

Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid gemeente Tiel

Rekenkamercommissie Tiel

BMC | onderzoek

Juli 2017
drs. J. Slooijer MSM
H. Uffen MSc
Projectnummer: P001679
Correspondentienummer: DH-3006-8557



INHOUD

VOORWOORD	1
DEEL I	2
DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	2
DOEL VAN HET ONDERZOEK	3
HET BELANG VAN HET ONDERWERP VOOR GEMEENTERAAD	3
CONCLUSIES UIT HET ONDERZOEK	5
AANBEVELINGEN EN LESSEN VOOR DE GEMEENTE	11
DEEL II	15
VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	15
HOOFDSTUK 1 DOELSTELLINGEN VAN EN WERKZAAMHEDEN TIJDENS HET ONDERZOEK	16
1.1 Aansturen van partijen op afstand wordt steeds meer een kerntaak van gemeenten	16
1.2 Het instrument subsidie	16
1.3 Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij het verstrekken van subsidies	17
1.4 Werkwijze gedurende het onderzoek	19
HOOFDSTUK 2 SUBSIDIES – UITLEG EN VERDIEPING VAN HET ONDERWERP	21
2.1 Het begrip subsidies	211
2.2 Subsidieproces	211
HOOFDSTUK 3 BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN HET SUBSIDIEBELEID VAN DE GEMEENTE TIEL	26
3.1 Hoe ziet het door de gemeente Tiel vastgestelde subsidiebeleid er uit?	266
3.1.1. <i>Beleidsmatige kaders</i>	26
3.1.2. <i>Juridische kaders</i>	27
3.1.3. <i>Financiële kaders</i>	28
3.2 Duiding bevindingen	28

HOOFDSTUK 4	BEVINDINGEN OVER DE AARD EN OMVANG VAN DE SUBSIDIES IN TIEL	29
4.1	Is het vastgestelde subsidiebeleid resultaatgericht en evalueerbaar?	29
4.1.1.	<i>Doelen van het subsidiebeleid</i>	29
4.1.2.	<i>Resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid van het subsidiebeleid</i>	29
4.2	Wat is de omvang van de totale subsidiestroom?	30
4.3	Welke soorten subsidies kent de gemeente Tiel?	31
4.3.1.	<i>Definitie van subsidie</i>	31
4.3.2.	<i>Soorten subsidies</i>	32
4.3.3.	<i>Voorschriften voor het aanvragen van subsidies</i>	32
4.4	Duiding bevindingen	34
HOOFDSTUK 5	BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE UITVOERING VAN HET SUBSIDIEBELEID VAN DE GEMEENTE TIEL	35
5.1	Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats?	35
5.1.1.	<i>Beleidskaders</i>	35
5.1.1.1.	<i>Cultuurbeleid</i>	35
5.1.1.2.	<i>Bibliotheekwerk</i>	36
5.1.1.3.	<i>Sportbeleid</i>	37
5.1.1.4.	<i>Zorgbeleid</i>	38
5.1.2.	<i>Uitvoering van het subsidieproces</i>	38
5.2	Dragen de kaders, randvoorwaarden en vereisten bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de raad?	39
5.2.1.	<i>Culturele evenementen</i>	39
5.2.2.	<i>Bibliotheekwerk</i>	40
5.2.3.	<i>Wmo</i>	40
5.3	Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisaties verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?	40
5.4	Wat is de kwaliteit van de verantwoording van de gesubsidieerde instellingen aan de gemeente?	41
5.5	In hoeverre draagt de gesubsidieerde instelling bij aan de doelstellingen van de gemeente?	42
5.6	Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad?	42
5.6.1.	<i>Bijsturing door middel van evaluaties en monitoring</i>	42

5.6.2.	<i>Informatievoorziening aan de raad</i>	43
5.6.3.	<i>Raadsonderzoek naar dubbellingen in verleende subsidies</i>	43
5.7	Duiding bevindingen	44
HOOFDSTUK 6	BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN EFFECTIVITEIT EN DE ROL VAN DE RAAD	45
6.1	Wordt getoetst of de beoogde effecten bereikt zijn?	45
6.2	Wordt hierover gerapporteerd aan de raad?	46
6.3	Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?	46
6.4	In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen?	47
6.5	Duiding bevindingen	48
	BESTUURLIJKE REACTIE	50
	NAWOORD	53
BIJLAGE 1	LITERATUURLIJST	54
BIJLAGE 2	NORMENKADER	58
BIJLAGE 3	CASESTUDY	63
BIJLAGE 4	GEÏNTERVIEWDEN VOOR HET ONDERZOEK	64
BIJLAGE 5	OVERZICHT SUBSIDIES GEMEENTE TIEL PER PROGRAMMA/PRODUCT EN PER INSTELLING PERIODE 2012 T/M 2015 (SUBSIDIEREGISTER)	66
BIJLAGE 6	STAND VAN ZAKEN VERBETERING SUBSIDIEPROCES	67

Voorwoord

Gemeenten buigen zich steeds opnieuw en steeds intensiever over de vraag: 'Wat doen we zelf en wat kunnen we overlaten aan de burger en aan andere partijen?' Dit is door de decentralisaties in het sociaal domein steeds meer versterkt. Veel taken kunnen heel goed, en soms ook beter dan de gemeente dat kan, worden uitgevoerd door derden. De verhouding met derden kan onder meer de vorm krijgen van een inkooprelatie, die van een deelname in bestuurlijke en financiële zin via bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling of een subsidierelatie.

De gemeente Tiel verleent op jaarbasis diverse subsidies aan diverse verenigingen, instellingen, groepen inwoners en bedrijven en maakt daarmee mogelijk dat kinderen kunnen sporten, jongeren zich kunnen ontplooiën, er een gevarieerd aanbod voor volwassenen is en ouderen worden ondersteund indien nodig.

Gelet op het maatschappelijk belang van subsidies heeft de Rekenkamercommissie Tiel onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk subsidiebeleid.

Doel van het onderzoek is:

- het bieden van inzicht in het instrument subsidie, hoe en in welke mate de gemeente Tiel dit instrument inzet en of dit doelmatig gebeurt;
- de mate waarin de verstrekte subsidies effectief zijn en bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente (doeltreffendheid) in beeld brengen;
- of en hoe de gemeenteraad invulling geeft aan de kaderstellende en controlerende rol;
- of en zo ja, welke verbeteringen mogelijk zijn.

Leeswijzer

De resultaten van het onderzoek vindt u in dit rapport. In Deel I is de essentie van het onderzoek samengevat en het omvat de hoofdlijnen van het rapport. U kunt dit als een afzonderlijk deel lezen. Deel II bevat de beschrijving van de bevindingen en is de verdieping op Deel I. Hierin vindt u de verzamelde informatie, waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- Het doel van het onderzoek.
- Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering van het subsidiebeleid.

Voor degene die geïnteresseerd is in een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen, is in Deel II het integrale onderzoek met daarin de volledige beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Doel van het onderzoek

De Rekenkamercommissie Tiel wil met dit onderzoek het volgende bereiken:

- Ten eerste het geven van een oordeel over de *doelmatigheid* van het subsidiebeleid, dat wil zeggen: de mate waarin de beschikbaar gestelde budgetten worden benut. Tot de doelmatigheid behoort ook het proces dat wordt gevolgd van aanvraag tot en met toekenning.
- Ten tweede het bieden van inzicht in de *effectiviteit* van het subsidiebeleid, dat wil zeggen: de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt.
- Ten derde het bieden van inzicht in hoe en in welke mate de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de doelmatigheid en effectiviteit van het subsidiebeleid, of de gemeenteraad in staat is kaders te stellen en te controleren en hier daadwerkelijk invulling aan geeft.
- Ten vierde aan te geven of en zo ja, welke verbeteringen mogelijk zijn gericht op het verbeteren van het huidige subsidiebeleid en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Deze doelstellingen zijn vertaald in de volgende centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Tiel doelmatig en doeltreffend?

Het onderzoek biedt de gemeenteraad concrete handvatten om te beoordelen in hoeverre (bij)sturing door de gemeenteraad wenselijk is.

Om richting te geven aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie een viertal hoofdvragen met bijbehorende subvragen geformuleerd voor dit onderzoek, zie hiervoor paragraaf 1.3 van deze rapportage.

Het belang van het onderwerp voor gemeenteraad

Het onderzoek richt zich op het subsidiebeleid van de gemeente Tiel. Vanuit de wetgever worden eisen gesteld door middel van wettelijke kaders in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in het kader van subsidieverlening. De omschrijving c.q. kaders houden in dat een subsidie altijd wordt verstrekt met een bepaald doel, voor bepaalde activiteiten. De bestedingsrichting van de middelen moet duidelijk zijn.

De gemeente Tiel heeft de kaders doorvertaald in de Algemene Subsidieverordening (ASV) uit 2005 en deelvorderingen op specifieke onderwerpen (zie paragraaf 3.2). Dit vormt het

juridische kader van subsidies. Door subsidies niet alleen te zien als een belangrijk middel om maatschappelijke organisaties kansen te bieden tot ontplooiing te komen, maar ook als een middel om maatschappelijke doelen in samenwerking met de samenleving tot stand te brengen, komt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad steeds nadrukkelijker in beeld.

Voor gemeenteraadsleden is dit onderwerp van belang omdat:

- Het betrekking heeft op de *volksvertegenwoordigende* rol:
 - In hoeverre faciliteren we initiatieven in de Tielse samenleving en creëren we participatie?
- Het betrekking heeft op de *kaderstellende* rol:
 - Wat willen we bereiken?
 - Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
 - Wat mag dat kosten?
- Het betrekking heeft op de *controlerende* rol:
 - Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
 - Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
 - Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

De relevantie van het onderwerp groeit steeds meer. Vroeger werden subsidies vooral verstrekt op basis van vertrouwen en waardering; de gesubsidieerde instellingen kregen een bepaald bedrag en mochten daar wat goeds mee doen. Nu zien we dat bij gesubsidieerde instellingen de eis wordt neergelegd om verantwoording over de ingezette gelden te doen in termen van, zoals hierboven aangegeven, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierdoor komt het instrument subsidies steeds meer in de buurt te liggen van inkoop. Daarnaast constateren we dat de samenleving aan het veranderen is en dat burgers mondiger en initiatiefrijker worden. Gemeenten stimuleren de eigen kracht van de samenleving en stimuleren en faciliteren het particulier initiatief, waarbij andere vormen van bekostigen (crowd funding, fondsfinanciering, maatschappelijk ondernemerschap, et cetera) ontstaan met als gevolg dat de rol van de overheid kleiner wordt ten gunste van de samenleving. Met andere woorden, de rollen van de gemeente veranderen.

In dit licht dient dit rapport gelezen te worden. Eerst geven we een samenvattende conclusie, waarna we afzonderlijk op de conclusies van het onderzoek ingaan. Vervolgens geven we een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Daarna gaan we in op de aanbevelingen en lessen voor de gemeente.

Conclusies uit het onderzoek

Antwoord op de centrale onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Tiel doelmatig en doeltreffend?

Het antwoord is als volgt:

De inhoudelijke kaders voor subsidies worden gevormd door de inhoudelijke beleidsplannen van de gemeente Tiel. In deze plannen wordt de verbinding gelegd tussen de te bereiken maatschappelijke effecten, de gemeentelijke doelstellingen en de bijdrage aan deze doelstellingen door gesubsidieerde instellingen. Deze relatie is thans niet voldoende helder en expliciet in de beleidsplannen vastgelegd en doorvertaald in de afspraken met gesubsidieerde instellingen. Daarnaast geven de doelstellingen van de gemeente onvoldoende richting (onvoldoende SMART of START) aan de opdracht voor gesubsidieerde instellingen. Hierdoor is de mate van doeltreffendheid van de subsidies die worden verstrekt door de gemeente Tiel niet vast te stellen.

Door het ontbreken van een allocatie van middelen aan de activiteiten van de instellingen, is de mate van doelmatigheid niet vast te stellen. De subsidies die nu worden verstrekt aan instellingen, hebben vaak de exploitatie van de instellingen als belangrijkste criterium voor subsidietoekenning. Dus vaak op basis van het in stand houden van de organisatie, in plaats van op basis van de bijdrage die de instelling levert aan de doelstellingen van de gemeente en dus de te bereiken maatschappelijke effecten (= outcome).

De gemeente heeft door middel van het traject 'Basis op Orde' eerste voorzichtige stappen gezet om een verbeterslag te maken ten aanzien van subsidies en voor te sorteren op sturen op outcome.

Samenvatting

Samengevat concluderen wij het volgende:

De gemeente Tiel kent een traditioneel formeel subsidiebeleid, vormgegeven door middel van de Algemene Subsidieverordening (ASV), specifieke deelverordeningen en Subsidieplafonds. Een beleidsnota met een afwegingskader wanneer en hoe het 'instrument' subsidie kan worden ingezet, ontbreekt. Zowel voor de gemeente zelf als voor externe partijen is het niet duidelijk welke interventiestrategie (zelf doen, inkoop, samenwerking of subsidie) de gemeente volgt. Veel subsidies zijn historisch verklaarbaar.

Beleidsnota's op een aantal terreinen zijn bedoeld om inhoudelijke sturing te geven aan het subsidiebeleid. De daarin opgenomen beleidsuitgangspunten zijn echter niet zodanig concreet dat deze kunnen dienen als outcome-sturing bij subsidieverlening. Van de mogelijkheid om de raad in staat te stellen de beleidsinhoudelijke prioriteiten te stellen wordt slechts incidenteel gebruikgemaakt. Dat betekent dat het door de raad vastgestelde financiële kader in de vorm van het subsidieplafond leidend is bij de beoordeling van de subsidieaanvraag. Er wordt geen expliciete relatie gelegd met de uiteindelijk te bereiken resultaten en effecten (outcome).

De uitvoering van het subsidiebeleid is sectoraal en niet integraal binnen de gemeente georganiseerd. Er bestaat geen volledig en actueel overzicht van het totaal aan verstrekte subsidies. Het instrument wordt binnen de eigen beleidsterreinen op een eigen manier toegepast, waardoor er sprake is van verschillende processen en naast elkaar lopende subsidiestromen. Om dit te verhelpen heeft de gemeente het traject 'Basis op Orde' opgezet en specifiek het traject 'Werkproces subsidies'. We concluderen dat er ten aanzien van het traject sprake is van een bottom-up approach om de processen te verbeteren. De aansluiting op het beleid en de doelstellingen wordt nog onvoldoende gemaakt.

Het vaststellen van de mate van doeltreffendheid van de subsidies is op dit moment nog niet mogelijk. De subsidies worden nu voornamelijk nog verstrekt, zonder dat een duidelijke relatie wordt gelegd tussen de gemeentelijke doelen en de te behalen resultaten en de activiteiten die de gesubsidieerde instellingen uitvoeren. Allereerst heeft dit te maken met het niet voldoende SMART of START¹ geformuleerd zijn van de eigen beleidsinhoudelijke doelen van de gemeente, zodat onvoldoende richting kan worden gegeven. Er vindt nog onvoldoende een doorvertaling van deze doelen plaats in de afspraken (beschikking, convenant en contract) met de gesubsidieerde instellingen.

