobs en prof. Mr. W. den Ouden, Jurisprudentie Bestuursrecht plus, 2011*

<sup>69</sup> *PG Awb III, p. 162-183.*

<sup>70</sup> *Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:95 lid 1*

De rekenkamer heeft de uitvoering van de uitbetaling van subsidies niet in haar onderzoek betrokken.

## 2.6 Begrippenkader

In bijlage 4 van dit rapport heeft de rekenkamer een uitgebreid overzicht van alle begrippen en definities opgenomen die ontleend zijn aan wet- en regelgeving, literatuur en nota's van de gemeente Den Haag.



# 3 OPVOLGING RAADSBSLUIT

## 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk staat in het teken van de eerste onderzoeksvraag:

### 1. Heeft het college uitvoering gegeven aan het raadsbesluit?

In bijlage 2 is een kopie van het raadsbesluit opgenomen dat de gemeenteraad op 5 juli 2012 naar aanleiding van het rekenkameronderzoek heeft genomen.<sup>71</sup> Naar aanleiding van het rekenkameronderzoek werd op 5 juli 2012 ook een motie aangenomen waarin de raad het college verzoekt een jaarlijks te publiceren subsidieregister te ontwikkelen.<sup>72</sup> Deze is in bijlage 3 opgenomen. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft de rekenkamer eveneens beoordeeld of het college uitvoering heeft gegeven aan de motie van de raad.

## 3.2 Wijze van opvolging in opzet en praktijk

Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft de rekenkamer het gemeentelijke beleid getoetst aan onderstaande normen 1 t/m 4 uit het normenkader.<sup>73</sup>

1	Het college heeft aan de raad teruggekoppeld hoe opvolging aan het raadsbesluit wordt gegeven.
2	De door het college teruggekoppelde opvolging sluit inhoudelijk aan bij het raadsbesluit en de achterliggende conclusies van de rekenkamer.
3	De door het college teruggekoppelde opvolging is procedureel geïmplementeerd.
4	De procedures betreffende de opvolging worden in de praktijk toegepast.

### Bevinding

Aan twee van de negen onderdelen uit het raadsbesluit en de motie is volledig uitvoering gegeven. Aan vijf onderdelen is gedeeltelijk uitvoering gegeven en aan twee onderdelen is in de praktijk geen uitvoering gegeven.

De koppeling van de subsidies aan concrete beleidsdoelen, het evalueren van subsidies op doeltreffendheid en doelmatigheid, en het betrekken van deze evaluaties in nieuwe subsidieverstrekingen wordt in de praktijk in zeer beperkte mate uitgevoerd.

<sup>71</sup> RIS 247420\_120629, Voorstel van het presidium naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten', aldus besloten in de raadsvergadering van 5 juli 2012

<sup>72</sup> RV61.2012.1, Motie Digitaal openbaar subsidieregister, aangenomen in de gemeenteraad van 5 juli 2012






<sup>73</sup> Bijlage 1: Normenkader

**Toelichting**












In het raadsbesluit heeft de gemeenteraad besloten om in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. Voorts heeft de raad in het raadsbesluit aan het college verzocht om afgeleid van de aanbevelingen van de rekenkamer aan zeven punten uitvoering te geven (zie bijlage 2 voor het volledige raadsbesluit). Daarnaast heeft de raad een motie aangenomen, waarin aan het college het verzoek wordt gedaan om naar aanleiding van het rapport van de rekenkamer aan nog twee punten uitvoering te geven (zie bijlage 2). In tabel 3 is voor de zeven punten uit het raadsbesluit en voor de twee punten uit de motie aangegeven in hoeverre:

- de terugkoppeling van het college aan de raad over de opvolging van het raadsbesluit inhoudelijk aansluit op het raadsbesluit en de achterliggende conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer;
- het besluit van de raad procedureel geïmplementeerd is;
- het besluit van de raad in de praktijk wordt uitgevoerd.




De kleuraanduiding staat voor de mate waarin het raadsbesluit en de motie is opgevolgd.<sup>74</sup>

Tekst uit raadsbesluit en aangenomen motie	Aansluiting terugkoppeling college op besluit	Procedureel geïmplementeerd	In praktijk toegepast
<p><b>Besluit: 1. Bij de inzet van subsidies aan te geven welk beleidsdoel gediend wordt en welk maatschappelijk resultaat beoogd wordt.</b></p> <p>In de praktijk krijgen de beleidsdoelen en het beoogde maatschappelijk resultaat op zeer beperkte schaal een plek in de subsidieregelingen, verordeningen en nota's waarin de regels voor het verstrekken van subsidies zijn vastgelegd.</p>			
<p><b>Besluit: 2. Het subsidiebeleid in de planning- en controlcyclus en in de administratieve organisatie te verankeren.</b></p> <p>Het subsidiebeleid is wel in de programmabegrotingen, maar niet in de programmarekeningen van de planning- en controlcyclus verankerd. In de paragraaf Subsidies van de programmabegrotingen waarin het subsidiebeleid is opgenomen ontbreekt daarbij een overzicht van de algemene beleidsdoelen die de gemeente, naast het doel van de subsidie zelf, met subsidies wil nastreven, zoals bijvoorbeeld anti-discriminatie, social-return of emancipatie.</p>			
<p><b>Besluit: 3. De regels en begrippen van de subsidieverstrekking te uniformeren.</b></p> <p>Door het vaststellen van de Algemene Subsidieverordening en de Model-Subsidieregeling is er in opzet sprake van uniforme regels en begrippen. In de praktijk wordt bij de verstrekking van subsidies eveneens gebruik gemaakt van de Algemene Subsidieverordening en wordt hier ook naar verwezen. Echter, doordat zowel in 2015 als 2016 meer dan de helft van de subsidies niet via een subsidieregeling wordt verstrekt, schiet het uniform hanteren van regels en begrippen toch tekort.</p>			

<sup>74</sup> Groen = volledig, Oranje = beperkt/ ten dele, Rood = niet

Tekst uit raadsbesluit en aangenomen motie	Aansluiting terugkoppeling college op besluit	Procedureel geïmplementeerd	In praktijk toegepast
<p><b>Besluit: 4. Een systeem met een beperkt aantal subsidiearrangementen uit te werken.</b> Het college hanteert een systeem met drie subsidiearrangementen waarmee in de praktijk ook gewerkt wordt.</p>			
<p><b>Besluit: 5. De administratie, controle en evaluatie van de subsidieverstrekking op te zetten conform een stappenplan.</b> Het college heeft een centrale administratie ingericht in de vorm van het Centraal Subsidiebureau en het gemeentebreed toepassen van het workflow systeem ABBA. Voor wat betreft de administratie en controle is, zowel in procedures als in de praktijk gevolg gegeven aan het besluit. De overige punten uit deze aanbevelingen met betrekking tot evaluaties zijn niet in procedures vervat en worden als zodanig ook niet in de praktijk toegepast.</p>			
<p><b>Besluit: 6. Afwegingen bij de subsidieverstrekking gericht te baseren op specifieke informatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidies.</b> De afweging om subsidieverstrekking gericht te baseren op specifieke informatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidies komt nog onvoldoende aan bod. Het college werkt aan een plan van aanpak om de resultaatgerichtheid en het meten van de effecten van subsidies verder vorm te geven. Bij de afweging om subsidies te verstrekken is in de praktijk nauwelijks aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid.</p>			
<p><b>Besluit: 7. De raad over de follow up van het rekenkameronderzoek te informeren in de paragraaf subsidiebeleid bij de begroting 2013-2016.</b> Bij de begroting 2013-2016 en in de programmarekening 2012 is de raad in de paragraaf subsidiebeleid geïnformeerd over de follow-up van het rekenkameronderzoek, maar bleven hierin punten uit het raadsbesluit onder- of onbelicht. In latere begrotingen en programmarekeningen komt de follow-up niet meer aan de orde.</p>			
<p><b>Motie: 1. Een register te ontwikkelen dat van elke subsidie tenminste (een duidelijk, digitale verwijzing naar) informatie verstrekt over:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ de naam van de aanvrager;</li> <li>○ de naam van de regeling;</li> <li>○ het aangevraagde en verleende subsidiebedrag;</li> <li>○ de doelstelling;</li> <li>○ de looptijd;</li> <li>○ de resultaten van de meest recente evaluatie danwel de wijze en het moment waarop geëvalueerd zal worden;</li> <li>○ het begrotingsprogramma en –product waar de subsidie onder valt.</li> </ul> <p>Het college werkt in de praktijk nog aan de vervolmaking van het subsidieregister.</p>			
<p><b>Motie: 2. Dit subsidieregister gemakkelijk vindbaar op de gemeentelijke website te publiceren, minimaal eenmaal per jaar te actualiseren en te streven naar ontsluiting van deze gegevens via <a href="http://denhaagopendata.nl">http://denhaagopendata.nl</a>.</b> Sinds 2012 publiceert de gemeente na afloop van het boekjaar een subsidieregister.</p>			

Tabel 3 *Mate van opvolging van het raadsbesluit en de aangenomen motie*

Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

In de onderstaande alinea's is de opvolging van het raadsbesluit en de motie nader uitgewerkt.

**Besluit: 1. Bij de inzet van subsidies aan te geven welk beleidsdoel gediend wordt en welk maatschappelijk resultaat beoogd wordt.**

*Aansluiting terugkoppeling college op besluit?*

In de Programmabegroting 2013-2016<sup>75</sup>, de Programmarekening 2012<sup>76</sup> en een brief uit 2013 aan de Commissie Bestuur<sup>77</sup> geeft het college aan dat het subsidieproces wordt aangepast, waarbij intern de afspraak is gemaakt om bij de inzet van subsidies het doel en het maatschappelijke effect aan te geven.

De terugkoppeling van het college sluit inhoudelijk goed aan bij het raadsbesluit en de achterliggende conclusies van de rekenkamer. In de bestuurlijke rapportage van het vorige rekenkameronderzoek staat onder andere: "Bij elke verstrekte subsidie dient duidelijk te zijn welk beleidsdoel er aan ten grondslag ligt, wat het beoogde maatschappelijke effect is en wat en hoe de gesubsidieerde activiteiten daaraan bijdragen".<sup>78</sup> Het college geeft in de hiervoor genoemde stukken aan dat dit intern (verder) geïmplementeerd wordt.

*Procedureel geïmplementeerd?*

De nieuwe subsidieverordening, de Algemene Subsidieverordening Den Haag 2014<sup>79</sup> (ASV) en de daaraan gelieerde Model-Subsidiereregelingen 2014 en 2015<sup>80</sup> bieden het procedurele kader voor het vastleggen van de bij de inzet van subsidies gediende beleidsdoelen en het beoogde maatschappelijke resultaat. In de toelichting bij de subsidiereregeling moet bijvoorbeeld worden toegelicht waarom subsidie het geëigende instrument is gegeven het beleidsdoel.<sup>81</sup> Daarnaast zijn in de ASV en de Model-Subsidiereregelingen artikelen opgenomen die (indirect) eisen stellen aan het definiëren van onder andere het maatschappelijk resultaat en het beleidsdoel.<sup>82</sup> Meer achtergrond en bevindingen over de ASV en de Model-Subsidiereregelingen zijn te vinden in paragraaf 4.2.

*In de praktijk toegepast?*

In paragraaf 6.2 zijn de regels voor het verlenen van subsidie beoordeeld aan de hand van norm 8, 9 en 11.

Deze paragraaf laat zien dat in het merendeel van de subsidiereregelingen en nota's

<sup>75</sup> Programmabegroting 2013-2016 (2013, RIS 251740, pagina 218 ev)

<sup>76</sup> Programmarekening 2012 (2012, RIS 258294, pagina 276)

<sup>77</sup> Brief van de wethouder van Financiën en Stadsbeheer, onderwerp: Subsidies (2013, RIS 263427)

<sup>78</sup> Van uitgaven naar uitkomsten - Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstreking in 2009, Rekenkamer Den Haag (2011, RIS 181562)




<sup>79</sup> Collegebesluit Invoering algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (RIS 273752)

<sup>80</sup> Model subsidiereregeling Den Haag 2014 (RIS 273752) en Collegebesluit Model-Subsidiereregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

<sup>81</sup> Collegebesluit Model-Subsidiereregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

<sup>82</sup> Gemeente Den Haag, 'Algemene subsidieverordening Den Haag 2014' (art. 8.2, art. 11, art. 20), 1-7-2014, 23-09-2016, en 25-11-2016. Collegebesluit Model-Subsidiereregeling Den Haag 2015 (RIS 284261).



Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

waarin de regels voor het verstrekken van subsidies zijn vastgelegd geen expliciete koppeling wordt gelegd tussen het doel van de subsidieverstrekking en de doelen in het overkoepelende beleid (het beoogde maatschappelijke effect). De doelen en prestaties zijn daarbij nauwelijks SMART geformuleerd en voor een beperkt deel van de subsidies zijn de doelen en prestaties samenhangend geformuleerd.

## **Besluit: 2. Het subsidiebeleid in de planning- en controlcyclus en in de administratieve organisatie te verankeren.**

### *Aansluiting terugkoppeling college op besluit?*

In het rapport 'Van uitgaven naar inkomsten' gaf de rekenkamer aan het wenselijk te vinden dat er op hoofdlijnen een overzicht is van het beleid dat met subsidies wordt nageleefd. Hierbij is aangegeven dat dit kon via een nota Subsidiebeleid of een eenvoudigere optie zoals een vaste paragraaf Subsidies in de programmabegroting en de programmarekening. Een dergelijk beleid bevat een visie op de inzet van het instrument en eventueel ook een aantal beleidsregels waarmee naast de doelen van de subsidies zelf ook algemenere beleidsdoelen worden nagestreefd, zoals bijvoorbeeld de versterking van de sociale infrastructuur, maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen en duurzaamheid. Binnen de gemeente Den Haag stelde namelijk alleen de dienst OCW via het Uitvoeringsvoorschrift Subsidies (UVS) aanvullende beleidsdoelen aan subsidies, zoals democratisering, anti-discriminatie en emancipatie.<sup>83</sup>

Op 14 maart 2012 werd in de commissie Bestuur aan het college gevraagd een reactie op het conceptdictum van het raadsvoorstel te geven dat het presidium naar aanleiding van het rekenkameronderzoek had opgesteld. In haar reactie op het conceptdictum<sup>84</sup> gaf het college aan dat het met betrekking tot dit besluit overwoog om een paragraaf subsidiebeleid in de begroting op te nemen waarin bijvoorbeeld op hoofdlijnen zou worden aangegeven welke evaluaties er in de komende periode voorzien zijn en waarna hierover in de jaarrekening zou worden gerapporteerd. Voor wat betreft het onderwerp 'administratieve organisatie' gaf het college aan dat dit onderwerp beter past onder besluit II.3 en II.4.

Wanneer de terugkoppeling van het college getoetst wordt op de inhoudelijke aansluiting bij het raadsbesluit, blijkt de opvolging goeddeels te voldoen aan het raadsbesluit.

### *Procedureel geïmplementeerd en in de praktijk toegepast?*

Vanaf het uitkomen van de Programmabegroting 2013-2016<sup>85</sup> (najaar 2012) maakt de paragraaf Subsidies onderdeel uit van de programmabegrotingen en voor de boekjaren 2012 en 2013 ook van de programmarekeningen (zie tabel 4).

<sup>83</sup> RIS 181562 Van uitgaven naar inkomsten, Rekenkamer Den Haag, december 2011, pag. 20

<sup>84</sup> RIS 248370 Reactie op concept dictum inzake rekenkameronderzoek subsidies, college van B&W, 2012

<sup>85</sup> Programmarekening 2012 (2012, RIS 258294, pagina 276)

Jaar	Programmabegroting	Programmarekening
2011	Niet	Niet
2012	Niet	Wel
2013	Wel	Wel
2014	Wel	Niet
2015	Wel	Niet
2016	Wel	Niet
2017	Wel	Niet beschikbaar

Tabel 4 *Overzicht in welke programmabegrotingen en -rekeningen een paragraaf Subsidies is opgenomen*

Vanaf de programmarekening 2014 maakt de paragraaf subsidie geen onderdeel meer uit van de jaarrekening.<sup>86</sup> Dit betekent dat vanaf april 2015 het subsidiebeleid wel in het planningsgedeelte maar niet in het controlegedeelte van de planning- en controlcyclus is verankerd en dat met deze indeling niet wordt voldaan aan artikel 26 uit de BBV waarin wordt gesteld dat het jaarverslag de paragrafen bevat die in de begroting zijn opgenomen.<sup>87</sup> In de programmarekening 2014 is nog wel informatie over het subsidiebeleid opgenomen als onderdeel van 'Programma overstijgende processen'.<sup>88</sup> Vanaf de programmarekening 2015 ontbreekt ook deze informatie.<sup>89</sup>

Wanneer de opvolging inhoudelijk wordt vergeleken met de achterliggende conclusies van het rekenkamerrapport (waarmee de raad in haar raadsbesluit heeft ingestemd), blijkt de aansluiting minder goed te zijn. Een overzicht van algemene beleidsdoelen die de gemeente met subsidies nastreeft, zoals bijvoorbeeld anti-discriminatie, social-return of emancipatie is in de paragraaf Subsidies niet opgenomen. In de paragraaf Subsidies wordt als algemeen beleidsdoel alleen het Beleid Topinkomens genoemd.




In de administratieve organisatie biedt de ASV en de Model-Subsidieregeling 2015 wel aangrijpingspunten om bij de verstrekking van subsidies op algemene beleidsdoelen te sturen. In de Model-Subsidieregeling 2015 is bijvoorbeeld opgenomen dat in de subsidieregeling een social return-verplichting kan worden opgenomen. Op andere plekken, variërend van collegebrieven tot moties, zijn eveneens algemene beleidsdoelen geformuleerd waar bij de verstrekking van subsidies op gestuurd kan worden (zie ook paragraaf 4.2.3). Deze (beleids)inhoudelijke keuzes zijn echter versnipperd vastgelegd. Meer achtergrond en bevindingen hierover zijn te vinden in hoofdstuk 4.

<sup>86</sup> *Programmarekening 2014 (21 april 2015) en Programmarekening 2015 (16 april 2016)*

<sup>87</sup> *BBV, artikel 26*

<sup>88</sup> *Programmarekening 2014 (21 april 2015)*

<sup>89</sup> *Programmarekening 2015 (16 april 2016) en Programmarekening 2016 (18 april 2017)*

Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

### Besluit: 3. De regels en begrippen van de subsidieverstrekking te uniformeren.

#### *Aansluiting terugkoppeling college op besluit?*




Het college geeft in april 2013 in de Programmarekening 2012<sup>90</sup> aan dat de gemeentelijke subsidieprocessen geïuniformeerd zullen worden. In september 2013 gaat het college in een brief aan de Commissie Bestuur<sup>91</sup> specifiek in op de uniformering en standaardisering onder het motto één gemeente, uniforme regels, één kader. Zo kondigt het college onder andere een nieuwe subsidieverordening aan die inhoudelijker en dwingender van opzet zal zijn, met een gemeentebreed begrippenkader, gemeentebrede regelgeving en een gemeentebreed format voor een modelsubsidiebeschikking. De terugkoppeling van het college komt in hoge mate overeen met zowel het raadsbesluit als de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer waarmee de raad heeft ingestemd.

#### *Procedureel geïmplementeerd?*

In het voorstel van het college inzake de Algemene Subsidieverordening Den Haag 2014<sup>92</sup> geeft het college eveneens aan dat de ASV dwingender is om tot meer stroomlijning en meer uniformiteit in het subsidieproces te komen. Aan deze ASV heeft het college ook een Model-Subsidieregeling<sup>93</sup> gekoppeld. Hiermee is het raadsbesluit in procedures geïmplementeerd.

#### *In de praktijk toegepast?*

In de praktijk wordt bij de verstrekking van subsidies gebruik gemaakt van de ASV en wordt hier ook naar verwezen. Echter, na een eerdere toename van het aantal verleningen via een subsidieregelingen of specifieke subsidieverordening van 2014 (10%) naar 2015 (46%), wordt zowel in 2015 als 2016 (44%) meer dan de helft van de het totale subsidiebedrag uit het subsidieregister niet via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening verstrekt. Hierdoor schiet het uniform hanteren van regels en begrippen toch tekort. Meer achtergrond en bevindingen hierover zijn te vinden in paragraaf 5.3, paragraaf 6.4 en paragraaf 7.3.

Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

### Besluit: 4. Een systeem met een beperkt aantal subsidiearrangementen uit te werken.

#### *Aansluiting terugkoppeling college op besluit?*

De rekenkamer stelde in haar vorige rapportage dat wanneer de gemeente zou gaan werken met een aantal eenduidige (aan bedragen en/of andere indicatoren gekoppelde) subsidiearrangementen, er eenvoudig gradaties van sturing, controle en verantwoording onderscheiden konden worden. De dienst OCW van de gemeente Den Haag maakte destijds onderscheid in zes subsidievormen, waarvan in de praktijk voornamelijk de waarderings-, budget- en exploitatiesubsidie werden toegepast. Die drie subsidievormen verschilden in de mate van sturing, controle en administratieve verplichtingen die de gemeente oplegde aan de ontvanger.

Dit systeem zou uitgewerkt kunnen worden in een beperkt aantal

<sup>90</sup> Programmarekening 2012 (2012, RIS 258294, pagina 276)

<sup>91</sup> Brief van de wethouder van Financiën en Stadsbeheer, onderwerp: Subsidies (2013, RIS 263427)

<sup>92</sup> Voorstel van het college inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (2014, RIS 269133)

<sup>93</sup> Model subsidieregeling Den Haag 2014 (2014, RIS 273752)

subsidiearrangementen (waarvan alleen gemotiveerd mag worden afgeweken). Bijvoorbeeld bij grote subsidies (maat L) waarop de gemeente veel invloed wil houden, zouden regelmatige voortgangscntroles en een jaarlijkse effectevaluatie het uitgangspunt kunnen worden. Bij middelgrote subsidies (maat M) zou gewerkt kunnen worden met een tussentijdse controle, jaarlijks een globale toets op prestaties en tweejaarlijks of steekproefsgewijs een evaluatie van de effectiviteit. Bij kleine subsidies (maat S) zou veelal volstaan kunnen worden met verlening en vaststelling ineens, en bijvoorbeeld steekproefsgewijze controle op het effect.<sup>94</sup>

In de Programmabegroting 2013-2016<sup>95</sup> geeft het college de intentie aan om nieuwe subsidiearrangementen te ontwikkelen, waarbij het stappenplan uit het eerdere rekenkamerrapport<sup>96</sup> als basis zal dienen. In het collegebesluit<sup>97</sup> naar aanleiding van een evaluatie van de Haagse Kaderverordening Subsidieverstrekking<sup>98</sup> besluit het college om de uitvoering, harmonisatie en juridische kwaliteit van het subsidieproces te verbeteren door onder andere subsidiearrangementen in te voeren.

De terugkoppeling van het college sluit inhoudelijk aan bij het raadsbesluit en de achterliggende conclusies van de rekenkamer.

#### *Procedureel geïmplementeerd?*

In het raadsvoorstel van het college om de ASV<sup>99</sup> vast te stellen worden drie subsidiearrangementen gepresenteerd. Hiermee is ook sprake van procedurele implementatie van het raadsbesluit.

#### *In de praktijk toegepast?*

In de praktijk blijkt ook dat deze procedures gevolgd worden. Zie voor meer achtergrond en bevindingen hierover paragraaf 8.2.

### **Besluit: 5. De administratie, controle en evaluatie van de subsidieverstrekking op te zetten conform een stappenplan.**

#### *Aansluiting terugkoppeling college op besluit?*

De rekenkamer heeft in haar rapport opgenomen dat het uniform administreren, controleren en evalueren op basis van vooraf gestelde criteria en momenten de volgende stappen vergt:

1. Maak een deugdelijke subsidieadministratie. Het is aan te bevelen dat het subsidiesysteem ABBA gemeentebreed wordt gehanteerd en daar waar nodig wordt aangepast. Dit leidt tot een overzichtelijke registratie van aantallen verstrekte subsidies, ontvangers en bedragen en maakt het eenvoudig

<sup>94</sup> Van uitgaven naar uitkomsten. Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009 (2011, RIS 181562)




<sup>95</sup> Programmabegroting 2013-2016 (2013, RIS 251740, pagina 218 ev)

<sup>96</sup> Van uitgaven naar uitkomsten. Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009 (2011, RIS 181562)

<sup>97</sup> Collegebesluit instemming aanbevelingen uit evaluatie HKS (2013, RIS 259740)

<sup>98</sup> De HKS op peil? Evaluatie Haagse Kaderverordening Subsidieverstrekking (2013, RIS 259740)

<sup>99</sup> Voorstel van het college inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (2014, RIS 269133)

Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

subsidieoverzichten te genereren. Gunstig neveneffect is dat personen of organisaties geen vergelijkbare aanvragen bij verschillende diensten kunnen indienen ('shoppen').

2. Hanteer als vuistregel dat (conform artikel 16 van de Haagse Kaderverordening Subsidieverstreking) tenminste eens per vier jaar wordt getoetst of subsidies, die op jaarbasis worden verleend, rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn, en bespreek deze bevindingen in de gemeenteraad. Voor specifieke subsidies en subsidievormen kunnen op de categorie toegesneden evaluatieafspraken worden gemaakt.
3. Gebruik de lessen van evaluaties voor nieuwe subsidietrajecten.
4. Verleen een herhaalde subsidieaanvraag (of verleng een bestaande subsidieverstreking) pas nadat gecontroleerd is of deze geëvalueerd is of had moeten worden. Gebruik de informatie uit de evaluatie voor de afweging over de aanvraag en vervolgens ook voor de subsidieafspraken.
5. Evalueer ook regelmatig het subsidieverleningsproces (en eventueel het subsidiebeleid), bij voorkeur in samenspraak met een aantal ontvangers.

In haar reactie op het conceptdictum van het raadsvoorstel naar aanleiding van de eerdere rekenkamerrapportage<sup>100</sup> geeft het college aan dat het het raadsbesluit zal uitvoeren, maar dat het wel de vrijheid zal nemen om het door de rekenkamer gepresenteerde stappenplan, afhankelijk van het betreffende subsidiearrangement, eventueel aan te passen. Ook in de programmarekening 2012<sup>101</sup> komt het college kort terug op het stappenplan, waarbij wordt aangegeven dat het stappenplan van de rekenkamer met name als referentiekader zal dienen.

Hoewel het college aangeeft het stappenplan als referentiekader te gaan gebruiken, geeft het college alleen een terugkoppeling aan de raad over het opzetten van een deugdelijke subsidieadministratie<sup>102</sup> en het hanteren van subsidiearrangementen voor de controle (zie toelichting bij besluit 4). Over het evalueren van subsidies geeft het college geen specifieke terugkoppeling aan de raad.

#### *Procedureel geïmplementeerd?*

Het college heeft een centrale administratie ingericht in de vorm van het Centraal Subsidiebureau (CSb) en het gemeentebreed toepassen van het workflow systeem ABBA. Hiermee is sprake van een uniform verlenings- en vaststellingsproces. Per 1 januari 2015 is het CSb formeel van start gegaan. Het CSb heeft een tweeledige taak. Zo heeft het de uitvoerende rol in het hele subsidieproces, met uitzondering van de inhoudelijke beoordeling (dit blijft een decentrale afweging). Daarnaast heeft het CSb een interne kennis- en adviesfunctie.<sup>103</sup>




Voor wat betreft de administratie en controle is, zowel in procedures als in de praktijk, sprake van het uitvoeren van dit besluit. Het onderdeel uit het raadsbesluit dat betrekking heeft op het evalueren van subsidies is niet in procedures vervat.

<sup>100</sup> Reactie op concept dictum inzake rekenkameronderzoek subsidies (2012, RIS 248370)

<sup>101</sup> Programmarekening 2012 (2012, RIS 258294, pagina 276)

<sup>102</sup> Brief van de wethouder van Financiën en Stadsbeheer, onderwerp: Subsidies (2013, RIS 263427)

<sup>103</sup> Subsidieregister en afdoening motie 79 Subsidieregister, 21 april 2015 (RIS 282089). Brief college, onderwerp: Subsidieregister en doeltreffendheid subsidieverlening en tevens afdoening motie M79 (8 december 2015, RIS 289665)

Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat het een bewuste keuze is geweest om met betrekking tot dit besluit van de raad een splitsing aan te brengen tussen administratie en controle enerzijds en evaluaties anderzijds. Administratie en controle is zodoende bij het CSb belegd en het punt evaluaties is door de ambtelijke organisatie uitgewerkt als onderdeel van besluit 6.<sup>104</sup>

#### *In de praktijk toegepast?*

In de praktijk worden subsidies slechts in beperkte mate geëvalueerd. Meer achtergrond en bevindingen hierover zijn te vinden in hoofdstuk 9.

#### **Besluit: 6. Afwegingen bij de subsidieverstrekking gericht te baseren op specifieke informatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de subsidies.**

##### *Aansluiting terugkoppeling college op raadsbesluit?*

In haar reactie op het conceptdictum van het raadsvoorstel naar aanleiding van de eerdere rekenkamerrapportage<sup>105</sup> geeft het college aan van plan te zijn om de afweging bij subsidieverstrekking gericht te baseren op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidies, waarbij volgens het college niet alleen de resultaten uit voorgaande jaren relevant zijn, maar ook informatie die uit beleidsevaluaties naar voren komt. Wel merkt het college op dat al toegekende subsidies om juridische redenen niet herzien worden.

Tot december 2015 gaat het college in de verdere informatievoorziening aan de gemeenteraad niet meer specifiek in op dit onderdeel van het raadsbesluit. Wel wordt in onder andere de programmarekening 2012<sup>106</sup> aangegeven dat in het digitale subsidieregister dat de gemeente jaarlijks publiceert, in de toekomst ook cijfers over de doelmatigheid van verstrekte subsidies worden opgenomen, waarbij wordt opgemerkt dat daarvoor eerst werkbare definities opgesteld moeten worden en afspraken over de aan te leveren informatie moeten worden gemaakt. In een brief van april 2015 over het subsidieregister geeft het college met betrekking tot de verwerking van evaluaties in het subsidieregister aan, 2015 te willen gebruiken om de wijze van ontsluiting van de informatie uit het register nader onder de loep te nemen. Het college wil daarbij graag met de raad in gesprek blijven over de optimale mix van informatievoorziening, transparantie en inzicht.<sup>107</sup>

Zonder te verwijzen naar het raadsbesluit gaat het college in december 2015 in een brief aan de raad wel in op dit onderdeel van het besluit. Het college geeft aan dat binnen de dienst OCW gewerkt wordt met het project 'verbeteren resultaatgerichtheid van subsidies'. Hierbij zou stelselmatig aandacht zijn voor de vraag hoe de resultaatgerichtheid bij subsidieverlening op onderdelen verder kan worden verbeterd. Onderdeel van het project is een intensieve training van medewerkers. In 2016 zouden de ervaringen verder worden uitgediept en breder worden uitgerold op

<sup>104</sup> Interview ambtelijke organisatie, 9 mei 2017

<sup>105</sup> Reactie op concept dictum inzake rekenkameronderzoek subsidies (2012, RIS 248370)

<sup>106</sup> Programmarekening 2012 (2012, RIS 258294, pagina 276)

<sup>107</sup> Brief college: Subsidieregister en afdoening motie 79 Subsidieregister (2015, RIS 282089)

beleidsterreinen binnen alle programma's waar het instrument van subsidie wordt ingezet.<sup>108</sup>

De terugkoppeling van het college sluit inhoudelijk ten dele aan op het raadsbesluit en de achterliggende conclusies van de rekenkamer. De rekenkamer stelde in haar rapportage dat de gemeente door het ontbreken van een gemeentebreed overzicht en door tekortschietende evaluaties moeilijk afwegingen kan maken over het voortzetten of intrekken van specifieke subsidies. Het college geeft geen nadere concretisering op welke wijze informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid wordt verkregen en hoe dit wordt betrokken in de afweging bij toekomstige subsidieverstrekingen.

#### *Procedureel geïmplementeerd?*

Het besluit van de raad is, in de vorm van de ASV en de Model-Subsidieregeling 2015, ten dele in procedures vervat. De ASV en de Model-Subsidieregeling 2015 bieden namelijk op beperkte schaal handvatten voor het bepalen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid. Dit gaat met name over doelmatigheid en doeltreffendheid in relatie tot individuele subsidieverstrekingen en niet zo zeer op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid. Zie voor meer achtergrond en bevindingen hierover paragraaf 3.4. Voorts blijkt ook dat het college nog bezig is met de uitwerking van dit besluit in (gemeentebrede) procedures. In de paragraaf Subsidies in de programmabegroting 2016-2019 (van november 2015) wordt namelijk gemeld dat er gewerkt wordt aan een plan van aanpak om de resultaatgerichtheid en het meten van de effecten van subsidies verder vorm te geven. Daarnaast wordt gemeld dat hiermee een begin zal worden gemaakt in 2016 door subsidieverlening binnen het beleidsterrein welzijn meer evalueerbaar te formuleren.<sup>109</sup>

#### *In de praktijk toegepast?*




Het CSb geeft in oktober 2016 aan dat voor bijna iedere subsidieverlening een verantwoording binnenkomt (uitzondering: waarderingssubsidies waar in beginsel geen inhoudelijk en financieel verslag gevraagd wordt) en dat die verstrekte subsidie voor die specifieke ontvanger financieel en inhoudelijk wordt beoordeeld; financieel door het CSb, inhoudelijk door de beleidsafdeling. De verstrekking is bijna altijd ten hoogste voor één jaar en de evaluatie kan consequenties hebben voor de verstrekking van de subsidie in de daaropvolgende jaren. Of het evalueren van de subsidieverstreking op het niveau van de subsidieregelingen of beleidsnota's op structurele basis gebeurt is onbekend bij het CSb.<sup>110</sup>

Uit de analyses van de rekenkamer blijkt eveneens dat er nog zeer beperkt aandacht is voor doelmatigheid en doeltreffendheid bij de inzet van het subsidie-instrument en bij subsidieverstrekingen. Zie voor meer achtergrond en bevindingen hierover paragraaf 6.2 en paragraaf 6.3.

<sup>108</sup> Brief college: Subsidieregister en doeltreffendheid subsidieverlening en tevens afdoening motie M79 (2015, RIS 289665)

<sup>109</sup> Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2016-2019', 5 november 2015 (RIS 285871).

<sup>110</sup> Interview ambtelijke organisatie, 18 oktober 2016

Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

## **Besluit: 7. De raad over de follow up van het rekenkameronderzoek te informeren in de paragraaf subsidiebeleid bij de begroting 2013-2016**

### *Aansluiting terugkoppeling college op besluit?*

Het college geeft in zijn reactie op de eerdere rekenkamerrapportage<sup>111</sup> aan dat het de raad (naast de al bestaande beleidsnota's en voortgangsrapportages) zal informeren door middel van een paragraaf subsidiebeleid in de begroting. In de Programmabegroting 2013-2016 heeft het college een paragraaf Subsidiebeleid opgenomen, waarin het aangeeft dat deze paragraaf gebruikt zal worden om nader in te gaan op de wijze waarop het college de follow-up vorm wil geven. Voor de organisatie van de follow-up zijn afspraken gemaakt in het gemeentelijke managementteam.<sup>112</sup>

De terugkoppeling van het college in de Programmabegroting 2013-2016 sluit inhoudelijk slechts in beperkte mate aan bij het raadsbesluit. In de paragraaf Subsidies volgt het college niet de structuur van het raadsbesluit en richt het zich met name op recente ontwikkelingen op het gebied van gemeentelijke subsidies. Hierdoor blijven punten uit het raadsbesluit onder- of onbelicht.




### *Procedureel geïmplementeerd en in de praktijk toegepast?*

In de paragraaf subsidiebeleid bij de begroting 2013-2016 gaf het college aan dat de follow-up van het rekenkameronderzoek in september 2014 afgerond zou zijn. In april 2013 volgt een tweede follow-up in de programmarekening 2012.<sup>113</sup> Hierin is in de paragraaf Subsidiebeleid – voor het eerst onder het kopje 'Rekenkamerrapport Subsidies' – informatie te vinden over de follow-up waarbij een koppeling wordt gemaakt met onderdelen uit het raadsbesluit. In de paragrafen subsidies in de daaropvolgende programmabegrotingen en programmarekeningen is dit kopje niet meer opgenomen. De raad wordt in deze programmabegrotingen en programmarekeningen geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gemeentelijk subsidievlak zonder daarbij specifiek te verwijzen naar het genomen raadsbesluit. Ook wordt door het college niet meer ingegaan op het eerder gemelde moment van afronding van de follow-up in september 2014.<sup>114</sup>

## **Motie: 1. Een register te ontwikkelen dat van elke subsidie tenminste (een duidelijk, digitale**

### **verwijzing naar) informatie verstrekt over:**

- **de naam van de aanvrager;**
- **de naam van de regeling;**
- **het aangevraagde en verleende subsidiebedrag;**
- **de doelstelling;**
- **de looptijd;**
- **de resultaten van de meest recente evaluatie danwel de wijze en het moment waarop geëvalueerd zal worden;**
- **het begrotingsprogramma en –product waar de subsidie onder valt.**

Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

<sup>111</sup> Reactie op concept dictum inzake rekenkameronderzoek subsidies (2012, RIS 248370)

<sup>112</sup> Programmabegroting 2013-2016 (2012, RIS 251740, pagina 218-219)

<sup>113</sup> Programmarekening 2012, 16 april 2013 (RIS258294)

<sup>114</sup> Programmabegroting 2014-2017, Programmabegroting 2015-2018, Programmabegroting 2016-2019, Programmarekening 2013.



### *Aansluiting terugkoppeling college op besluit?*

Nog vóór het moment waarop de raad de motie aanneemt geeft het college al blijk van het voornemen om een subsidieregister te publiceren. In een brief aan de raad van 17 april 2012 staat dat een overzicht van toegekende subsidies jaarlijks op internet gepubliceerd zal gaan worden.<sup>115</sup> Op 5 december 2013 informeert het college de raad over de afdoening van de motie. Het college geeft aan gelijktijdig met de concernjaarrekening de subsidieverstrekingen van 2012 op te nemen in een digitaal register met een onderverdeling naar begrotingsprogramma en begrotingsproducten. Voorts geeft het college aan dat het jaar 2013 gebruikt wordt “om het subsidieregister verder uit te bouwen naar de componenten zoals in de motie gesteld”.<sup>116</sup> Het college heeft de raad geïnformeerd over de uitvoering van de motie en deze terugkoppeling sluit inhoudelijk ook aan bij de motie. De commissie Bestuur beschouwt de motie hiermee als afgedaan.<sup>117</sup>

### *Procedureel geïmplementeerd en in de praktijk toegepast?*

Sinds het voorjaar van 2013 kent de gemeente Den Haag daadwerkelijk een subsidieregister en sindsdien zijn de subsidieregisters over de jaren 2012, 2013, 2014 en 2015 gepubliceerd.<sup>118</sup> In het subsidieregister zijn niet alle onderdelen opgenomen waarover het college volgens de raad minimaal informatie zou moeten verstrekken. Zo ontbreken in het register de resultaten van de meest recente evaluaties dan wel de wijze en het moment waarop geëvalueerd zal worden. De ervaringen met de subsidieregisters over 2012 en 2013 waren voor de raad aanleiding om op 13 november 2014 een nieuwe motie aan te nemen.<sup>119</sup> Hierin wordt geconstateerd dat de aan de subsidies gekoppelde doelstellingen te algemeen verwoord zijn en daarmee niet zijn te toetsen op doelmatigheid. De raad verzoekt het college om met een nadere concretisering van de doelstellingen te komen en in een brief uit te werken hoe evaluaties van subsidies worden gemeten, gevolgd en verwerkt in het register. Het college geeft in april 2015 aan dat deze wens van de raad ten koste zou gaan van de inzichtelijkheid en leesbaarheid van het register. Ook wordt aangegeven dat het register stap voor stap verder zal worden vervolmaakt.<sup>120</sup> Zo zijn in het subsidieregister 2015 alle subsidies voorzien van de doelstelling waarvoor de subsidie is verleend<sup>121</sup> en geeft het college eind 2015 aan dat in 2017 nogmaals het subsidieregister 2015 zal worden gepubliceerd en dat daarin ook de definitieve toekenningen worden opgenomen. Met de publicatie van het subsidieregister 2016 is aan deze toezegging gestalte gegeven.<sup>122</sup> Voorts geeft het college aan dat een start wordt gemaakt met het overzichtelijker maken van het subsidieregister. Met het toenemen van het aantal jaren en de getoonde informatie wordt het namelijk lastig om verbanden te leggen.

<sup>115</sup> *Reactie op concept dictum inzake rekenkameronderzoek subsidies (2012, RIS 248370)*

<sup>116</sup> *Digitaal openbaar subsidieregister, 5 december 2012 (RIS 254776).*

<sup>117</sup> *Verslag van de commissie Bestuur van 16 januari 2013 (RIS 256581)*




<sup>118</sup> *Gemeente Den Haag, Subsidieregister (<http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Subsidieregister.htm>)*

<sup>119</sup> *M.79, Motie subsidieregister, 13 november 2014 (RIS 278369)*

<sup>120</sup> *Subsidieregister en afdoening motie 79 Subsidieregister, 21 april 2015 (RIS 282089)*

<sup>121</sup> *Subsidieregister 2015, maart 2016 (RIS 293744)*

<sup>122</sup> <https://subsidieregister.denhaag.nl/>

Aansluiting terugkoppeling college op besluit	
Procedureel geïmplementeerd	
In praktijk toegepast	

Het college wil dit samen met de Haagse Hogeschool met behulp van eventuele open data-oplossingen verbeteren.<sup>123</sup>

Het college werkt in de praktijk nog aan de vervolmaking van het subsidieregister. Ten aanzien van het wel/niet opnemen van de uitkomsten van evaluaties merkt de rekenkamer op dat in de Awb is opgenomen dat het college eens in de vijf jaar verslag dient uit te brengen over de effectiviteit van alle subsidies die onder de algemene subsidieverordening en/of een specifieke subsidieverordening van de gemeente vallen.<sup>124</sup> In de praktijk worden deze evaluaties echter niet uitgevoerd (zie paragraaf 9.3). De Commissie Bestuur heeft op 11 mei 2017 besloten om het voorstel van het college om de motie van de raad als afgedaan te beschouwen aan te houden en deze te betrekken bij de behandeling van de Programmarekening 2016 in de Commissie Bestuur op 15 juni 2017.<sup>125</sup>

Meer achtergrond en bevindingen over het subsidieregister zijn te vinden in hoofdstuk 5.

**Motie: 2. Dit subsidieregister gemakkelijk vindbaar op de gemeentelijke website te publiceren, minimaal eenmaal per jaar te actualiseren en te streven naar ontsluiting van deze gegevens via <http://denhaagopendata.nl>.**

Het subsidieregister is gemakkelijk te vinden op de gemeentelijke website <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Subsidieregister.htm> en eveneens als databestand beschikbaar via het open data platform <https://denhaag.dataplatform.nl/> van de gemeente.

<sup>123</sup> Brief college, onderwerp: Subsidieregister en doeltreffendheid subsidieverlening en tevens afdoening motie M79 (8 december 2015, RIS 289665)

<sup>124</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:24

<sup>125</sup> [https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den\\_Haag?session=10264](https://c.connectedviews.com/05/SitePlayer/Den_Haag?session=10264)

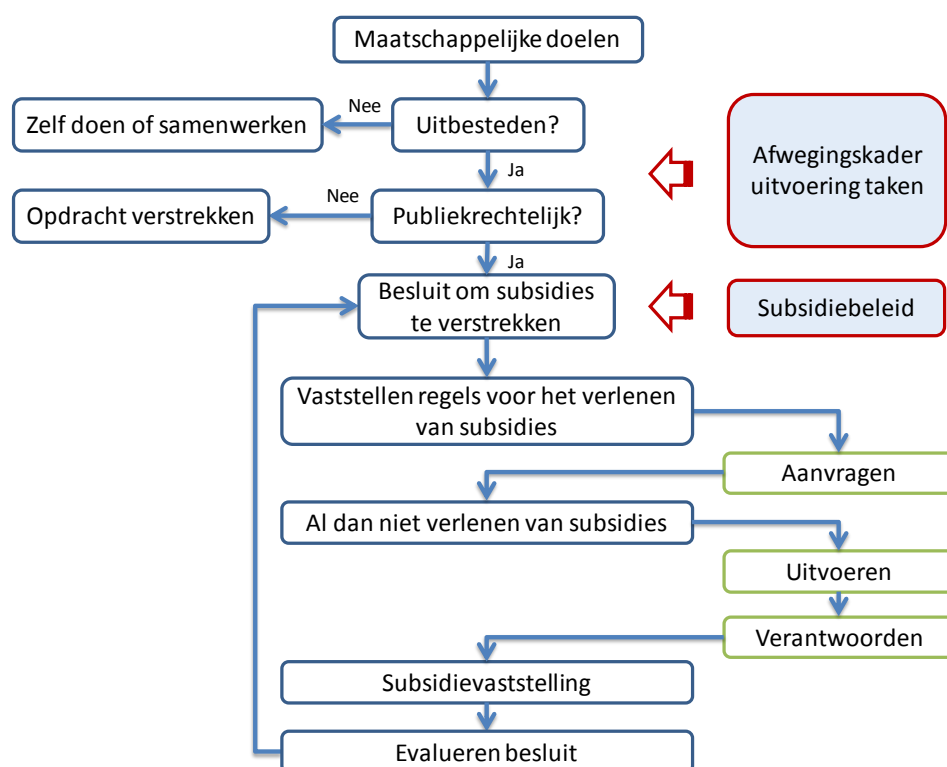
# 4 SUBSIDIEBELEID

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag:

### 2. Is het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig?

Deze vraag heeft betrekking op het afwegingskader en het subsidiebeleid van de gemeente dat gebruikt wordt voorafgaand aan het besluit om subsidies te verstrekken (zie figuur 2).



Figuur 2 Schematische weergave van het subsidiebeleid in het subsidieproces (blauw gemarkeerd).

## 4.2 De door de gemeente gehanteerde definities

De rekenkamer heeft beoordeeld of de gemeente een correcte definitie hanteert voor het begrip subsidie. Voor de beoordeling zijn de normen 5 en 6 gebruikt.

5	De raad heeft algemene kaders vastgesteld waarin correct onderscheid tussen subsidies en andere aanspraken op financiële middelen wordt gemaakt en waarin de definities van subsidies en subsidieregelingen helder zijn vastgelegd.
6	De kaders omvatten een eenduidig onderscheid in de verschillende soorten subsidies.

## Bevinding

In het subsidiebeleid van de gemeente is geen toelichting op de definitie van het begrip subsidies opgenomen. Ook het onderscheid tussen subsidies en andere aanspraken op financiële middelen is niet nader toegelicht. In het beleid ontbreken concrete handvatten welke categorieën van financiële verstrekkingen er wel of niet tot subsidies gerekend moeten worden. De gemeente beschikt niet over een uitgewerkt afwegingskader waarmee de gemeentelijke organisatie kan bepalen op welke wijze de gemeentelijk taken uitgevoerd kunnen worden.

In de ASV en de toelichting op de Model-Subsidieregeling heeft de gemeente de term subsidieregeling helder uitgewerkt. Daarnaast is ook de onderverdeling van de gemeente in waarderingssubsidies, exploitatiesubsidies en budgetsubsidies helder uitgewerkt. Voor het toezicht heeft de gemeente een indeling gemaakt in drie soorten subsidiearrangementen, die eveneens helder zijn uitgewerkt.

In het subsidiebeleid wordt niet ingegaan op de categorieën van subsidies waarvoor specifieke wettelijke verslagleggingseisen gelden.

## Toelichting

Het algemene subsidiebeleid van de gemeente Den Haag is in de volgende documenten vastgelegd:

1. de Algemene Subsidieverordening Den Haag 2014 (ASV);<sup>126</sup>
2. het Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015;<sup>127</sup>
3. de Programmabegroting.<sup>128</sup>

## Definitie en toelichting op het begrip subsidies

In het algemene beleid van de gemeente Den Haag is geen nadere uitwerking van het begrip subsidies opgenomen. In de Model-Subsidieregeling 2015 is een beslisboom opgenomen waarmee een afweging kan worden gemaakt tussen opdrachtverlening, subsidiëring en sponsoring.<sup>129</sup> Het onderscheid tussen opdrachtverlening en subsidiëring is in dit document echter nauwelijks uitgewerkt. Wel wordt bij het onderdeel subsidie in het kort de definitie van subsidie gegeven. Bij opdrachtverlening wordt aangegeven dat het zich handelt om goederen en/of diensten verworven voor eigen gebruik en waarvoor betaald wordt. Bij sponsoring is opgenomen dat het zich handelt om vergoeding voor reclame en promotie tijdens evenementen.

<sup>126</sup> Gemeente Den Haag, 'Algemene subsidieverordening Den Haag 2014', 1-7-2014, 23-09-2016, en 25-11-2016.

<sup>127</sup> Het Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015, 21 juli 2015 (RIS 284261)

<sup>128</sup> Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2016-2019', pag. 269-270, 5 november 2015 (RIS 285871).

<sup>129</sup> Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

Een nadere toelichting op de definitie van subsidies en het onderscheid met de andere categorieën ontbreekt.

De door de gemeente verstrekte garantstellingen en leningen (die volgens de Awb tevens tot de subsidies gerekend moeten worden, zie paragraaf 2.2) zijn niet in het subsidieregister opgenomen.<sup>130</sup> Op 31 december 2015 bedroeg het totaal aan garantstellingen € 214 mln. en het totaal aan derden verstrekte leningen € 548 mln.<sup>131</sup>

Op het intranet van de gemeente staat onderstaande tabel die geraadpleegd kan worden indien er twijfel rijst over de vraag of er sprake is van het verlenen van subsidies of het geven van een opdracht.

Opdracht	Subsidiebeschikking
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afdwingbare verplichting;</li> <li>• Initiatief ligt bij gemeente (opdrachtgever);</li> <li>• Commerciële transactie met gebruikelijke marktprijs ;</li> <li>• Prestatie komt ten goede aan gemeente;</li> <li>• Activiteiten zijn exact omschreven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen afdwingbare verplichting;</li> <li>• Initiatief ligt bij aanvrager;</li> <li>• Vergoeding van (een deel van) de kosten, geen winstmarge;</li> <li>• Prestatie komt ten goede aan burger;</li> <li>• Uitvoering/bedrijfsvoering is gebaat bij zekere mate van onafhankelijkheid;</li> <li>• Ruimte voor nadere invulling van de activiteiten.</li> </ul>
Vorm	Vorm
Privaatrechtelijke overeenkomst, geen vaststelling maar betaling op basis van declaraties en bij geschil de civiele rechter	Publiekrechtelijk, verlening en daarna vaststelling, bij geschil bezwaar/beroep/bestuursrechter.

Tabel 5 *Subsidie of opdracht – Wanneer is sprake van het verlenen van subsidie, wanneer van het geven van een opdracht?*<sup>132</sup>

De rekenkamer merkt op dat sponsoring afhankelijk van de precieze aard tot opdrachtverlening of subsidiëring gerekend moet worden. Wanneer de vergoeding niet onmiskenbaar afwijkt van de marktwaarde van de prestatie die voor de gemeente wordt geleverd betreft het een opdrachtverlening, bijvoorbeeld voor promotie. Wanneer het om sponsoring van activiteiten gaat die de gemeente maatschappelijk van belang acht en die ten goede komt aan de burger is het een subsidie, bijvoorbeeld het sponsoren van een sportdag voor kinderen.

### Verslaglegging

In de Awb is vastgelegd dat een bestuursorgaan slechts subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.<sup>133</sup> Voor de gemeente worden hierop in de Awb drie uitzonderingen gemaakt, namelijk voor Spoedeisende subsidies, Subsidies die in de begroting van de gemeente zijn opgenomen en Incidentele Subsidieverstrekingen (zie ook paragraaf 2.3).

<sup>130</sup> Door de gemeente verstrekte garantstellingen en leningen aan derden per 31 december 2014, 16 oktober 2015 (RIS 287422)

<sup>131</sup> Programmarekening 2015, pag. 248

<sup>132</sup> <https://werknet.denhaag.nl/Content/Handboeken/Paginas/Subsidie-of-opdracht.aspx>.

<sup>133</sup> Algemene wet bestuursrecht, art. 4:23, lid 1

Voor wat betreft de verslaglegging over subsidies stelt de Awb dat de gemeente jaarlijks een verslag publiceert van de verstrekking van Spoedeisende subsidies en Incidentele subsidieverstrekingen.<sup>134</sup> Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.<sup>135</sup>

In het algemene beleid van de gemeente zijn geen nadere verslagleggingseisen opgenomen en wordt niet ingegaan op de categorieën van subsidies waarvoor specifieke wettelijke verslagleggingseisen gelden. Wel publiceert de gemeente naar aanleiding van de motie van de gemeenteraad jaarlijks een subsidieregister met alle verleende subsidies.

#### 4.2.1 Algemene Subsidieverordening Den Haag

De gemeenteraad heeft op 20 februari 2014 de Algemene Subsidie Verordening Den Haag 2014 (ASV) vastgesteld.<sup>136</sup> De ASV trad vanaf 1 juli 2014 in werking en verving vanaf dat moment de Haagse Kaderverordening Subsidieverstreking (HKS). De HKS was sinds 2005 het geldende lokale wetgevingskader voor de gemeentelijke subsidieverstreking. Omdat de HKS inmiddels niet meer van kracht is laat de rekenkamer een beschrijving en analyse van de HKS op deze plaats achterwege.

Sinds de invoering van de ASV zijn op twee momenten, 8 september 2016<sup>137</sup> en 17 november 2016<sup>138</sup>, verschillende artikelen aangepast. In de ASV zijn de algemene verplichtingen opgenomen die de gemeente aan subsidieverlening verbindt. De beleidsinhoudelijke elementen moeten worden neergelegd in subsidieregelingen<sup>139</sup>, waarbij de vaststellingsbevoegdheid op grond van de ASV door de raad aan het college is gedelegeerd.<sup>140</sup>

In subsidieregelingen wordt vastgelegd welke activiteiten en doelgroepen in aanmerking komen voor een subsidie, op welke wijze de subsidie berekend wordt en zijn bepalingen opgenomen over de aan de subsidieverstreking te verbinden voorschriften.

<sup>134</sup> Algemene wet bestuursrecht, art. 4:23, lid 4

<sup>135</sup> Algemene wet bestuursrecht, art. 4:24

<sup>136</sup> Gewijzigd voorstel van het college inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (2014, RIS: 269133)

<sup>137</sup> Voorstel van het college inzake Wijzigingsverordening ter versterking bevoegdheden toezichhouders (RIS 294632), 8-09-2016

<sup>138</sup> Voorstel van het college inzake de Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (RIS 295325), 27-11-2016

<sup>139</sup> Het gebruik van beleidsregels moet zoveel mogelijk worden vermeden. Zodra het gaat om normstelling dient deze te worden opgenomen in een subsidieregeling. Beleidsregels zijn slechts wenselijk indien wordt aangegeven hoe bij een bepaalde bevoegdheid belangen worden afgewogen of feiten vastgesteld. Zie toelichting Model-Subsidieregeling 2014 en 2015 van de gemeente Den Haag.

<sup>140</sup> Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

Het college heeft een Model-Subsidieregeling opgesteld die als basis dient voor alle gemeentelijke subsidieregelingen, om de subsidievaststelling te uniformeren en het aantal voorschriften te versoberen.<sup>141</sup>

De ASV is gebaseerd op de Model-Algemene subsidieverordening 2013 van de VNG en vanaf 1 juli 2014 van toepassing op het verstrekken van subsidies op de volgende beleidsterreinen:

- algemeen bestuur;
- openbare orde en veiligheid;
- verkeer, vervoer en waterstaat;
- economische zaken;
- onderwijs;
- welzijn en sport;
- cultuur en recreatie;
- sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening;
- volksgezondheid en milieu;
- armoedebestrijding,- re-integratie en participatie;
- ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

Uitzondering hierop zijn subsidies waarvoor bij afzonderlijke verordening een uitputtende regeling is getroffen en subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is.<sup>142</sup> Het college kan bepalen dat de ASV ook (gedeeltelijk) van toepassing is op subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag vereist is.<sup>143</sup>

### Afzonderlijke verordening

Voor een beperkt aantal subsidies geldt dat deze onder een eigen specifieke verordening vallen. Dit betreffen subsidies op het terrein van:

- Onderwijs<sup>144</sup>
- Onderwijshuisvesting<sup>145</sup>
- Leerlingenvervoer<sup>146</sup>
- Re-integratie<sup>147</sup>
- Fractieondersteuning<sup>148</sup>
- Bedrijveninvesteringszone (BIZ)<sup>149</sup>

<sup>141</sup> Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

<sup>142</sup> Zoals bedoeld in artikel 4:23, derde lid van AWB

<sup>143</sup> Gemeente Den Haag, 'Algemene subsidieverordening Den Haag 2014' (art. 2), 1-7-2014, 23-09-2016, en 25-11-2016.

<sup>144</sup> Gemeente Den Haag, 'Verordening personele en materiele voorzieningen onderwijs gemeente Den Haag 2014', 18 december 2014 (RIS 279222).

<sup>145</sup> Gemeente Den Haag, Verordening voorzieningen huisvesting onderwijs gemeente Den Haag 2015, 4 februari 2015 (RV 2, RIS 279656)

<sup>146</sup> Gemeente Den Haag, 'Verordening leerlingenvervoer gemeente Den Haag 2014', 10-07-2014 (RV 71).