Eerste stappen worden op beleidsinhoudelijk niveau gemaakt, bijvoorbeeld door middel van Welzijn Nieuwe Stijl. De doorvertaling van deze manier van werken naar het instrument subsidies moet nog plaatsvinden.

¹ SMART staat voor:

- Specifiek - Is de doelstelling eenduidig?
 - Meetbaar - Onder welke (meetbare/observeerbare) voorwaarden of vorm is het doel bereikt?
 - Acceptabel - Is deze acceptabel voor de doelgroep en/of het management?
 - Realistisch - Is het doel haalbaar?
 - Tijdsgebonden - Wanneer (in de tijd) moet het doel bereikt zijn?
- Bij START wordt Meetbaar vervangen door Toetsbaar, omdat niet alle effecten meetbaar zijn, maar wel toetsbaar.

De mate van doelmatigheid is ook nog niet vast te stellen, hetgeen ontbreekt is een allocatie van middelen aan de activiteiten van de instellingen. De middelen (door middel van de subsidies) zijn nu verstrekt op basis van de exploitatie van de instelling. Dus op basis van het in stand houden van de organisatie, in plaats van het bijdragen aan maatschappelijke effecten (= outcome).

Op basis van het onderzoek worden de volgende conclusies getrokken. Elke conclusie is voorzien van een korte toelichting:

1. De gemeente Tiel kent geen apart subsidiebeleid

De gemeente Tiel kent op dit moment geen apart subsidiebeleid. Het huidige kader van het subsidiebeleid wordt gevormd door de wetgeving aangaande de subsidies in de Awb. De gemeente heeft dit doorvertaald in de ASV en deelverordeningen op specifieke onderwerpen. Dit vormt het juridisch kader. Het financiële kader wordt gevormd door de jaarlijks vastgestelde subsidieplafonds. De gemeente beschikt niet over een vastgesteld en geïmplementeerd afwegingskader ten aanzien van de inzet van subsidies en andere instrumenten (inkoop, bijdrage gemeenschappelijke regeling, et cetera) om gemeentelijke doelen te realiseren. Het gevolg hiervan is dat subsidies en inkooprelaties die bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen, door elkaar lopen. De instrumenten zijn niet gedefinieerd en de toepassing is niet consistent (zie ook conclusie 6 en 7).

Subsidieplafonds zijn in veel gevallen gebaseerd op historie en indexatie en niet op inhoudelijke beleidskeuzes, doelstellingen en te bereiken maatschappelijke effecten.

De inhoudelijke kaders van het subsidiebeleid worden gevormd door de inhoudelijke beleidsplannen van de gemeente, op bijvoorbeeld de onderwerpen Cultuur (o.a. Bibliotheekwerk, Culturele Evenementen, et cetera), Wmo, Sport, et cetera. In deze plannen worden subsidies neergezet als instrument (= activiteit voor het bereiken van doelen).

Uit het coalitieakkoord 2014-2018 'Bloesemakkoord voor Tiel' blijkt dat het stimuleren van initiatieven in de samenleving een belangrijk speerpunt vormt voor het college van B&W. Dit zien we ook terug in de positionering en inzet van het instrument subsidies. De waarderingsubsidie is geënt op het invullen van deze doelstelling, waarbij er geen verantwoording plaatsvindt. Dit om maatschappelijke initiatieven niet onnodig te belasten met administratieve lasten. Het gevolg is dat de gemeente Tiel relatief veel gesubsidieerde instellingen (vaak amateurverenigingen) c.q. initiatieven kent, die gebruikmaken van de waarderingssubsidie. Het nadeel hiervan is, is dat het overzicht ten aanzien van deze verstrekking van subsidies niet compleet en actueel is (zie conclusie 6).

2. Dezelfde valkuilen bij subsidieverlening bij Nederlandse gemeenten

In 2011 heeft de Rekenkamer van de gemeente Den Haag²⁺³ een aantal rekenkameronderzoeken naar subsidiebeleid geïnventariseerd en beschreven. Uit deze inventarisatie blijkt dat een aantal hardnekkige knelpunten bestaan in het subsidiebeleid van gemeenten. Deze knelpunten zijn vooral zichtbaar in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de subsidies. In een relatief groot aantal gemeenten:

- zijn de doelen niet expliciet, meetbaar of specifiek geformuleerd;

² Rekenkamer Den Haag, 2011, *Van uitgaven naar uitkomsten - Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009*, december 2011, p. 1-37 (bestuurlijk rapport) & p. 1-47 (feitenrapport).

³ Rekenkamercommissie Gorinchem, 2013, *Op weg naar vernieuwend subsidiebeleid Rekenkameronderzoek gemeente Gorinchem*, PBLQ ZENC, 12 april 2013, p. 1-42.

- zijn de relatie tussen het gemeentelijk beleid en de afspraken met de instellingen niet helder; formuleren de instellingen hun doelen niet meetbaar en specifiek.
- wordt er door de instellingen niet altijd adequaat verantwoording afgelegd en benutten gemeenten niet altijd de verantwoordingsinformatie van de instellingen voor bijstelling van het beleid.

Deze resultaten zijn wellicht inherent aan de traditionele aanpak met budgetsubsidies. In een dergelijke brede aanpak kunnen doelen vaak niet anders dan algemeen worden geformuleerd. In de trend naar het nieuwe welzijnsbeleid wordt zowel van de gemeente als van de betrokken organisaties gevraagd om die concrete resultaten te benoemen. Dat is alleen mogelijk als zowel de gemeente als de instellingen een goed beeld hebben van de concrete problemen en uitdagingen in hun gemeente en door realistische en meetbare doelen te benoemen die deze problemen weg kunnen nemen.

Als we bovenstaande projecteren op de situatie bij de gemeente Tiel, concluderen we ook dat de doelstellingen van de gemeente zoals verwoord in de inhoudelijke beleidskaders, nog onvoldoende richtinggevend en SMART geformuleerd zijn om echt te kunnen sturen. En om vervolgens ook goed opdrachtgeverschap richting de gesubsidieerde instellingen in te kunnen vullen, zodat instellingen echt bijdragen aan de maatschappelijke effecten die de gemeente wil realiseren. We constateren hierbij ook dat de doorvertaling of koppeling van de doelstellingen van de gemeente in de afspraken (door middel van beschikkingen, convenanten of contracten) nog onvoldoende expliciet is. Daarnaast zien we dat de gemeente geen tot weinig toezicht en sturing uitvoert op de prestaties van de instellingen in het kader van doeltreffendheid en doelmatigheid. We constateren dat er wel overleggen en gesprekken plaatsvinden met de gesubsidieerde instellingen, maar of er verslaglegging plaatsvindt en/of bijsturing, hebben wij niet kunnen vaststellen.

We zien vooral dat de gemeente stuurt op output⁴ in plaats van outcome⁵. Indien de gemeente wil sturen op outcome, betekent dit dat de gemeente van gesubsidieerde instellingen dient te verlangen dat aangegeven wordt hoe zij bijdragen aan de gemeentelijke doelen in activiteiten en resultaten (wordt reeds gedaan bij budgetsubsidies en exploitatiesubsidies, zie conclusie 8) en hier expliciet op toe te zien en bij te sturen. Dit betekent dat de gemeente, maar ook de instellingen hun doelen concreter en specifieker dienen te formuleren, zodat het mogelijk is om daaraan resultaten te koppelen. Tevens vraagt dit een intensievere samenwerking tussen de gemeente en de gesubsidieerde instellingen om samen na te denken over de doelstellingen ten aanzien van maatschappelijke effecten en de bijdrage die instellingen kunnen leveren. Een instelling wordt dus naast uitvoerder ook adviseur. Daarnaast dient de bekostiging aangepast te worden van de bijdrage aan de doelen in plaats van gericht op de exploitatie (in stand houden van organisaties), zoals nu nog vaak het geval is. Hierbij is het wel belangrijk om te bezien wat praktisch mogelijk is en wat de consequenties van het handelen zijn. We constateren nu dat veel instellingen in hoge mate afhankelijk zijn van de subsidie van de gemeente. Het ineens gaan subsidiëren van activiteiten kan consequenties hebben voor deze instellingen, wat weer tot negatieve gevolgen kan leiden voor de gemeente.

⁴ Onder *output* wordt hier verstaan de dienstverlening die wordt verstrekt in termen van uitgevoerde activiteiten, bijvoorbeeld het aantal concerten dat is gegeven, het aantal huisbezoeken dat is afgelegd, het aantal lessen dat is gegeven, et cetera.

⁵ Onder *outcome* verstaan we de effecten die worden bereikt door de activiteiten en dienstverlening die worden uitgevoerd.

3. *Inhoudelijke beleidsstukken verdienen een concretiseringsslag om uitspraken te kunnen doen over doeltreffendheid en doelmatigheid*

Zoals aangegeven zijn de inhoudelijke kaders voor het instrument subsidies de inhoudelijke beleidsplannen. In deze plannen wordt de verbinding gelegd met de maatschappelijke effecten, gemeentelijke doelstellingen en de bijdrage aan de doelstellingen door gesubsidieerde instellingen. Deze relatie is niet voldoende helder en expliciet in de beleidsplannen gelegd, waardoor er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de mate van doeltreffendheid. En doordat de allocatie van middelen ontbreekt, kunnen ook geen uitspraken worden gedaan over de mate van doelmatigheid.

Voor de gemeente is het zaak om de doelstellingen in de beleidsplannen meer SMART of START te formuleren. Hierbij is het nog meer benutten van de expertise en ervaring van de gesubsidieerde instellingen een aanbeveling (zie ook conclusie 2).

4. *Subsidiebeleid is statisch/autonoom, terwijl de opgaven dynamisch zijn*

Het subsidiebeleid van de gemeente dient geënt te zijn op de bijdrage aan maatschappelijke doelen. Het lastige is dat de effecten van bepaalde activiteiten c.q. interventies vaak pas op langere termijn merkbaar zijn. Het subsidiebeleid van de gemeente Tiel is nu geënt op een jaarlijkse cyclus van aanvraag, verlening en vaststelling. Dit is contrair met elkaar. Ook gesubsidieerde instellingen zien de noodzaak om beleid voor meerdere jaren te ontwikkelen, waarbij een duurzame relatie met de gemeente gedurende meerdere jaren een belangrijke voorwaarde is.

We constateren dat de gemeente ten aanzien van deze omstandigheid wel eerste stappen aan het maken is, bijvoorbeeld door middel van Welzijn Nieuwe Stijl. Welzijn Nieuwe Stijl past in een bredere ontwikkeling waarbij de gemeente meer ruimte en vertrouwen geeft aan professionals en zelf daarbij een regierol op zich neemt. De gemeente is opdrachtgever, de organisaties stellen zelf grotendeels vast op welke manier ze invulling geven aan de doelen die de gemeente stelt. Welzijn Nieuwe Stijl betekent daarmee automatisch ook dat organisaties zich moeten herbezinnen op hun manier van werken.

Deze manier van werken heeft consequenties voor het subsidiebeleid, waarbij dit meer geënt dient te zijn op bijdragen aan maatschappelijke effecten (sturen op outcome) in plaats van het sturen op input⁶, wat nu veelal het geval is. We concluderen daarbij dat de instellingen deze veranderende rol van de gemeente bij de ambtelijke organisatie ook ervaren. Maar nog niet op bestuurlijk niveau, waar vooral op financiën lijkt te worden gestuurd.

5. *Subsidiebeleid heeft een expliciete plek in de P&C-documenten, maar geen expliciete koppeling met de inhoud (programma's)*

Paragraaf I in de begroting en jaarrekening van de gemeente Tiel behandelt het onderwerp subsidies. In deze paragraaf worden de subsidieplafonds per deelverordening en per gesubsidieerde instelling (overige subsidie > € 10.000) weergegeven en in de jaarrekening ook de uitputting van deze plafonds.

In de P&C-documenten (zoals begroting en jaarrekening) is geen expliciete koppeling gemaakt met de bijdrage van gesubsidieerde instellingen aan de gemeentelijke doelstellingen. Wij constateren dat de begroting en de jaarrekening niet de informatie bevatten die het voor de raad inzichtelijk maken welke bijdragen de gesubsidieerde instellingen leveren aan de realisatie

⁶ Onder *input* verstaan we de middelen (geld, mensen, kennis, et cetera) die worden ingezet om een bepaald doel te realiseren.

van maatschappelijke doelstellingen. Alleen voor de deelverordening is dit impliciet te duiden. Hierdoor is de mate van doeltreffendheid van het instrument subsidies niet te bepalen.

6. *Beeld over de totale omvang van de subsidies in de gemeente Tiel is diffuus*

De gemeente Tiel kent verschillende overzichten die een totaal beeld moeten bieden van het aantal subsidies. Zo kent de gemeente Tiel een subsidieregister en de paragraaf I in de P&C-documenten. Ten aanzien van deze overzichten concluderen wij dat compleetheid en consistentie van de overzichten een aandachtspunt is, alsmede ook het onderscheid tussen inkoop en subsidie (zie conclusie 1).

7. *Subsidies zijn sectoraal georganiseerd in de gemeente Tiel, proces om dit te verbeteren is in gang gezet*

We concluderen dat het onderwerp subsidies in de organisatie van de gemeente Tiel niet integraal is georganiseerd en dat er hierdoor onvoldoende regie op het proces en de inzet van het instrument aanwezig is. Tevens is er geen totaal en volledig overzicht van het totaal aan verstrekte subsidies (zie conclusie 6). Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Tiel is er geen centraal aanspreekpunt aangaande subsidies. Het instrument wordt binnen de eigen beleidsterreinen op de eigen manier toegepast. Hierdoor is er sprake van verschillende processen en ontbreekt de integraliteit. Uit de gesprekken met de ambtelijke organisatie maken wij op dat binnen de gemeente Tiel nog vooral sectoraal wordt gestuurd op output.

Om dit te verbeteren, is de gemeente Tiel in 2016 gestart met het traject 'Werkproces subsidies' onder de noemer 'Basis op Orde'. Dit traject heeft als doel om het subsidieproces binnen de gemeente Tiel te verbeteren. Aanleiding hiervoor is de constatering dat het werkproces subsidies niet efficiënt verloopt; daarnaast blijkt uit het uitvoeringsplan AO/IC dat het proces niet op orde is. Ook in de managementletters van de accountant bij de jaarrekening 2015 en 2016 zijn onrechtmatigheden geconstateerd c.q. zorgpunten gemeld. We concluderen dat er ten aanzien van het traject sprake is van een *bottom-up approach* om de processen te verbeteren. Hierbij ontbreekt de aansluiting met het beleid en de doelstellingen (sturen op outcome). De beleidsinhoudelijk medewerker blijft inhoudelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidiebeleid en -proces, waardoor integraliteit niet wordt bereikt.