<sup>147</sup> Gemeente Den Haag, 'Re-integratieverordening Participatiewet Den Haag 2015', 27-11-2014 (RV 103)

<sup>148</sup> Gemeente Den Haag, 'Verordening Fractieondersteuning 2013', 17-10-2013 (RV131)

<sup>149</sup> Specifieke verordening voor elk van de twintig BIZ gebieden in Den Haag.  
<http://www.denhaag.nl/home/bedrijven-en-instellingen/to/Bedrijven-Investeringszone-BIZ.htm>

Deze verordeningen komen voort uit een wettelijke verplichting voor gemeenten om op deze terreinen een verordening op te stellen. In zo'n specifieke verordening wordt de toekenning van een subsidie vastgelegd.<sup>150</sup> Op het gebied van onderwijs geldt dat subsidiëring aan schoolbesturen onder een eigen verordening (verordening personeel en materiele voorzieningen) dient te gebeuren.<sup>151</sup> Voor alle overige onderwijs gerelateerde subsidies (bijvoorbeeld voor jongerenwerk, kinderopvang of peuterspeelzalen<sup>152</sup>) is de ASV van kracht.<sup>153</sup>

### Subsidievormen

De ASV kent drie verschillende subsidievormen:<sup>154</sup>

1. Waarderingssubsidie
2. Exploitatiesubsidie
3. Budgetsubsidie

#### 1. Waarderingssubsidie

Een waarderingssubsidie werd in de ASV gedefinieerd als "subsidie tot een bedrag van € 10.000".<sup>155</sup> Vanaf 1 november 2016 omschrijft de ASV een waarderingssubsidie als "subsidie tot een bedrag van maximaal € 10.000,00".<sup>156</sup> Een waarderingssubsidie kenmerkt zich verder door dat:

- de subsidie direct wordt vastgesteld door burgemeester en wethouders of ambtshalve wordt vastgesteld binnen 12 weken nadat de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht;
- bij verstrekking van de subsidie de betaling van de gehele subsidie in één bedrag plaatsvindt dan wel een 100 procent voorschot wordt verleend die onmiddellijk betaald wordt wanneer een verlening vooraf gaat aan de vaststelling;
- deze in de regel niet hoeft te worden verantwoord, of slechts hoeft te worden aangetoond dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt zijn verricht en dat voldaan is aan alle aan de subsidie verbonden verplichtingen.<sup>157</sup>

<sup>150</sup> O.a. Wet op Primair onderwijs artikel 4, Gemeente Den Haag, 'Re-integratieverordening Participatiewet Den Haag 2015', 27-11-2014 (RV 103) en Gemeentewet, artikel 33.

<sup>151</sup> De betreft alleen schoolbesturen van een volgens de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs of de Wet op de Expertisecentra bekostigde openbare of bijzondere school.

<sup>152</sup> Zie bestedingsprogramma onderwijsbeleid 2017 1<sup>e</sup> tranche (RIS 296281)

<sup>153</sup> Gemeente Den Haag, 'Verordening personeel en materiele voorzieningen onderwijs gemeente Den Haag 2014', 18 december 2014 (RIS 279222).

<sup>154</sup> Gemeente Den Haag, 'Algemene subsidieverordening Den Haag 2014' (art. 12), 1-7-2014, 23-09-2016, en 25-11-2016.

<sup>155</sup> Gemeente Den Haag, 'Algemene subsidieverordening Den Haag 2014' (art. 1, 14, 19), 1-7-2014, en College, 'Raadsvoorstel inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014', rv25 (RIS 269133)

<sup>156</sup> Voorstel van het college inzake de Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (RIS 295325), 27-11-2016

<sup>157</sup> Gemeente Den Haag, 'Algemene subsidieverordening Den Haag 2014' (art. 1, 14, 19), 1-7-2014, 23-09-2016, en College, 'Raadsvoorstel inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014', rv25 (RIS 269133)



## 2. Exploitatiesubsidie

Een exploitatiesubsidie werd in de ASV gedefinieerd als “subsidie van € 10.000 of meer, ter dekking van een aan een activiteit verbonden kosten, waarbij de hoogte van de subsidie wordt bepaald door de daadwerkelijk gemaakte kosten.”<sup>158</sup> Vanaf 1 november 2016 wordt een exploitatiesubsidie in de ASV gedefinieerd als “subsidie van meer dan € 10.000,00 in het exploitatietekort van de subsidiabele activiteit”.<sup>159</sup>

## 3. Budgetsubsidie

Een budgetsubsidie werd in de ASV gedefinieerd als “subsidie van € 10.000 of meer, ter dekking van de aan een activiteit verbonden kosten, waarbij de hoogte van de subsidie wordt bepaald door de mate waarin de activiteit is verricht, ongeacht de daadwerkelijk gemaakte kosten.”<sup>160</sup> Vanaf 1 november 2016 staat een budgetsubsidie in de ASV omschreven als “subsidie van meer dan €10.000,00, ter dekking van de aan een activiteit verbonden kosten, waarbij de hoogte van de subsidie wordt bepaald door de mate waarin de activiteit is verricht, ongeacht de daadwerkelijk gemaakte kosten”.<sup>161</sup>

## Subsidiearrangementen

Een aanbeveling uit het raadsbesluit naar aanleiding van het rekenkameronderzoek uit 2011 betrof het uitwerken van een systeem met een beperkt aantal subsidiearrangementen. In de ASV zijn de volgende drie subsidiearrangementen uitgewerkt:<sup>162</sup>

1. Subsidies onder de € 10.000 die in de regel niet verantwoord hoeven te worden of slechts inhoudelijk moeten worden verantwoord;
2. Subsidies vanaf € 10.000 die inhoudelijk en financieel moeten worden verantwoord;
3. Subsidies vanaf € 100.000 moeten, naast de inhoudelijke en financiële verantwoording, ook een controleverklaring van de accountant overleggen.

Het college heeft gebruik gemaakt van de VNG modelverordening 2009 om deze subsidiearrangementen uit te werken. De modelverordening van de VNG kent de volgende drie arrangementen:

1. Subsidies onder de € 5.000 die inhoudelijk noch financieel verantwoord hoeven te worden;

<sup>158</sup> Gemeente Den Haag, ‘Algemene subsidieverordening Den Haag 2014’ (art. 1), 1-7-2014, en College, ‘Raadsvoorstel inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014’, rv25 (RIS 269133)

<sup>159</sup> Voorstel van het college inzake de Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (RIS 295325), 27-11-2016

<sup>160</sup> Gemeente Den Haag, ‘Algemene subsidieverordening Den Haag 2014’ (art. 1), 1-7-2014, en College, ‘Raadsvoorstel inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014’, rv25 (RIS 269133)

<sup>161</sup> Voorstel van het college inzake de Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (RIS 295325), 27-11-2016

<sup>162</sup> College, ‘Raadsvoorstel inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014’, rv25 (RIS 269133) en Voorstel van het college inzake de Verordening tot wijziging van de Algemene subsidieverordening Den Haag 2014 (RIS 295325), 27-11-2016.

2. Subsidies tussen € 5.000 en € 50.000 waarbij een inhoudelijke verantwoording volstaat;
3. Subsidies van boven de € 50.000 die inhoudelijk en financieel verantwoord moeten worden<sup>163</sup>.

De subsidiearrangementen van de gemeente Den Haag wijken op onderdelen af van de arrangementen van de VNG (zie tabel 6).

Subsidiebedragen (€)	Den Haag	VNG
0 - 5.000	Geen	Geen
5.000 - 10.000	Geen	Alleen inhoudelijk
10.000 - 50.000	Inhoudelijk en financieel	Alleen inhoudelijk
50.000 - 100.000	Inhoudelijk en financieel	Inhoudelijk en financieel
100.000 - ∞	Inhoudelijk en financieel + controleverklaring accountant	Inhoudelijk en financieel

Tabel 6 *Vergelijking verantwoordingseisen van de gemeente Den Haag met de model subsidieverordening van de VNG*

Over het algemeen stelt de gemeente dezelfde of meer verantwoordingseisen aan subsidies dan de modelverordening van de VNG. Alleen voor de categorie subsidies tussen de € 5.000 en € 10.000 vraagt de gemeente in beginsel geen verantwoording en wordt in de modelverordening van de VNG een inhoudelijke verantwoording gevraagd.

Indien bij of krachtens de ASV of een subsidieregeling een financieel verslag en een jaarrekening zijn vereist, gelden ten aanzien van de verantwoording tevens de Richtlijnen verantwoording subsidies Den Haag 2015<sup>164</sup>. In deze richtlijnen is aangegeven dat de zogenaamde bestuursverklaring in alle gevallen onderdeel uitmaakt van de verantwoording. In deze verklaring wordt door het bestuur aangegeven dat de ontvangen subsidie is besteed aan het doel waarvoor deze is verstrekt.

#### 4.2.2 Model-Subsidieregeling Den Haag 2015

Met het oog op de uniformering en versoering van het aantal voorschriften bij de subsidievaststelling heeft het college op 24 juni 2014 de eerste versie van de Model-Subsidieregeling Den Haag vastgesteld met de opdracht om dit te hanteren bij het vaststellen van subsidieregelingen en aanpassingen daarvan. Deze vaststellingsbevoegdheid is op grond van de ASV 2014 door de raad aan het college gedelegeerd.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> College, 'Raadsvoorstel inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014', rv25 (RIS 269133), VNG, 'Model Algemene Subsidieverordening', 30-11-2009 en VNG, 'Model-Algemene subsidieverordening 2013', (art. 13, 14, 15), 27-9-2013.

<sup>164</sup> Richtlijnen verantwoording subsidies Den Haag 2015, gemeente Den Haag, 21 juli 2015 (RIS 284263)

<sup>165</sup> Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

In een subsidieregeling wordt vastgelegd welke activiteiten en doelgroepen in aanmerking komen voor een subsidie, op welke wijze de subsidie berekend wordt en zijn bepalingen opgenomen over de aan de subsidieverstrekking te verbinden voorschriften. In de ASV wordt subsidieregeling gedefinieerd als “de krachtens deze verordening door burgemeester en wethouders vastgestelde algemeen verbindende voorschriften”. In artikel 5 ‘Subsidieregelingen’ van de ASV is bepaald dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn bij subsidieregeling nadere regels vast te stellen met betrekking tot de activiteiten en doelgroepen die voor subsidie in aanmerking komen, de wijze van berekening, alsmede de aan de subsidieverstrekking te verbinden voorschriften. Ten aanzien van de bij de aanvraag in te dienen gegevens, de aanvraagtermijn, de beslistermijn, en de verantwoordingsvereisten/termijnen, is in de ASV expliciet opgenomen dat in een subsidieregeling kan worden afwijken van hetgeen hierover in de ASV is opgenomen.<sup>166</sup>

In de Model-Subsidieregeling 2015 is een beslisboom opgenomen waarin de afwegingen tussen opdrachtverlening, subsidiëring en sponsoring zijn uitgewerkt. Het college stelt dat deze beslisboom dient te worden gehanteerd om te bepalen of subsidiëring het geëigende instrument is. De uitkomst van de beslisboom moet in de toelichting bij de subsidieregeling worden opgenomen.<sup>167</sup>

#### 4.2.3 Programmabegrotingen en -rekeningen

In de programmabegrotingen heeft het college naar aanleiding van het eerdere rapport van de rekenkamer een paragraaf Subsidies opgenomen waarin het subsidiebeleid zou worden opgenomen. In de praktijk wordt in deze paragraaf ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van subsidies. De paragraaf bevat geen overzicht van-, en/of cijfers over de gemeentelijke subsidieverstrekkingen. Op de informatie over het beleid topinkomens na biedt de paragraaf geen beleidsinhoudelijk kader voor subsidieverstrekkingen.<sup>168</sup> Op andere plekken, variërend van collegebrieven tot moties, zijn wel richtinggevende keuzes gemaakt. Deze (beleids)inhoudelijke keuzes zijn versnipperd vastgelegd en niet in de programmabegrotingen opgenomen.

<sup>166</sup> College, ‘Raadsvoorstel inzake Algemene subsidieverordening Den Haag 2014’, rv25 (RIS 269133)

<sup>167</sup> Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

<sup>168</sup> Gemeente Den Haag, ‘Programmabegroting 2016-2019’, pag. 269-270, 5 november 2015 (RIS 285871).

Het gaat hierbij zoal om:

- keuzes ten aanzien van subsidieverstrekingen op specifieke beleidsterreinen (bijvoorbeeld inzet subsidies voor grootschalige- en kleinschalige evenementen<sup>169</sup> of extra ondersteuning voor particuliere initiatieven in de Binckhorst<sup>170</sup>);
- een beslisboom voor de keuze tussen opdrachtverlening, subsidiëring en sponsoring en de keuze tussen exploitatiesubsidie, waarderingssubsidie en budgetsubsidie;<sup>171</sup>
- keuzes en toezeggingen ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het subsidieregister;<sup>172</sup>
- de bepaling uit het collegebesluit Model-Subsidieregeling dat in de subsidieregeling een social return-verplichting kan worden opgenomen, indien personele lasten onderdeel zijn van de subsidiabele kosten.<sup>173</sup>

Zoals in paragraaf 3.2 is geconstateerd maakt de paragraaf Subsidies geen onderdeel uit van de programmarekeningen, waardoor de verankering van het subsidiebeleid in de planning- en controlcyclus beperkt is.

Hoewel de programmabegroting fungeert als het financiële kader voor het handelen van de gemeente fungeert de begroting niet als kaderstellend document op het niveau van de subsidieregelingen. De raad stelt op programmaniveau de bedragen vast die voor de uitvoering van het programma beschikbaar worden gesteld. Het college bepaalt vervolgens hoe zij deze middelen wil inzetten en welk deel hiervan aan subsidies wordt besteed.<sup>174</sup>

### 4.3 Zicht op doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf worden de bevindingen gepresenteerd over de wijze waarop in het algemene beleid bepalingen zijn opgenomen, die waarborgen dat de gemeente bij de verstrekking van subsidies zicht heeft op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Voor de beoordeling is het beleid aan norm 7 getoetst.

7	Het subsidiebeleid bevat afspraken over de wijze waarop de gemeente zicht wil houden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies en deze afspraken zijn in opzet voldoende om dit zicht te kunnen verkrijgen.
---	---

<sup>169</sup> Gemeente Den Haag, 'Besluit subsidie Grootschalige Publiekevenementen 2016', 18 december 2015 (RIS290181)

<sup>170</sup> Gemeente Den Haag, 'Projectdocument Particuliere Initiatieven Binckhorst fase 2', 31 maart 2015 (RIS 281668)

<sup>171</sup> Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

<sup>172</sup> Motie Subsidieregister, 13 november 2014 (RIS 278369) en Collegebrief 'Subsidieregister en doeltreffendheid subsidieverlening en tevens afdoening motie M79', 8 december 2015 (RIS289665)

<sup>173</sup> Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015, paragraaf 6 (RIS 284261)

<sup>174</sup> Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2016-2019', 5 november 2015 (RIS 285871).

### Bevinding

Het subsidiebeleid bevat geen afspraken over de wijze waarop de gemeente zicht wil houden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies. Hoe de gemeente aan de wettelijke verplichting wil voldoen dat over subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gepubliceerd is evenmin in het subsidiebeleid opgenomen.

Wel zijn in de ASV en de Model-Subsidieregeling 2015 verschillende bepalingen opgenomen die op onderdelen invulling geven aan voorwaarden om de doeltreffendheid en/of doelmatigheid te kunnen bepalen. Daarbij gaat het om:

- een beschrijving van de te subsidiëren activiteiten;
- een beschrijving van de doelstellingen en resultaten die worden nagestreefd en hoe deze zich verhouden tot de door de gemeente gestelde doelen of beleidsterreinen;
- aan te leveren begrotingen en dekkingsplannen van de kosten van de activiteiten;
- een overzicht met de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten;
- een balans van het afgelopen subsidietijdvak met toelichting en een inhoudelijk verslag.

De voorwaarden die worden gesteld in de ASV en de model subsidieregeling gaan in op individuele verstrekkingen van subsidies maar bevatten geen regels over het bepalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het bovenliggende beleid van de gemeente.

### Toelichting

Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, dient ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd te worden over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.<sup>175</sup> Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven gaat het subsidiebeleid niet in op deze eis uit de Awb.

In de ASV, het Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015, de Programmabegroting en andere documenten waarin beleidsinhoudelijke keuzes ten aanzien van subsidies zijn vastgelegd, zijn geen bepalingen opgenomen over de wijze waarop de gemeente zicht wil houden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies. Zo zijn er geen bepalingen opgenomen over het evalueren van de subsidies op het niveau van de subsidieregelingen/beleidsnota's en zijn geen bepalingen opgenomen die waarborgen dat de gemeente de hiervoor benodigde informatie vergaart.

Wel zijn in de ASV verschillende bepalingen opgenomen die op onderdelen invulling geven aan de voorwaarden voor het kunnen bepalen van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van een subsidieverstrekking.

<sup>175</sup> Algemene wet bestuursrecht, art. 4:24

In artikel 8 van de ASV is onder andere opgenomen dat de aanvrager bij de aanvraag een beschrijving opneemt van de doelstellingen en resultaten, die met de activiteiten worden nagestreefd, hoe de activiteiten aan dat doel bijdragen en in het bijzonder ook in welke mate de activiteiten gericht zijn op de gemeente of haar ingezetenen en op door de gemeente vastgestelde doelen of beleidsterreinen. Artikel 11 gaat in op mogelijke weigeringsgronden en hierin wordt onder andere genoemd dat een subsidie kan worden geweigerd wanneer deze niet of nauwelijks ten goede komt aan de gemeente of haar ingezetenen, niet past binnen het beleid van de gemeente, onvoldoende besteed wordt aan het doel waarvoor subsidie is aangevraagd en of de aanvrager ook zonder subsidie voldoende gelden heeft om de activiteiten te bekostigen. Artikel 20 stelt eisen aan de aanvraag tot vaststelling voor budget- en exploitatiesubsidies. Deze moeten een inhoudelijk verslag bevatten, een overzicht van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten, en een balans van het afgelopen subsidietijdvak met toelichting.<sup>176</sup>

Een nadere uitwerking van enkele voorwaarden voor het kunnen bepalen van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van een subsidieverstrekking is ook terug te vinden in de Model-Subsidieregeling 2015. Artikel 2.1 vereist bijvoorbeeld dat een activiteit waarvoor subsidie wordt verstrekt zo concreet mogelijk moet worden omschreven. Voorts wordt in de toelichting hierbij gesteld dat wanneer activiteiten niet goed concreet te omschrijven zijn, deze geduid moeten worden in termen van te bereiken beleidsdoelen of te bereiken resultaten. Ook zijn in de model subsidieregeling artikelen opgenomen die ingaan op de doelmatigheid. Zo is er een model-bepaling opgenomen die stelt dat kosten voor overhead boven een zeker percentage (tussen de 15 en 22%) niet voor subsidie in aanmerking komen.<sup>177</sup>

De vereisten die (indirect) worden gesteld in de ASV en de Model-Subsidieregeling aan de doelmatigheid en doeltreffendheid gaan bijna allemaal in op individuele subsidieverstrekingen. Uitzondering hierop is dat in de Model-Subsidieregeling is aangegeven dat open-einde regelingen niet gewenst zijn en dat bij het hanteren van een maximum aan de te verlenen subsidies er een verplichting is om in een regeling de wijze van verdeling vast te leggen.

In de paragraaf Subsidies in de Programmabegroting 2016-2019 wordt, onder het kopje 'verwachte belangrijke ontwikkelingen', gemeld dat er gewerkt wordt aan een plan van aanpak om de resultaatgerichtheid en het meten van de effecten van subsidies verder vorm te geven. Hiermee zal in 2016 een begin worden gemaakt door bij subsidieverleningen binnen het beleidsterrein welzijn de doelstellingen meer evalueerbaar te formuleren.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Gemeente Den Haag, 'Algemene subsidieverordening Den Haag 2014' (art. 8.2, art. 11, art. 20 ), 1-7-2014, 23-09-2016, en 25-11-2016.

<sup>177</sup> Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015 (RIS 284261).

<sup>178</sup> Gemeente Den Haag, 'Programmabegroting 2016-2019', 5 november 2015 (RIS 285871).

# 5 SUBSIDIEREGISTER

## 5.1 Inleiding

Vooruitlopend op de beantwoording van onderzoeksvraag 3 of de gemeente stuurt op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve vestrekking van de subsidies, heeft de rekenkamer inzichtelijk gemaakt welke subsidies de gemeente verstrekt. Daarbij presenteren wij in paragraaf 5.2 welk inzicht via het subsidieregister wordt geboden in de verstrekte subsidies. In paragraaf 5.3 is opgenomen of de gemeente in de praktijk haar eigen beleid volgt dat subsidies via subsidieregelingen worden verstrekt. De bevindingen in dit hoofdstuk vloeien niet allemaal voort uit een toets op normen uit het normenkader, maar zijn desalniettemin wel opgenomen omdat de rekenkamer deze bevindingen van belang acht voor het onderzoek.<sup>179</sup>

## 5.2 Juistheid en volledigheid

### Bevinding

Niet alle subsidies lopen via het Centraal Subsidiebureau en het centrale registratiesysteem ABBA. De informatie over subsidies is versnipperd vastgelegd bij het Centraal Subsidiebureau en de diensten. Eenduidige overzichten van de verstrekte subsidies zijn niet eenvoudig te genereren. De beschikbare overzichten van het Centraal Subsidiebureau en de diensten sluiten niet op elkaar aan, waardoor de juistheid en volledigheid van het subsidieregister moeilijk te controleren is.

Het subsidieregister geeft geen volledig overzicht van alle subsidieverstrekingen en in de inleiding van het register is niet nader toegelicht welke subsidies wél en welke subsidies niet onderdeel uitmaken van het subsidieregister. Zo ontbreken in het subsidieregister loonkostensubsidies (€ 7,4 mln. in 2015) en verschillende subsidies die verstrekt worden via Kansen voor West (€ 4,5 mln. in 2015). De bekostiging van de onderwijshuisvesting (€ 33 mln. in 2015) waarop Titel 4.2 (subsidies) van (overeenkomstige) toepassing is, is eveneens niet in het subsidieregister opgenomen. Ook wordt in de toelichting niet helder gemaakt dat leningen (€ 548 mln. in 2015) en garantstellingen (€ 214 mln. in 2015) als subsidie aangemerkt moeten worden, maar dat deze geen onderdeel uitmaken van het subsidieregister. Verder constateert de rekenkamer dat naast het verstrekken van opdrachten en subsidies ook sponsoring (ca. € 1,7 mln. in 2015) als aparte categorie wordt gehanteerd en dus niet in het subsidieregister is opgenomen, terwijl sponsoring afhankelijk van de aard van de sponsoring als opdracht of als subsidie aangemerkt moet worden.

<sup>179</sup> Gemeenwet, art. 185, lid 2

Vanuit de analyses van de bestudeerde informatie uit de informatie-uitvraag en de meer gedetailleerde analyses in de gevalstudies zijn verschillende tekortkomingen in de subsidieregisters geconstateerd. Zo ontbreken in 2014 de subsidies aan Biesieklette voor de exploitatie van de fietsstallingen (€ 1,2 mln.), in 2015 ontbreken de subsidies voor de begeleiding van de voormalige leerlingen van het Aloysius-college (€ 0,5 mln.) en zijn in 2015 verschillende economische subsidies in het register onjuist gekoppeld aan een amendement van de raad (€ 9 mln.).

### Toelichting

Sinds de publicatie van het vorige rekenkamerrapport is de organisatie van gemeentelijke subsidieverstrekking aanzienlijk veranderd. Werden subsidiebeschikkingen ten tijde van het vorige rekenkamerrapport nog decentraal opgesteld<sup>180</sup>, nu gebeurt dat centraal. In lijn met de interne ontwikkeling om in ondersteunende processen zoveel mogelijk samenwerking te organiseren en de in de organisatie aanwezige kennis te bundelen in zogenoemde experticeentra, is per januari 2014 het Expertisecentrum Subsidies opgericht<sup>181</sup>. Dit expertisecentrum had onder andere tot taak om de centrale uitvoering van alle gemeentelijke subsidies voor te bereiden. In navolging hierop is per 1 januari 2015 het Centraal Subsidiebureau (CSb) van start gegaan, dat is ondergebracht bij de dienst OCW. Het CSb heeft een ondersteunende en, dienstverlenende en adviserende rol bij de subsidieverlening en vaststelling van subsidies aan rechtspersonen, ongeacht welke dienst de subsidies verstrekt. Tevens vervult het CSb een ondersteunende en meedenkende rol bij het opstellen van subsidieverordeningen en subsidieregelingen. Het CSb is ondergebracht bij de dienst OCW. CSb denkt mee en ondersteunt de diensten, die inhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de subsidies (zowel beleidsmatig als per afzonderlijke verlening). Het CSb is een onvermijdelijk onderdeel in het subsidieproces voor subsidie aan rechtspersonen met als doel de kwaliteit te verhogen. Het CSb controleert daarbij onder andere of de juridische verwijzingen kloppen, of de subsidie financieel goed in elkaar steekt en hoe het te verwachten resultaat is geformuleerd. Het CSb beoordeelt eveneens het financiële deel van de verantwoording van de subsidieontvanger en geeft op basis van deze beoordeling een advies over de subsidievaststelling aan de verantwoordelijke beleidsafdeling. Tot slot is het CSb verantwoordelijk voor de boekingen in de administratie die tot betaling van de subsidies leiden.<sup>182</sup> Sinds medio 2016 heeft het CSb een steeds grotere rol bij de subsidieverlening aan natuurlijke personen.<sup>183</sup>

Om inzicht te krijgen in de door de gemeente verstrekte subsidies heeft de rekenkamer de subsidieregisters over 2014 en 2015 geraadpleegd en een aparte informatie-uitvraag bij de ambtelijke organisatie gedaan. De verkregen informatie is

<sup>180</sup> Van uitgaven naar uitkomsten. Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009 (2011, RIS 181562).

<sup>181</sup> Brief college, onderwerp: Doorontwikkeling bedrijfsvoering (29 maart 2013, RIS 257856)

<sup>182</sup> Interview ambtelijke organisatie, 10 oktober 2016

<sup>183</sup> Interview ambtelijke organisatie, 9 mei 2016



vergeleken met openbare informatie in onder andere het raadsinformatiesysteem en het subsidieloket op de gemeentelijke website.

### Informatie in het subsidieregister

Het subsidieregister verschijnt jaarlijks en is een overzicht van alle subsidies die de gemeente in het voorgaande jaar heeft verstrekt. Het subsidieregister is opgebouwd per programma. Een verleende subsidie kan vanuit meerdere programma's zijn gefinancierd. Hierdoor kan één subsidie over meerdere programma's verdeeld zijn. In de subsidieregisters 2014 en 2015 die in Excel-formaat zijn gepubliceerd zijn achtereenvolgens opgenomen:

- de naam van de aanvrager,
- de doelstelling waarvoor de subsidie is verleend,
- de regeling/beleidsnota waar deze onder valt,
- het verleende subsidiebedrag.

De kolom regeling/beleidsnota bevat hyperlinks. Wanneer deze worden aangeklikt is meer te lezen over het beleid en de doelstellingen waaraan de verleende subsidies bijdragen. De gemeente maakt voor wat betreft de verleende subsidiebedragen het voorbehoud dat deze vaak nog niet definitief zijn. Een subsidie kan hoger of lager uitvallen dan is vermeld. Bijvoorbeeld doordat een organisatie het geld op een andere manier besteedde dan was afgesproken of door bezwaarprocedures. Aan het overzicht kunnen dan ook geen rechten worden ontleend.<sup>184</sup>

In het voorjaar van 2017 is het nieuwe subsidieregister gepubliceerd op <https://subsidieregister.denhaag.nl>. Dit subsidieregister, dat in principe dezelfde opbouw kent als voorgaande subsidieregisters, biedt niet alleen een overzicht van de subsidies die over 2016 zijn verstrekt, maar ook de gegevens uit de subsidieregisters van voorgaande jaren. Ook zijn voor het subsidiejaar 2015 de vaststellingsbedragen opgenomen.

In tegenstelling tot de voorgaande subsidieregisters is dit een dynamisch website, waarbij het register elk kwartaal wordt geactualiseerd<sup>185</sup>. In vergelijking met de vorige subsidieregisters biedt de nieuwe presentatievorm een aantal nieuwe functionaliteiten die het mogelijk maakt sneller inzicht te krijgen. Zo kan het subsidieregister gefilterd worden op jaar, programma, product, ontvanger, bedrag en subsidieregeling/beleidsnota en kunnen de resultaten makkelijk geëxporteerd worden. Over het lopende subsidiejaar 2017 zijn (nog) geen subsidieverleningen opgenomen.

<sup>184</sup> Subsidieregisters 2014 en 2015, Gemeente Den Haag, d.d. 21 april 2015 en 26 april 2016

<sup>185</sup> Toelichting op het subsidieregister op <https://subsidieregister.denhaag.nl/toelichting>, d.d. 24 mei 2017

Programma	% 2014	Totaal 2014 in €	% 2015	Totaal 2015 in €	% 2016	Totaal 2016 in €
Gemeenteraad	0,5%	1.629.729	0,5%	1.679.808	0,5%	1.716.565
College en bestuur	0,0%	49.000	-	-	0,0%	5.000
Wijkaanpak en Dienstverlening	4,0%	11.910.391	3,6%	12.202.288	1,4%	4.911.139
Openbare orde en Veiligheid	0,5%	1.357.526	0,6%	1.894.301	0,5%	1.809.962
Cultuur, Bibliotheek en Monumentenzorg	19,3%	58.002.820	16,7%	57.032.641	15,9%	56.457.616
Onderwijs	23,0%	69.029.017	21,7%	74.019.042	19,1%	67.988.334
Werk, Inkomen en Armoedebeleid	5,3%	15.970.487	2,0%	6.913.486	2,3%	8.070.846
Zorg en Welzijn	27,0%	81.163.626	43,4%	148.377.499	38,1%	135.375.960
Jeugd	8,7%	26.086.149	6,6%	22.607.387	5,5%	19.483.179
Ontwikkeling Buitenruimte	0,0%	1.779	-	-	-	-
Economie, Internationale stad en Binnenstad	4,9%	14.702.000	1,5%	5.115.246	3,8%	1.340.8817
Sport	2,6%	7.843.573	2,1%	7.069.366	1,9%	6.738.748
Verkeer en Milieu	1,1%	3.423.186	0,8%	2.709.359	0,3%	958.708
Wonen en Duurzaamheid	0,1%	214.100	0,3%	1.028.521	2,1%	7.434.213
Stadsontwikkeling	3,1%	9.352.379	0,4%	1.210.616	0,2%	649.117
Stadsdelen en Wijkaanpak	-	-	-	-	8,6%	30.433.987
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>300.735.762</b>	<b>100%</b>	<b>341.859.559</b>	<b>100%</b>	<b>355.442.189</b>

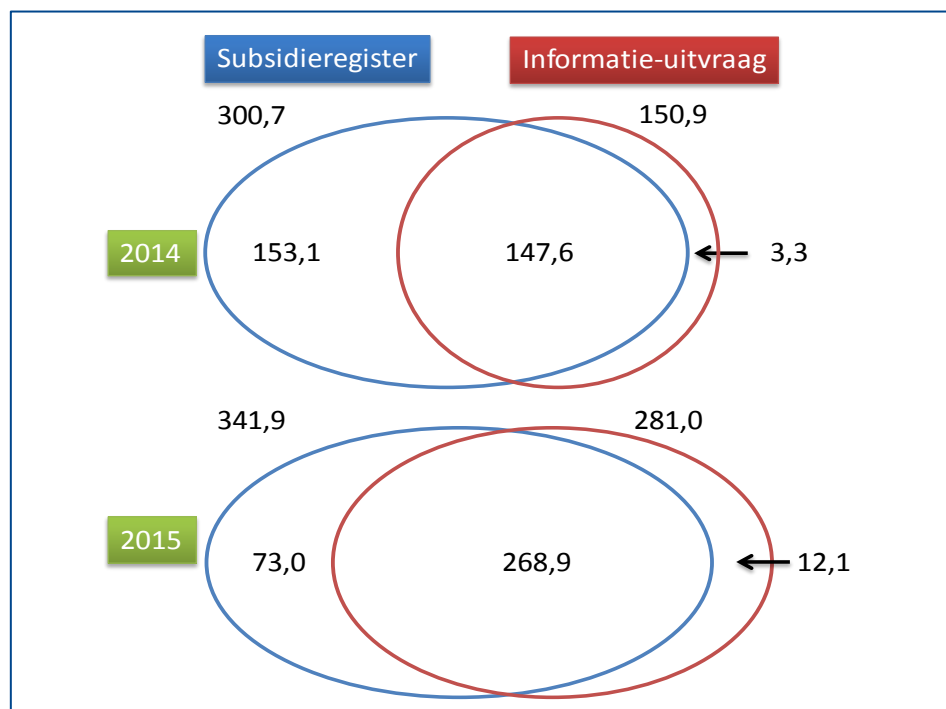
Tabel 7 Verleende subsidies in 2014, 2015 en 2016 per programma zoals opgenomen in de subsidieregisters 2014, 2015 en 2016

#### Informatie-uitvraag bij ambtelijke organisatie

De rekenkamer heeft bij het CSb en de subsidieverstrekende diensten overzichten opgevraagd van alle subsidieregelingen en andere bronnen op basis waarvan in 2014 en 2015 subsidies zijn verstrekt.<sup>186</sup> Vanuit de ambtelijke organisatie zijn over 2014 en 2015 respectievelijk 26 en 40 regelingen/beleidsnota's aangegeven op basis waarvan subsidie is verstrekt. Het totaal aan subsidie waarover de ambtelijke organisatie informatie heeft verstrekt bedroeg over 2014 € 150,9 mln. en over 2015 € 281,0 mln. Dit is respectievelijk 50% en 82% van hetgeen er volgens het subsidieregister is verstrekt.

Omdat vanuit de ambtelijke organisatie niet over alle subsidies uit het subsidieregister informatie is verstrekt heeft de rekenkamer een analyse gemaakt van de verschillen (zie figuur 3).

<sup>186</sup> Verzoek per e-mail van 22 maart 2016



Figuur 3 Aansluiting tussen de informatie-uitvraag en het subsidieregister over 2014 en 2015 (in € mln.)

#### Niet in de informatie-uitvraag, maar wel in het subsidieregister

Hoewel de rekenkamer bij het CSb en de subsidieverstrekende diensten een volledig overzicht heeft opgevraagd van alle subsidieregelingen en bronnen op basis waarvan in 2014 en 2015 subsidie is verstrekt is over een groot deel van de verstrekte subsidies geen informatie aangeleverd.<sup>187</sup> Over 2014 was dit € 153,1 mln. (51%) van de € 300,7 mln. uit het subsidieregister en over 2015 was dit € 73,0 mln. (21%) van de € 341,9 mln. uit het subsidieregister.

Er is geen centraal registratiesysteem van waaruit de beleidsinformatie eenvoudig kan worden gegenereerd.<sup>188</sup> Het CSb is verantwoordelijk voor de totstandkoming van het subsidieregister. Het CSb is echter niet de eigenaar van het subsidieregister, dat zijn de diensten die de subsidies hebben verstrekt. Bij de totstandkoming van het subsidieregister wordt onderscheid gemaakt in subsidies voor rechtspersonen en subsidies voor particulieren. Het CSb beschikt over alle financiële informatie inzake de verstrekking van subsidies aan rechtspersonen (die via het CSb lopen). Nadat de boekhouding in januari wordt afgesloten draait het CSb uit de financiële administratie (Oracle-finance) alle subsidieverstrekingen van het afgelopen jaar naar dienst uit. De informatie uit de financiële administratie wordt gecombineerd met de informatie die is opgenomen in het registratiesysteem ABBA. Aan de diensten wordt vervolgens gevraagd de informatie te controleren en aan te vullen. Daarnaast wordt door de Bestuursdienst (afdeling Financiën) aan de diensten gevraagd om in een vast format alle subsidies op te geven die aan natuurlijke personen (of grotendeels aan natuurlijke personen) zijn verstrekt en die niet via het CSb zijn gelopen.

<sup>187</sup> Verzoek per e-mail van 22 maart 2016

<sup>188</sup> E-mails ambtelijke organisatie, 8 juli 2016, 12 juli 2016, 13 juli 2016 en 14 juli 2016

Nog niet alle subsidies aan rechtspersonen lopen via het CSb, denk hierbij aan de loonkostensubsidies van SZW. Het CSb maakt van de twee bestanden (van de Bestuursdienst en het door het CSb opgestelde bestand) één totaalbestand wat vervolgens weer voor controle aan de diensten wordt verstrekt. Na akkoord van de diensten wordt het register opgemaakt en gepubliceerd.<sup>189</sup>

Gegeven de grote verschillen tussen de informatie-uitvraag en het subsidieregister heeft de rekenkamer besloten om in de selectie van de gevalsstudies ook subsidies te selecteren waarover in de informatie-uitvraag geen informatie is geleverd.

*Wel in de informatie-uitvraag, maar niet in het subsidieregister*

Van de € 150,9 mln. aan subsidies die in 2014 volgens de ambtelijke organisatie zijn verstrekt, is € 3,3 mln. (2%) niet opgenomen in het subsidieregister. In de door de ambtelijke organisatie aangeleverde informatie is de Kadernota Prostitutie opgenomen op basis waarvan € 1,9 mln. aan subsidies is verstrekt en die niet direct te koppelen was aan een subsidieverstrekking in het subsidieregister. Voor twee subsidieregelingen/beleidsnota's waarvoor in 2014 subsidie is verstrekt stond er in het subsidieregister € 1,2 mln. minder dan er volgens de ambtelijke organisatie is verstrekt.

Over 2015 was van de € 281,0 mln. aan subsidies die door de ambtelijke organisatie waren aangeleverd in de informatie-uitvraag, € 12,1 mln. (4,3%) niet opgenomen in het subsidieregister. In de door de ambtelijke organisatie aangeleverde informatie zijn zeven nota's opgenomen die niet direct te koppelen zijn aan het subsidieregister en op basis waarvan € 2,3 mln. aan subsidies zijn verstrekt. Voor tien subsidieverstrekkingen stond er in het subsidieregister een bedrag van € 9,8 mln. minder dan er volgens de ambtelijke organisatie zou zijn verstrekt.

De rekenkamer heeft aan de verantwoordelijke medewerkers gevraagd het verschil te verklaren tussen de door hen aangeleverde informatie en het subsidieregister. Voor zover de ambtelijke organisatie hiervoor een verklaring kon geven, had deze vooral betrekking op het anders boeken van de subsidie; subsidies worden in het subsidieregister soms onder andere beleidsdocumenten geschaard. Ook is aangegeven dat sommige subsidies net wel of net niet in het boekjaar konden worden meegenomen, sommige subsidies abusievelijk niet zijn opgenomen en dat er een verschil was tussen wanneer het bedrag is beschikt en wanneer het bedrag is uitgekeerd. Voor de grotere verschillen heeft de ambtelijke organisatie kunnen aangeven onder welke andere noemer deze subsidies in het subsidieregister waren opgenomen en heeft de rekenkamer deze subsidies in het subsidieregister kunnen traceren. Voor twee regelingen uit 2015 was dit niet het geval, namelijk voor de Subsidieregeling begeleiding ex-leerlingen Aloysius college Den Haag uit 2015 en voor de loonkostensubsidies die op basis van de Re- integratieverordening Participatie Den Haag 2015 verstrekt worden.

De voor de Subsidieregeling begeleiding ex-leerlingen Aloysius college Den Haag verantwoordelijke beleidsmedewerkers hebben eind 2015 besloten om de subsidieverstrekking niet via het CSb te laten verlopen. Dit omdat zij van mening waren

<sup>189</sup> Interview ambtelijke organisatie, 10 oktober 2016

dat er vanaf 15 november via het CSb geen subsidies meer konden worden verstrekt.<sup>190</sup> Het CSb heeft echter aangegeven dat dit gebaseerd is op een misverstand en dat dit wel degelijk mogelijk was geweest.<sup>191</sup> Doordat er vanwege dit misverstand voor gekozen is de subsidie via een andere administratie te verstrekken, zijn de subsidies van in totaal € 0,5 mln. niet meer in het subsidieregister van 2015 meegenomen, maar worden zij in het subsidieregister van 2016 opgenomen.

Vanuit de Re-integratieverordening Participatie Den Haag 2015 is voor € 7,4 mln. aan loonkostensubsidies verstrekt, die niet in het subsidieregister zijn opgenomen. Door de ambtelijke organisatie is om verschillende redenen besloten deze subsidies niet mee te nemen in het subsidieregister. Eén van de argumenten is dat het een zeer groot aantal subsidieontvangers betreft en dat de omvang van het register hierdoor fors zou toenemen. Een ander argument is dat de gemeente Den Haag eveneens tot één van de organisaties behoort waaraan veel loonkostensubsidies worden verstrekt. Dit zou in de ogen van de verantwoordelijke beleidsmedewerkers tot een verkeerde beeldvorming kunnen leiden.<sup>192</sup>

### Kansen voor West

In het eenvoudigste geval zijn bij de subsidiëring slechts twee partijen betrokken: het bestuursorgaan dat de subsidie verleent of vaststelt, en de ontvanger. Soms is de situatie gecompliceerder, doordat drie of meer partijen betrokken zijn. Kansen voor West is een samenwerkingsverband van de vier Randstadprovincies (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland) en de vier grote steden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht. Deze partijen hebben gezamenlijk een programma gemaakt om de regionale economie in de Randstad een innovatieve impuls te geven. Dit gebeurt door het geven van subsidies aan het bedrijfsleven in de regio. Het programma wordt voor een belangrijk deel gefinancierd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).<sup>193</sup>

Subsidies die via Kansen voor West worden verstrekt lopen niet via het CSb en zijn niet opgenomen in het subsidieregister.<sup>194</sup> Het CSb geeft aan dat alle door de gemeente afgegeven subsidiebeschikkingen moeten landen in het subsidieregister. Voor Europese subsidies geldt wat dat betreft geen uitzondering.<sup>195</sup> Op de vraag welk orgaan subsidie verstrekt geeft de Awb aan dat beslissend is welk bestuursorgaan op de aanvraag beslist. Wanneer sprake is van een ander bestuursorgaan dat beslist op een aanvraag, ontstaat overigens een subsidiërelatie met dat bestuursorgaan indien dat orgaan een niet krachtens publiekrecht ingesteld rechtspersoon is.<sup>196</sup>

<sup>190</sup> Interview ambtelijke organisatie, 7 december 2016

<sup>191</sup> Interview ambtelijke organisatie, 12 januari 2017

<sup>192</sup> Interview ambtelijke organisatie, 10 januari 2017

<sup>193</sup> <http://www.kansenvoorwest2.nl/nl/>

<sup>194</sup> E-mail ambtelijke organisatie, 22 februari 2017

<sup>195</sup> Interview ambtelijke organisatie, 12 januari 2017

<sup>196</sup> Memorie van toelichting bij Titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht

De rekenkamer constateert voor de in het raadsinformatiesysteem aangetroffen subsidieverleningen dat het college in 2015 € 4,5 mln. aan subsidies voor het programma Kansen voor West heeft verleend, namelijk:

- Subsidieverlening van 3 december 2015 aan de TU Delft Valorisation Centre ten behoeve van het project 'Innovatie Stimuleringsregeling InnoSportLab Den Haag' van € 171.659;<sup>197</sup>
- Het besluit van 1 december 2015 om aan de Stichting Holdingfonds Economische Investerings Den Haag een bijdrage van € 2,8 mln. toe te kennen voor de projecten 'JESSICA Energiefonds Den Haag' en 'JESSICA Fonds Ruimte en Economie Den Haag';<sup>198</sup>
- Aan de Stichting Holdingfonds Economische Investerings Den Haag een eenmalige en maximale EFRO-bijdrage van maximaal € 1,5 mln. toe te kennen voor de uitvoering van het project 'Haagse bijdrage Participatiefonds IQ' (zoals omschreven in de subsidieaanvraag).<sup>199</sup>

### Onderwijshuisvesting

Subsidies in het kader van de onderwijshuisvesting zijn niet opgenomen in het subsidieregister. Een toegekende aanvraag in het kader van onderwijshuisvesting leidt tot bepaalde rechten bij de aanvrager, maar het moment waarop dit recht te gelde wordt gemaakt bepaalt op welk moment de gemeente daadwerkelijk de kosten maakt en wanneer het als zodanig in de administratie komt. Het opnemen van deze subsidies in het subsidieregister zou volgens de ambtelijke organisatie tot veel praktische vragen leiden. Bijvoorbeeld over de vraag wanneer deze subsidies in het register opgenomen zouden moeten worden. Moet bijvoorbeeld een toegekende voorziening die nog niet gerealiseerd is elk jaar terug komen in het register? Zeker met het oog op het vergroten van de inzichtelijkheid en volledigheid zou dit lastig zijn. Ook vraagt de ambtelijke organisatie zich af wat extra inzicht via een subsidieregister voor zin heeft met betrekking tot het uitvoeren van een wettelijke taak. Daarnaast wordt aangegeven dat de raad veel beslisbevoegdheden met betrekking tot onderwijshuisvesting heeft, waardoor nagenoeg alle informatie via andere kanalen bij de gemeenteraad komt.<sup>200</sup>

Volgens de VNG zijn voorzieningen onderwijshuisvesting een reeks van beschikkingen, die voldoen aan de definitie van subsidie in artikel 4:21 van de Awb. Het beschikbaar stellen van een vergoeding door de gemeente aan het schoolbestuur voor het bekostigen van de investeringen voorzieningen onderwijshuisvesting is zodoende te kwalificeren als een subsidie. Om deze reden zou Titel 4.2 (subsidies) op het beschikbaar stellen van de vergoeding van toepassing zijn.<sup>201</sup>

<sup>197</sup> Vaststelling EFRO-subsidie uit het programma kansen voor West – projecten 'Innovatie stimuleringsregeling InnoSportLab Den Haag', RIS 294539, 21 juni 2016

<sup>198</sup> Toekenning van subsidie uit het programma Kansen voor West, 1 december 2015, RIS 289307

<sup>199</sup> Toekenning van subsidie uit het programma Kansen voor West, 15 december 2015, RIS 290057

<sup>200</sup> Interview ambtelijke organisatie, 7 december 2016

<sup>201</sup> <https://vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/subsidieregister-investerings-onderwijshuisvesting>

Daarnaast is in artikel 4:21 van de Awb opgenomen dat, “met het oog op een zo groot mogelijke harmonisatie van wetgeving”, titel 4.2 van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs. Daarmee worden discussies over de vraag of de bekostiging, gelet op haar specifieke karaktertrekken, als een subsidie kan worden aangemerkt, overbodig.<sup>202</sup>

In tabel 8 zijn de bedragen voor het programma onderwijshuisvesting van 2014 tot en met 2016 opgenomen.<sup>203</sup>

Omschrijving	2014	2015	2016
Investeringen	€ 26,2 mln.	€ 28,5 mln.	€ 27,0 mln.
Exploitatie	€ 8,1 mln.	€ 4,5 mln.	€ 9,8 mln.
<b>Totaal</b>	<b>€ 34,3 mln.</b>	<b>€ 33,0 mln.</b>	<b>€ 36,8 mln.</b>

Tabel 8 Middelen voor onderwijshuisvesting<sup>204</sup>

### Sponsoring

Zoals in paragraaf 4.2 is aangegeven maakt de gemeente onderscheid tussen opdrachtverstrekking, subsidiëring en sponsoring. De rekenkamer merkt op dat sponsoring afhankelijk van de precieze aard tot opdrachtverlening of subsidiëring gerekend moet worden. Wanneer de vergoeding niet onmiskenbaar afwijkt van de marktwaarde van de prestatie die voor de gemeente wordt geleverd betreft het een opdrachtverlening, bijvoorbeeld voor promotie. Wanneer het om sponsoring van activiteiten gaat die de gemeente maatschappelijk van belang acht en die ten goede komt aan de burger is het een subsidie, bijvoorbeeld het sponsoren van een sportdag voor kinderen.

De afweging die de gemeente maakt tussen sponsoring en subsidiëring is soms ingegeven door een zogenoemd BTW-voordeel voor de ontvanger. Dit voordeel ontstaat wanneer een ontvangende partij weinig tot geen mogelijkheden heeft om inkomsten te genereren waardoor de BTW over de gemaakte kosten niet volledig verrekend kunnen worden met de fiscus. In zo'n situatie is het voordelig voor een partij om een sponsorovereenkomst met de gemeente aan te gaan. De bedragen die de gemeente in het geval van sponsoring bijdraagt zijn netto hetzelfde als bij subsidiëring, omdat de gemeente de ten laste gelegde BTW ten laste kan brengen aan het BTW-compensatiefonds. De keuze hangt volgens de ambtelijke organisatie mede af van de wensen en mogelijkheden van de organiserende partij.<sup>205</sup>

De rekenkamer heeft een uitvraag gedaan van alle boekingen in de crediteurenadministratie waarin het woord ‘sponsor’ in de omschrijving voorkomt. In 2015 zijn aan 17 verschillende instanties voor een totaalbedrag van € 1,7 mln. aan

<sup>202</sup> Memorie van toelichting bij artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>203</sup> E-mail ambtelijke organisatie, 27 februari 2017

<sup>204</sup> E-mail ambtelijke organisatie, 27 februari 2017

<sup>205</sup> Interview ambtelijke organisatie, 5 januari 2017

sponsorbijdragen overgemaakt. Deze bijdragen zijn niet opgenomen in het subsidieregister 2015.

### Kredieten/leningen en garantstellingen

De door de gemeente verstrekte garantstellingen en leningen (die volgens de Awb tevens tot de subsidies gerekend moeten worden, zie paragraaf 2.2) zijn niet in het subsidieregister opgenomen.<sup>206</sup> Op 31 december 2015 bedroeg het totaal aan garantstellingen € 214 mln. en het totaal aan derden verstrekte leningen € 548 mln.<sup>207</sup>

### Overige constatering uit de gevalsstudies

Vanuit de analyses van de bestudeerde informatie uit de informatie-uitvraag en de meer gedetailleerde analyses in de gevalsstudies zijn verschillende tekortkomingen in de subsidieregisters geconstateerd. Zo ontbreken in 2014 de subsidies aan Biesieklette voor de exploitatie van de fietsstallingen (€ 1,2 mln.) en zijn in 2015 verschillende economische subsidies in het register onjuist gekoppeld aan een amendement van de raad (€ 9 mln.).

Subsidies die in 2015 op grond van het vorige beleidskader Jeugd en Gezin werden verstrekt, zijn in het subsidieregister gekoppeld aan de nota Met de Jeugd, voor de jeugd, die pas op 17 december 2015 is vastgesteld. Omdat het subsidieregister 2015 achteraf werd opgesteld, is er toen voor gekozen om het toen geldende beleidskader ook te hanteren voor de subsidies over 2015, ook al waren deze 2015 subsidies verleend op grond van het vorige beleidskader.<sup>208</sup> De rekenkamer merkt op dat de subsidies daarmee feitelijk niet meer aan de juiste kadernota zijn gekoppeld en dat dergelijke keuzes het achteraf zeer lastig maken om de subsidieregisters over meerdere jaren goed te kunnen analyseren. Dit geldt in het bijzonder ook voor de doelstelling van de gemeente Den Haag om te investeren in het gebruik van open data.

De rekenkamer heeft een beeld dat de tekortkomingen voor 2014 en 2015 vooral te wijten zijn aan het handmatig vullen of aanpassen van het subsidieregister. Door de reeds verder doorgevoerde automatisering van de subsidieprocessen kan het aantal tekortkomingen vanaf het subsidieregister 2016 aanzienlijk verminderen, mits er een strakke regie wordt gevoerd op het achteraf handmatig corrigeren van het subsidieregister.

<sup>206</sup> Door de gemeente verstrekte garantstellingen en leningen aan derden per 31 december 2014, 16 oktober 2015 (RIS 287422)

<sup>207</sup> Programmarekening 2015, pag. 248

<sup>208</sup> Interview ambtelijke organisatie, 12 januari 2017



## 5.3 Grondslagen voor subsidieverstrekingen

### Bevinding

Het merendeel van de verstrekte subsidies in 2014, 2015 en 2016 is niet nader uitgewerkt in een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening. De nadere regels voor welke activiteiten en onder welke voorwaarden subsidie kan worden verstrekt zijn hierbij vastgelegd in beleidsregels en beleidsnota's of zijn niet specifiek vastgelegd. Dergelijke regels dienen echter conform de Awb en vanaf 1 juli 2014 conform het eigen beleid in algemeen verbindende voorschriften, zoals specifieke subsidieverordeningen of subsidieregelingen, te worden opgenomen. Beleidsregels/-nota's kunnen alleen een nadere toelichting geven op een subsidieverordening of subsidieregeling, bijvoorbeeld om bepaalde termen en begrippen nader uit te leggen.

De gemeente maakt daarnaast niet het door de wetgever beoogde onderscheid tussen subsidies die op basis van een specifieke subsidieverordening of subsidieregeling dienen te worden verstrekt en de vier uitzonderingscategorieën uit de Awb (Spoedeisende subsidies, Europese subsidies, Subsidies in de begroting en Incidentele subsidies).

### Toelichting

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven kan subsidieverstreking in principe slechts plaatsvinden op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.<sup>209</sup> Het wettelijk voorschrift moet daarbij een beschrijving van de te subsidiëren activiteiten bevatten. Omdat de ASV (en vóór 1 juli 2014 de HKS) geen omschrijving van de te subsidiëren activiteiten bevat dienen de activiteiten in een lagere (deel)verordening of (uitvoerings- of subsidie)regeling beschreven te worden.<sup>210</sup> Ook de VNG geeft in de toelichting op de Model-Algemene Subsidieverordening (waarop ASV van de gemeente Den Haag gebaseerd is) aan dat in de ASV niet de activiteiten beschreven kunnen worden waarvoor subsidie kan worden verstrekt. Hiervoor is een uitwerking in afzonderlijke verordeningen of subsidieregelingen noodzakelijk.<sup>211</sup>

De afdeling Juridische zaken bevestigt dat het college van de gemeente Den Haag alleen verstrekkingen via subsidieregelingen wenst.<sup>212</sup> In de nadere toelichting op de Model-Subsidieregeling Den Haag 2014 en 2015 is het volgende opgenomen:

“In de ASV Den Haag 2014 is de nieuwe hoofdstructuur neergelegd die de vereiste stroomlijning en uniformering moet doen bereiken. De beleidsinhoudelijke elementen moeten worden neergelegd in subsidieregelingen. De bevoegdheid tot het vaststellen daarvan wordt in artikel 5 ASV Den Haag 2014 aan het college gedelegeerd. In een

<sup>209</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:23 lid 1

<sup>210</sup> Memorie van Toelichting Awb, art 4:23, en VNG, Model-Algemene subsidieverordening 2013, 27 september 2013, VNG stroomschema deelverordening en beleidsregels.

<sup>211</sup> Brief Model-Algemene subsidieverordening 2013 aan de leden, 27 september 2013, p.14

<sup>212</sup> Interview ambtelijke organisatie, 3 november 2016

subsidieregeling worden vastgesteld welke activiteiten en doelgroepen in aanmerking komen voor subsidie, de wijze van berekening van de subsidie en bepalingen over de aan de subsidieverstrekking te verbinden voorschriften.”

Het college geeft hierbij aan de beleidsinhoudelijke elementen van de subsidieverstrekkingen onder de ASV 2014 vastgelegd moeten worden in subsidieregelingen.

In tabel 9 heeft de rekenkamer op basis van de subsidieregisters 2014, 2015 en 2016 aangegeven welk deel van het totale subsidiebedrag via een subsidieregeling of een specifieke subsidieverordening is verleend. Hoewel er sprake is van een grote toename van het aantal subsidieregelingen constateert de rekenkamer dat in 2015 en 2016 iets meer dan de helft van het verleende subsidiebedrag niet via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening is verleend. Overigens heeft de gemeente op 1 juli 2014 de ASV en Model-Subsidieregeling 2014 ingevoerd, waarin is vastgelegd dat beleidsinhoudelijke elementen in subsidieregelingen moeten worden vastgelegd. Omdat subsidies over een langere doorlooptijd kunnen worden verstrekt, zoals bijvoorbeeld subsidies die verstrekt worden in het kader van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2013-2016, zal het volledig kunnen voldoen aan deze bepaling enige jaren in beslag nemen.

Verleend via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening?	Verleende subsidies (€)					
	2014	%	2015	%	2016	%
Wel	29.271.414	10%	156.132.697	46%	157.264.818	44%
Niet	271.464.348	90%	185.726.862	54%	198.177.371	56%
<b>Totaal</b>	<b>300.735.762</b>	<b>100%</b>	<b>341.859.559</b>	<b>100%</b>	<b>355.442.189</b>	<b>100%</b>

Tabel 9 *Totale subsidiebedrag dat wel en niet verleend is via een subsidieregeling of een specifieke subsidieverordening.*

Ondanks de toename van het aantal subsidieregelingen constateert de rekenkamer dat een deel van de gemeentelijke organisatie, waaronder het Centraal Subsidiebureau, er vanuit gaat dat het niet nodig is om voor het verlenen van subsidies subsidieregelingen op te stellen.<sup>213</sup> Hieraan wordt verderop in de verschillende hoofdstukken aan de hand van de gevalstudies meer aandacht besteed.

Zoals ook in paragraaf 2.3 is aangegeven merkt de rekenkamer op dat het stellen van nadere regels voor welke activiteiten en onder welke voorwaarden subsidie kan worden verstrekt in beginsel alleen mogelijk is via een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening. Ook de gemeente geeft in haar model- subsidieregeling aan dat zodra het gaat om normstelling deze opgenomen dient te worden in een subsidieregeling.