8. *Verantwoording van subsidie door instellingen zou in theorie moeten leiden tot het vaststellen van doeltreffendheid, maar de praktijk is anders*

De manier van verantwoorden zoals voorgeschreven in de ASV en deelverordeningen van de gemeente Tiel, zou voor de budgetsubsidie en exploitatiesubsidie in theorie moeten leiden tot het vaststellen van de mate van doeltreffendheid van de prestaties van de desbetreffende gesubsidieerde instelling. Belangrijk is dat de doelstellingen van de gemeenten SMART en toetsbaar geformuleerd zijn. We concluderen dat dit nu nog niet het geval is (zie conclusies 2 en 3). Er is nu sprake van sturing op output in plaats van outcome. De kwaliteit van verantwoording door de instellingen om de mate van doeltreffendheid te kunnen bepalen verschilt per instelling, mede omdat elke instelling dit op zijn eigen manier invult en interpreteert. We missen hierin een leidraad vanuit de gemeente richting de instelling om consistentie te borgen en dusdanig te rapporteren dat doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen worden gemeten.

De mate van doelmatigheid is niet vast te stellen, omdat de financiële verslaglegging geen relatie legt met de doelstellingen en activiteiten, maar gericht is op de exploitatie van de instelling. Dus op basis van het in stand houden van de organisatie, in plaats van het bijdragen aan maatschappelijke effecten (= outcome).

9. Informatievoorziening aan de raad is beperkt

De kaderstellende rol van de raad komt met name tot uiting bij de behandeling van beleidsnota's en de vaststelling van de programmabegroting. De beleidsnota's zijn echter niet zodanig concreet geformuleerd dat deze kunnen dienen als het inhoudelijke kader voor outcome-sturing aan de gesubsidieerde instellingen. De programmabegroting biedt te weinig inhoudelijke aanknopingspunten om het subsidiebeleid (bij) te sturen. Daarvoor dienen deze van rijkere beleidsinformatie te worden voorzien. De raad heeft in zijn controlerende rol weinig mogelijkheden om hieraan actief invulling te geven. Dit is vooral het gevolg van de beperkte verantwoordingsinformatie die door het college van B&W wordt aangeboden bij de jaarrekening. Deze informatie beperkt zich tot de hoofdzaken en is met name financieel van aard. We concluderen dan ook dat er van de mogelijkheid om de raad in staat te stellen beleidsinhoudelijk prioriteiten te stellen, slechts incidenteel gebruik wordt gemaakt. Dat betekent dat het door de raad vastgestelde financiële kader in de vorm van het subsidieplafond leidend is bij de beoordeling van de subsidieaanvraag.

Aanbevelingen en lessen voor de gemeente

We doen de volgende aanbevelingen voor versterking van inzet, sturing en beheersing van het beleid omtrent subsidies. Bij de aanbevelingen is een onderscheid gemaakt naar aanbevelingen voor de gemeenteraad van Tiel en aanbevelingen voor het college van B&W.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad van Tiel

1. Stel in de vorm van een subsidienota het subsidiebeleid vast

De gemeente staan verschillende interventiemogelijkheden ter beschikking om maatschappelijke opgaven te realiseren. Vaak gebeurt dat in samenwerking met andere partijen. Eén van de mogelijkheden is het verlenen van een subsidie. Met het verlenen van een subsidie wordt de samenwerkingsrelatie geformaliseerd.

Wanneer en met welk doel gekozen kan worden voor het instrument subsidie dient dit volgens objectief toetsbare criteria te gebeuren, zodat de financiële relatie met partijen in de samenleving correct juridisch te duiden is en geldstromen als zodanig te herkennen zijn. In een subsidienota wordt het beleid inzake subsidies vastgesteld, dat wil zeggen dat aan de hand van een afwegingskader de keuze kan worden gemaakt voor de inzet van het instrument subsidie. Met andere woorden: wanneer wordt gekozen voor het instrument subsidies, mede in relatie tot de keuze van het zelf uitvoeren van een taak, het uitbesteden van een taak (bijvoorbeeld door middel van inkoop of subsidies) of samen te werken voor de uitvoering van een taak (bijvoorbeeld door middel van verbonden partijen of andere samenwerkingsvormen). Deze afweging kan bijvoorbeeld gestalte krijgen door middel van een beslisdiagram. De Randstedelijke Rekenkamer⁷ heeft in 2012 een handreiking geschreven over subsidies die daarbij kan helpen. Ons advies is om Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF – zie verder uitleg in hoofdstuk 2) expliciet binnen het subsidiebeleid te positioneren als te hanteren methode bij de belangrijkste gesubsidieerde instellingen. Daarnaast adviseren we om de ASV 2005 van de gemeente te actualiseren en te enten op de recente model-subsidieverordening van de VNG.

⁷ Randstedelijke Rekenkamer, 2012, *Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies*, 2 oktober 2012, p. 1-38

Onze suggestie is om het subsidiebeleid te richten op de te bereiken maatschappelijke effecten van de gemeente, met inachtneming van de financiële kaders. Dit betekent dat de financiële kaders opnieuw moeten worden bepaald, bijvoorbeeld door middel van Zero Based Budgeting. Ons advies is om deze exercitie eens in de vier jaar uit te voeren en daar tussen de budgetten te indexeren.

Wij bevelen aan als onderdeel van de subsidienota de model-verordening van de VNG over te nemen. Met name voor de regionaal werkende gesubsidieerde instellingen betekent harmonisatie van het juridisch kader door gemeenten middels dezelfde verordening, dat het proces van subsidieaanvraag tot en met het afleggen van verantwoording op dezelfde wijze kan worden georganiseerd, wat efficiënt werkt. Bovendien kan de gemeente op die manier gebruikmaken van de expertise van de VNG door updates van de verordening over te nemen, die steeds actueel zijn en aansluiten op nieuwe (Europese) regelgeving.

2. *Verbeter de inzet van subsidies en het sturen op effectiviteit door kritisch naar de beleidsdoelstellingen te kijken*

Indien de gemeente Tiel op de bijdrage van gesubsidieerde instellingen aan de realisatie van gemeentelijke doelen wil sturen (sturen op output en outcome), is het noodzakelijk dat de formulering en operationalisering van de gemeentelijke doelen het toelaat om er op te kunnen sturen. Dit krijgt zijn uitwerking bijvoorbeeld in het zo concreet mogelijk formuleren van doelen in beleidsnota's en het vaststellen van concrete prioriteiten bij de behandeling van de jaarlijkse kadernota. Daarbij is het financiële kader één van de relevante aspecten.

Wij bevelen de volgende concrete maatregelen aan:

- Voor de korte termijn is het gewenst dat inzichtelijk wordt welke subsidies aan welke instellingen en verenigingen worden verstrekt met welk doel.
- Een volgende stap is dat het duidelijk wordt wanneer het 'instrument' subsidie het best kan worden ingezet.
- Voor de langere termijn kan gedacht worden aan een nieuw subsidiebeleid, om subsidies zo doelgericht mogelijk in te zetten.

3. *Overweeg de termijn van subsidieverlening*

In het kader van herijking van het subsidiebeleid dient ook nagedacht te worden over de termijn van subsidieverstrekking. Bij conclusie 4. *Subsidiebeleid is statisch/autonoom, terwijl de opgaven dynamisch zijn*, hebben wij geconcludeerd dat het sturen op maatschappelijke doelen (effect pas op langere termijn toetsbaar) haaks staat op het verlenen van een subsidie voor één jaar.

4. *Geef subsidies een plek in de P&C-documenten*

Subsidies komen nu als instrument in de P&C-documenten heel beperkt voor. De subsidies zouden een duidelijkere plek in de inhoudelijke programma's moeten krijgen, waarbij de bijdrage aan het doel explicieter wordt aangegeven, zowel qua inhoud (doeltreffendheid) als qua inzet van middelen (doelmatigheid). In de verantwoording moet dan duidelijk worden in hoeverre de bijdrage aan het doel heeft plaatsgevonden en hoeveel middelen hiervoor zijn ingezet. Daarnaast verdient het aanbeveling om een integraal, compleet en actueel overzicht van de subsidies in de begroting en jaarrekening op te nemen, waarop functie c.q. beleidsonderwerp en organisatieniveau en de omvang van de subsidies worden weergegeven en waarbij ook een duidelijke koppeling wordt gemaakt met de subsidieplafonds.

5. *Beproof andere verantwoordingsinstrumenten*

Gesubsidieerde instellingen onderkennen dat er in toenemende mate een onderlinge afhankelijkheid is van andere instellingen en van groepen van inwoners. Beproof daarom, naast

de bestaande verantwoording aan de gemeente, nieuwe verantwoordingsinstrumenten (bijvoorbeeld *'story telling'* – zie ook aanbeveling 6) waarbij ketenpartners en gebruikers worden betrokken om de doelmatigheid en effectiviteit van de activiteiten te beoordelen.

6. *Betrek de raad meer bij gesubsidieerde instellingen en andersom*

Vanuit de gesprekken met raadsleden en vanuit de gesprekken met gesubsidieerde instellingen, concluderen we dat er weinig directe communicatie plaatsvindt tussen de raad en gesubsidieerde instellingen. Het verdient aanbeveling de raad meer te betrekken bij het werk van gesubsidieerde instellingen. Dit kan allereerst door geregeld een werkbezoek van de raad bij de belangrijkste gesubsidieerde instellingen te organiseren en ten tweede om de belangrijkste gesubsidieerde instellingen op een regelmatige basis uit te nodigen in de raad of commissies om te vertellen over de geboekte resultaten.

Aanbevelingen voor het college van B&W

7. *Zet de ingezette verbeteringen ten aanzien van subsidies door*

De gemeente heeft de eerste stappen gezet in de verbetering ten aanzien van subsidiëring. Welzijn Nieuwe Stijl is hiervan een goed voorbeeld, wat zich met name richt op de verbetering van de effectiviteit.

Dit proces impliceert dat de subsidie aan instellingen en organisaties minder een 'vanzelfsprekend' karakter heeft en minder gebaseerd is op de vertrouwde, historische gronden en relaties. De gemeente is niet langer de financier van een activiteit, maar de regisseur van een proces. De gemeente doet een stap terug (voert de regie) en vraagt aan het maatschappelijk middenveld om samen te werken met andere partijen en te komen met een passend aanbod. Hier zien we dat de relatie tussen subsidieverlener en -ontvanger aan het veranderen is. De subsidieontvanger wordt steeds meer een adviseur van de subsidieverlener, om gezamenlijk maatschappelijke opgaven aan te pakken ('een beweging van buiten naar binnen'). In de nieuwe situatie wordt van de organisaties gevraagd om de concrete resultaten te verantwoorden, in plaats van verslag te doen van de georganiseerde activiteiten. In plaats van dat in concurrentie te doen, stuurt de gemeente dan vooral op samenwerking tussen organisaties.

Onze aanbeveling is om dit proces integraal binnen de ambtelijke organisatie in te voeren en stapsgewijs te laten gelden voor alle grote gesubsidieerde instellingen, en daarbij aandacht te schenken aan effectiviteit en doelmatigheid. Concreet betekent dit dat de allocatie van middelen ten aanzien van de activiteiten c.q. resultaten van de gesubsidieerde instelling duidelijk moet worden gemaakt. Op deze wijze kan de subsidieverstrekking ook echt plaatsvinden op het niveau van output en outcome, in plaats van het verlenen van een inputsubsidie of van een exploitatiesubsidie, zoals nu nog gebeurt.

Daarnaast bevelen wij aan om integraliteit van beleid door te voeren door de subsidies aan de verschillende instellingen toe te kennen vanuit een overkoepelende beleidsvisie en daaraan aansluitende doelen en prestaties (output) en resultaten (outcome) te verbinden. Met die werkwijze wordt de ketensamenwerking die instellingen op eigen initiatief organiseren, ondersteund. Dit verhoogt de doelmatigheid en effectiviteit van de subsidiëring.

8. *Onderbouw de subsidieplafonds vanuit de beleidsinhoud*

Zoals aangegeven is de onderbouwing van de subsidieplafonds niet transparant en veelal geënt op basis van historie en indexatie; tevens is de relatie met de daadwerkelijke en begrote uitputting niet aanwezig. Uit de gesprekken hebben wij geconcludeerd dat instellingen samenwerking zoeken in het netwerk waarin zij actief zijn. Door een sluitende keten te vormen

van dienstverlening wordt de doelmatigheid en effectiviteit van de inzet van elke instellingen vergroot.

Dit vraagt om een herijking van de subsidieplafonds vanuit de maatschappelijke doelstellingen die de gemeente wil realiseren. Deze herijking dient ook geënt te worden op de reikwijdte van het instrument subsidies ten opzichte van alternatieve manieren van bekostiging, zoals inkoop en aanbesteding.

9. *Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad*

Om de raad in staat te stellen inhoud te geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol, dient de informatievoorziening te verbeteren.

Wij bevelen aan in de programmabegroting bij de betreffende beleidsprogramma's concreet op te nemen welke instellingen en organisaties daarbij zijn betrokken en welke subsidies (hoogte begroot en werkelijk) worden verleend voor welk doel. Hierbij adviseren wij ook om inzicht te geven in de indirecte ('verkapte') subsidies die worden verleend, zoals bijdragen in huren of niet-kostprijsdekkende huren van accommodaties.

In de jaarrekening dient bij de betreffende beleidsprogramma's opgenomen te worden welke resultaten door de betrokken instellingen en organisaties zijn bereikt. Elke subsidie die is verstrekt wordt daarmee inzichtelijk verantwoord. Daarbij moet er een goede balans worden gevonden in de omvang van de verantwoording. Naar mate het subsidiebedrag groter is, neemt de verantwoordingsplicht toe. De verbeterde informatievoorziening dient te worden aangevuld met het meer en actief betrekken van de gemeenteraad. Te denken valt aan het jaarlijks houden van een speciale vergadering over subsidies en een intensiever contact te stimuleren tussen raad en gesubsidieerde instellingen.

DEEL II

VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Hoofdstuk 1

Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen wij de aanleiding van het onderzoek en gaan wij nader in op de doelstelling, vraagstelling en werkwijze gedurende het onderzoek.

1.1 Aansturen van partijen op afstand wordt steeds meer een kerntaak van gemeenten

Gemeenten buigen zich steeds opnieuw en steeds intensiever over de vraag: 'Wat doen we zelf en wat kunnen we overlaten aan de burger en aan andere partijen?'. Dit is door de decentralisaties in het sociaal domein steeds meer versterkt. Veel taken kunnen heel goed, en soms ook beter dan de gemeente dat kan, worden uitgevoerd door derden. De verhouding met derden kan onder meer de vorm krijgen van een inkooprelatie, die van een deelname in bestuurlijke en financiële zin via bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling of een subsidierelatie. De organisatie waarbij de gemeente inkoopt, duiden we aan als 'leverancier'. De organisatie waarin de gemeente bestuurlijk en financieel deelneemt, wordt aangeduid als 'verbonden partij' en de organisatie die door de gemeente wordt gesubsidieerd, duiden we aan als 'gesubsidieerde instelling'. Het gaat hierbij dus meestal om professionele instellingen die de gemeente inzet om één of meer van haar publieke belangen te behartigen. Daarnaast kennen we vele verenigingen en vrijwilligersorganisaties die een vorm van subsidie ontvangen als bijdrage in hun activiteiten.