De Model-Subsidieregeling van de gemeente Den Haag is afgeleid van de Model-Subsidieregeling van de VNG. De VNG geeft in de toelichting bij de Model-Subsidieregeling aan dat voor zover het college iets wenst te regelen met betrekking tot de doelgroepen die voor subsidie in aanmerking komen, de berekening

<sup>213</sup> Interview ambtelijke organisatie, 18 oktober 2016

van de subsidie en de wijze van uitbetalen, eveneens in de subsidieregeling dient te worden opgenomen. Voorts stelt de VNG dat voor zover het college geen gebruik maakt van deze bevoegdheid het slechts in beperkte mate mogelijk is om subsidies te verstrekken. De hoofdregel van de Awb is namelijk dat subsidieverstrekking gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift, zoals een subsidieregeling, waarin de subsidiëren activiteiten staan vermeld. In de Awb worden hierop vier uitzonderingen gemaakt (zie ook paragraaf 2.3). Per uitzonderingscategorie wordt hieronder aangegeven in hoeverre deze van toepassing is voor de gemeente Den Haag:

- a) **Spoedeisende subsidies** (tijdelijk en vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift)

Aan de hand van de beschrijvingen en verwijzingen die zijn opgenomen bij de subsidies in het subsidieregister heeft de rekenkamer ten aanzien van deze uitzondering geen subsidies aangetroffen die vooruitlopend op een wettelijk voorschrift alvast zijn verstrekt. Wel waren er subsidies die in pilotvorm ter voorbereiding op toekomstige wetgeving zijn verstrekt.<sup>214</sup>

- b) **Europese subsidies**

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven, zou deze uitzondering alleen aan de orde zijn indien de bevoegdheid van de gemeente Den Haag rechtstreeks volgt uit de verordening van de Europese Unie. Deze situatie lijkt zich in de praktijk echter niet voor te doen.<sup>215</sup>

- c) **Subsidies die als begrotingspost zijn opgenomen** (de begroting dient de subsidieontvanger en het bedrag dat ten hoogste kan worden vastgesteld te vermelden)

Aangezien in de programmabegrotingen 2014 van de gemeente Den Haag voor één enkele subsidie zowel de begunstigde als het maximale subsidiebedrag is opgenomen<sup>216</sup> en in de programmabegrotingen 2015 en 2016 dit in zijn geheel niet het geval is, is deze uitzondering nauwelijks van toepassing.

- d) **Incidentele subsidies** (voor uitzonderlijke gevallen, als er in beginsel slechts eenmalig subsidie zal worden toegekend)

Ten aanzien van deze categorie zou de gemeente uitzonderingen kunnen maken voor incidentele subsidies. Er moet dan sprake zijn van een beperkt aantal subsidieontvangers, een beperkt tijdvak (maximaal vier jaar) en geen sprake zijn van een algemener beleid gericht op een in algemene termen omschreven doelgroep.

Samenvattend kan de gemeente Den Haag zich in 2014, 2015 en 2016 voor het niet opstellen van een subsidieregeling of specifieke subsidieverordening in de praktijk (met uitzondering van één begrotingssubsidie) alleen beroepen op de uitzonderingsgrond dat er sprake is van incidentele subsidies. Indien het aantal subsidieontvangers niet beperkt is, is er echter geen sprake van een incidentele

<sup>214</sup> Bij spoedeisende subsidies kan de totstandkoming van een wettelijk voorschrift niet langer worden afgewacht en mag vooruitlopend op de totstandkoming subsidie worden verstrekt. Bij subsidies die in pilotvorm worden verstrekt hebben de subsidies geen spoedeisend karakter en is het doel van de subsidies om de totstandkoming van een wettelijk voorschrift voor te bereiden.

<sup>215</sup> Rianne Jacobs en Willemien den Ouden, 'Wat was, werd en wordt belangrijk in het algemene subsidierecht?', *Netherlands Administrative Law Library*, januari 2014, DOI:10.5553/NALL/.000017, p. 6

<sup>216</sup> Het gaat hier om een subsidie aan Stichting Atrium voor in totaal € 0,5 mln., te verstrekken in vier tranches van € 125.000 per jaar.

subsidie. De rekenkamer heeft in tabel 1 inzichtelijk gemaakt voor welk deel van het in totaal verleende subsidiebedrag er sprake is van een verlening via een specifieke subsidieverordening of subsidieregeling, voor welke deel er sprake is van een beperkt aantal (maximaal 5) subsidieontvangers (te bestempelen als incidentele subsidies) en het overige deel dat niet in overeenstemming met de Awb lijkt te zijn verleend. Over 2015 en 2016 lijkt circa de helft van de subsidieverstrekingen niet aan de eis uit de Awb te voldoen dat hiervoor een wettelijk voorschrift (specifieke subsidieverordening of subsidieregeling waarin geregeld is voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt) is opgesteld.

	Verleende subsidies (€)					
	2014	%	2015	%	2016	%
Verleningen via een specifieke subsidieverordening of subsidieregeling	29.271.414	10%	156.132.697	46%	157.264.818	44%
Incidentele subsidieverleningen? (maximaal 5 onder dezelfde noemer)	17.787.017	6%	4.908.961	1%	21.602.364	6%
Overig	253.677.331	84%	180.817.901	53%	176.575.007	50%
<b>Totaal</b>	<b>300.735.762</b>	<b>100%</b>	<b>341.859.559</b>	<b>100%</b>	<b>355.442.189</b>	<b>100%</b>

Tabel 10 *Omvang subsidies die wel of niet in overeenstemming met de Awb lijken te zijn verleend*

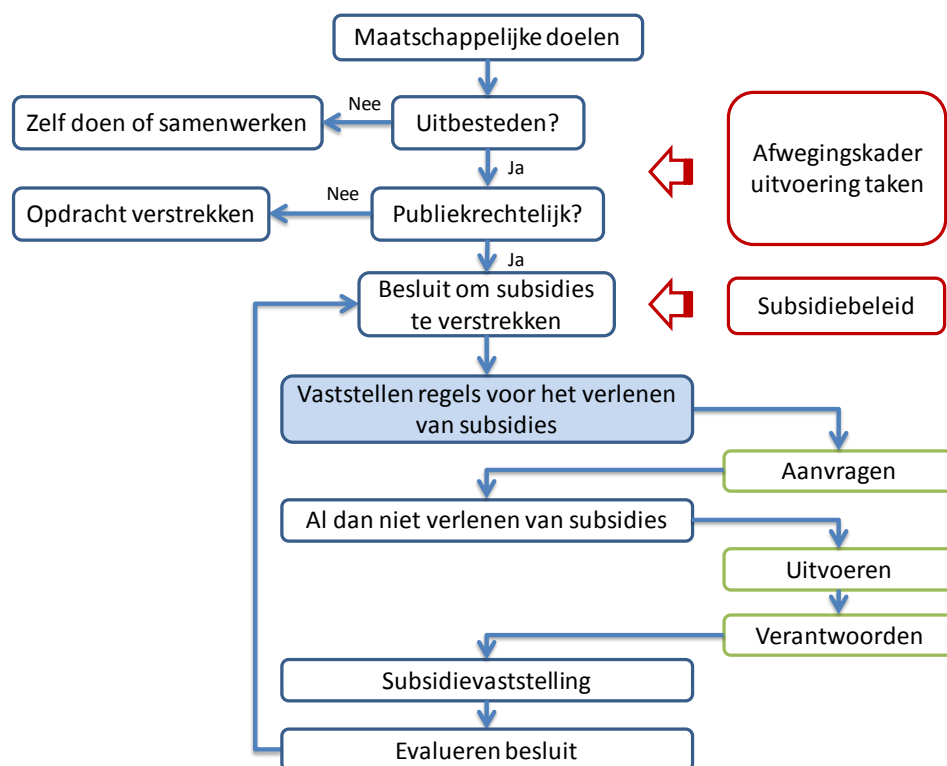
# 6 REGELS VOOR SUBSIDIEVERLENING

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op onderdeel a van de derde onderzoeksvraag:

*3a. Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij het vaststellen van de regels voor het verlenen van subsidie?*

Deze vraag heeft betrekking op de fase in het subsidieproces waarin de gemeente de regels vaststelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, aan welke voorwaarden subsidieaanvragen moeten voldoen om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen en hoe de gemeente de middelen verdeelt indien er minder middelen beschikbaar zijn dan dat er in totaal aan subsidie is aangevraagd (zie figuur 4).



*Figuur 4 Schematische weergave van het vaststellen van de regels voor het verlenen van subsidie in het subsidieproces (blauw gemarkeerd).*

Zoals in de paragraaf 4.1 is aangegeven betreft de rekenkamer hierbij alle regels die in specifieke subsidieverordeningen, subsidieregelingen, beleidsregels, beleidsnota's en ambtelijke notities zijn vastgelegd en die als regels voor de subsidieverlening zijn gebruikt.

## 6.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf worden de regels voor het verlenen van subsidie beoordeeld op de onderstaande normen.

8	De gemeente formuleert in haar regels voor het verlenen van subsidies concrete doelen die gekoppeld zijn aan doelen uit een overkoepelend beleid of programma.
9	De beoogde doelen en prestaties uit het beleid en de daaraan gekoppelde regels om subsidie te verlenen zijn SMART en samenhangend geformuleerd.
11	De gemeente heeft in de regels voor het verlenen van subsidie omschreven welke verantwoordingsinformatie subsidieontvangers in relatie tot de doeltreffendheid en doelmatigheid moeten aanleveren.

Voor de categorie van subsidies die op basis van beleidsnota's en andere notities verstrekt worden, zijn de regels voor subsidieverstrekking over het algemeen niet expliciet vastgelegd in de beleidsnota of notitie. Hierdoor konden voor deze subsidies uit de informatie-uitvraag bovenstaande normen niet getoetst worden.

Wel heeft de rekenkamer in de 10 gevalstudies onderzocht of er regels zijn opgesteld en, indien dit het geval, was ook beoordeeld of die voldeden aan de normen.

In norm 10 is opgenomen dat de gemeente theoretisch of empirisch heeft onderbouwd hoe het verstrekken van subsidie bijdraagt aan de realisatie van de beoogde doelen uit het overkoepelende beleid of programma. Deze norm kon wel getoetst worden voor subsidies die op basis van beleidsnota's e.d. zijn verstrekt. Om deze reden is de beoordeling van norm 10 in paragraaf 6.3 opgenomen.

### Bevinding

In de subsidieregelingen en -verordeningen wordt in het merendeel van de gevallen geen expliciete koppeling gelegd tussen het doel van de subsidieverstrekking en de doelen in het overkoepelende beleid (norm 8). De doelen en prestaties zijn daarbij nauwelijks SMART geformuleerd en voor een beperkt deel van de subsidies zijn de doelen en prestaties samenhangend geformuleerd (norm 9). In het merendeel van de subsidieregelingen en verordeningen is de aan te leveren verantwoordingsinformatie omschreven (norm 11). Welk subsidiearrangement wordt gehanteerd staat in geen van de subsidieregelingen vermeld.

Bij zeven van de tien gevalstudies is geen subsidieregeling of verordening opgesteld. In deze zeven gevallen wordt meer verwezen naar het bovenliggende beleid en is vaker sprake van een expliciete koppeling met het bovenliggende beleid dan bij de subsidieregelingen en verordeningen (norm 8). Voor deze zeven subsidieverstrekkingszaken zijn de doelen en prestaties net als bij de subsidieregelingen en verordeningen nauwelijks SMART en voor een beperkt deel samenhangend geformuleerd (norm 9). In vier van de zeven gevallen is de aan te leveren verantwoordingsinformatie omschreven. In twee gevallen is dit gedeeltelijk het geval en in twee gevallen is dit niet het geval (norm 11).

**Expliciete koppeling met het bovenliggende beleid (norm 8)**

In tabel 11 is opgenomen in hoeverre de gemeente bij de verstrekking van subsidies op basis van een subsidieregeling of verordening concrete doelen formuleert die gekoppeld zijn aan doelen uit een overkoepelend beleid of programma (norm 8).

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal <sup>217</sup>
<b>Informatie-uitvraag</b>				
Subsidieregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
<b>Totaal (45)</b>	<b>16</b> 	<b>31</b> 	<b>31</b> 	<b>45</b> 

Tabel 11 *Mate waarin de gemeente in haar regels voor het verstrekken van subsidies concrete doelen formuleert die gekoppeld zijn aan doelen uit een bovenliggend beleid of programma (norm 8) (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

In de subsidieregelingen en verordeningen wordt in het merendeel van de gevallen geen expliciete koppeling gelegd tussen het doel van de subsidieverstrekking en de doelen in het overkoepelende beleid. Bij een aantal subsidieregelingen gebeurt dit wel expliciet. Zo is in artikel 2 van de Subsidieregeling Duurzaamheid door Haagse wijken - Initiatievenbudget opgenomen dat het doel van deze regeling is om "activiteiten te stimuleren waarbij burgers, bedrijven en instellingen op wijkniveau samenwerken rond het thema 'energiebesparing en koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>)-reductie' en de in de stad aanwezige kennis rond dit thema verder te mobiliseren en de lokale economie op dit vlak te stimuleren."

In tabel 12 is opgenomen in hoeverre de gemeente in de tien gevalsstudies concrete doelen heeft geformuleerd die gekoppeld zijn aan doelen uit een overkoepelend beleid of programma.

<sup>217</sup> Doordat een subsidieregelingen en beleidsnota e.d. waarvoor subsidies worden verstrekt meerdere jaren van kracht kunnen zijn, tellen de aantallen in de afzonderlijke jaren niet op tot het totaal.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 12 *Mate waarin de gemeente in de tien gevalstudies concrete doelen heeft geformuleerd die gekoppeld zijn aan doelen uit een overkoepelend beleid of programma (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

Voor de gevalstudies geldt dat in zeven van de tien gevalstudies geen subsidieregeling of verordening is opgesteld. In deze zeven gevallen wordt meer verwezen naar het bovenliggende beleid en is vaker sprake van een expliciete koppeling met het bovenliggende beleid dan bij de subsidieregelingen en verordeningen. Zo zijn er bijvoorbeeld geen officiële regels opgesteld voor het verlenen van subsidies voor de instandhouding van kerken. De raadsbesluiten (uit 1985 en 1988) om subsidie te verlenen gaan echter wel in op de doelen die met de subsidiëring worden beoogd en hoe dit gekoppeld is aan de doelen uit het overkoepelende beleid.<sup>218</sup>

Voor subsidies die op grond van de beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018 worden verstrekt is vanaf 2017 een subsidieregeling van kracht.<sup>219</sup> Dit leidt vanaf 2017 tot een iets positievere beoordeling, namelijk 5 wel, 1 deels en 4 niet.


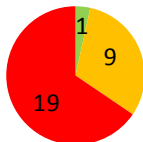

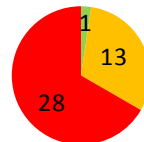
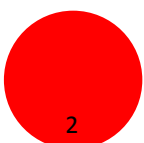
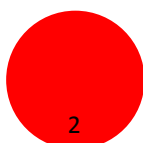
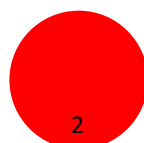
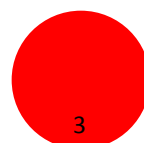
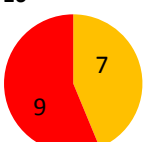
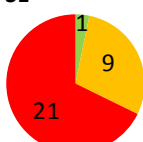
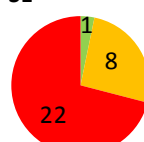
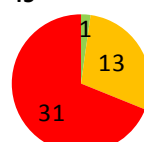
### SMART en samenhang doelen en prestaties (norm 9)

In tabel 13 is opgenomen in hoeverre de gemeente in de regels voor het verstrekken van subsidies voldoet aan norm 9.

<sup>218</sup> Raadsbesluit De problematiek van de architectuur historisch waardevolle kerkgebouwen, februari 1985 (rv 74) en Raadsbesluit Aanpassing begrotingspost "subsidies en bijdragen" in het kader van het monumentenbeleid, november 1988 (rv 468)

<sup>219</sup> Subsidieregeling Jeugd Den Haag 2016, 28-6-2016 (RIS 294594).



Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal
<b>Informatie-uitvraag</b>				
Subsidiereregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
<b>Totaal (45)</b>	16 	31 	31 	45 

Tabel 13 *Mate waarin de beoogde doelen en prestaties uit het beleid en de daaraan gekoppelde regels om subsidie te verlenen SMART en samenhangend geformuleerd zijn (norm 9) (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

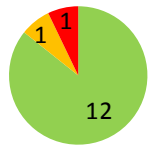
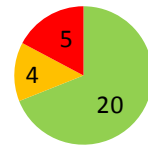
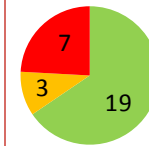
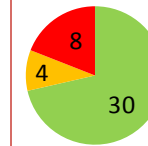
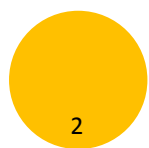
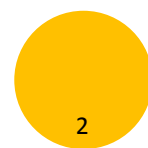
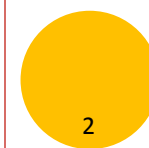
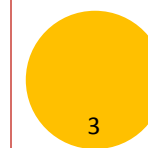
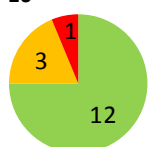
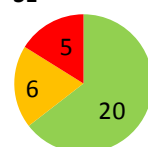
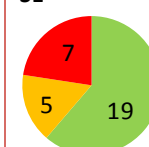
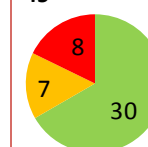
Bij de subsidiereregelingen en subsidieverordeningen worden nauwelijks SMART doelen geformuleerd die samenhangen met het bovenliggende beleid. Slechts voor één regeling was dit het geval, namelijk voor de Subsidiereregeling Begeleiding ex-leerlingen Aloysius College Den Haag 2015. Voor deze regeling waren het doel en de prestaties samenhangend en gedeeltelijk SMART geformuleerd. In tien andere gevallen waren de doelen en prestaties wel samenhangend geformuleerd, maar waren de doelen niet SMART. Voor geen enkel geval waren de doelen en prestaties volledig SMART geformuleerd.

Bij zeven van de tien subsidieverstrekkingsstudies waarin er geen sprake is van een subsidiereregeling zijn de doelen en prestaties eveneens niet SMART en samenhangend geformuleerd. In de gevalsstudies wordt op de samenhang wel beter gescoord dan op SMART.

Voor subsidies die op grond van de beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018 worden verstrekt is vanaf 2017 een subsidiereregeling en uitvoeringsprogramma van kracht. Daarmee voldoet deze subsidieverstrekking vanaf 2017 wel aan de norm.

#### **Verantwoordingsinformatie doeltreffend- en doelmatigheid (norm 11)**

In tabel 14 is opgenomen of de gemeente in de regels voor het verlenen van subsidie omschreven heeft welke verantwoordingsinformatie subsidieontvangers in relatie tot de doeltreffendheid en doelmatigheid moeten aanleveren.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal
<b>Informatie-uitvraag</b>				
Subsidieregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
<b>Totaal (45)</b>	16 	31 	31 	45 

Tabel 14 *Mate waarin de gemeente in de regels voor het verlenen van subsidie omschreven heeft welke verantwoordingsinformatie subsidieontvangers in relatie tot de doeltreffendheid en doelmatigheid moeten aanleveren (norm 11) (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

In 30 subsidieregelingen is de aan te leveren verantwoordingsinformatie omschreven. Veelal zijn verantwoordingsverplichtingen omschreven in een aparte paragraaf die gebaseerd is op de Model Subsidieregeling 2014 of 2015.<sup>220</sup> Maar ook in zes van de zeven subsidieregelingen die nog dateren van vóór de inwerkingtreding van de ASV 2014 per 1 juli 2014 is de aan te leveren verantwoordingsinformatie omschreven. In totaal is bij acht regelingen geen omschrijving te vinden van de verantwoordingsverplichtingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Subsidieregeling Leefbaarheid en bewonersparticipatie,<sup>221</sup> en Subsidieregeling Maatschappelijke Coöperatie Den Haag 2016.<sup>222</sup> Ten slotte wordt bij vier regelingen ten dele voldaan aan de norm. Dit zijn regelingen waarbij de vaststelling gelijktijdig plaatsvindt met de verlening van de aanvraag. Zodoende zijn er geen verantwoordingsvereisten omschreven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Subsidieregeling stimuleringspremie grote sociale huurwoningen Den Haag 2015.<sup>223</sup>

De aanduiding welk subsidiearrangement wordt gehanteerd staat in geen van de subsidieregelingen expliciet genoemd.

<sup>220</sup> Model subsidieregeling Den Haag 2014 (RIS 273752) en Collegebesluit Model-Subsidieregeling Den Haag 2015 (RIS 284261)

<sup>221</sup> Subsidieregeling Leefbaarheid en bewonersparticipatie, 6-9-2011 (RIS 181168),

<sup>222</sup> Subsidieregeling Maatschappelijke Coöperatie Den Haag 2016,15-12-2015 (RIS 290049)

<sup>223</sup> Subsidieregeling stimuleringspremie grote sociale huurwoningen Den Haag 2015, 16-12-2014 (RIS 279678)

Omdat ook het soort subsidie in bijna geen enkele regeling wordt genoemd,<sup>224</sup> wordt alleen impliciet duidelijk welk subsidiearrangement van kracht is wanneer het subsidiebedrag maximaal € 10.000 bedraagt. Dan moet er sprake zijn van een waarderingssubsidie en dus van het subsidiearrangement dat daarbij past.

In vier van de zeven gevalstudies waarvoor geen subsidieregeling is opgesteld is in de regels voor de subsidieverstrekking de aan te leveren verantwoordingsinformatie omschreven. In één geval is dit gedeeltelijk het geval en in twee gevallen is dit niet het geval. Zo zijn in het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2013-2016 geen bepalingen over de aan te leveren verantwoordingsinformatie opgenomen.

### 6.3 Beleidstheorie

In deze paragraaf worden de regels voor het verlenen van subsidie beoordeeld op de onderstaande norm.

10	De gemeente heeft theoretisch of empirisch onderbouwd hoe het verstrekken van subsidie bijdraagt aan de realisatie van de beoogde doelen uit het overkoepelende beleid of programma.
----	--

Deze norm is getoetst voor de subsidieregelingen, subsidieverordeningen en overige beleidsnota's en dergelijke op basis waarvan subsidies zijn verstrekt. Tevens is in de gevalstudies nader bestudeerd of de gemeente voldoet aan deze norm.

#### Bevinding

In ongeveer de helft van de subsidieverstrekingen is theoretisch of empirisch onderbouwd hoe de verstrekking van subsidies bijdraagt aan de realisatie van de beoogde doelen uit het overkoepelende beleid of programma. Met andere woorden, de beleidstheorie is hierbij duidelijk.

De afweging waarom subsidiëring het meest geëigende instrument is om de beoogde doelen mee te realiseren, wordt in de praktijk niet of niet goed gemaakt.

#### Toelichting

In tabel 15 is opgenomen in hoeverre de gemeente theoretisch of empirisch heeft onderbouwd hoe het verstrekken van subsidies bijdraagt aan de realisatie van de beoogde doelen uit het overkoepelende beleid of programma.

<sup>224</sup> Zie ook paragraaf 4.2

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal
<b>Informatie-uitvraag</b>				
Subsidieregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (18)	11 	10 	12 	18 
<b>Totaal (63)</b>	<b>27</b> 	<b>41</b> 	<b>43</b> 	<b>63</b> 

Tabel 15 *Mate waarin de gemeente theoretisch of empirisch heeft onderbouwd hoe het verstrekken van subsidies bijdraagt aan de realisatie van de beoogde doelen uit het overkoepelende beleid of programma (norm10) (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

In 31 van de 63 gevallen is theoretisch of empirisch onderbouwd hoe de verstrekking van subsidies bij kan dragen aan de realisatie van de beoogde doelen.

Ook in de helft van de gevalsstudies is er sprake van een theoretische of empirische onderbouwing. Zo is in het Beleidskader Kunst en Cultuur 2013-2016 theoretisch onderbouwd hoe subsidies moeten bijdragen aan het realiseren van de gewenste veranderingen in de cultuursector.

Voor wat betreft de afweging waarom subsidiëring het meest geëigende instrument is om de beoogde doelen mee te realiseren, constateert de rekenkamer dat deze afweging niet of niet goed wordt gemaakt. De gemeente hanteert bij de afweging welk instrument ingezet moet worden geen helder onderbouwd afwegingskader (zie paragraaf 4.2). Uit de gevalsstudies blijkt daarnaast dat de interne checklist 'Subsidie of opdracht' in de praktijk te weinig gevolgd wordt.

Zo worden verschillende instellingen door middel van richtlijnenbrieven uitgenodigd subsidie aan te vragen voor specifieke activiteiten/taken uit het Beleidsplan Wmo 2015-2016. De richtlijnenbrieven zijn specifiek gericht aan deze instellingen voor de in de brieven genoemde activiteiten/taken. Daarbij geeft de gemeente aan wat zij voor deze activiteiten/taken/resultaten aan budget beschikbaar heeft. Vervolgens is het aan de instellingen om op het verzoek in te gaan door een aanvraag in te dienen waaruit blijkt op welke manier de instelling de taken in gaat vullen met welke resultaten.

Subsidies die door middel van richtlijnenbrieven bekend worden gemaakt staan alleen open voor de ontvangers van de richtlijnenbrieven. Dit is volgens de ambtelijke organisatie ook de reden dat niet gekozen is voor een inkooprelatie waarbij de gemeente als opdrachtgever acteert. Dat zou op grond van de aanbestedingswetgeving namelijk tot gevolg hebben dat de opdracht ook voor andere aanbieders open moet staan.<sup>225</sup>

Aangezien de gemeente in de richtlijnenbrief gedetailleerd omschrijft welke activiteiten tegen welke prijs uitgevoerd dienen te worden en daarmee ook het initiatief bij de gemeente ligt, lijkt op basis van de interne checklist 'Subsidie of opdracht'<sup>226</sup> van de gemeente de keuze voor inkoop meer voor de hand te liggen dan subsidiëring.

In het kader van de Nota Mobiliteit is in het verleden de keuze gemaakt om Biesieklette te subsidiëren. Er heeft toen geen afweging plaatsgevonden tussen het subsidie-instrument en andere instrumenten. Dat is geen bewust besluit geweest en ook niet als zodanig ergens vastgelegd. In 2015 heeft Biesieklette aangegeven dat zij voor dezelfde diensten in andere gemeenten worden gefinancierd middels een inkoopopdracht. Toen is de keuze gemaakt om ook voor Den Haag vanaf 2016 de diensten van Biesieklette in te kopen. Hiervoor is een exploitatieovereenkomst opgesteld.<sup>227</sup>

Bij verschillende subsidieverstrekingen op grond van de ASV 2014 voor Cultuur, bibliotheek en monumentenzorg kwam in de gevalsstudie naar voren dat er vooraf geen afweging is gemaakt of subsidie wel de juiste vorm was voor de gesubsidieerde activiteiten. Vanuit de gewoonte om te subsidiëren is in deze gevallen voor de uitvoering van de activiteit subsidie ingezet. Dit terwijl een inkoopopdracht volgens de ambtelijke organisatie achteraf gezien waarschijnlijk een passender vorm zou zijn geweest.<sup>228</sup>

<sup>225</sup> Interview ambtelijke organisatie, 17 januari 2017

<sup>226</sup> Gemeente Den Haag, *Interne werknets / handboeken, Subsidie of opdracht*

<sup>227</sup> Interview ambtelijke organisatie, 19 december 2016

<sup>228</sup> Interview ambtelijke organisatie, 22 december 2016.

**Uit: Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot, Mr. M.J. Jacobs en prof.mr. W. den Ouden**

“Ook in de jurisprudentie zijn inmiddels tekenen zichtbaar dat ontvangers die graag in aanmerking zouden komen voor subsidie, geen genoegen meer nemen met de afwijzing van hun aanvraag omdat er al subsidie is ‘toebedeeld’ aan een ‘concurrent’ en er geen geld beschikbaar is voor anderen.”

“Naar onze mening is er niets mis mee als een bestuursorgaan het wenselijk vindt dat er maar één subsidieontvanger voor bepaalde activiteiten wordt geselecteerd. Voorwaarde is echter wel dat de procedure zodanig wordt ingericht dat potentiële gegadigden op de hoogte zijn van het feit dat er subsidie wordt verdeeld. Verder moet de subsidie voor een beperkte periode worden verstrekt, zodat er ook eens een andere partij voor in aanmerking kan komen.”

“Als het zó wenselijk wordt gevonden dat een bepaalde partij de activiteiten waarvoor het budget beschikbaar is, verricht, moet men zich serieus gaan afvragen of er niet veeleer sprake is van een overheidsopdracht (waarop wellicht het aanbestedingsrecht van toepassing is).”