1.2 Het instrument subsidie

De laatste jaren is een ontwikkeling merkbaar om tot zakelijke afspraken te komen met de gesubsidieerde professionele instellingen. Gemeenten hanteren steeds vaker de vorm van Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF). Dit houdt in dat er een subsidie wordt toegekend waaraan een contract (uitvoeringsovereenkomst) is verbonden. Hiermee komen subsidieverlening en commerciële transacties in de praktijk soms dicht tegen elkaar aan te liggen.

Het inzetten van subsidies als instrument om bij te dragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen biedt niet alleen kansen. Er zijn ook risico's aan verbonden in vergelijking met realisatie door de eigen organisatie. Het is dan ook niet onbesproken. Kanttekeningen zijn bijvoorbeeld⁸:

- De beperkte effectiviteit van het instrument subsidie, in termen van zicht hebben op de mate waarin de gewenste maatschappelijke effecten ook daadwerkelijk worden bereikt.
- Een gebrek aan controle op, en het matige beheer van subsidies.

Het is voor een gemeente de kunst om per saldo (zo veel mogelijk) extra voordeel te realiseren tegen zo min mogelijk (transactie)kosten. Dit vereist inzicht in methoden, zoals bijvoorbeeld de genoemde BCF. Deze zijn bovendien niet alleen bij de start nodig, maar gedurende de gehele periode van de subsidieverstreking, waarbij evaluatie en (bij)sturing daarop belangrijk zijn. Kortom, het aansturen wordt een kerntaak van de gemeente. Maar heeft de gemeenteraad voldoende inzicht om haar kaderstellende en controlerende functie voor deze taak waar te maken?

In hoofdstuk 2 gaan wij dieper in op het instrument subsidies.

⁸ Algemene Rekenkamer, 2011, *Leren van subsidie-evaluaties*, oktober 2011, p. 1-50.

1.3 Kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad bij het verstrekken van subsidies

Door subsidies niet alleen te zien als een belangrijk middel om maatschappelijke organisaties kansen te bieden tot ontplooiing te komen, maar ook als een middel om maatschappelijke doelen in samenwerking met de samenleving tot stand te brengen, komt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad steeds nadrukkelijker in beeld.

Voor de gemeenteraad zijn dan belangrijke vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor (laten) doen (zelf doen, uitbesteden (inkoop, subsidiëren, et cetera), samenwerken)?
- Wat mag dat kosten?

Een subsidierelatie vraagt ook om toezicht op de uitvoering en een controle achteraf. Leidend zijn daarbij de vragen:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten (zie hiervoor figuur 1)?

	Begroting	Verantwoording
Doelstellingen beleid	Wat willen we bereiken?	Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
Te leveren prestaties	Wat gaan we daarvoor (laten) doen?	Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
In te zetten middelen	Wat mag dat kosten?	Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Figuur 1: Begroting en verantwoording van subsidies

De Rekenkamercommissie wil gelet op deze ontwikkelingen het inzicht van de gemeenteraad in subsidies als volgt vergroten:

- Ten eerste het geven van een oordeel over de *doelmatigheid* van het subsidiebeleid, dat wil zeggen: de mate waarin de beschikbaar gestelde budgetten worden benut. Tot de doelmatigheid behoort ook het proces dat wordt gevolgd van aanvraag tot en met toekenning.
- Ten tweede het bieden van inzicht in de *effectiviteit* van het subsidiebeleid, dat wil zeggen: de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt.
- Ten derde het bieden van inzicht in hoe en in welke mate de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de doelmatigheid en effectiviteit van het subsidiebeleid, of de gemeenteraad in staat is kaders te stellen en te controleren en hier daadwerkelijk invulling aan geeft.
- Ten vierde aan te geven of en zo ja, welke verbeteringen mogelijk zijn gericht op het verbeteren van het huidige subsidiebeleid en de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

De Rekenkamercommissie heeft daartoe de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

<i>In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Tiel doelmatig en doeltreffend?</i>
--

Het onderzoek biedt de gemeenteraad concrete handvatten om te beoordelen in hoeverre (bij)sturing door de gemeenteraad wenselijk is.

Om richting te geven aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. Waaruit bestaat het subsidiebeleid van de gemeente Tiel (beleid)?
2. Wat is de aard en de omvang van de subsidies (aard en omvang)?
3. Is de uitvoering van het subsidiebeleid doelmatig, doeltreffend en rechtmatig (uitvoering)?
4. In hoeverre draagt het subsidiebeleid en de doorvertaling in subsidieregelingen bij aan de realisering van de doelen (effectiviteit)?

Bij deze hoofdvragen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Beleid
 - a. Hoe ziet het door de gemeente Tiel vastgestelde subsidiebeleid er uit? Onderscheid naar subsidievormen, beleidsterreinen en -velden en gesubsidieerde instellingen en organisaties.
2. Aard en omvang
 - a. Is het vastgestelde subsidiebeleid resultaatgericht en evalueerbaar?
 - b. Wat is de omvang van de totale subsidiestroom?
 - c. Welke soorten subsidies kent de gemeente Tiel?
3. Uitvoering
 - a. Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats?
 - b. Dragen de kaders, randvoorwaarden en vereisten bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de raad?
 - c. Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisaties verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?
 - d. Wat is de kwaliteit van de verantwoording van de gesubsidieerde instellingen aan de gemeente?
 - e. In hoeverre draagt de gesubsidieerde instelling bij aan de doelstellingen van de gemeente?
 - f. Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad?
4. Effectiviteit/rol van de raad
 - a. Wordt getoetst of de beoogde effecten bereikt zijn?
 - b. Wordt hierover gerapporteerd aan de raad?
 - c. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?
 - d. In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen?

Voor het waarderen van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een door de Rekenkamercommissie gehanteerd normenkader. Het normenkader is terug te vinden in bijlage 2. Daarnaast is gebruikgemaakt van een casestudy voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Tiel. De volgende drie cases zijn geselecteerd (zie ook bijlage 3):

- Stichting Vierstromenland.
- Cultuurpact – Bibliotheek.
- Maatschappelijk werk – Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk werk Rivierenland (STMR).

Bij de keuze hiervan zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Qua omvang van de subsidie een spreiding over de categorieën klein, middelgroot en groot.
- Qua vorm van de subsidie een spreiding over de categorieën structureel en incidenteel.
- Een spreiding van gesubsidieerde instellingen naar publieksbereik volgens de categorieën klein, middelgroot en groot.

- Een aantal professionele (met beroepskrachten) en niet-professionele instellingen.
- Een aantal instellingen uit het sociaal domein.

1.4 Werkwijze gedurende het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari 2017 tot en met juni 2017 bij de gemeente Tiel. De gehanteerde onderzoeksaanpak kent schematisch de volgende vier stappen:



Figuur 2: Schematische weergave van het stappenplan van het onderzoek

De analyse van het onderzoek is inhoudelijk conform onderstaand schema opgebouwd:

Input	Analyse	Bevindingen aan de hand van de onderzoeks-deelvragen	Resultaten
Documenten (literatuurlijst)	Nadere analyse aan de hand van de onderzoeks-vragen en maken van de casestudy	Bevindingen ten aanzien van het subsidiebeleid van de gemeente Tiel (onderzoeksvraag 1a)	Conclusies ten aanzien van de centrale onder-zoeksvraag (Deel I van het rapport)
Normenkader (bijlage 2)		Bevindingen over de aard en omvang van de subsidies in Tiel (onderzoeksvraag 2a t/m c)	Conclusies per onder-zoeksdeelvraag (Deel I van het rapport)
Casestudy (bijlage 3)		Bevindingen ten aanzien van de uitvoering van het subsidiebeleid van de gemeente Tiel (onderzoeksvraag 3a t/m f)	
Interviews (bijlage 4)		Bevindingen ten aanzien van effectiviteit en de rol van de raad (onderzoeksvraag 4a t/m d)	Aanbevelingen en lessen voor de gemeente (Deel I van het rapport)

Figuur 3: Schematische weergave van de opbouw van de analyse van het onderzoek

Wederhoor

Dit rapport (exclusief aanbevelingen) is vervolgens voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de gemeentesecretaris van de gemeente Tiel. Op basis hiervan is het rapport zonodig aangepast en vervolgens aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W.

Hoofdstuk 2

Subsidies – uitleg en verdieping van het onderwerp

Het onderwerp subsidies is een interessant en vaak gehoord begrip binnen het publieke domein. Hierdoor is het belangrijk om een eenduidig begrippenkader omtrent het onderwerp subsidies te creëren. In dit hoofdstuk gaan wij in op het begrip subsidies en de onderdelen die nauw verband houden met subsidies. Dit hoofdstuk heeft als doel om een eenduidig begrippenkader te schetsen alsmede de bijbehorende context.

2.1 Het begrip subsidies

De term subsidie (van Latijn '*subsidium*': ondersteuning, hulp, bijstand) is een verzamelnaam voor het instrumentarium dat de overheid heeft om beleid uit te voeren. Het is een tijdelijke bijdrage voor het starten of een permanente bijdrage voor het uitvoeren van een activiteit waarvan het economisch belang niet direct voor de hand ligt. Veel maatschappelijke activiteiten zijn zonder subsidie van de overheid niet mogelijk of worden onbetaalbaar voor gebruikers. Niet alleen de gemeente, ook de provincie en het Rijk verlenen subsidies. Ook uit Europese fondsen worden bijdragen ontvangen.

Art. 4 lid 21 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) verstaat onder 'subsidie' de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

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

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

Deze omschrijving houdt in dat een subsidie altijd wordt verstrekt met een bepaald doel, voor bepaalde activiteiten. De bestedingsrichting van de middelen moet duidelijk zijn.

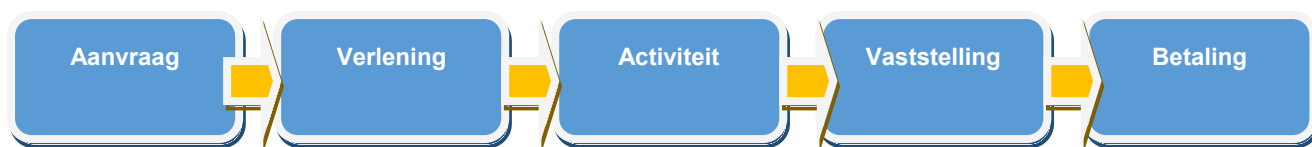
2.2 Subsidieproces

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

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

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

Schematisch ziet het subsidieverstrekkingsproces er als volgt uit:



Figuur 4: Schematische weergave van het subsidieproces op hoofdlijnen⁹

Binnen het wettelijk kader in de Awb is veel ruimte aanwezig voor subsidieverstrekkende instanties, zoals het college van B&W, in de wijze waarop zij het subsidiebeleid en het proces van subsidieverstreking vorm kunnen geven. In de lokale subsidieverordeningen kunnen aanvullende of concretere eisen worden gesteld aan subsidieverlening en subsidievaststelling.

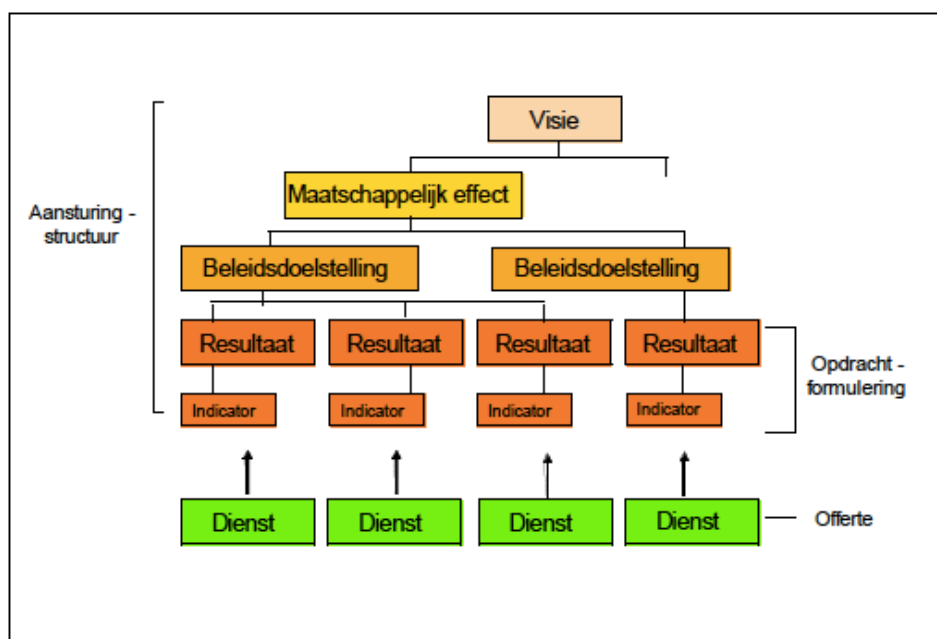
Figuur 4 schetst het subsidieproces vanuit het perspectief van de subsidieverstrekker, in het geval van dit onderzoek is dat de gemeente Tiel. In de figuren 5 en 6 wordt dit nader toegelicht. Hieruit blijkt hoe door overheden¹⁰ wordt gewerkt met prestatiesubsidiëring. Dit houdt in dat er een vast bedrag wordt gesubsidieerd voor een vooraf overeengekomen activiteit of prestatie. In figuur 7 schetsen wij daarnaast de wederkerigheid die er in het subsidieproces is tussen de gemeente als subsidieverstrekker en de subsidient als subsidieontvanger. Er is daarmee sprake van een wisselwerking, waarbij de gemeente de behoefte heeft om beter te sturen op prestaties en de instelling wil voldoen aan de vooraf overeengekomen activiteit of prestatie in relatie tot de gestelde doelstellingen van de subsidieverstrekker.

Een moderne vorm van resultaatgericht subsidiëren is de Beleidsgestuurde Contract Financiering (BCF). Uitgangspunt is het formuleren van een opdracht aan de maatschappelijke organisatie, op basis van de beleidsdoelstellingen van de subsidieverstrekker. Om dit beleid te

⁹ Rekenkamercommissie Rheden, 2015, *Subsidies in Rheden*, ProFacto, maart 2015, p. 1-51.

¹⁰ Op rijksniveau is voor de rijkssubsidies bijvoorbeeld het 'Rijksbrede subsidiekader' ontwikkeld, dat van toepassing is op subsidies die door het Rijk worden verstrekt.

vertalen naar een concrete opdrachtformulering wordt gebruikgemaakt van een aansturingstructuur (zie figuur 5).

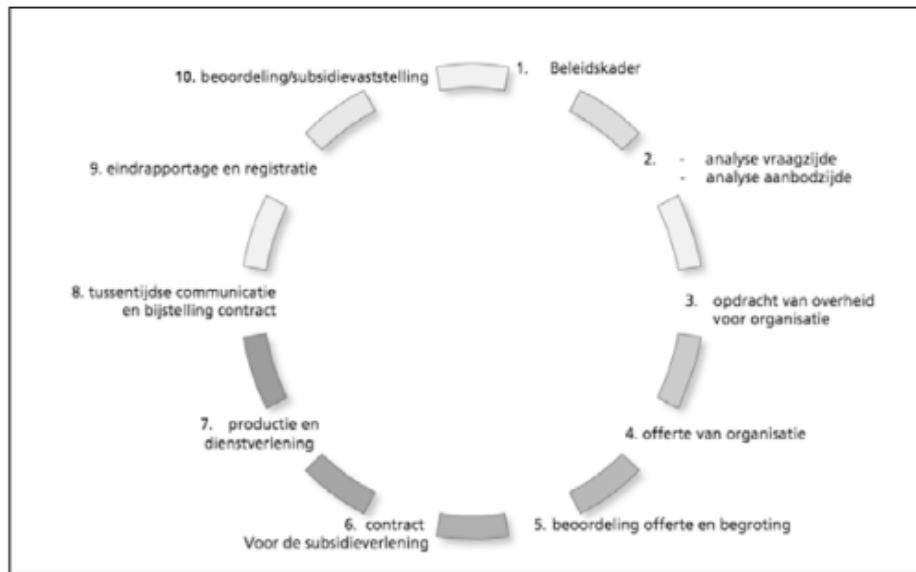


Figuur 5: Aansturingstructuur

In deze structuur worden alle maatschappelijke effecten vertaald naar beleidsdoelstellingen, die op hun beurt vertaald worden naar zo veel mogelijk SMART-geformuleerde resultaten. Alle resultaten worden voorzien van resultaatindicatoren, op grond waarvan gemeten kan worden of de beoogde resultaten ook daadwerkelijk door de maatschappelijke organisatie gerealiseerd zijn. De maatschappelijke organisatie geeft op haar beurt in de subsidieaanvraag aan op welke manier en met welke interventies zij de beoogde resultaten denkt te realiseren. Maatschappelijke organisaties maken voor het opstellen van de subsidieaanvraag in de praktijk gebruik van productplannen, dienstboeken of landelijke standaards, waarin mogelijke interventies zijn omschreven. Elke interventie heeft een uitkomst.

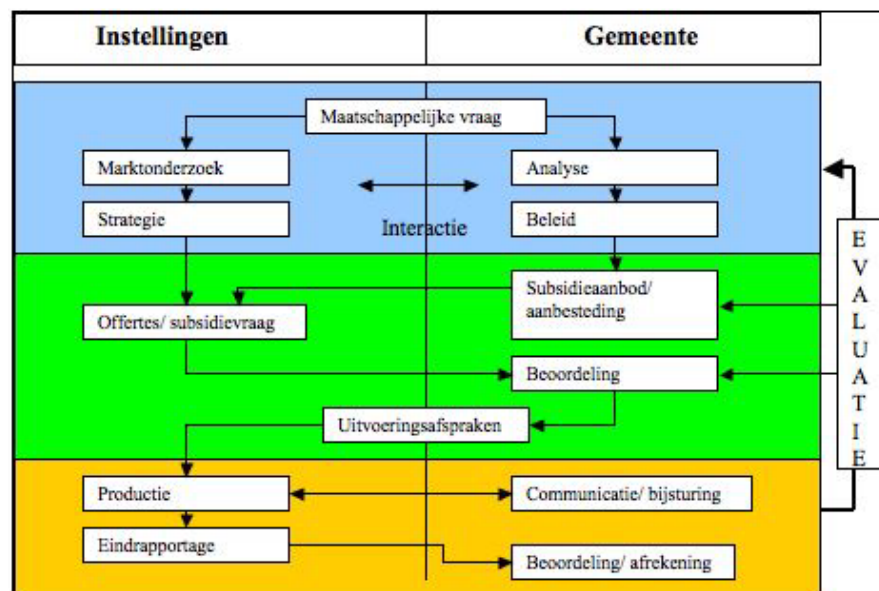
De beleidscyclus van BCF ziet er als volgt uit (zie figuur 6)¹¹. Uit het schema blijkt dat de cyclus start met het vaststellen van het beleidskader waarin de te bereiken maatschappelijke doelen zijn omschreven. Na analyse van het aanbod dat maatschappelijke instellingen kunnen doen, vindt de uitvraag plaats en dient de instelling een subsidieaanvraag in, in de vorm van een offerte. Na beoordeling door de gemeente leidt dit tot een subsidieovereenkomst (contract) met de instelling om de vooraf overeengekomen activiteiten of prestaties uit te voeren met als resultaat dat aan realisatie van de beleidsdoelstellingen wordt bijgedragen. Tussentijds vindt overleg plaats met de instelling en dat kan reden zijn de subsidieovereenkomst aan te passen, aan bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen. De cyclus eindigt met het opleveren van een rapportage door de instelling en de beoordeling en vaststelling van de subsidie.

¹¹ Steyaert, J. & T. van den Biggelaar, 2008, *Eigentijds verantwoorden in de sociale sector: van zakelijker naar beter*, Fontys Hogescholen, mei 2008, p. 1-90. Zie specifiek pagina 38.



Figuur 6: Beleidscyclus beleidsgestuurde contractfinanciering

De wederkerigheid in de subsidierelatie tussen de gemeente als subsidieverstrekker en de instellingen als subsidiënten komt goed tot uitdrukking in onderstaande figuur 7. Vanuit een gedeelde visie en met respect voor de onderscheiden verantwoordelijkheden komt een interactief proces tot stand waarin de stappen worden gezet om te komen tot een afgestemde beleidscyclus.



Figuur 7: Wederkerigheid tussen gemeente en instellingen

Uit het werkveld komen ook waarschuwende en relativerende signalen op de BCF als moderne wijze van subsidiëren. Er spreekt een sterk geloof uit om een causaal verband tussen specifieke interventies en outcome eenduidig vast te leggen. De veronderstelling is dat de bedrijfslogistiek uit de private sector ook toegepast kan worden in de publieke en maatschappelijke sector. De overheid presenteert zichzelf daarbij steeds meer als een onderneming waarvan burgers

klanten worden aan wie diensten worden geleverd. Bovendien vereist de overheid ook van de door haar gesubsidieerde instellingen dat ze zich als ondernemer in de markt zetten. De relaties worden verzakelijkt, de afstand tussen gemeente en werkveld neemt toe.

Met BCF wordt duidelijker wat de instellingen doen en of ze de dingen goed doen, maar niet of ze de goede dingen doen. Daarvoor is overleg nodig tussen de gemeente en de instelling. De uitvoerende instelling is behalve toegewijde uitvoerder, de ervaringsdeskundige als partner van de gemeente met zicht op de sociale vraagstukken in de samenleving en de professional als expert om de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te vertalen naar de meest geschikte sociale interventie (= adviseur).

De winst van het verzakelijken van relaties tussen gemeente en professionele instelling is wel dat er beter dan voorheen in beeld komt wat er allemaal aan activiteiten plaatsvindt en welk subsidiebudget daarmee gemoeid is.

Het is belangrijk om te beseffen dat in het welzijnswerk effecten van interventies niet eenvoudig zijn aan te tonen en ook vaak niet in het tijdvak van een jaar. De Algemene Rekenkamer heeft geconcludeerd dat onderzoek naar de doeltreffendheid van beleid gecompliceerd is¹². Enerzijds omdat er sprake kan zijn van een lange beleidsketen en anderzijds omdat er externe factoren kunnen zijn die de te bereiken einddoelen beïnvloeden.

Dit betekent dat verantwoording over de aanwending van publieke middelen een noodzakelijkheid is bij afwezigheid van het marktmechanisme. Er zijn in de praktijk van BCF echter ook ongewenste effecten van verantwoording, waartegen wordt geageerd omdat de verantwoordingssystematiek niet sectoreigen is, te instrumenteel is en niet leidt tot beoordeling van waar het werkelijk om draait. Er wordt daarom ook gepleit voor (publieke) horizontale verantwoording, aan elkaar en aan belanghebbenden, en voor het aangaan van verbanden om kennis over werkzame methoden te vergroten.

¹² Algemene Rekenkamer, 2011, *Leren van subsidie-evaluaties*, oktober 2011, p. 1-50.

Hoofdstuk 3

Bevindingen ten aanzien van het subsidiebeleid van de gemeente Tiel

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het subsidiebeleid bij de gemeente Tiel. Hierbij wordt ingegaan op de formele vastlegging van het beleid, alsmede een onderscheid naar subsidievormen, beleidsterreinen en -velden en gesubsidieerde instellingen en organisaties.

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

1. Beleid

- a. Hoe ziet het door de gemeente Tiel vastgestelde subsidiebeleid er uit? Onderscheid naar subsidievormen, beleidsterreinen en -velden en gesubsidieerde instellingen en organisaties.

3.1 **Hoe ziet het door de gemeente Tiel vastgestelde subsidiebeleid er uit?**

Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 zijn subsidies een instrument om gemeentelijke doelstellingen te bereiken. De gemeente Tiel kent verschillende kaders, die van invloed zijn op subsidies.

3.1.1. *Beleidsmatige kaders*

In het coalitieakkoord 2014-2018 '*Bloesemakkoord voor Tiel*' is het volgende uiteengezet, wat gevolgen heeft voor het instrument subsidies:

2. *In gesprek met.....:*

- Ondersteunen van initiatieven uit de samenleving; In een soberder variant dan toen (2000 - 2004 Tielse Methode) gaan wij deze manier van werken nieuw leven inblazen. Op buurt-, wijk-, -dorps- en stadsniveau gaan we mensen uitnodigen om met kleinschalige en praktische initiatieven te komen. Wij ondersteunen hen waar nodig om die te realiseren. Zo vergroten en honoreren wij de betrokkenheid van bewoners en helpen we de sociale structuren te versterken.
- Buurtinitiatiefrecht. In het verlengde daarvan voeren wij het buurtinitiatiefrecht in: het recht van een (groep mensen in een) buurt om taken, die de gemeente uitvoert, over te nemen. Dergelijke initiatieven in andere gemeenten laten zien dat de uitvoering op die manier meer naar de wens van de betrokkenen is en vaak goedkoper en duurzamer. Het vraagt van óns loslaten en vertrouwen geven. Tiel heeft al ervaring op dat gebied: met de Tielse Methode zijn daar goede resultaten mee geboekt. Wij gaan buurten ondersteunen als zij van dit recht gebruik willen maken en daarbij ook evaluatiemomenten afspreken.

3. *Aantrekkelijke stad 3 in én voor de regio*

- Bestendigen van investeringen in cultuuraanbod.
- Duurzaamheid en milieu: Tiel wil een duurzame gemeente zijn. Wij constateren dat er nog veel te winnen is als het om energiebesparing gaat. Wij gaan daarom energiebesparende maatregelen in en aan bestaande woningen stimuleren.
- Samen leven en zorg: Wij ondersteunen de kracht van de Tielse samenleving en de sociale structuur met een goed voorzieningenniveau.
- Daarbij stellen wij inwoners, organisaties en verenigingen in staat elkaar te versterken.

Bij het coalitieakkoord is een bijlage bijgevoegd met bezuinigingsmaatregelen. Deze bezuinigingsmaatregelen hebben ook betrekking op subsidies:

- Buitensportverenigingen en scholen krijgen de kans het beheer zelf efficiënter te realiseren c.q. worden meer zelf verantwoordelijk voor hun accommodaties: € 40.000 in 2017 en € 75.000 vanaf 2018.

- Subsidies monumenten afschaffen: € 37.000 vanaf 2018.
- Beëindiging cultuursubsidie productontwikkeling cultuureducatie: € 5.000 structureel vanaf 2014.

Vanuit het Coalitieakkoord constateren we dat het college wil inzetten op het versterken van initiatieven in de maatschappij, waarbij cultuur, duurzaamheid en milieu, sociale structuur en sociale cohesie belangrijk zijn. Tegelijkertijd zien we ook dat er op subsidieverlening wordt bezuinigd.

De gemeente Tiel kent naast dit kader ook inhoudelijke beleidskaders, die bepalend zijn voor het subsidiebeleid. Hier gaan wij in paragraaf 5.2 verder op in.

3.1.2. *Juridische kaders*

Subsidieverlening in Tiel kenmerkt zich door een gelaagde structuur. Alle formele (procesmatige) spelregels rond het subsidieproces liggen vast in de algemene subsidie verordening (ASV) uit 2005. In de ASV is bij art. 1.2 lid 1 een opsomming opgenomen van de relevante beleidsterreinen. De ASV stamt uit 2005 en is niet aangepast aan het model van de VNG uit 2016.

De gemeente Tiel kent daarnaast vijf deelverordeningen. Deze deelverordeningen hebben betrekking op waarderingssubsidies en eenmalige activiteitsubsidies aan vrijwilligersorganisaties (in paragraaf 4.3 gaan we dieper in op de soorten subsidies):

- Cultuursubsidies
- Sport
- Integratie
- Evenementen
- Monumenten

De rol van de gemeente bij subsidieverstreking op basis van deze deelverordeningen is kleiner dan bij verstrekking op basis van de ASV. Er is bijvoorbeeld minder sprake van prestatieafspraken.

Naast de deelverordeningen, wordt er een groot aantal subsidies verleend (groot en klein) aan zowel professionele organisaties als vrijwilligersorganisaties op grond van de algemene subsidieverordening (ASV). Hiervoor zijn geen algemene 'verdeelregels' vastgesteld. De hoogte van deze subsidies is gerelateerd aan de kosten van de activiteiten en/of (als het gaat om waarderingssubsidies) historisch bepaald.

De gemeente Tiel is in 2016 begonnen om het subsidiebeleid en de bijbehorende processen te verbeteren. In het kader van dit traject heeft de gemeente ook gekeken naar de huidige ASV en de juridische houdbaarheid daarvan. Uit dit juridisch advies blijkt het volgende:

- De terminologie is in onbruik geraakt.
- Er wordt gewerkt met onnodig veel 'soorten' subsidies, die elk hun eigen voorwaarden, verplichtingen en indexeringen kennen. Dat is foutgevoelig.
- Veel bepalingen in de ASV zijn dubbel met de Awb.
- Een voordeel van een nieuwe verordening is deregulering.
- De huidige verordening is niet staatssteun-proof.
- Een beperking is dat de huidige verordening alleen van toepassing is op rechtspersonen. Voor verstrekking aan natuurlijke personen dient een apart collegebesluit te worden genomen. Dit kan worden weggelaten in de nieuwe verordening, waardoor het besluitvormingsproces sneller verloopt.
- Advies is om de modelverordening van de VNG te gebruiken.