#### 6.4 Transparantie en objectiviteit

In deze paragraaf worden de regels voor het verlenen van subsidie beoordeeld op onderstaande normen.

12	De gemeente maakt vooraf ten minste de regels voor het verlenen van subsidie bekend. Het gaat hierbij om: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. de (minimum)eisen waaraan een aanvraag moet voldoen;</li> <li>b. eventuele inhoudelijke criteria die gehanteerd worden om aanvragen af te wijzen;</li> <li>c. het hanteren van een eventueel subsidieplafond/maximum budget;</li> <li>d. de wijze van verdeling van het beschikbare budget indien het budget niet toereikend is.</li> </ol>
13	De wijze van bekendmaking waarborgt dat de subsidieaanvraagprocedure in gelijke mate voor alle potentiële subsidieontvangers openstaat.
14	De subsidieaanvraag- en de selectieprocedure voor het subsidie-instrumentarium zijn niet voor meerdere uitleg vatbaar.

Voor de categorie van subsidies die op basis van beleidsnota's ed. zijn verstrekt is het niet zonder meer duidelijk of er regels zijn opgesteld op basis waarvan subsidies konden worden verstrekt. Hierdoor konden voor deze subsidies uit de informatie-uitvraag bovenstaande normen niet getoetst worden. Wel heeft de rekenkamer in de 10 gevalstudies onderzocht of er regels zijn opgesteld en, indien dit het geval was, ook beoordeeld of dit voldeed aan de normen.

**Bevinding bij norm 12**

Voor de subsidieregelingen en verordeningen geldt dat deze goed bekend worden gemaakt. In de subsidieregelingen zijn de regels voor het verstrekken van subsidie in het merendeel van de gevallen goed vastgelegd. Bij twee van de drie verordeningen was dit in mindere mate het geval. Voor een beperkt deel van de subsidieregelingen en verordeningen is er wel sprake van een maximum budget voor de subsidie, maar is dit niet in de regeling of verordening vastgelegd.

Uit de gevalstudies komt naar voren dat de regels voor subsidies die op grond van beleidsnota's en dergelijke verstrekt worden, niet of minder goed bekend worden gemaakt. Zo werden in aantal gevallen niet de regels bekend gemaakt hoe de subsidies verdeeld zouden worden indien het maximum budget niet toereikend zou zijn voor het totaal aantal subsidieaanvragen.

**Bevinding bij norm 13**

Door het voorgaande staan subsidieregelingen in gelijke mate open voor alle potentiële subsidieontvangers. Op basis van de gevalstudies constateert de rekenkamer dat subsidies die niet via een regeling of verordening worden verstrekt, niet altijd openstaan voor alle potentiële subsidieontvangers. Zo worden voor de Wmo en de Jeugdzorg specifieke zorgaanbieders aangewezen die een aanvraag voor subsidie kunnen indienen. Hierdoor krijgen andere zorgaanbieders niet de ruimte om in enige mate mee te dingen in het aanbod. Bovendien heeft een dergelijke vorm van verstrekkingen meer de vorm van een opdracht dan van een subsidie.

De gemeente hanteert geen eenduidige methode om de openstelling van subsidies bekend te maken. De bekendmaking van subsidies die niet op basis van een subsidieregeling worden verstrekt voldoet niet aan de eis dat dit in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad is gebeurd. De bekendmaking gebeurt daarnaast op uiteenlopende manieren, soms in het raadsinformatiesysteem, soms op verschillende webpagina's van de gemeente en worden soms alleen gericht aan specifieke doelgroepen.

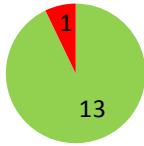
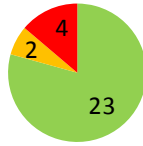
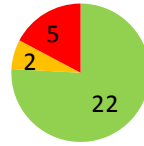
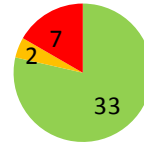
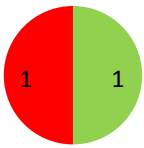
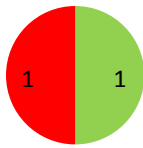

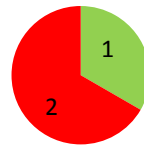
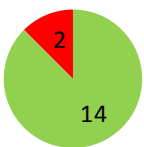
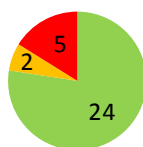
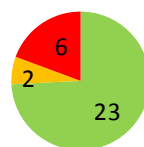
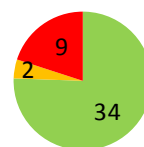
**Bevinding bij norm 14**

De subsidieaanvraag- en selectieprocedure is veelal voor meerdere uitleg vatbaar. In twee van de tien gevalstudies is de subsidieaanvraag- en selectieprocedure helemaal niet helder gemaakt.

**Toelichting****Bekendmaking regels voor het verlenen van subsidie (norm 12)**

In tabel 16 is opgenomen in hoeverre de gemeente voorafgaand aan het moment waarop de aanvragen voor subsidie kunnen worden ingediend, de regels voor het verlenen van subsidie bekend maakt. Het gaat hierbij om:

- a. de (minimum)eisen waaraan een aanvraag moet voldoen;
- b. eventuele inhoudelijke criteria die gehanteerd worden om aanvragen af te wijzen;
- c. het hanteren van een eventueel subsidieplafond/maximum budget;
- d. de wijze van verdeling van het beschikbare budget indien het budget niet toereikend is.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal
Informatie-uitvraag				
Subsidieregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
<b>Totaal (45)</b>	<b>16</b> 	<b>31</b> 	<b>31</b> 	<b>45</b> 

Tabel 16 Mate waarin de aanvraagprocedure is uitgewerkt in de subsidieregelingen en subsidieverordening (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)

Subsidieregelingen werden bekend gemaakt via het gemeentebblad en vanaf 1 mei 2016 is de gemeente voor alle bekendmakingen overgestapt naar <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>.<sup>229</sup> Hoewel er geen gemeentebblad meer wordt uitgegeven valt in enkele recent vastgestelde regelingen nog te lezen dat deze via het gemeentebblad bekend worden gemaakt.<sup>230</sup> Naast bekendmaking via het gemeentebblad wordt ook geregeld verwezen naar het raadsinformatiesysteem. In de subsidieregelingen zijn de regels voor het verlenen van subsidie over het algemeen goed vastgelegd. Bij 33 subsidieregelingen is in de regeling de aanvraagprocedure uitgewerkt. Hoe subsidie kan worden aangevraagd is in 9 van de 42 regelingen niet altijd helder gemaakt. Dit is onder andere het geval bij de subsidieregeling Maatschappelijke Coöperatie Den Haag 2016.<sup>231</sup> In de subsidieregeling Buurtbibliotheken Den Haag 2015-2018 ontbreken artikelen/bepalingen die gaan over het aanvragen van subsidies.<sup>232</sup> De verordeningen zijn alle drie bekend gemaakt via <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl>. In twee verordeningen is echter geen aanvraagprocedure bekend gemaakt en ontbreekt het aan concrete criteria waaraan aanvragen moeten voldoen.

<sup>229</sup> <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/actueel/Gemeenteberichten.htm>

<sup>230</sup> Subsidieregeling elektrische voertuigen Den Haag 2016, 28-6-2016 (RIS294595), Subsidieregeling doorstroompremie grote sociale huurwoningen Den Haag 2016-2018, 28-6-2016 (RIS294717), Subsidieregeling jubilea van sportverenigingen Den Haag 2016, 12-7-2016 (RIS 294764).

<sup>231</sup> Subsidieregeling Maatschappelijke Coöperatie Den Haag 2016,15-12-2015 (RIS 290049)

<sup>232</sup> Subsidieregeling Buurtbibliotheken Den Haag 2015-2018, 8-4-2015 (RIS 281751)



Voor wat betreft de bekendmaking van het subsidieplafond merkt de rekenkamer op dat dit niet altijd in de subsidieregeling of verordening zelf is opgenomen, terwijl uit het bijbehorende besluit of een toelichting op de regeling of verordening wel is af te leiden dat er sprake is van maximum budget. Dit was bij vijf subsidieregelingen en één verordening het geval.

De gevalsstudies bevestigen het beeld dat de regels voor het verstrekken van subsidies bij de subsidieregelingen goed bekend worden gemaakt. Voor de subsidieregeling Stimulering bewonersinitiatieven veiligheid is in de regeling een subsidieplafond van jaarlijks € 275.000 opgenomen. Dit is echter niet meer correct, aangezien in het coalitieakkoord is afgesproken om over een periode van vier jaar € 400.000 aan extra middelen beschikbaar te stellen.<sup>233</sup>

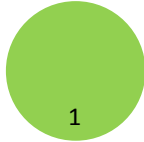






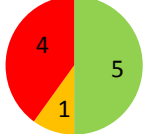

Voor drie van de zeven andere subsidieverstrekkingen die op grond van beleidsnota's e.d. worden verstrekt zijn de regels voor het verstrekken van subsidie niet bekend gemaakt. Bij vier van deze subsidieverstrekkingen zijn de regels gedeeltelijk bekend gemaakt, maar ontbrak het bijvoorbeeld bij het hanteren van een maximum budget aan uitgewerkte regels hoe de subsidies bij een dreigende overschrijding van het budget over de aanvragen verdeeld zouden worden.

#### **In gelijke mate openstellen van de subsidie voor de potentiële doelgroep (norm 13)**

Doordat met het publiceren van subsidieregelingen en subsidieverordeningen ook overwegend de regels voor het verlenen van subsidies gepubliceerd worden, staan deze subsidies in gelijke mate open voor de potentiële doelgroep.

In tabel 17 is voor de tien gevalsstudies opgenomen in hoeverre de wijze van bekendmaking waarborgt dat de subsidieaanvraagprocedure in gelijke mate voor alle potentiële subsidieontvangers openstaat.

<sup>233</sup> Interview ambtelijke organisatie, 15 december 2016

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 17 *Mate waarin de subsidies in gelijke mate voor de potentiële doelgroep worden opengesteld (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

Voor wat betreft de subsidies die op grond van beleidsnota's e.d. worden verstrekt geldt dat in 5 van de 7 gevallen de subsidies voor de potentiële doelgroep niet volledig worden opengesteld. Zo geldt voor een deel van de subsidies die op grond van het Beleidsplan Wmo 2015 worden verstrekt dat specifieke zorgaanbieders door middel van een richtlijnenbrief uitgenodigd worden om subsidie aan te vragen. Daarbij geeft de gemeente aan voor welke activiteiten dit is en welk budget hiervoor beschikbaar is. Uit oogpunt van zorgcontinuïteit staan deze subsidies niet open voor nieuwe/andere aanbieders.<sup>234</sup>

De mogelijkheid om subsidie aan te vragen voor de planmatige instandhouding van kerken wordt alleen bekend gemaakt aan bezitters van een kerkgebouw met een gemeentelijke of rijksmonumentenstatus.<sup>235</sup> Daarmee worden eigenaren van kerkgebouwen die een dergelijke status nog niet hebben aangevraagd, niet gewezen op de voordelen van deze status.

In tabel 18 is voor de tien gevalstudies aangegeven hoe het openstellen van de subsidies bekend is gemaakt.

<sup>234</sup> Interview ambtelijke organisatie, 17 januari 2017

<sup>235</sup> Interview ambtelijke organisatie, 19 januari 2017

Nr.	Naam	Via een overheidsblad	Via het raadsinformatiesysteem	Via de website	Aan doelgroepen
1	Subsidieregeling leefbaarheid en bewonersparticipatie	Ja	Ja	Ja	Ja
2	Subsidieregeling stimulering bewonersinitiatieven veiligheid den haag 2015	Ja	Ja	Ja	Ja
3	Subsidieregeling medegebruik gymnastieklokken den haag 2015	Ja	Ja	Ja	Ja
4	Haagse Nota Mobiliteit	Nee	Ja	Nee	Nee
5	Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2013-2016	Nee	Ja	Ja	Ja
6	Instandhouding kerken	Nee	Nee	Nee	Ja
7	ASV (cultuur)	Nee	Nee	Nee	Nee
8	Amendement a.18	Nee	Nee	Ja	Ja
9	Beleidsplan Wmo 2015-2016	Nee	Ja	Nee	Nee
10	Beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018	Ja	Ja	Nee	Ja

Tabel 18 *Wijze van openstelling van de subsidies uit de gevalsstudies*

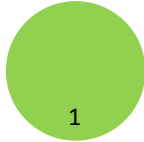
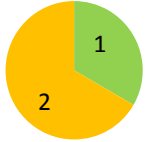
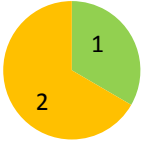
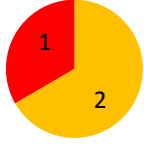
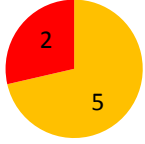
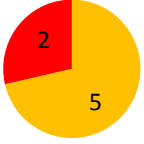

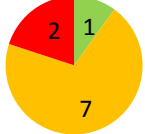
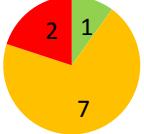
De subsidieregelingen zijn goed bekend gemaakt. Naast de officiële bekendmaking via een digitaal overheidsblad, worden hiervoor meerdere vormen van bekendmakingen gehanteerd. Bij subsidies op basis van beleidsnota's en dergelijke hanteert de gemeente geen eenduidige methode om de openstelling van subsidies bekend te maken. Deze staan soms in het raadsinformatiesysteem, soms op verschillende webpagina's van de gemeente en worden soms gericht aan specifieke doelgroepen gemeld.

Bestuursorganen die niet tot de centrale overheid behoren, moeten een kennisgeving doen in een van overheidswege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, dan wel op een andere geschikte wijze. Eventueel kunnen zij de bekendmaking ook in een elektronisch uitgegeven overheidsblad doen of via een ander elektronisch medium, mits dit laatste bij wettelijk voorschrift mogelijk is gemaakt.<sup>236</sup>

#### **Eenduidigheid subsidieaanvraag- en de selectieprocedure (norm 14)**

De rekenkamer heeft voor de tien gevalsstudies beoordeeld in hoeverre de subsidieaanvraag- en de selectieprocedure niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn (zie tabel 19).

<sup>236</sup> *Eerlijk zullen wij alles delen ..., Ontwikkelingen in de jurisprudentie over de verdeling van de subsidiepot, mr. M.J. Jacobs en prof. Mr. W. den Ouden, Jurisprudentie Bestuursrecht plus, 2011*

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 19 *Mate waarin de subsidieaanvraag- en de selectieprocedure niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn (groen = niet voor meerdere uitleg vatbaar, oranje = deels voor meerdere uitleg vatbaar en rood = wel voor meerdere uitleg vatbaar)*

Voor slechts één van de tien gevalsstudies was de aanvraag- en selectieprocedure volledig eenduidig, namelijk voor de subsidieregeling leefbaarheid en bewonersparticipatie. In het algemeen laten de gestelde criteria ruimte voor verschillende interpretaties. Zo is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk voor welke periode subsidie kan worden aangevraagd en zou theoretisch ook een subsidieaanvraag voor een activiteit uit het verleden gedaan kunnen worden. Bij twee gevalsstudies was de subsidieaanvraag- en selectieprocedure niet duidelijk. Deze twee subsidieverstrekingen zijn op basis van beleidsnota's en dergelijke verstrekt.

Voor de subsidieverstrekingen voor de instandhouding van kerken zijn voorafgaand aan de subsidieverlening geen regels vastgelegd hoe de subsidies worden verdeeld over de subsidieaanvragers. Dit wordt door de gemeente pas uitgelegd in de beschikking om subsidie te verlenen.<sup>237</sup>

Voor de verdeling van de subsidies voor de Wmo geldt als het belangrijkste criterium de zorgcontinuïteit. Dat wil zeggen dat het voor de gemeente duidelijk moet zijn dat deze aanbieders in het verleden de betreffende zorg hebben geleverd en dat deze zorg ook van goede kwaliteit was.<sup>238</sup> Dit criterium is echter nergens in regels voor het verlenen van subsidies uitgewerkt.

<sup>237</sup> Interview ambtelijke organisatie, 19 januari 2017

<sup>238</sup> Interview ambtelijke organisatie, 17 januari 2017

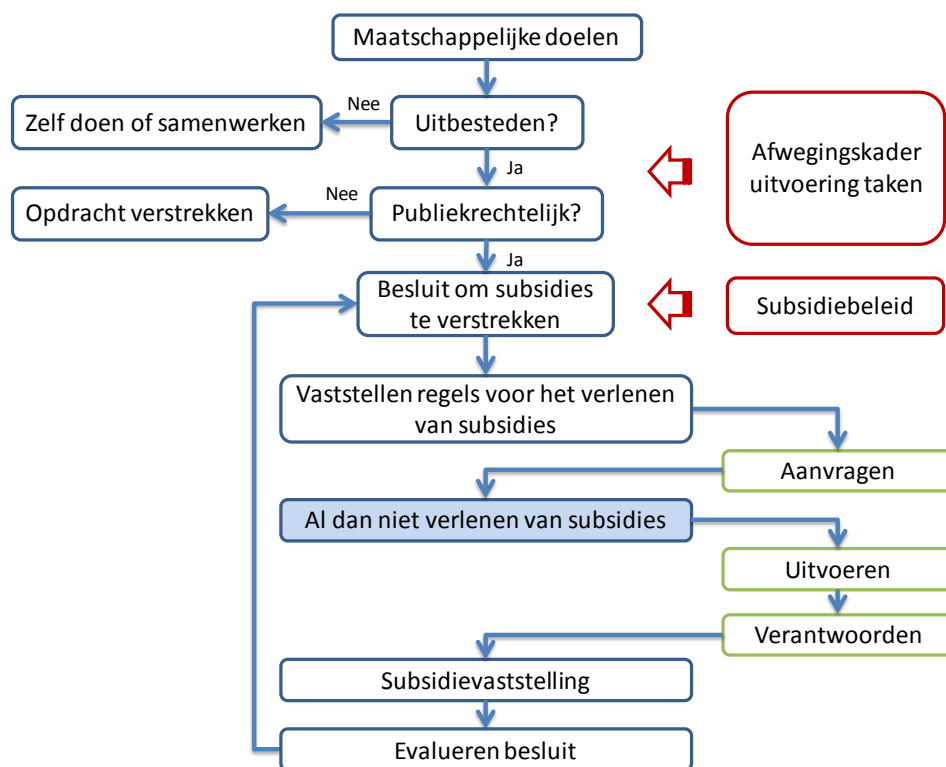
# 7 SUBSIDIEVERLENING

## 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op onderdeel b van de derde onderzoeksvraag:

*3b. Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij het al dan niet verlenen van de subsidies?*

Deze vraag heeft betrekking op de fase in het subsidieproces waarin de gemeente beoordeelt of de subsidieaanvragen voldoen aan de eisen, de gemeente vervolgens bepaalt hoe de middelen worden verdeeld over de aanvragen die voldoen aan de eisen en het vervolgens afgeven van beschikkingen waarin de subsidieaanvraag wordt toegekend of afgewezen (zie figuur 5).



*Figuur 5 Schematische weergave van het al dan niet verlenen van subsidie in het subsidieproces (blauw gemarkeerd).*

Dit hoofdstuk richt zich op de afspraken die er tussen de gemeente en de subsidieontvanger worden gemaakt, indien de gemeente heeft besloten subsidie te verlenen. Veelal worden deze afspraken vastgelegd in de beschikking om subsidie te verlenen. Gezien de vele beschikkingen die per subsidieregeling, subsidieverordening of subsidies die op basis van beleidsnota's worden verstrekt, heeft de rekenkamer zich voor de toetsing van de normen beperkt tot de tien gevalstudies (zie paragraaf 4.1).

## 7.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf worden de afspraken die met de subsidieontvanger gemaakt worden bij het verlenen van subsidies beoordeeld op de onderstaande normen.

15	De geformuleerde doelen/prestaties in de beschikking om subsidie te verlenen zijn SMART en staan in samenhang met de doelen/prestaties van het bovenliggende beleid en de regels voor het verlenen van subsidie.
16	Er zijn afspraken gemaakt tussen de gemeente en de subsidieontvanger over de besteding van de subsidie.
17	Er zijn afspraken gemaakt tussen de gemeente en de subsidieontvanger over de (al dan niet) te leveren prestaties.

Deze normen zijn getoetst voor de tien gevalsstudies.

### Bevinding

In de beschikkingen om subsidie te verlenen worden nauwelijks SMART en met het bovenliggende beleid samenhangende doelen geformuleerd (norm 15). Voor alle subsidieverstrekingen zijn er afspraken of gedeeltelijk afspraken gemaakt over de besteding van de subsidies (norm 16).

Voor iets meer dan de helft van de gevalsstudies zijn er met de subsidieontvanger afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. Bij drie gevalsstudies was dit deels het geval en bij één gevalstudie zijn hierover geen afspraken gemaakt (norm 17).

### Toelichting

#### Afspraken SMART en samenhangend (norm 15)

In tabel 20 is opgenomen in hoeverre de geformuleerde doelen/prestaties in de beschikking om subsidie te verlenen SMART zijn en samenhangen met de doelen/prestaties van het bovenliggende beleid en de regels voor het verlenen van subsidie.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 20 *Mate waarin de in de beschikking geformuleerde doelen en prestaties SMART en samenhangend met het bovenliggende beleid zijn (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

Alleen voor de subsidies die in het kader van de Beleidsnota met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018 zijn verstrekt, zijn de geformuleerde doelen en prestaties in de beschikking SMART en samenhangend met het bovenliggende beleid geformuleerd. Bij alle andere subsidieverstrekingen was dit niet het geval. Zo zijn er voor de subsidies voor de instandhouding van kerken geen doelen en prestaties genoemd. Voor de verantwoording moeten subsidieontvangers achteraf door middel van rekeningen en betaalbewijzen aantonen dát er onderhoudswerkzaamheden uit het jaarplan zijn uitgevoerd.<sup>239</sup> Over de te realiseren prestaties zijn echter geen afspraken gemaakt, waardoor achteraf geen (steekproef)controle mogelijk is om te beoordelen of deze prestaties zijn gerealiseerd. De rekenkamer merkt hierbij op dat een deel van de verstrekte subsidies meer dan € 10.000 bedraagt, waardoor het ontbreken van een inhoudelijke verantwoording niet in overeenstemming is met de ASV.

Voor subsidies die op grond van de beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018 worden verstrekt worden vanaf 2017 gebundelde beschikkingen afgegeven, waardoor de beoordeling minder goed scoort. Dit leidt vanaf 2017 tot een minder positieve beoordeling, namelijk 6 deels en 4 geen.

#### Afspraken over de besteding van de subsidie (norm 16)

In tabel 21 is opgenomen in hoeverre de gemeente met de subsidieontvanger afspraken heeft gemaakt over de besteding van de subsidie.

<sup>239</sup> Interview ambtelijke organisatie, 19 januari 2017

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

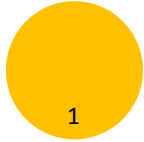
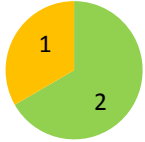
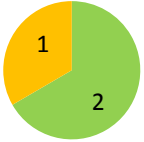
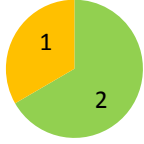





Tabel 21 *Mate waarin er in de beschikkingen afspraken zijn gemaakt over de besteding van de subsidies (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

Voor alle subsidieverstrekingen zijn er afspraken of gedeeltelijk afspraken gemaakt over de besteding van de subsidies. Zo worden voor de subsidieverstrekingen in het kader van de Subsidieregeling Stimulering Bewonersinitiatieven Veiligheid Den Haag concrete afspraken over de besteding gemaakt indien niet het volledige bedrag uit de subsidieaanvraag wordt gehonoreerd. Wanneer wel het volledige bedrag wordt gehonoreerd, worden er echter geen concrete afspraken met de subsidieontvanger gemaakt over de besteding. In de beschikking wordt daarbij ook niet verwezen naar de activiteiten en/of prestaties die in de subsidieaanvraag zijn opgenomen.

#### **Afspraken over de te leveren prestaties (norm 17)**

In tabel 22 is opgenomen in hoeverre er afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en de subsidieontvanger over de (al dan niet) te leveren prestaties.



Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 22 *Mate waarin er met de subsidieontvanger afspraken zijn gemaakt over de (al dan niet) te leveren prestaties (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

Voor iets meer dan de helft van de subsidieverstrekingen zijn er afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. Voor drie van de tien subsidieverstreking was dit gedeeltelijk het geval. Voor de subsidieverstrekingen voor het programma Cultuur die zonder subsidieregeling zijn beschikt en die alleen gekoppeld zijn aan de ASV zijn geen afspraken over de te leveren prestaties gemaakt. Het gaat hier om subsidies die intern 'overige kunsten' worden genoemd. Zo ontvangt de Historische Vereniging Die Haghe een vaste jaarlijkse waarderingssubsidie, waaraan geen beleidsmatige prestaties zijn gekoppeld, behalve het in stand houden van deze specifieke vereniging. Het Haagse Pop Centrum heeft een subsidie ontvangen om het 30 jarig jubileum te vieren, maar hieraan zijn eveneens geen prestaties gekoppeld.<sup>240</sup> In totaal zijn er 28 'overige kunsten'-subsidies aan 24 verschillende instanties verstrekt. Het totaalbedrag van deze subsidies bedroeg in 2015 € 2,1 mln.

### 7.3 Transparantie en objectiviteit

In deze paragraaf worden de subsidieverleningen en -afwijzingen beoordeeld op onderstaande normen.

18	Subsidieaanvragen worden op grond van de vastgestelde regels voor het verlenen van subsidie verleend of afgewezen.
19	De subsidieverlening of -afwijzing is het resultaat van een objectieve beoordeling aan de hand van de vastgestelde selectiecriteria en dit is aan de subsidieontvanger objectief onderbouwd.

Deze normen zijn getoetst voor de tien gevalsstudies.

<sup>240</sup> Interview ambtelijke organisatie, 22 december 2016

## Bevinding

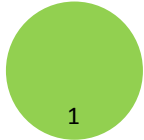



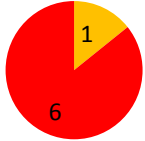




Alleen voor de subsidieregelingen wordt in de beschikkingen vermeld op grond van welke regels de aanvraag wordt toegekend of afgewezen (norm 18). In géén van de tien gevalstudies is sprake van een objectieve beoordeling aan de hand van vastgestelde criteria, waarbij dit ook aan de subsidieontvanger is onderbouwd (norm 19).

Het onderscheid tussen subsidies die op basis van een subsidieregeling (of via een vooraf afgesproken wijze van verdeling worden verstrekt) en subsidies die op incidentele basis op grond van alleen de ASV worden verstrekt is diffuus.

## Toelichting

### Grondslag voor het toekennen of afwijzen opgenomen (norm 18)

In tabel 23 is opgenomen in hoeverre bij het toekennen of afwijzen van subsidieaanvragen naar de vastgestelde regels voor het verlenen van subsidies wordt verwezen.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
Gevalsstudies			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	<b>4</b> 	<b>10</b> 	<b>10</b> 

Tabel 23 *Mate waarin in beschikking is opgenomen op welke grondslag de subsidies al dan niet worden verleend (groen = wel, rood = geen)*

Voor de subsidieregelingen wordt bij een toekenning of afwijzing van de subsidieaanvraag in alle gevallen verwezen naar de subsidieregeling. Voor toekenningen en afwijzingen van subsidies op grond van beleidsnota's en dergelijke wordt meestal niet verwezen naar de grondslag.

Zo wordt in de beschikkingen voor subsidies die verstrekt worden in het kader van het Beleidsplan Wmo 2015-2016 en de beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018, alleen gemeld dat de subsidie wordt verstrekt op grond van de ASV.

Voor subsidies die op grond van de beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018 worden verstrekt is vanaf 2017 een subsidieregeling van kracht. Dit leidt vanaf 2017 tot een positievere beoordeling, namelijk 4 wel, 1 deels en 5 geen.

### Objectieve beoordeling subsidieaanvragen (norm 19)

In tabel 24 is opgenomen in hoeverre de subsidieverlening of -afwijzing het resultaat is van een objectieve beoordeling aan de hand van de vastgestelde selectiecriteria en of dit aan de subsidieontvanger objectief is onderbouwd.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 24 *Mate waarin in beschikking is opgenomen op welke grondslag de subsidies al dan niet worden verleend (groen = wel, oranje = deels, rood = geen)*

In géén van de tien gevalsstudies is sprake van een objectieve beoordeling aan de hand van vastgestelde criteria, waarbij dit ook aan de subsidieontvanger is onderbouwd.

Voor subsidies die op grond van de beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd 2015-2018 worden verstrekt is vanaf 2017 een subsidieregeling van kracht. Dit leidt vanaf 2017 tot een iets positievere beoordeling, namelijk 4 deels en 6 niet.