3.1.3. Financiële kaders

Het financiële kader aangaande de subsidies van de gemeente Tiel wordt gevormd door de subsidieplafonds in de programmabegroting. Voor 2017 zijn de bedragen:

Per deelverordening (totaal € 342.881):

- Cultuursubsidies: € 55.018
- Sport: € 35.000
- Integratie: € 15.231
- Evenementen: € 121.106; € 44.500 (S4S); € 20.000 (Muziekstad Tiel Appelpop); € 15.000 (Stichting Wielerevenement West Betuwe Wielerronde).
- Monumenten: € 37.026

Overige subsidie (per beleidsterrein) (totaal € 7.166.649):

- Welzijn: € 2.201.895
- Onderwijs: € 2.371.912
- Kunst en Cultuur: € 796.493
- Integratie en Participatie: € 290.389
- Milieu en dieren: € 108.223
- Veiligheid: € 113.674
- Regio Rivierenland: € 1.284.063

In de jaarrekening wordt de uitputting op de subsidieplafonds weergegeven. De subsidies worden jaarlijks geïndexeerd. Bij de budgetsubsidies wordt een expliciet onderscheid gemaakt tussen indexatie over personele (op basis van cao-percentages) en niet-personele kosten (op basis van stijging overheidsconsumptie). De indexatie bij de exploitatiesubsidies gaat op basis van overheidsconsumptie. Voor de waarderingssubsidies wordt geïndexeerd met de gemeentelijke begrotingsrichtlijnen.

Uit de overzichten 2012-2015 van vastgestelde subsidies (Subsidiesregisters - zie bijlage 5) constateren we dat er veel gesubsidieerde instellingen zijn, zowel professionele instellingen (met beroepskrachten) als instellingen met vrijwilligers.

3.2 Duiding bevindingen

De gemeente heeft nog geen geïmplementeerd besliskader aangaande de inzet van het instrument subsidies ten opzichte van inkoop, zelf doen en samenwerken (er is wel een afwegingskader inkoop/subsidie aanwezig). Hierdoor vindt nog geen keuze plaats op basis van een objectief afwegingskader. Op basis van ontvangen initiatieven wordt er een keuze gemaakt, naast een voortzetting van de subsidies die historisch zijn bepaald.

Het subsidiebeleid wordt gevormd door een aantal kaders, namelijk de Algemene Subsidieverordening en de deelverordeningen. Deze kaders hebben vooral een juridische en procesmatige inslag. Het financiële kader wordt gevormd door subsidieplafonds per deelverordening en per beleidsterrein. In de beleidskaders (cultuur, sport en welzijn) wordt het instrument subsidies wel benoemd en uitgewerkt als middel.

Een duidelijke koppeling met de doelstellingen in het beleid wordt niet gemaakt. Het gevolg hiervan is dat er sprake is van een veelheid aan initiatieven, die vervolgens een subsidie ontvangen. Dit is ook wat de gemeente Tiel beoogt, zie paragraaf 3.1.

Hoofdstuk 4

Bevindingen over de aard en omvang van de subsidies in Tiel

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

2. Aard en omvang

- a. Is het vastgestelde subsidiebeleid resultaatgericht en evalueerbaar?
- b. Wat is de omvang van de totale subsidiestroom?
- c. Welke soorten subsidies kent de gemeente Tiel?

4.1 Is het vastgestelde subsidiebeleid resultaatgericht en evalueerbaar?

Als juridisch wettelijke kader geldt de Awb. Dit wettelijk kader heeft de gemeente Tiel doorvertaald naar de Algemene Subsidie Verordening (ASV) en de deelverordeningen. De ASV vervult veelal ook als inhoudelijk toetsingskader voor de aanvragen. Het financiële kader wordt gevormd door de subsidieplafonds, die door de raad worden vastgesteld. Dit gebeurt nog veelal op basis van historie en indexatie. Onderbouwing vanuit de bijdrage aan maatschappelijke effecten, is nog niet doorvertaald in de subsidieplafonds. In de jaarrekening geeft de gemeente wel aan wat de uitputting is op de subsidieplafonds en per beleidsterrein. We constateren hierbij wel dat de subsidieplafonds (financiële kaders) een statisch of autonoom karakter hebben, terwijl de doelstellingen (waar de subsidies aan moeten bijdragen) een dynamisch karakter hebben.

4.1.1. Doelen van het subsidiebeleid

De gemeente Tiel heeft op dit moment geen specifieke beleidsnota die ingaat op het beleid rondom subsidies. Het beleid rondom subsidies en de keuze voor het instrument subsidies is in het verleden niet altijd een bewuste afweging geweest. Het is vaak vanuit historie ontstaan, waarbij de gemeente het maatschappelijk middenveld wil faciliteren. De gemeente bepaalt hierbij wel het beleid, maar de doelstellingen zijn redelijk vaag en de subsidie wordt verstrekt vanuit vertrouwen en op basis van de relatie.

Voor de subsidiëring van de professionele instellingen geldt – anders dan voor de meeste amateurverenigingen – dat aan de subsidie een convenant, contract of overeenkomst ten grondslag ligt. Deze instellingen dienen zich dan ook te verantwoorden over de geleverde prestaties (zie paragraaf 4.3 – soorten subsidies).

Het beleid rondom subsidies maakt binnen de gemeente onderdeel uit van het inhoudelijk beleidsplan, zoals Cultuurnota, Sportbeleid, Convenant uitvoering Bibliotheekwerk en Wmo-beleid (Welzijn Nieuwe Stijl). In deze beleidsplannen is aangegeven hoe het instrument wordt ingezet ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen.

Aangezien een expliciete koppeling ontbreekt tussen deze beleidsdoelstellingen, de uiteindelijk te bereiken maatschappelijke effecten en de subsidiëring, is geen of in mindere mate sprake van directe sturing.

4.1.2. Resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid van het subsidiebeleid

In de P&C-documenten (zoals begroting en jaarrekening) is geen expliciete koppeling gemaakt ten aanzien van de bijdrage van gesubsidieerde instellingen aan de gemeentelijke doelstellingen. In de begroting en jaarrekening is weliswaar een aparte paragraaf opgenomen over subsidies. Hierin wordt per deelverordening aangegeven wat het doel, de activiteiten en de

doelgroep(en) zijn en wat de subsidieplafonds c.q. uitputting hiervan is. De relatie met de doelstellingen in de programma's is impliciet te leggen, maar nog onvoldoende helder in termen van SMART-doelstellingen.

Voor de subsidies die vallen onder de ASV (en niet onder een deelverordening) is geen expliciete koppeling met de doelstellingen in de programma's gemaakt. In paragraaf I Subsidies wordt een opsomming van de instellingen, de activiteiten en de bedragen gegeven.

De begroting en de jaarrekening bevatten niet de informatie die het voor de raad inzichtelijk maakt welke bijdragen de gesubsidieerde instellingen leveren aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. Er is geen koppeling gemaakt van de doelstellingen van de gemeente met de activiteiten van de gesubsidieerde instellingen.

Evaluatie wordt niet structureel en integraal toegepast als onderdeel van de beleidscyclus.

Er worden verschillende processen en manieren van monitoring gehanteerd binnen de verschillende sectoren van de ambtelijke organisatie. Hierdoor is het niet mogelijk om de mate van doeltreffendheid van het subsidiebeleid objectief te bepalen.

4.2 Wat is de omvang van de totale subsidiestroom?

Op 14 november 2012 hebben de fracties van D66, PvdA en CDA de motie 'Openbaar subsidieregister' ingediend¹³. Deze motie behelsde het verzoek aan het college van B&W om een subsidieregister aan te maken op het openbare deel van de website van de gemeente Tiel. Wij constateren dat de gemeente vanaf 2012 een subsidieregister bijhoudt¹⁴. Op dit moment is dit gedaan voor de jaren 2012, 2013 en 2014.

In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de verstrekte subsidies door de gemeente Tiel voor de jaren 2012 tot en met 2015 (zie ook subsidieregister gemeente Tiel). In dit overzicht is per kostenplaats, per organisatie aangegeven welke subsidie, welk bedrag per jaar is versterkt.

Het volgende overzicht (figuur 8) van de gemeente geeft per beleidsterrein weer welke bedragen zijn verstrekt. Het overzicht vertoont enige hiaten. Dit komt tot uitdrukking in de schommeling van bedragen op sommige beleidsterreinen en het niet overeenkomen van subtotalen en totalen.

	2012	2013	2014	2015
	Subsidie	Subsidie	Subsidie	Subsidie
Totaal Huisvesting Openbaar Onderwijs	€ 2.648.626,79	€ 2.458.602,85	€ 2.754.554,13	€ 368.810,00
Totaal Jeugd en Jongeren	€ 2.364.122,26	€ 1.083.122,50	€ 1.127.723,08	€ 3.594.301,75
Totaal Instellingen Maatschappelijk Werk	€ 1.316.420,12	€ 1.373.586,00	€ 523.076,04	€ 1.145.770,00
Totaal Ouderenbeleid	€ 85.962,48	€ 18.256,37	€ 33.906,60	€ 21.670,00
Totaal Integratie	€ 258.240,00	€ 285.276,50	€ 257.880,00	€ -
Totaal Vrijwilligerswerk	€ 4.680,00	€ 7.000,00	€ 4.900,00	€ 4.900,00
Totaal Wijkgericht Werken	€ 14.750,00	€ 12.150,00	€ 17.300,00	€ -
Totaal Sport en Spelen	€ 506.960,76	€ 521.774,64	€ 541.543,10	€ 34.397,00
Totaal Cultuur	€ 979.683,70	€ 574.123,32	€ 967.452,10	€ 727.674,00
Totaal Overig	€ 873.420,59	€ 1.736.513,78	€ 642.785,86	€ 64.670,45
Totaal	€ 9.052.866,70	€ 8.070.405,96	€ 6.871.120,91	€ 5.962.193,20

Figuur 8: Verstrekte subsidies per beleidsterrein voor de boekjaren 2012 tot en met 2015 op basis van het subsidieregister

De oorzaak van afname van de subsidiebedragen over de periode 2012-2015 is gelegen in de bezuinigingsoperatie die de gemeente Tiel in die periode heeft doorgevoerd en bij onderwijshuisvesting heeft dit te maken met de (door)decentralisatie van het buitenonderhoud aan de besturen van scholen. Naast de subsidieregisters, is in paragraaf I van de begroting en

¹³ D66, PvdA en CDA Tiel, 2012, *Openbaar subsidieregister*, 14 november 2012, p. 1-2.

¹⁴ <https://raad.tiel.nl/regelgeving/Subsidieregister/Subsidieregister%20bestanden>

jaarrekening van de gemeente ook informatie opgenomen over de subsidiesplafonds en verstrekte subsidies.

Deelverordening	2014		2015		2016		2017		Opmerkingen
	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	
Amateurkunst	€ 38.495	€ 56.296	€ 38.495	€ 36.900	€ 57.018	€ 55.018			Vanaf 2016 - Cultuursubsidies
Sport	€ 35.000	€ 33.153	€ 35.000	€ 36.300	€ 35.000	€ 35.000			
Integratie	€ 99.731	€ 96.514	€ 99.731	€ 17.445	€ 15.231	€ 15.231			
Evenementen	€ 122.000	€ 119.800	€ 141.106	€ 142.878	€ 215.500	€ 200.606			
Monumenten	€ 37.000	€ 56.895	€ 37.000	€ 96.702	€ 37.026	€ 37.026			
Isolatie	€ 280.000	€ 57.732	€ 280.000	€ 276.500					Meejaren subsidie
Afkoppelsubsidies	€ 40.000	€ 19.800	€ 25.400	€ 25.400					
Dakbegroening	€ 210.000								
Basis Bibliotheek	€ 836.145	€ 838.132							
Beleidssterrein									
Welzijn	€ 4.019.305	€ 3.724.437	€ 1.179.516	€ 1.439.923	€ 1.857.186	€ 1.925.820			
Jeugd Wijkteams	€ -	€ -		€ 1.890.407					
Thuisbegeleiding				€ 3.068.519					
Onderwijs			€ 948.036	€ 975.838	€ 1.121.912	€ 1.121.912			
Onderwijsachterstanden			€ 1.300.000	€ 1.315.504	€ 1.250.000	€ 1.250.000			
Kunst en Cultuur	€ 16.820	€ 24.536	€ 765.727	€ 769.651	€ 834.222	€ 796.220			
Integratie en Participatie	€ 344.153	€ 411.157	€ 293.052	€ 330.279	€ 290.389	€ 290.389			
Milieu en Dieren	€ 123.687	€ 116.021	€ 109.658	€ 93.997	€ 108.223	€ 108.223			
Veiligheid	€ 112.853	€ 113.070	€ 113.674	€ 113.070	€ 113.674	€ 113.674			
Totaal	€ 6.315.189	€ 5.667.543	€ 5.366.395	€ 10.629.313	€ 5.935.381	€ 5.949.119			

Figuur 9: Subsidieplafonds en verstrekte subsidies gemeente Tiel voor de jaren 2014 tot en met 2017 op basis van begrotingen en jaarrekeningen gemeente Tiel

Gezien de motie uit 2012, de aangeleverde overzichten van subsidieverstrekking en het subsidieregister op de website van de gemeente Tiel en de overzichten in paragraaf I Subsidies van de jaarrekeningen en begrotingen, constateren we dat er geen goed beeld is van het totaal aan verstrekte subsidies. Wij constateren dat er geen consistentie is tussen de overzichten in de jaarrekening (paragraaf I Subsidies) en het subsidieregister en dat niet altijd helder is vast te stellen of een bepaald bedrag een subsidierelatie betreft of een inkooprelatie. Compleetheid en consistentie is een aandachtspunt, alsmede ook het onderscheid tussen inkoop en subsidie.

We hebben eerder aangegeven dat de gemeente nog geen geïmplementeerd **afwegingskader** heeft ten aanzien van subsidieverlening en inkoop (een concept voor implementatie ligt klaar). Daarnaast speelt dit probleem al langer binnen de gemeente Tiel. Uit de bespreknota *'Dilemma's dubbele subsidies'* aan de commissie Samenleving uit 2014¹⁵ blijkt dit ook: *"In de praktijk en in het spraakgebruik, lopen subsidieverstrekking, inkoop van diensten en bijdragen in het kader van een gemeenschappelijke regeling nog wel eens door elkaar. Zo ontving Sportfondsen Tiel in het verleden exploitatiesubsidie, voor beheer en onderhoud van alle binnensportaccommodatie. Nu is hetzelfde geregeld in een meerjarig inkoopcontract. De GGD ontvangt geen subsidie, maar ontvangt een bijdrage in het kader van een gemeenschappelijke regeling. De Bibliotheek, Mozaïek en STMR ontvangen subsidie op grond van de Algemene wet bestuursrecht, en de Algemene subsidieverordening Tiel, waaraan prestatieafspraken zijn verbonden."*

4.3 Welke soorten subsidies kent de gemeente Tiel?

In de ASV is weergegeven wat onder een subsidie wordt verstaan en welke soorten subsidies de gemeente Tiel kent. Wij zetten deze in deze paragraaf verder uiteen.