Bij de subsidieregeling Stimulering Bewonersinitiatieven Veiligheid Den Haag 2015 wijkt de wijze van uitvoering in de praktijk af van hetgeen hierover in de subsidieregeling is opgenomen. In de subsidieregeling is namelijk opgenomen dat aanvragen uiterlijk 15 oktober voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft worden ingediend.

Bij de wijze van verdeling is aangegeven dat honorering van de aanvragen geschiedt in de volgorde van een rangschikking op basis van de mate waarin de activiteit bijdraagt aan de veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte.<sup>241</sup> In de praktijk kunnen aanvragen echter tot 15 oktober van hetzelfde jaar waarop de aanvraag betrekking heeft worden ingediend. Bovendien wordt voor het verlenen van de subsidie het principe ‘wie het eerst komt – wie het eerst maalt’ toegepast.<sup>242</sup>

De rekenkamer constateert dat volgens het Subsidieregister 2015 een aantal organisaties in het kader van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur subsidies hebben ontvangen, terwijl in het door de raad vastgestelde meerjarenbeleidsplan is opgenomen dat deze organisaties geen of minder subsidie zouden ontvangen. In tabel 25 is een lijst met subsidies opgenomen waarvoor de in het kader van het meerjarenbeleidsplan genoemde subsidies uit het subsidieregister substantieel afwijken van de bedragen in het meerjarenbeleidsplan.

Subsidieontvanger	Beleidsplan	Subsidieregister
Stichting Diamanttheater	€ -	€ 46.057
Stichting Koorenhuis centrum voor kunst en cultuur	€ -	€ 1.574.811
Stichting Musicon producties	€ -	€ 16.855
Stichting De nieuwe regentes	€ -	€ 146.057
Stichting Cultuurschakel	€ -	€ 486.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 0</b>	<b>€ 2.269.780</b>

Tabel 25 *Overzicht van de grotere verschillen tussen het Subsidieregister 2015 en het meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur*

De ambtelijke organisatie heeft voor een verklaring van de genoemde verschillen verwezen naar het meerjarenbeleidsplan en acht verschillende documenten waarmee de raad in de periode maart 2013 – oktober 2014 is geïnformeerd. De verklaringen van de ambtelijke organisatie tonen aan dat deze subsidies deels gebaseerd zijn op ontwikkelingen die in het meerjarenbeleidsplan worden geschetst. De gemeenteraad wordt ook geïnformeerd over de subsidies die in afwijking van het meerjarenbeleidsplan worden verstrekt. Desalniettemin merkt de rekenkamer op dat de verstrekking van deze subsidies buiten de procedure van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur gebeurt en de gemeenteraad en de adviescommissie hier geen stem in hebben gehad. Deze subsidies hebben zodoende meer het karakter van incidentele subsidies gekregen die door het college worden verstrekt. Voor een deel van de subsidies is ook geen grondslag in het meerjarenbeleidsplan te vinden. Zo wordt een extra balanssteun aan de Stichting het Koorenhuis van € 0,5 mln. in het subsidieregister gekoppeld aan het meerjarenbeleidsplan. Ook de subsidie voor Stichting De nieuwe Regentes wordt gekoppeld aan het meerjarenbeleidsplan.

<sup>241</sup> Subsidieregeling Stimulering Bewonersinitiatieven Veiligheid Den Haag 2015, juni 2014, art. 4:2 en art. 5:2, lid 1

<sup>242</sup> Interview ambtelijke organisatie, 15 december 2016

Dit terwijl in het meerjarenbeleidsplan is opgenomen dat het college heeft besloten de subsidie te beëindigen mede omdat Den Haag een overaanbod aan podia heeft.<sup>243</sup>

Volgens het subsidieregister is in 2015 in het kader van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur in totaal € 54,6 mln. aan subsidies verleend. In het beleidskader Kunst en Cultuur 2013-2016 – het beleidskader op grond waarvan het meerjarenbeleidsplan is opgesteld – zijn daarbij de volgende doelen geformuleerd:

- Een hoogwaardig en dynamisch cultureel aanbod;
- Behoud van cultureel erfgoed;
- Cultuur van iedereen (draagvlak in de stad);
- Cultuureducatie voor iedere jongere;
- Cultuur en economie (stimulerend voor de Haagse economie);
- Cultuur in een internationale stad (reflecterend op de internationale misse van Den Haag).

Naast deze subsidies zijn binnen het programma Cultuur, bibliotheek en monumentenzorg volgens het subsidieregister 2015 ook subsidies op grond van alleen de ASV verstrekt. Het gaat in totaal om 28 subsidieverleningen met een totaalbedrag van € 2 mln. Deze subsidies worden binnen de ambtelijke organisaties als ‘overige kunsten’ bestempeld. De beleidscyclus die gehanteerd wordt bij het meerjarenbeleidsplan wordt voor deze subsidies niet gehanteerd. Waarom deze subsidies niet passen bij de doelen uit het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur en waarom het verstrekken van incidentele subsidie al dan niet op grond van een bestuurlijke wens van het college noodzakelijk was, is niet uitgewerkt. Er is volgens de ambtelijke organisatie wel steeds geprobeerd – zeker in de gevallen waar het om aanzienlijke bedragen ging – dit met de gemeenteraad te delen.<sup>244</sup>

In het kader van het evenementenbeleid is per jaar voor circa € 2,2 mln. aan middelen beschikbaar voor subsidies. Deze worden verdeeld over grootschalige evenementen en promotiedoeleinden. In het subsidieregister zijn deze subsidies gekoppeld aan Subsidie Grootschalige publieksevenementen. Partijen kunnen op grond van het evenementenbeleid jaarlijks een subsidieaanvraag indienen. Deze aanvragen worden integraal door een externe adviescommissie op grond van het evenementenbeleid beoordeeld, waarna een niet bindend advies voor het college van burgemeester en wethouders wordt opgesteld. Vervolgens besluit het college van burgemeester en wethouders hoe het budget wordt verdeeld.<sup>245</sup> Een subsidieaanvraag van North Sea Regatta wordt door de adviescommissie negatief beoordeeld en door het college afgewezen. In 2015 wordt op voordracht van de wethouder Stedelijke Economie, Zorg en Havens besloten om in afwijking van het eerdere besluit van het college toch subsidie te verstrekken aan North Sea Regatta.

<sup>243</sup> *Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur 2013-2016, p. 218*

<sup>244</sup> *Interview ambtelijke organisatie, 22 december 2017*

<sup>245</sup> *Interview ambtelijke organisatie, 5 januari 2017*

Er volgt een nieuwe aanvraag en een subsidiebeschikking voor € 50.000 van het college waarin wordt aangegeven dat de wethouder de subsidiebijdrage belangrijk vindt voor Scheveningen.<sup>246</sup> In het subsidieregister wordt de subsidie geboekt onder Subsidie Grootchalige publieksevenementen 2015.

De raad heeft via het subsidieregister geen inzicht in de subsidies die op basis van een specifieke subsidieverordening, subsidieregeling of op basis van regels uit een vastgestelde beleidsnota worden verstrekt en (incidentele) subsidies die op basis van een bestuurlijke wens door het college worden verstrekt.

### Subsidie De Uithof

In oktober 2015 stelde de wethouder Sociale Zaken, Werkgelegenheid, Wijkaanpak en Sport op grond van een intern vijfjarenplan aan De Uithof € 100.000,- beschikbaar voor maatschappelijke projecten. De Uithof – een commerciële partij – had hier geen subsidieaanvraag voor ingediend en was aangenaam verrast.<sup>247</sup>

Naar aanleiding van berichten hierover in de media heeft de gemeenteraad in zowel de Commissie Samenleving als door middel van twee brieven met schriftelijke vragen bij het college geïnformeerd naar de ogenschijnlijke willekeur van zowel de hoogte als het zonder kaders verlenen van deze subsidie.<sup>248</sup>

Volgens het college was er geen sprake van willekeur maar, in het licht van het meerjarenplan en de belangrijke functie die De Uithof voor Den Haag vervult, van een logische volgende stap. De uiteindelijke toekenning zou volgens een reactie van het college gebeuren op grond van een formele subsidieaanvraag met een plan met maatschappelijke activiteiten voor de stad.<sup>249</sup>

Begin 2016 is de stichting Uithof Schaatsbelangen opgericht die op 9 maart een formele en op 30 juni 2016 een herziene subsidieaanvraag heeft ingediend. Op grond van deze subsidieaanvraag is het college op 1 november 2016 overgegaan tot een formele subsidiebeschikking aan de stichting.<sup>250</sup> De gemeenteraad is hier reeds op 18 oktober 2016 van op de hoogte gesteld.<sup>251</sup>

<sup>246</sup> *Subsidieafwijzing North Sea Regatta 2015, 12-02-2015 (ABBA/VL/198), Exploitatiesubsidie North Sea Regatta 2015, 20-04-2015 (ABBA/VL/935)*

<sup>247</sup> *Onder andere <http://denhaagfm.nl/2015/10/05/ton-subsidie-voor-maatschappelijke-projecten-de-uthof/> en <http://www.haagmedia.nl/waarom-een-ton-subsidie-de-uthof/>.*

<sup>248</sup> *Rondvraag Commissie Samenleving van 15-10-2015, tijdcode 01:34:33; Schriftelijke vragen naar aanleiding van de beantwoording van de wethouder in de Commissie Samenleving door CDA, HSP en VVD, RIS 288701; en Vervolg vragen naar aanleiding van de beantwoording van de schriftelijke vragen door het college van 22-12-2015, RIS 291622.*

<sup>249</sup> *Beantwoording schriftelijke vragen door college, RIS 288701; en Beantwoording schriftelijke vervolgvragen door college, RIS 291622*

<sup>250</sup> *ABBA Verlenen, zaaknummer 4440*

<sup>251</sup> *Brief College van Burgemeester en wethouders aan de Commissie Samenleving, RIS 295287*

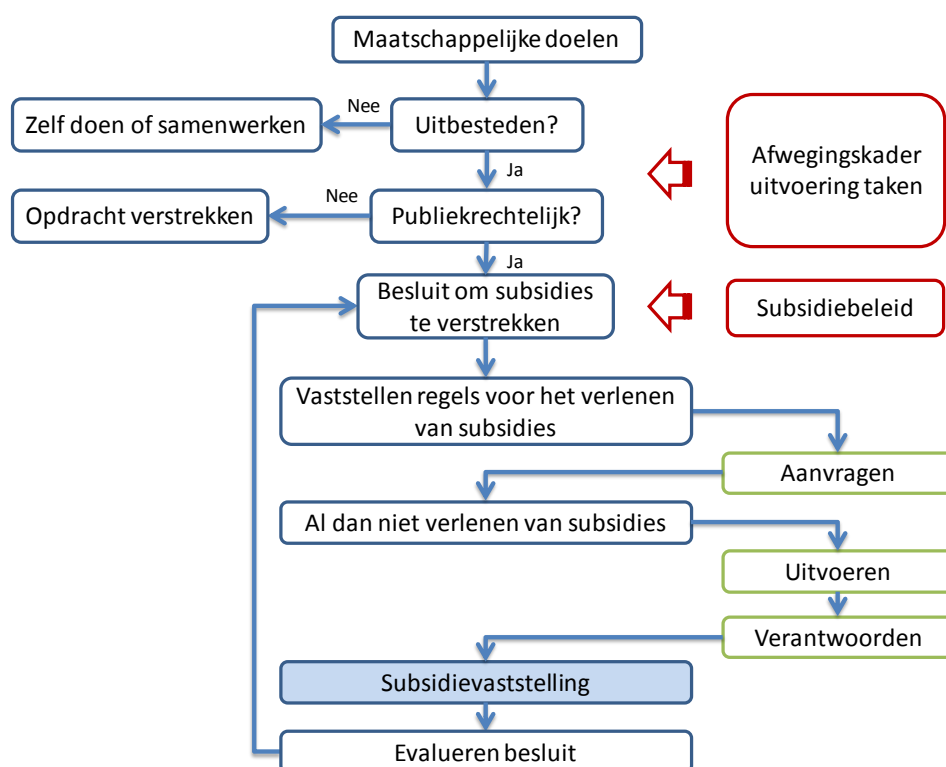
# 8 SUBSIDIEVASTSTELLING

## 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op onderdeel c van de derde onderzoeksvraag:

*3c. Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij het vaststellen van de subsidies?*

Deze vraag heeft betrekking op de fase in het subsidieproces nadat subsidieontvanger verantwoording aflegt over de behaalde prestaties en/of de besteding van de middelen (zie figuur 6). De gemeente stelt op basis van de verantwoording de definitieve hoogte van de subsidie vast. Indien de subsidieontvanger niet volledig of niet heeft voldaan aan de voorwaarden van de gemeente kan de gemeente besluiten om de subsidie lager of op nihil vast te stellen. Wanneer reeds op basis van de eerdere beschikking om een subsidie te verlenen een voorschot is verstrekt, dient de subsidieontvanger het verschil met het eventueel lager vastgestelde bedrag aan de gemeente terug te betalen.



*Figuur 6 Schematische weergave van de subsidievaststelling in het subsidieproces (blauw gemarkeerd).*

## 8.2 Verantwoordingsinformatie

In deze paragraaf wordt de rol van de gemeente bij de verantwoording door de subsidieontvangers en de vaststelling van de subsidies beoordeeld aan de hand van onderstaande normen.

20	De gemeente zorgt ervoor dat subsidieontvangers verantwoordingsinformatie over de afgesproken besteding en/of prestaties aanleveren.
21	De gemeente controleert of de subsidieontvanger de subsidie conform afspraak heeft besteed.
22	De gemeente controleert of de subsidieontvanger de prestaties conform afspraak heeft geleverd.
24	De door de subsidieontvanger te verstrekken verantwoordingsinformatie is niet buitenproportioneel in verhouding tot het subsidiebedrag en de inhoudelijke prestatie.

Deze normen zijn getoetst voor de tien gevalstudies.

### Bevinding

In alle gevalstudies zorgt de gemeente ervoor dat subsidieontvangers verantwoordingsinformatie over de afgesproken besteding en/of prestaties aanleveren (norm 20).

De gemeente controleert ook vrijwel altijd of de subsidieontvanger de subsidie conform afspraak heeft besteed (norm 21). Voor subsidieregelingen wordt in alle gevallen gecontroleerd of de prestaties conform afspraak zijn geleverd. Bij de overige subsidies is dit veel minder het geval, mede omdat er veelal geen prestatieafspraken zijn gemaakt (norm 22).

De te verstrekken verantwoordingsinformatie is over het algemeen niet buitenproportioneel (norm 24).




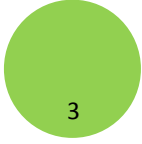



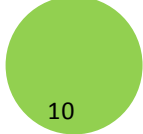
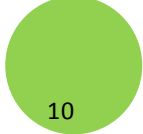
Voor de waarderingssubsidies (subsidies onder de € 10.000) hoeft de gemeente conform de ASV niet om een verantwoording te vragen. Van de mogelijkheid die de ASV biedt om voor deze subsidies op steekproefbasis wel een verantwoording te vragen, maakt de gemeente geen gebruik.

### Toelichting

#### Leveren verantwoordingsinformatie door subsidieontvangers (norm 20)

In tabel 26 is opgenomen in hoeverre de gemeente ervoor zorgt dat subsidieontvangers verantwoordingsinformatie over de afgesproken besteding en prestaties aanleveren.



Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	<b>4</b> 	<b>10</b> 	<b>10</b> 

Tabel 26 *Mate waarin de subsidieontvangers over de afgesproken bestedingen en prestaties verantwoordingsinformatie aanleveren (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

In alle gevalsstudies zorgt de gemeente ervoor dat subsidieontvangers verantwoordingsinformatie over de afgesproken besteding en prestaties aanleveren. Zo heeft Biesieklette voor de verkregen subsidies die zij op grond van de Nota Mobiliteit ontving een inhoudelijk en financieel jaarverslag aangeleverd waarmee de subsidies konden worden vastgesteld. Voor de Fietsersbond die eveneens op grond van de nota Mobiliteit subsidies ontving heeft de gemeente na het uitblijven van de verantwoording een rappelbrief gestuurd waarna alsnog het inhoudelijk en financieel verslag is aangeleverd.

Zoals in paragraaf 4.2.1 is aangegeven hoeft de gemeente voor subsidies onder de € 10.000 geen inhoudelijke en financiële verantwoordingseisen te stellen.

#### **Controle op de besteding van de subsidies (norm 21)**

In tabel 27 is opgenomen of de gemeente controleert of de subsidieontvanger de subsidie conform afspraak heeft besteed.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 27 *Mate waarin de gemeente controleert of de subsidie conform afspraak is besteed (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

De gemeente controleert vrijwel altijd of de subsidieontvanger de subsidie conform afspraak heeft besteed. De subsidieregeling leefbaarheid en bewonersparticipatie is voor deze norm als deels beoordeeld, omdat in de subsidieverleningen verwezen wordt naar de verantwoordings-eisen uit de ASV, maar voor de ontvanger niet altijd duidelijk wordt gemaakt welke verantwoordings-eisen uit de ASV van toepassing zijn.

Zoals in paragraaf 4.2.1 is aangegeven geldt voor waarderingssubsidies (subsidies onder de € 10.000) dat die in de regel niet of slechts inhoudelijk verantwoord hoeven te worden. De subsidie wordt bij de verlening direct vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders óf ambtshalve vastgesteld binnen 12 weken nadat de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht. In de ASV is opgenomen dat de subsidieontvanger een actieve meldingsplicht heeft zodra aannemelijk is dat de activiteiten waarvoor de subsidies is verleend, niet of gedeeltelijk zullen worden verricht of dat niet of gedeeltelijk aan de aan de beschikking tot subsidieverlening verbonden verplichtingen zal worden voldaan.<sup>252</sup> Achteraf kan een risicogeorienteerde controle plaatsvinden bij de subsidieontvanger.<sup>253</sup>

Door te kiezen voor het systeem van ambtshalve vaststelling is er juridisch méér mogelijkheid om op te treden als de gemeente bemerkt dat de activiteiten niet (geheel) zijn gerealiseerd, dan bij subsidies die al bij de verlening zijn vastgesteld. Het college heeft in het eerste geval de mogelijkheid om de subsidieontvanger in een beschikking te vragen om een verantwoording aan te leveren, waarmee wordt aangetoond dat de activiteiten waarvoor subsidie is verleend zijn verricht en dat is

<sup>252</sup> Algemene Subsidieverordening 2014, Gemeente Den Haag, artikel 15 1-7-2014, 23-09-2016, en 25-11-2016.

<sup>253</sup> Model-Algemene subsidieverordening 2014, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, september 2013, toelichting op artikel 13, p. 37

voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Het college kan steekproefsgewijs van deze bevoegdheid gebruik maken.<sup>254</sup>

Wanneer bij de aanvraag wordt aangetoond dat de activiteiten al hebben plaatsgevonden, kan de gemeente de subsidie bij de subsidieverlening direct vaststellen. De aanvraag bevat in dat geval al de verantwoording over de activiteiten en bijbehorende verplichtingen. In de gemeente Den Haag is niet uitgewerkt wanneer tot directe vaststelling kan worden overgegaan of wanneer subsidies ambtshalve na afronding van de activiteiten worden vastgesteld.

Voor negen van de tien gevalstudies zijn (onder andere) waarderingssubsidies verstrekt. Voor twee van de negen gevalstudies (Subsidieregeling stimulering bewonersinitiatieven veiligheid en Planmatige instandhouding kerken) wordt altijd achteraf om een verantwoording gevraagd en worden de subsidies pas daarna vastgesteld, ongeacht of het een waarderingssubsidie is of niet. Voor de andere zeven gevalstudies zijn alle waarderingssubsidies direct bij de verlening vastgesteld. Bij de Subsidieregeling medegebruik gymnastieklokalen was daarbij sprake van subsidiëring van activiteiten waarvoor de ontvangende partij al een financiële verplichting was aangegaan. Bij zes gevalstudies moesten de activiteiten nog plaatsvinden. De gemeente heeft binnen deze zes gevalstudies niet op steekproefbasis van enkele subsidieontvangers een verantwoording gevraagd.




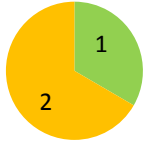
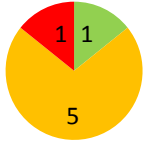
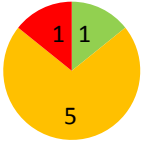

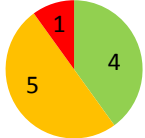
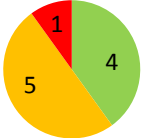
Bij één subsidieverlening heeft de rekenkamer geconstateerd dat af is geweken van de subsidiearrangementen met de daaraan gekoppelde verantwoordingsvereisten. In 2015 heeft het college besloten de Cultuurprijs Den Haag postuum toe te kennen aan Marnix Rueb, striptekenaar van Haagse Harry. De prijs van € 50.000 is als waarderingssubsidie aan de nabestaanden verstrekt om een gedenkteken te realiseren. De subsidie is buiten het subsidiesysteem ABBA omgegaan, omdat het voor deze prijs niet wenselijk was hierover een afrekening te vragen en dit binnen ABBA voor subsidies boven de € 10.000 niet mogelijk was.<sup>255</sup>

### **Controle op de gerealiseerde prestatie (norm 22)**

In tabel 28 is opgenomen of de gemeente controleert of de subsidieontvanger de afgesproken prestatie heeft geleverd.

<sup>254</sup> Model-Algemene subsidieverordening 2014, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, september 2013, toelichting op artikel 13, p. 37

<sup>255</sup> E-mail ambtelijke organisatie, 6 maart 2017




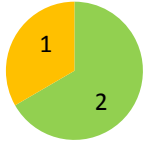

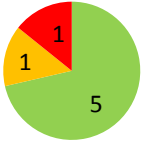
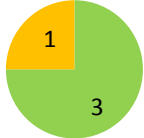


Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 28 *Mate waarin de gemeente controleert of de prestaties conform afspraak zijn geleverd (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

Voor de subsidieregelingen wordt in alle gevallen gecontroleerd of de prestaties conform afspraak zijn geleverd. Voor de subsidies die op basis van beleidsnota's en dergelijke worden verstrekt, is dit alleen voor subsidies op grond van de Beleidsnota Met de jeugd, voor de jeugd volledig het geval. Bij de cultuursubsidies die (alleen) op grond van de ASV zijn verstrekt, zijn nauwelijks prestatieafspraken gemaakt en is ook nauwelijks gecontroleerd of deze conform afspraak zijn geleverd. Bij de andere subsidieverstrekingen wordt in beperkte mate gecontroleerd of de prestaties conform afspraak zijn geleverd. Zo worden subsidie voor de instandhouding van kerken gecontroleerd aan de hand van de ingediende facturen, maar ontbreekt een verantwoording over de gerealiseerde prestaties en worden deze ook niet (eventueel steekproefsgewijs) gecontroleerd. Voor subsidies in het kader van de nota Mobiliteit zijn met Biesieklette geen inhoudelijke prestaties afgesproken. Voor de andere subsidie in het kader van de nota Mobiliteit aan de Fietsersbond is dit wel het geval en wordt hierover ook verantwoording afgelegd.

#### **Proportionaliteit van de verantwoordingsinformatie (norm 24)**

In tabel 29 is opgenomen in hoeverre de te verstrekken verantwoordingsinformatie niet buitenproportioneel is in verhouding tot het subsidiebedrag en de inhoudelijke prestatie.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 29 *Mate van proportionaliteit van de door de subsidieontvanger te verstrekken verantwoordingsinformatie (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

De te verstrekken verantwoordingsinformatie is over het algemeen in lijn met de ASV en de model subsidieverordening van de VNG, en niet buitenproportioneel. Voor subsidies op grond van het Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur is de standaard verantwoordingsinformatie aangevuld met een lange lijst van aanvullende subsidieverplichtingen (waaronder 11 prestatienormen en een tussentijdse financiële rapportage). De tussentijdse financiële rapportages worden echter niet altijd aangeleverd of ontbreken in de dossiers. Desalniettemin zijn voor deze subsidieontvangers de subsidies vastgesteld.

Hoewel de verantwoording voor de subsidieregeling Stimulering bewonersinitiatieven veiligheid als proportioneel is bestempeld, wordt een enkele keer voor subsidies die bij de verlening gelijktijdig zijn vastgesteld, achteraf toch om een verantwoording gevraagd waarna de subsidie nogmaals wordt vastgesteld.

### 8.3 Managementinformatie

In deze paragraaf is de interne verantwoording door de gemeente over de subsidies getoetst aan onderstaande norm.

23	De gemeente slaat de aangeleverde verantwoordingsinformatie op een uniforme, ontsluitbare wijze op zodat managementinformatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie gegenereerd kan worden.
----	---

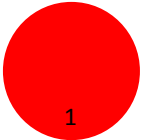
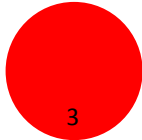
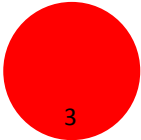
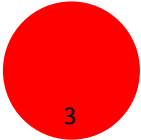
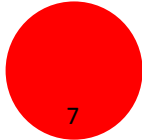
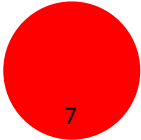
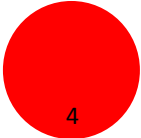
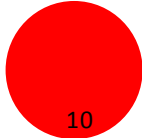
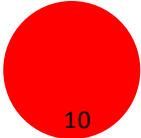
De norm is getoetst voor de tien gevalsstudies.

**Bevinding**

De wijze waarop de verantwoordingsinformatie van subsidieontvangers wordt opgeslagen is niet geschikt om hier managementinformatie over doelmatigheid of doeltreffendheid uit te genereren (norm 23).

**Toelichting**

In tabel 30 is opgenomen in hoeverre de gemeente de aangeleverde verantwoordingsinformatie op een uniforme, ontsluitbare wijze opslaat zodat managementinformatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie gegenereerd kan worden.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 30 *Mate waarin de gemeente de aangeleverde verantwoordingsinformatie op een uniforme, ontsluitbare wijze opslaat zodat managementinformatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie gegenereerd kan worden (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

De aangeleverde verantwoordingsinformatie van subsidieontvangers wordt in het subsidiesysteem ABBA opgeslagen. ABBA is primair een workflow-systeem: het is ingericht om de individuele verlenings- en vaststellingsprocessen te faciliteren. De wijze van opslaan – de aangeleverde documenten worden aan het vaststellingsproces gekoppeld zonder dat hier verdere meta-data aan wordt gekoppeld – biedt op dit moment geen mogelijkheid om op het niveau van de regels voor het verlenen van subsidie managementinformatie over de doelmatigheid of doeltreffendheid te genereren.

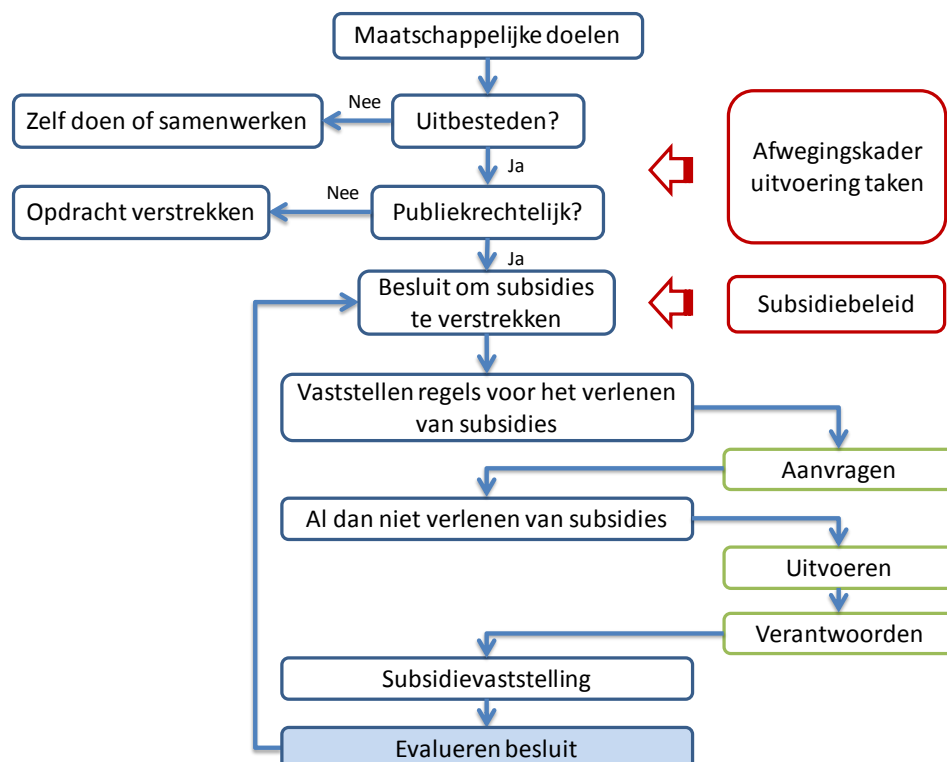
# 9 BELEIDS- TERUGKOPPELING

## 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op onderdeel d van de derde onderzoeksvraag:

*3d. Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij het evalueren van de subsidies?*

Deze vraag heeft betrekking op de fase in het subsidieproces waarin de gemeente de verantwoordingsinformatie van de subsidieontvangers heeft verzameld en kan analyseren in hoeverre de beoogde prestaties en beleidsdoelen met de subsidies zijn gerealiseerd en of dit in redelijke verhouding staat tot de omvang van de verstrekte subsidies (zie figuur 7). Met deze informatie kan de gemeente het besluit om subsidies te verstrekken en de regels die hiervoor zijn opgesteld evalueren en eventueel bijstellen. Daarnaast kan het college aan de gemeenteraad verantwoording afleggen over de ingezette subsidies. Tevens dient het college ten minst eenmaal in de vijf jaar over de doeltreffendheid en effecten van de subsidie in de praktijk te publiceren.