4.3.1. Definitie van subsidie

Onder een subsidie verstaat de gemeente Tiel het volgende: *"subsidie als bedoeld in artikel 4:21 Awb, inhoudende de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt*

¹⁵ Gemeente Tiel, 2014, *Bespreknota Dilemma's dubbele subsidies*, 11 november 2014, College B&W, p. 1-5.

met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor de aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten”.

4.3.2. Soorten subsidies

De gemeente Tiel maakt onderscheid tussen meerjarige subsidies en incidentele subsidies.

Meerjarige subsidies: subsidies voor (een) bepaalde activiteit(en) die een continu karakter dragen en die voor een bepaalde periode (maximaal vier jaar) per kalenderjaar worden verleend. De gemeente onderscheidt de volgende meerjarige subsidievormen:

- *Budgetsubsidie:* een subsidie die op grondslag van gedefinieerde producten en prestaties wordt verstrekt aan instellingen die meerdere beroepskrachten in dienst hebben en waarbij een uitvoeringsovereenkomst met de instelling wordt afgesloten. Subsidieering geschiedt voor een periode van minimaal twee en maximaal vier jaar.
- *Exploitatiesubsidie:* een subsidie voor de instandhouding van (een) activiteit(en), waarbij de subsidieverstrekker voor de aanvang van het subsidietijdvak de subsidiabele kosten bepaalt en de hoogte van de exploitatiesubsidie in de verleningsbeschikking aan een maximum verbindt. Achteraf wordt op basis van het exploitatieresultaat de subsidie vastgesteld. De subsidie wordt van jaar tot jaar verleend.
- *Waarderingssubsidie:* een subsidie die van jaar tot jaar wordt verleend voor de activiteiten van een organisatie zonder dat de hoogte afhankelijk wordt gesteld van de kosten van de activiteiten. De hoogte van de waarderingssubsidie wordt bepaald met behulp van een normbedrag en objectieve kwantitatieve gegevens.

Incidentele subsidies: een subsidie voor (een) bepaalde activiteit(en) die een eenmalig karakter draagt. De gemeente onderscheidt de volgende subsidievormen:

- *Investeringsubsidies:* een subsidie voor de kosten van bouw, herstel, verbouwing en uitbreiding van gebouwen of de inrichting van een gebouw of terrein.
- *Eenmalige activiteitensubsidie:* een subsidie voor een eenmalige activiteit of voor een project met een eenmalig en/of experimenteel karakter.

4.3.3. Voorschriften voor het aanvragen van subsidies

De soort subsidie bepaalt hoe de inhoud van de subsidieaanvraag, alsmede de bijlagen die bijgevoegd moeten worden. Wanneer voor het eerst een subsidie wordt aangevraagd bij de gemeente Tiel, dient het volgende overlegd te worden:

- Afschrift statuten.
- Actuele opgave van de bestuurssamenstelling.
- Indien van toepassing: een laatst opgemaakte jaarrekening en jaarverslag.

Bij de budgetsubsidie dient het volgende bijgevoegd te worden: een meerjarenbeleidsplan en een meerjarenbegroting voor minimaal twee jaar en maximaal vier jaar.

- a. Een activiteitenplan voor het eerstvolgende jaar met de vermelding van de producten en activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd en de daarmee nagestreefde doelstellingen.
- b. Een begroting voor het eerstvolgende kalenderjaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd waarin de volgende gegevens zijn opgenomen:
 - een overzicht van de lasten en baten;
 - een vergelijking met de begroting van het lopende kalenderjaar en jaarrekening van het jaar daarvoor;
 - een balans van het voorafgaande jaar;
 - een overzicht van investeringen en afschrijvingen.

Met ingang van 1 januari 2007 moet de jaarlijkse begroting in de vorm van een *productbegroting* worden ingediend.

Bij de exploitatiesubsidie dient het volgende bijgevoegd te worden:

- a. Een activiteitenplan met de vermelding van de producten en activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd en de daarmee nagestreefde doelstellingen.
- b. Een begroting voor het kalenderjaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd waarin de volgende gegevens zijn opgenomen:
 - een overzicht van de lasten en baten;
 - een vergelijking met de begroting van het lopende kalenderjaar en jaarrekening van het jaar daarvoor;
 - een balans van het voorafgaande jaar.

Bij een waarderingssubsidie dient het volgende bijgevoegd te worden:

1. Een aanvraag voor een waarderingssubsidie moet vergezeld gaan van de volgende gegevens:
 - a. Een korte beschrijving van de activiteiten die gepland zijn voor het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd.
 - b. Een begroting van baten en lasten van het jaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd.
 - c. Voor verenigingen een opgave van het aantal leden op 1 januari voorafgaand aan het kalenderjaar waarvoor subsidie wordt aangevraagd. In deze opgave moet het aantal leden worden vermeld dat woonachtig is in Tiel.
2. Indien van toepassing maakt de aanvrager gebruik van een aanvraagformulier.

In het geval van een waarderingssubsidie kan er sprake zijn van directe subsidievaststelling (art. 4.2 lid 6 ASV). Voorbeelden van toepassing van het aanvraagformulier hebben wij gezien bij de aanvraag van verschillende verenigingen in het kader van de waarderingssubsidie Amateurlust. Het aanvraagformulier bestaat uit vier onderdelen:

- Gegevens aanvrager – zoals BSN-nummer, naam, adresgegevens, naam organisatie, et cetera.
- Jaarprogramma – beschrijving jaarprogramma, bijvoorbeeld de optredens of andere sociaal-culturele activiteiten.
- Ondertekening.
- Terugsturen – bijgevoegd dienen te worden een kopie van de statuten van uw bedrijf (indien van toepassing), actuele opgaven van bestuurssamenstelling en jaarrekening.

De aanvraag wordt vervolgens beoordeeld door de gemeente aan de hand van een normenkader, waaraan elf vragen worden gesteld (onderbouwd door een wettelijk grondslag). De beoordeling op dit normenkader vormt de basis voor de subsidiebeschikking. Het ingevulde normenkader wordt ook aan de aanvrager gestuurd, ter onderbouwing van het besluit.

Bij een investeringsubsidie dient het volgende bijgevoegd te worden:

1. Een aanvraag voor een investeringsubsidie moet vergezeld gaan van een gespecificeerde begroting met toelichting en een beschrijving van de investering.
2. Een aanvraag voor een investeringsubsidie moet tevens vergezeld gaan van de volgende gegevens:
 - a. een balans;
 - b. de twee laatst opgemaakte jaarrekeningen en jaarverslagen;
 - c. een meerjarenbeleidsplan;
 - d. een meerjarenbegroting inclusief de evt. baten en lasten die voortvloeien uit de investering.

Bij een eenmalige activiteitensubsidie dient het volgende bijgevoegd te worden:

Een aanvraag voor een eenmalige activiteitsubsidie moet vergezeld gaan van een gespecificeerde begroting met toelichting en een beschrijving van de geplande activiteit. Indien van toepassing maakt de aanvrager gebruik van een aanvraagformulier.

We constateren op basis van de casestudy, dat de aanvraag en verantwoording door de instellingen plaatsvindt conform de ASV of deelverordening.

Bij de deelverordening Amateurkunst (vanaf 2016 Cultuursubsidies) zien we dat de gemeente Tiel werkt met uniforme aanvraagformulieren, maar dit zien we bij de andere deelverordeningen en beleidsterreinen niet terug. In paragraaf 5.1 gaan we hier dieper op in, in relatie tot de verbeter slag die de gemeente aan het maken is ten aanzien van subsidies, in het kader van het project 'Basis op orde'.

4.4 Duiding bevindingen

We constateren dat de begrippen subsidie, inkoop of bijdragen aan GR'en niet zijn gedefinieerd en door elkaar worden gebruikt. Dit vertaalt zich in niet volledige en consistente overzichten van subsidiebedragen die jaarlijks worden verstrekt aan instellingen (subsidieregister en paragraaf I Subsidies in de begrotingen en jaarrekeningen – zie paragraaf 4.2).

De beleidsplannen van de gemeente Tiel vormen tevens de beleidskaders voor subsidiëring. In deze beleidsplannen is aangegeven hoe het instrument wordt ingezet ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen. We constateren echter dat deze beleidskaders nog onvoldoende concreet en SMART zijn om te kunnen sturen op doeltreffendheid en doelmatigheid. De doorvertaling in overeenkomsten met gesubsidieerde instellingen is daarvoor nog onvoldoende expliciet. Niet duidelijk is welke bijdrage de activiteiten van gesubsidieerde instellingen leveren aan het realiseren van maatschappelijke effecten. Er is nu nog sprake van sturing op output (afvinken van activiteiten) in plaats van sturen op output en outcome (in hoeverre dragen de activiteiten bij aan de te bereiken maatschappelijke effecten). Om dit laatste te realiseren, is het belangrijk om de gesubsidieerde instellingen meer en meer te betrekken als adviseur en inhoudelijk expert om samen na te denken over deze relatie en doorvertaling.

In de P&C-documenten (zoals begroting en jaarrekening) is eveneens geen expliciete koppeling gemaakt ten aanzien van de bijdrage van gesubsidieerde instellingen aan de gemeentelijke doelstellingen. Wij constateren dat de begroting en de jaarrekening niet de informatie bevatten die het voor de raad inzichtelijk maken welke bijdragen de gesubsidieerde instellingen leveren aan de realisatie van maatschappelijke doelstellingen.

Hoofdstuk 5

Bevindingen ten aanzien van de uitvoering van het subsidiebeleid van de gemeente Tiel

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

3. Uitvoering

- a. Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats?
- b. Dragen de in de subsidiebeschikkingen opgenomen kaders, randvoorwaarden en vereisten bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de raad?
- c. Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisaties verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?
- d. Wat is de kwaliteit van de verantwoording van de gesubsidieerde instellingen aan de gemeente?
- e. In hoeverre draagt de gesubsidieerde instelling bij aan de doelstelling van de gemeente?
- f. Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad?

5.1 Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats?

5.1.1. *Beleidskaders*

In de volgende inhoudelijke kaders, hebben wij de volgende bepalingen gevonden die relevant zijn voor subsidies.

5.1.1.1. *Cultuurbeleid*

Het cultuurbeleid van de gemeente Tiel¹⁶⁺¹⁷⁺¹⁸⁺¹⁹⁺²⁰⁺²¹⁺²²⁺²³⁺²⁴ is gestoeld op twee pijlers, namelijk promotie en participatie.

- Promotie = *Wij willen de betekenis van Tiel als centrumstad versterken met behoud van de eigen cultuurgeschiedenis en aandacht voor ruimtelijke kwaliteit en beeldende kunsten.*
- Participatie = *Wij willen dat ons erfgoed, kunst en cultuur bereikbaar zijn voor zoveel mogelijk bevolkingsgroepen in onze stad. Culturele activiteiten versterken de sociale cohesie en de dynamiek van een buurt, wijk of stad.*

Het verenigingsleven speelt binnen deze laatste pijler een belangrijke rol. De gemeente wil het verenigingsleven stimuleren:

- vanwege het sociaal maatschappelijke belang van amateurkunst.
- omdat de activiteiten en producties van amateurkunstenaars bijdragen aan de culturele bedrijvigheid in de stad.

¹⁶ Stichting Openbare Bibliotheken Rivierenland, 2014, *Convenant Uitvoering Bibliotheekwerk Rivierenland 2015-2018*, 19 december 2014, p. 1-12

¹⁷ Gemeenten Rivierenland, 2013, *Programma Cultuur- en erfgoedpact Rivierenland 2014-2016*, 30 december 2013, p. 1-46.

¹⁸ Gemeente Tiel, 2006, *Cultuurnota 2007-2010 Promotie & Participatie*, p. 1-58.

¹⁹ Gemeente Tiel, 2016, *Informatienota Subsidie bibliotheek Rivierenland 2016*, 5 februari 2016, p. 1-2.

²⁰ Gemeenten Rivierenland, 2006, *Budgetsubsiëring Bibliotheekwerk*, p. 1-48.

²¹ Stichting Openbare Bibliotheken Rivierenland, 2017, *Meerjarenbegroting 2017-2022*, maart 2017, p. 1-7

²² Stichting Openbare Bibliotheken Rivierenland, 2017, *Jaarrekening 2016, maart 2017*, p. 1-37 + jaarverslag + bijlagen.

²³ Setelia Strategy Consultancy, 2017, *Rapportage onderzoek Bibliotheekwerk Rivierenland*, 24 januari 2017, p. 1-41.

²⁴ Gemeenten Rivierenland, 2006, *Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeenten die Stichting Openbare Bibliotheken (OBR) in stand houden*, 23 februari 2006, p. 1-8.

De mogelijkheden voor de gemeente om de amateurkunst te ondersteunen liggen zowel in de voorwaardenscheppende sfeer (locatie en ruimtes beschikbaar stellen) als in een gericht subsidiebeleid voor amateurkunst. Binnen het cultuurbeleid worden drie soorten van subsidies genoemd:

- Waarderingssubsidie: blijk van waardering voor de amateurverenigingen die met hun activiteiten bijdragen aan het sociaal culturele leven in de stad, wijk of dorpskern
- Activiteitsubsidie (eenmalig): culturele bedrijvigheid in Tiel stimuleren. Verenigingen of stichtingen kunnen een activiteitsubsidie aanvragen als aanvullende bijdrage in de productiekosten. Breed toegankelijk.

Daarnaast is er ook nog een bijdrageregeling voor de kosten van de zaalhuur en technische ondersteuning.

5.1.1.2. *Bibliotheekwerk*

Tussen de bibliotheek Rivierenland en de deelnemende gemeenten is een convenant afgesloten, waarbij de bibliotheekfunctie is vertaald naar de volgende functies:

- Openbare schatkamer voor informatie, lectuur, literatuur en cultuur.
- Educatiepartner en open leercentrum/studieplaats.
- Maatschappelijke informatieknooppunt.
- 'Public third place' oftewel huiskamer vol activiteiten.
- Laagdrempelig ontmoetingsplaatsen.

De bibliotheek richt zich hiermee zowel op persoonlijke ontwikkeling en ontplooiing van de inwoners in haar werkgebied, als op maatschappelijke participatie en sociale cohesie in haar werkgebied. De gemeenten subsidiëren jaarlijks het basispakket bibliotheekwerk. De gemeente Tiel maakt gebruik van aanvullende dienstverlening en heeft ook een aparte overeenkomst met de bibliotheek.