*Figuur 7 Schematische weergave van het evalueren van subsidies in het subsidieproces (blauw gemarkeerd).*

## 9.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In deze paragraaf volgt de beoordeling van het gevoerde beleid aan de hand van de volgende normen.

25	De gemeente genereert beleidsverantwoordingsinformatie die het mogelijk maakt de concrete doelen voor de verstrekking van de subsidies te toetsen.
26	Het is aannemelijk dat de verstrekking van de subsidie heeft bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelen- en prestaties.
27	De gemeente gebruikt de informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regels voor het verlenen van subsidie om het overkoepelende beleid of programma te beoordelen en bij te stellen.
28	Informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gebruikt om het besluit en de regels voor het verlenen van subsidie te evalueren en waar nodig bij te stellen.

Voor het toetsen aan de normen heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de informatie die door de ambtelijke organisatie is aangeleverd, bestaande uit 42 subsidieregelingen, 3 verordeningen en 18 andere subsidieverstrekkingen. Daarnaast is voor de tien gevalstudies, bestaande uit 3 subsidieregelingen en 7 andere subsidieverstrekkingen, meer in detail getoetst in hoeverre de gemeente voldoet aan de gestelde normen.



### Bevinding

In circa 40% van de subsidieverstrekkingsgenereerde informatie die het mogelijk maakt om over de doelrealisatie van de subsidieverstrekking te rapporteren (norm 25). Het aandeel van de subsidieverstrekkingsgenereerde informatie die de gemeente informatie verstrekt neemt geleidelijk aan toe. Wanneer er informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gegenereerd leidt dit in 32% van de gevallen tot bijstelling van de regeling (norm 27).

In circa 35% van de subsidieverstrekkingsgenereerde informatie heeft de ambtelijke organisatie zicht of de subsidieverstrekking in enige mate heeft bijgedragen aan de beoogde doelen en prestaties (norm 26). Voor de subsidies die verstrekt worden via subsidieverordeningen en subsidieregelingen is dit percentage iets hoger (samen 38%) en voor de overige subsidies is dit percentage lager (28%). Wanneer er informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gegenereerd leidt dit relatief vaak tot bijstelling van het bovenliggende beleid (in 60% van de gevallen) (norm 28).

Ten aanzien van het voorgaande merkt de rekenkamer overigens op dat in de praktijk nauwelijks concrete doelen worden gesteld. Hierdoor is het ook nauwelijks mogelijk om de doeltreffendheid van de subsidies te evalueren (zie paragraaf 6.2).

### Toelichting

#### Genereren beleidsinformatie over doelrealisatie (norm 25)

In tabel 31 wordt weergegeven in hoeverre de gemeente beleidsinformatie genereert die het mogelijk maakt de concrete doelen te toetsen die met de subsidieverstrekking beoogd worden.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal
<b>Informatie-uitvraag</b>				
Subsidieregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (18)	11 	10 	12 	18 
<b>Totaal (63)</b>	<b>27</b> 	<b>41</b> 	<b>43</b> 	<b>63</b> 

Tabel 31 *Mate waarin de gemeente beleidsinformatie genereert die het mogelijk maakt om over de doelrealisatie te rapporteren (norm25) (groen = wel en rood = niet)*

In circa 41% van de subsidieverstrekingen genereert de gemeente informatie die het mogelijk maakt om over de doelrealisatie van de subsidieverstreking te rapporteren. Vanaf 2014 tot en met 2016 neemt het aandeel van de subsidieverstrekingen waarover de gemeente informatie genereert overigens toe (van 33% naar 51%).

In zeven van de tien gevalstudies genereert de gemeente géén informatie die het mogelijk maakt om over de doelrealisatie te rapporteren. Voor de andere drie gevalstudies ontbreken bij de subsidies concrete doelen, waardoor het evalueren in die gevallen eveneens niet goed mogelijk is (zie ook de bevinding bij norm 9 in paragraaf 6.2).

#### **Aannemelijke bijdrage aan doelen en prestaties (norm 26)**

De rekenkamer heeft aan de hand van de door de ambtelijke organisatie aangedragen informatie beoordeeld of de ambtelijke organisatie zicht heeft of het verstrekken van subsidies in enige mate heeft bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelen en prestaties, zonder hierbij te betrekken of er ook zicht is op de mate waarin de doelen en prestaties zijn gerealiseerd (zie tabel 32). Dit laatste zou namelijk betekenen dat er voor iedere subsidieverstreking SMART doelen en prestaties zijn geformuleerd en dat er een effectmeting heeft plaatsgevonden. In paragraaf 6.2 (tabel 13) heeft de rekenkamer echter al geconstateerd dat de doelen en prestaties niet SMART zijn.

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal
<b>Informatie-uitvraag</b>				
Subsidieregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (18)	11 	10 	12 	18 
<b>Totaal (63)</b>	<b>27</b> 	<b>41</b> 	<b>43</b> 	<b>63</b> 

Tabel 32 *Mate waarin het aannemelijk is dat de verstrekking van de subsidie heeft bijgedragen aan de beoogde doelen- en prestaties (norm26) (groen = wel en rood = niet)*

In circa 35% van de subsidieverstrekkingen heeft de ambtelijke organisatie er zicht op of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan de beoogde doelen en prestaties. Voor de subsidies die verstrekt worden via subsidieverordeningen en subsidieregelingen is dit percentage iets hoger (samen 38%) en voor de overige subsidies is dit percentage lager (28%).

De gevalsstudies ondersteunen het bovenstaande beeld. Voor vier van deze subsidieverstrekkingen heeft de ambtelijke organisatie er zicht op of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan de beoogde doelen en prestaties. Voor zes subsidieverstrekking was dit niet het geval, met name omdat voor deze subsidieverstrekkingen geen doelen en prestaties zijn vastgelegd.

#### **Gebruik van informatie om regels voor subsidieverstrekking bij te stellen (norm 27)**

Voor de subsidieverstrekkingen waar zicht is op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidieverstrekking (zie norm 25) is nagegaan of de subsidieverstrekking is bijgesteld (zie tabel 33).

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal
<b>Informatie-uitvraag</b>				
Subsidieregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (18)	11 	10 	12 	18 
<b>Totaal (63)</b>	27 	41 	43 	63 

Tabel 33 *Mate waarin de gemeente de regels voor het verstrekken van subsidies heeft bijgesteld aan de hand van de informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid (norm 27) (groen = wel en rood = niet)*

Informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt nauwelijks gebruikt om de regels voor de subsidieverstrekking bij te stellen; in 13% van de subsidieverstrekingen is dit het geval. Zoals bij norm 25 is aangegeven komt dit enerzijds omdat voor 60% van de subsidieverstrekingen geen informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gegenereerd. Wanneer er wel informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gegenereerd leidt dit in 32% van de gevallen tot bijstelling van de regeling.

Voor de tien gevalstudies is vrijwel geen informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid gebruikt om de regels voor de subsidieverstrekking bij te stellen. Voor drie gevalstudies waar de gemeente er weliswaar zicht op heeft of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan de beoogde doelen en prestaties, hebben geen evaluaties plaatsgevonden en zijn de regels voor het verlenen van de subsidies niet bijgesteld (Leefbaarheid en bewonersparticipatie, Meerjarenbeleidsplan Kunst en Cultuur en Instandhouding kerken). Voor subsidies in het kader van het evenementenbeleid geldt dat er van de subsidieontvangers een zelfevaluatie wordt gevraagd en dat het evenementenbeleid in het verleden op een aantal punten is herzien.

#### **Gebruik van informatie om beleid bij te stellen (norm 28)**

Voor de subsidieverstrekingen waar zicht is op of het verstrekken van subsidies heeft bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelen en prestaties (zie norm 26) is nagegaan of het bovenliggende beleid is bijgesteld (zie tabel 34).

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar			
	2014	2015	2016	Totaal
<b>Informatie-uitvraag</b>				
Subsidieregelingen (42)	14 	29 	29 	42 
Verordeningen niet ASV (3)	2 	2 	2 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (18)	11 	10 	12 	18 
<b>Totaal (63)</b>	27 	41 	43 	63 

Tabel 34 Informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gebruikt om het bovenliggende beleid bij te stellen (norm 28) (groen = wel en rood = niet)

Informatie of de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan de voorgenomen doelen en prestaties wordt in beperkte mate gebruikt om het bovenliggende beleid bij te stellen (in 21% van de subsidieverstrekingen is dit het geval). Zoals bij norm 26 is aangegeven komt dit enerzijds omdat voor 65% van de subsidieverstrekingen geen informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gegenereerd. Wanneer er wel informatie over doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gegenereerd leidt dit relatief vaak (in 60% van de gevallen) tot bijstelling van het bovenliggende beleid.

Ook uit de gevalsstudies komt naar voren dat informatie over de bijdrage van de subsidieverstrekking aan de voorgenomen doelen en prestaties in beperkte mate gebruikt wordt om het bovenliggende beleid bij te stellen (één keer wel, één keer gedeeltelijk en acht keer niet). Zo heeft er veelal geen evaluatie plaatsgevonden of ontbreekt het aan doelen en een koppeling met het bovenliggende beleid.

### 9.3 Transparantie en objectiviteit

In deze paragraaf volgt de beoordeling van het gevoerde beleid aan de hand van de volgende normen.

29	Het college publiceert ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verstrekte subsidie in de praktijk.
30	De aan de gemeenteraad verstrekte informatie is juist, volledig en actueel.

Voor het toetsen aan de normen heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van de informatie die door de ambtelijke organisatie is aangeleverd, bestaande uit 42 subsidieregelingen, 3 verordeningen en 18 andere subsidieverstrekingen. Daarnaast is voor de tien gevalstudies, bestaande uit 3 subsidieregelingen en 7 andere subsidieverstrekingen, meer in detail getoetst in hoeverre de gemeente voldoet aan de gestelde normen.

### Bevinding

De gemeente voldoet niet aan de bepalingen uit de Awb dat tenminste eenmaal in de vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en effecten van de subsidieverstrekingen in de praktijk. Voor geen enkele subsidieverstreking is de afgelopen vijf jaar een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie (norm 29).

In slechts twee van de tien gevalstudies was de informatie die via het subsidieregister aan de raad wordt verstrekt juist, volledig en actueel (norm 30). Voor subsidies die via een subsidieregeling worden verstrekt is de kwaliteit van de informatie in het subsidieregister beter dan voor de subsidies die op grond van beleidsnota's e.d. worden verstrekt. Voor de verdere beoordeling van de juistheid, volledigheid en actualiteit van het subsidieregister, zie hoofdstuk 5.

### Toelichting

#### Verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk (norm 29)

Zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven is in de Awb bepaald dat indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.<sup>256</sup> Een evaluatie dient een adequaat inzicht te geven in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidieregeling in de praktijk. Wat dit in de praktijk betekent hangt zozeer samen met de aard van de subsidie dat daarover geen algemene voorschriften gesteld worden.<sup>257</sup> Alle subsidieverstreking van de gemeente vallen ofwel onder de ASV ofwel onder een specifieke subsidieverordening. De gemeente stelt zich op het standpunt dat iedere subsidieverstreking daarmee op basis van wettelijk voorschrift wordt verstrekt.<sup>258</sup> Dit houdt volgens de Awb derhalve in dat over iedere subsidieverstreking tenminste eenmaal in de vijf jaar een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie.

<sup>256</sup> Algemene wet bestuursrecht, artikel 4:24

<sup>257</sup> Memorie van toelichting bij artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht

<sup>258</sup> Interview ambtelijke organisatie, 3 november 2016

Uit interviews met de ambtelijke organisatie blijkt dat er geen centrale regie zit op het voldoen aan deze wettelijke verplichting.

De beleidsafdelingen die verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van subsidies, zijn zelf verantwoordelijk voor het al dan niet evalueren van de subsidie en worden niet gewezen op de evaluatiebepalingen uit de Awb. Zoals bij de beoordeling van norm 26 is aangegeven heeft de ambtelijke organisatie in circa 35% van de subsidieverstrekingen er zicht op of de subsidieverstreking heeft bijgedragen aan de beoogde doelen en prestaties. Voor geen enkele subsidieverstreking is de afgelopen vijf jaar echter een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidie. Uit de tien gevalstudies blijkt eveneens dat er de afgelopen vijf jaar geen openbaar verslag is gepubliceerd over de doeltreffendheid en effecten van de subsidieverstrekingen in de praktijk.

### **Juiste, volledige en actuele informatieverstreking aan de gemeenteraad (norm 30)**

In een motie<sup>259</sup> naar aanleiding van het eerdere rekenkamerrapport verzoekt de gemeenteraad het college een subsidieregister in het leven te roepen, waarin tenminste informatie wordt gegeven over; de naam van de aanvrager, de naam van de regeling, het aangevraagde en verleende subsidiebedrag, de doelstelling, de looptijd, de resultaten van de meest recente evaluatie dan wel de wijze en het moment waarop geëvalueerd zal worden en het begrotingsprogramma en -product waar de subsidie onder valt.

In tabel 35 is opgenomen in hoeverre voor de tien gevalstudies de informatieverstreking aan de gemeenteraad juist, volledig en actueel is.

<sup>259</sup> Motie opzetten Digitaal openbaar subsidieregister (2012, RIS 250726)

Bronnen op basis waarvan subsidies worden verstrekt	Jaar		
	2014	2015 en 2016	Totaal
<b>Gevalsstudies</b>			
Subsidieregelingen (3)	1 	3 	3 
Beleidsnota's e.d. op basis waarvan subsidies worden verstrekt (7)	3 	7 	7 
<b>Totaal (10)</b>	4 	10 	10 

Tabel 35 *Mate waarin de informatieverstrekking aan de gemeenteraad juist, volledig en actueel is (groen = wel, oranje = deels en rood = geen)*

In twee van de tien gevalsstudies is de informatie in het subsidieregister juist, volledig en actueel.

Voor geen enkele subsidie die verstrekt wordt op basis van een beleidsnota is de informatie in het subsidieregister juist, volledig en actueel. Zo is voor de subsidies op grond van de nota Mobiliteit de exploitatiesubsidies van € 1,2 mln. aan Biesieklette niet in het subsidieregister 2014 opgenomen.

De raad heeft op 7 november 2013 een Amendement Stage, werk, toerisme en gastheerschap aangenomen. In dit amendement maakt de raad € 0,6 mln. aan middelen vrij om een extra bijdrage te leveren aan de werkgelegenheid. Dit amendement is grotendeels uitgevoerd door externe opdrachten te verstrekken en door activiteiten die de ambtelijke organisatie zelf heeft uitgevoerd. Ten behoeve van het amendement zijn twee subsidies verstrekt en de dienst SZW heeft het voornemen op redelijke korte termijn meer subsidies te verstrekken. De twee verstrekte subsidies zijn in het Subsidieregister 2015 niet gekoppeld aan het amendement, maar zijn gekoppeld aan de regeling 'citymarketing'. In het Subsidieregister 2015 zijn verschillende economische subsidies (in totaal € 9 mln.) in het register onjuist gekoppeld aan amendement a.18 van de raad. Als oorzaak geeft de ambtelijke organisatie aan dat bij het subsidieregister over het jaar 2015 de dienst DSO de verstrekkingen achteraf handmatig moest koppelen aan een subsidieregeling of gemeentelijk beleid. Daarbij zijn mogelijk verkeerde 'subsidieregelingen' aan de subsidieverleningen gekoppeld.<sup>260</sup>

In hoofdstuk 5 heeft de rekenkamer een uitgebreide beoordeling opgenomen van de kwaliteit van het subsidieregister.

<sup>260</sup> Interview ambtelijke organisatie, 5 januari 2017



# BIJLAGE 1:

## NORMENKADER

### 1. Heeft het college uitvoering gegeven aan het raadsbesluit?

1	Het college heeft aan de raad teruggekoppeld hoe opvolging aan het raadsbesluit wordt gegeven.
2	De door het college teruggekoppelde opvolging sluit inhoudelijk aan bij het raadsbesluit en de achterliggende conclusies van de rekenkamer.
3	De door het college teruggekoppelde opvolging is procedureel geïmplementeerd.
4	De procedures betreffende de opvolging worden in de praktijk toegepast.

### 2. Is het subsidiebeleid doeltreffend en doelmatig?

5	De raad heeft algemene kaders vastgesteld waarin correct onderscheid tussen subsidies en andere aanspraken op financiële middelen wordt gemaakt en waarin de definities van subsidies en subsidieregelingen helder zijn vastgelegd.
6	De kaders omvatten een eenduidig onderscheid in de verschillende soorten subsidies.
7	Het subsidiebeleid bevat afspraken over de wijze waarop de gemeente zicht wil houden op de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidies en deze afspraken zijn in opzet voldoende om dit zicht te kunnen verkrijgen.

### 3a. Stuur de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij het vaststellen van de regels voor het verlenen van subsidie?

#### *Doeltreffendheid en doelmatigheid*

8	De gemeente formuleert in haar regels voor het verlenen van subsidies concrete doelen die gekoppeld zijn aan doelen uit een overkoepelend beleid of programma.
9	De beoogde doelen en prestaties uit het beleid en de daaraan gekoppelde regels voor het verlenen van subsidie zijn SMART en samenhangend geformuleerd.
10	De gemeente heeft theoretisch of empirisch onderbouwd hoe het verstrekken van subsidie bijdraagt aan de realisatie van de beoogde doelen uit het overkoepelende beleid of programma.

11	De gemeente heeft in de regels voor het verlenen van subsidie omschreven welke verantwoordingsinformatie subsidieontvangers in relatie tot de doeltreffendheid en doelmatigheid moeten aanleveren.
<b>Transparantie en objectiviteit</b>	
12	De gemeente maakt vooraf ten minste de regels voor het verlenen van subsidie bekend. Het gaat hierbij om: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. de (minimum)eisen waaraan een aanvraag moet voldoen;</li> <li>b. eventuele inhoudelijke criteria die gehanteerd worden om aanvragen af te wijzen;</li> <li>c. het hanteren van een eventueel subsidieplafond/maximum budget;</li> <li>d. de wijze van verdeling van het beschikbare budget indien het budget niet toereikend is.</li> </ul>
13	De wijze van bekendmaking waarborgt dat de subsidieaanvraagprocedure in gelijke mate voor alle potentiële subsidieontvangers openstaat.
14	De subsidieaanvraag- en de selectieprocedure voor het subsidie-instrumentarium zijn niet voor meerdere uitleg vatbaar.
<b>3b. Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij het het al dan niet verlenen van de subsidies?</b>	
<b>Doeltreffendheid en doelmatigheid</b>	
15	De geformuleerde doelen/prestaties in de beschikking om subsidie te verlenen zijn SMART en staan in samenhang met de doelen/prestaties van het bovenliggende beleid en de regels voor het verlenen van subsidie.
16	Er zijn afspraken gemaakt tussen de gemeente en de subsidieontvanger over de besteding van de subsidie.
17	Er zijn afspraken gemaakt tussen de gemeente en de subsidieontvanger over de (al dan niet) te leveren prestaties.
<b>Transparantie en objectiviteit</b>	
18	Subsidieaanvragen worden op grond van de vastgestelde regels voor het verlenen van subsidie verleend of afgewezen.
19	De subsidieverlening of -afwijzing is het resultaat van een objectieve beoordeling aan de hand van de vastgestelde selectiecriteria en dit is aan de subsidieontvanger objectief onderbouwd.
<b>3c. Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij het vaststellen van de subsidies?</b>	
<b>Doeltreffendheid en doelmatigheid</b>	

20	De gemeente zorgt ervoor dat subsidieontvangers verantwoordingsinformatie over de afgesproken besteding en/of prestaties aanleveren.
21	De gemeente controleert of de subsidieontvanger de subsidie conform afspraak heeft besteed.
22	De gemeente controleert of de subsidieontvanger de prestaties conform afspraak heeft geleverd.
23	De gemeente slaat de aangeleverde verantwoordingsinformatie op een uniforme, ontsluitbare wijze op zodat managementinformatie over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de regels voor het verlenen van subsidie gegenereerd kan worden.
24	De door de subsidieontvanger te verstrekken verantwoordingsinformatie is niet buitenproportioneel in verhouding tot het subsidiebedrag en de inhoudelijke prestatie.
<b>3d. Stuurt de gemeente op een doeltreffende, doelmatige, transparante en objectieve verstrekking van subsidies, bij het evalueren van de subsidies?</b>	
<i>Doeltreffendheid en doelmatigheid</i>	
25	De gemeente genereert beleidsverantwoordingsinformatie die het mogelijk maakt de concrete doelen voor de verstrekking van de subsidies te toetsen.
26	Het is aannemelijk dat de verstrekking van de subsidie heeft bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelen- en prestaties.
27	De gemeente gebruikt de informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regels voor het verlenen van subsidie om het overkoepelende beleid of programma te beoordelen en bij te stellen.
28	Informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid wordt gebruikt om het besluit en de regels voor het verlenen van subsidie te evalueren en waar nodig bij te stellen.
<i>Transparantie en objectiviteit</i>	
29	Het college publiceert ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de verstrekte subsidie in de praktijk.
30	De aan de gemeenteraad verstrekte informatie is juist, volledig en actueel.



# BIJLAGE 2: RAADSBSLUIT

## rv 61

Griffie

GRF/2012.0850

RIS 247420\_120629

### **Voorstel van het presidium naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten'.**

Op 14 december 2011 heeft de rekenkamer het onderzoek 'Van uitgaven naar uitkomsten' aan de raad aangeboden (RIS 181562A).

Het onderzoeksrapport mondt uit in een aantal aanbevelingen aan de raad.

Het presidium heeft het onderzoeksrapport voorgelegd aan de Commissie Bestuur.

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

De raad van de gemeente Den Haag,

Gezien het voorstel van het presidium d.d. 28 juni 2012,

Gelet op artikel 185, tweede lid van de Gemeentewet,

Gelet op het rapport van de rekenkamer 'Van uitgaven naar uitkomsten' d.d. 14 december 2011,

Besluit:

- I. in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer;
- II. het college te verzoeken:
  1. bij de inzet van subsidies aan te geven welk beleidsdoel gediend wordt en welk maatschappelijk effect beoogd wordt;
  2. het subsidiebeleid in de planning- en controlcyclus en in de administratieve organisatie te verankeren;
  3. de regels en begrippen van de subsidieverstrekking te uniformeren;
  4. een systeem met een beperkt aantal subsidiearrangementen uit te werken;
  5. de administratie, controle en evaluatie van de subsidieverstrekking op te zetten conform een stappenplan;
  6. afwegingen bij de subsidieverstrekking gericht te baseren op specifieke informatie over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidies;
  7. de raad over de follow up van het rekenkameronderzoek te informeren in de paragraaf subsidiebeleid bij de begroting 2013-2016.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van

De griffier.

De voorzitter.



# BIJLAGE 3: MOTIE

Aangenomen raad 5 juli 2012

## Motie

Digitaal openbaar subsidieregister

De raad van de gemeente Den Haag, in vergadering bijeen op 5 juli 2012, ter bespreking van het voorstel van het presidium naar aanleiding van het rekenkameronderzoek "Van uitgaven naar uitkomsten" (rv 61; RIS 247420).

Overwegende dat:

- de Rekenkamer in haar rapport adviseert om meer inzicht in de subsidies te verkrijgen en daarvoor een integraal overzicht te maken;
- de gemeente geen goed, integraal overzicht van subsidies - en hun doelstellingen, looptijd, doelmatigheid en onderlinge samenhang - heeft;
- inwoners van Den Haag het recht hebben om inzicht te krijgen in de miljoenen euro's die de gemeente ieder jaar als subsidies verstrekt, maar dat uiteraard een goede balans moet worden gevonden met de administratieve lasten die dit meebrengt en privacywetgeving;
- verschillende andere overheden - waaronder de gemeente Breda en de provincie Zuid-Holland - inmiddels subsidieoverzichten hebben ontwikkeld die als inspiratiebron kunnen dienen.

Verzoekt het college om:

- een register te ontwikkelen dat van elke subsidie tenminste (een duidelijke, digitale verwijzing naar) informatie verstrekt over:
  - de naam van de aanvrager;
  - de naam van de regeling;
  - het aangevraagde en verleende subsidiebedrag;
  - de doelstelling;
  - de looptijd;
  - de resultaten van de meest recente evaluatie danwel de wijze en het moment waarop geëvalueerd zal worden;
  - het begrotingsprogramma en -product waar de subsidie onder valt;
- dit subsidieregister gemakkelijk vindbaar op de gemeentelijke website te publiceren, minimaal eenmaal per jaar te actualiseren en te streven naar ontsluiting van deze gegevens via <http://denhaagopendata.nl/>.

Joost Sneller  
D66

Martin Wörsdörfer  
VVD

Bas Sepers  
PvdA

Cees Pluimgraaff  
CDA

Machiel de Graaf  
PVV





# BIJLAGE 4:

## BEGRIPPENKADER

Doeltreffendheid	De mate waarin de geleverde producten en prestaties bijdragen aan het realiseren van de gestelde (beleids)doelen. Onderzoek naar doeltreffendheid richt zich op de vergelijking van het gerealiseerde en gewenste effect (Gemeente Den Haag, Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek).
Doelmatigheid	De mate waarin een maximale hoeveelheid producten en prestaties is gerealiseerd met een minimale hoeveelheid middelen of een hogere kwaliteit wordt bereikt bij een gelijkblijvende hoeveelheid van middelen. Onderzoek naar doelmatigheid richt zich met name op verbetering van de bedrijfsvoering (Gemeente Den Haag, Verordening doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek).
Subsidie	De aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten (Awb, artikel 4:21 lid 1).
Subsidiebeleid	De vastgestelde inhoudelijke keuzes en kaders ten aanzien van de inzet van subsidies.
Subsidieverordening	Een op gemeentelijk niveau vastgesteld algemeen verbindend voorschrift waarin regels worden gesteld die voor subsidieverhoudingen aan de orde zijn. Verordeningen worden door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.
Subsidieregeling	In de ASV staat dat in een subsidieregeling nadere

	regels vast worden gesteld met betrekking tot de activiteiten en doelgroepen die voor subsidie in aanmerking komen, de wijze van berekening, alsmede de aan de subsidieverstrekking te verbinden voorschriften (ASV, artikel 5).
Subsidiearrangement	Gestandaardiseerde uitvoerings- en verantwoordingsregels waarvan de toepassing wordt bepaald door de hoogte van het subsidiebedrag (VNG, Model Algemene Subsidieverordening, 2009).
Subsidievorm	De ASV definieert drie vormen van subsidies: waarderingssubsidies, exploitatiesubsidies en budgetsubsidies.
Subsidieaanvraag-procedure	De procedure waarmee een potentiële aanvrager wordt geïnformeerd over de mogelijkheid tot subsidieverstrekking en in staat wordt gesteld om hiertoe een verzoek in te dienen.
Subsidieverstrekking	Het proces van subsidiëring door een bestuursorgaan aan een aanvrager dat bestaat uit drie rechtsmoment: subsidieverlening, subsidievaststelling en subsidieuitbetaling (Awb, afdeling 4.2.3).
Subsidieverlening	Deze term is gereserveerd voor de beschikking waarbij een subsidie wordt toegekend voor een bepaalde activiteit, die meestal in de toekomst ligt. Hierdoor krijgt de aanvrager een aanspraak op financiële middelen. Hiervoor moeten wel de gesubsidieerde activiteiten worden verricht en moet de aanvrager zich aan de eventueel opgelegde verplichtingen houden (Awb, afdeling 4.2.3).
Subsidievaststelling	Dit gaat over de afgegeven beschikking waarbij definitief beslist wordt dat de subsidieaanvrager een subsidie ontvangt. Hiervoor zal in de meeste gevallen vastgesteld moeten worden dat de

	gesubsidieerde activiteit heeft plaatsgevonden en dat de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd (Awb, afdeling 4.2.3).
Subsidie-uitbetaling	De definitieve betaling vindt plaats nadat de subsidie is vastgesteld. Wel heeft de wetgever expliciet opgenomen dat er voorschotten betaald kunnen worden "indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld [...]" (Awb, artikel 4:95 lid 1).
Subsidiebeschikking	Een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan (Awb, artikel 1:3).