De gemeente Tiel verleent subsidie aan de openbare bibliotheek om deze instelling in staat te stellen om:

- leden en bezoekers toegang te bieden tot een omvangrijke collectie media voor raadpleging en/of uitleen;
- leesbevordering en taalontwikkeling te stimuleren door gerichte dienstverlening richting onderwijs, ouders en jeugd;
- maatschappelijke, culturele en toeristische informatie te ontsluiten en up to date houden;
- een gezamenlijke aanpak gericht op het bestrijden van laaggeletterden en digibeten te initiëren en te coördineren (regionaal bondgenootschap geletterdheid);
- een openbaar toegankelijke plek te creëren met ruime openingstijden waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, kunnen studeren en deel kunnen nemen aan tal van culturele en maatschappelijke activiteiten die door de bibliotheek worden georganiseerd of gefaciliteerd.

Hiertoe verleent de gemeente een budgetsubsidie, waartoe binnen het regionaal convenant mogelijkheden zijn om maatwerk af te spreken.

Uitgangspunten bij budgetsubsidie voor bibliotheekwerk zijn:

- Sturen op doelen door de gemeente doordat ze weet wat ze met de subsidie van de bibliotheek wil bereiken.
- Vergroten van de verantwoordelijkheid van de instelling doordat ze weet hoe ze aansluiting vindt bij het gemeentelijk beleid.
- Vastleggen van afspraken over producten en prestaties en de daarvoor beschikbare budgetten.
- Vrije besteding van de budgetten door de instelling onder voorwaarde dat de afgesproken prestaties worden gehaald (de begroting is niet bindend op onderdelen, maar wel in zijn geheel).

- Geen directe bemoeienis van de gemeente met de uitvoering en aansturing van de instelling.

Voorwaarden voor gemeenten bij budgetsubsiëring voor bibliotheekwerk zijn:

- Het formuleren van bibliotheekbeleid op hoofdlijnen (maar wel zo operationeel en meetbaar mogelijk). De Vernieuwingsagenda biedt daartoe een goed hulpmiddel. De gemeente concretiseert hierin haar verwachtingen van de bibliotheek.
- Het hanteren van een eenduidige cyclus van planning en control waarbinnen afspraken met de bibliotheek periodiek worden getoetst.

Voorwaarden voor bibliotheken bij budgetsubsiëring zijn:

- Het vertalen van de beleidsdoelstellingen van de gemeente naar eigen instellingsbeleid, producten en prestaties door middel van een bedrijfsplan.
- Het op orde hebben van de financiële en administratieve huishouding (wenselijk zijn een productbegroting en een vorm van tijdschrijven), zodat gerapporteerd kan worden op de geleverde prestaties ten aanzien van de gemeentelijke doelstellingen.

5.1.1.3. Sportbeleid

Het sportbeleid²⁵⁺²⁶ van de gemeente Tiel heeft het volgende doel voor ogen:

“Zo veel mogelijk Tielenaars te laten bewegen en voldoende faciliteiten te bieden voor een actieve leefstijl: binnen de sportvereniging, de sportschool of op individueel niveau in de vrije natuur”.

Subsidies worden daarbij ingezet:

- De gemeente stimuleert het sporten onder jongeren, ouderen en mensen met een beperking. Dit doet zij door sportverenigingen een waarderingssubsidie te verstrekken, die gerelateerd is aan het aantal jeugdleden, oudere leden en leden met een specifieke beperking.
- Het sporten is georganiseerd verband wordt door de gemeente gestimuleerd door een bijdrage voor activiteiten (activiteitensubsidie), die gericht zijn op het vernieuwen of versterken van het sportaanbod.
- Jublieumsubsidie.

5.1.1.4. Zorgbeleid

In 2015 is de gemeente Tiel gestart met de notitie 'Welzijn Nieuwe Stijl'. Deze notitie²⁷⁺²⁸ heeft als doel om het welzijnsveld in Tiel te veranderen. Op initiatief van de gemeente zijn de grootste welzijnsinstellingen in Tiel bezig een beter op elkaar afgestemd aanbod van voorzieningen te bieden. De insteek daarbij is uitgaan van de belevingswereld van inwoners met een ondersteuningsvraag. Volwaardig meedoen, zorg en ondersteuning zo dichtbij als nodig en uitgaan van de eigen kracht én samenkracht van inwoners zijn uitgangspunten.

Welzijn Nieuwe Stijl past daarmee in de bredere ontwikkeling waarbij de gemeente meer ruimte en vertrouwen geeft aan professionals en zelf daarbij een regierol op zich neemt. De gemeente is opdrachtgever, de organisaties stellen zelf grotendeels vast op welke manier ze invulling geven aan de doelen die de gemeente stelt. Welzijn Nieuwe Stijl betekent daarmee automatisch ook dat organisaties zich moeten herbezinnen op hun manier van werken. Dit kan consequenties hebben voor de huidige subsidierelaties. De gemeente Tiel wil haar opdrachtgeverschap fundamenteel anders vorm geven. Concreet worden de professionele stakeholders dan ook uitgenodigd om op basis van de in deze nota gestelde uitgangspunten tot

²⁵ Gemeente Tiel, 2014, *Kadernota Sportaccommodatiebeleid*, 12 februari 2014, 1-18.

²⁶ Gemeente Tiel, 2006, *Sport beweegt, sport bindt Sportbeleid gemeente Tiel 2006-2015*, p. 1-37.

²⁷ Gemeente Tiel, 2017, *Beleidsplan Jeugd-Wmo 2017-2020*, p. 1-37.

²⁸ Gemeente Tiel, 2016, *Nota Welzijn Nieuwe Stijl*, p. 1-18.

een gezamenlijk voorstel te komen over de invulling en inzet van het professionele welzijnswerk. Hierbij wil de gemeente de manier van bekostigen ook herzien. Veel subsidies lopen via de ASV, maar de gemeente wil dit apart vormgeven door middel van de deelverordening maatschappelijke ondersteuning opgesteld.

5.1.2. Uitvoering van het subsidieproces

Binnen de ambtelijke organisatie bestaat nog geen centraal aanspreekpunt aangaande subsidies. Het instrument wordt binnen de eigen beleidsterreinen op de eigen manier toegepast. Hierdoor is er sprake van verschillende processen en wordt het instrument subsidie niet uniform toegepast. Uit de gesprekken met de organisatie, maken wij op dat binnen de gemeente Tiel nog vooral sectoraal wordt gestuurd op output, waardoor er geen integraliteit is.

Dit heeft er onder andere toe geleid, dat de gemeente Tiel in 2016 is gestart met het traject 'Werkproces subsidies'. Dit traject heeft als doel om het subsidieproces te verbeteren. Aanleiding hiervoor is de constatering dat het werkproces subsidies niet efficiënt verloopt, daarnaast blijkt uit het uitvoeringsplan AO/IC dat het proces niet op orde is. Ook in de managementletter van de accountant bij de jaarrekening 2015²⁹ zijn onrechtmatigheden geconstateerd. Hiertoe heeft de accountant de volgende aanbevelingen gegeven:

- Algemene Subsidieverordening beoordelen en indien nodig deze actualiseren.
- Het standaardiseren van beschikbare checklists en aanvraagformulieren (één checklist en één aanvraagformulier)
- Uniformiteit van dossiers creëren door gebruik te maken van checklists.
- Het subsidieproces aanpassen.
- Dossierindeling standaardiseren (zaakgericht werken).
- Beheersbaar en inzichtelijk maken van alle subsidies.
- Een centraal aanspreekpunt instellen voor alle subsidies binnen de gemeente Tiel.

Ook in de managementletter 2016 van 24 april 2017 aan het college van B&W spreekt de accountant zijn zorg uit³⁰: *"We spreken onze zorg uit over dit proces. Zowel in de subsidieaanvraag, subsidiebewaking en de afhandeling vertoont dit proces tekortkomingen."* Desgevraagd meldt de accountant dat nog geen informatie beschikbaar is over de door de gemeente genomen herstelmaatregelen.

Daarnaast is ten aanzien van het subsidieverleningsproces geconstateerd door de eigen organisatie, dat:

- er onduidelijkheid bestaat in het proces, ten aanzien van de taken en rollen bij subsidieverstrekking en de verantwoording;
- op dit moment stukken niet goed vindbaar zijn en er geen duidelijke lijn is in hoe subsidieaanvragen behandeld of afgehandeld worden.

Om dit te verbeteren is bovengenoemd traject ingezet, waarin de volgende stappen zijn doorlopen:

- Verduidelijking van proces
 - Huidige proces in beeld?
 - Wie is waarvoor verantwoordelijk?
 - Welke subsidies worden in het sociaal domein verstrekt?
 - Op basis waarvan wordt toegekend?

²⁹ Deloitte, 2015, *Accountantsverslag 2015 gemeente Tiel*, 30 september 2016, p. 1-29.

³⁰ Vallei Accountants B.V., 2017, *Managementletter Interim Control 2016 Gemeente Tiel*, 24 april 2017, p. 1-29.

- Wat wordt toegekend?
- Waar wordt opgeslagen?
- Hoe vindt verantwoording plaats?
- Overleg met projectgroep subsidies.
- Overleg met verstrekkers van subsidies.

De gemeente had in 2016 de volgende resultaten voor ogen met dit traject:

- Het SOLL-werkproces subsidies moet worden beschreven.
- Rolduidelijkheid in het werkproces.
- Inrichten of verbeteren sjablonen voor beschikkingen en de koppeling naar Corsa.
- Goede en toegankelijke digitale subsidiedossiers.
- Checklist (al dan niet via workflow) op de aspecten vanuit de verordening.
- Jaarlijks up to date subsidieregister en afspraken maken over wie verantwoordelijk is voor registratie.
- Digitaliseren (mogelijk via workflow) subsidieproces.

Dit alles met het doel om het subsidieproces 'in control' te krijgen.

Op 20 maart 2017 heeft de werkgroep voor de verbetering van het subsidieproces een voortgangsrapportage uitgebracht met de huidige stand van zaken. In bijlage 6 hebben wij een lijst opgenomen met de activiteiten die zijn afgerond, deels zijn afgerond of nog open staan.

Het subsidieproces van de gemeente is beschreven in het document 'Procesbeschrijving Behandelen Subsidieaanvraag', aangevuld met het document 'Aanpassing subsidieproces 1.4'. Uit de gesprekken en de ervaringen tijdens het onderzoek blijkt dat dit proces nog verder geborgd dient te worden en verder in te groeien in de organisatie.

5.2 Dragen de kaders, randvoorwaarden en vereisten bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de raad?

Zoals aangegeven in paragraaf 5.1 maakt het instrument subsidies onderdeel uit van de inhoudelijke beleidskaders van de gemeente Tiel. Er is geen sprake van een apart subsidiebeleid bij de gemeente. In dit onderzoek hebben we gekeken naar drie inhoudelijke beleidskaders van de gemeente Tiel en hoe de gesubsidieerde instellingen bijdragen aan de gestelde doelstellingen van de gemeente. Om dit te beantwoorden hebben wij de drie eerder genoemde casussen onderzocht:

- Cultuur – Stichting Vierstromenland
- Bibliotheekwerk – Stichting Openbare Bibliotheken Rivierenland
- Wmo – Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk werk Rivierenland (STMR)

5.2.1. Culturele evenementen

De Stichting Vierstromenland (Fruitcorso) is de casestudy binnen dit beleidskader voor dit onderzoek (zie hiervoor bijlage 3). De gemeente Tiel verstrekt een evenementensubsidie, die valt onder gelijknamige deelverordening, hierbij staat de activiteit van het evenement centraal. Dit is een substantieel verschil ten opzichte van de budget- en exploitatiesubsidie van de andere cases. Daarnaast is er sprake van een sponsorovereenkomst (€ 14.500 per jaar); hiervoor heeft de gemeente een richtlijn sponsoring opgesteld (Voorwaarden Sponsoring Evenementen Gemeente Tiel). Het doel van de gemeente is om de stad Tiel via het Fruitcorso te promoten (zie collegevoorstel 2 juli 2013). Als tegenprestatie dient een concrete bijdrage te worden geleverd op het gebied van publiciteit en of relatiebeheer. Naast het sponsorbedrag ontvangt de stichting een waarderingsubsidie van € 10.000 per jaar. Daarnaast ontvangt Stichting Vierstromenland een compensatie van de gemeente Tiel voor gedeelde inkomsten van de Pinksterkermis (€ 20.000 per jaar). Daarnaast levert de gemeente ook bekostiging in natura

door het uitvoeren van hand-en-spandiensten (bijvoorbeeld plaatsen van hekken, beveiliging, et cetera). Het fruitcorso is een gratis evenement, maar de Stichting is aan het nadenken om er weer een betaald evenement van te maken.

5.2.2. *Bibliotheekwerk*

De Stichting Openbare Bibliotheken Rivierenland is één van de casestudies in dit onderzoek. Uit deze casestudy blijkt dat de bibliotheek een visie heeft opgesteld om invulling te geven aan bovenstaande doelstellingen en te sturen op maatschappelijke effecten. Deze visie is aanvaard door de deelnemende gemeenten en is doorvertaald in het convenant en bijbehorend productenboek. Dit productenboek is de basis voor de dienstverlening richting de gemeenten. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen programma's en de basistaken. De programma's zijn speciale producten die bijdragen aan de doelstellingen van de gemeenten, die gemeenten kunnen afnemen naar keuze. Het productenboek wordt jaarlijks opgesteld en besproken met de ambtenaren en de bestuurders. De afname van de gemeente bestaat uit de basistaken + keuzes uit de programma's. De basistaken zijn onder andere huisvesting van de bibliotheek, personeel + overhead, programma's laaggeletterdheid en boekstart (gericht op doelgroep 0-4 jaar). Uit de gesprekken constateren we dat de gemeenten vooral sturen op kosten in plaats van maatschappelijke effecten. We constateren dat de bibliotheek een adviesrol speelt, maar qua uitvoering en invulling van haar taak en aandragen van initiatieven om in te spelen op maatschappelijke effecten wordt beperkt door de financiële sturing (drukken van kosten) door de gemeenten.

5.2.3. *Wmo*

STMR is één van de casestudies in dit onderzoek, die betrekking heeft op dit beleidsterrein. Wij hebben hierbij specifiek gekeken naar Schoolmaatschappelijk Werk (SMW). Schoolmaatschappelijk Werk biedt laagdrempelige ondersteuning aan kinderen, ouders en leerkrachten. Schoolmaatschappelijk Werk werkt op scholen en is daarmee ingebed in zorgcultuur van de school, maar komt ook bij de gezinnen thuis. Daarnaast werkt Schoolmaatschappelijk Werk op het snijvlak van onderwijs en jeugdzorg en vervult daarmee een belangrijke brugfunctie tussen leerlingen, ouders/verzorgers, leerkrachten en indien nodig externe hulpverleners of zorgverleners. De verantwoording door STMR geschiedt via een jaarverslag en jaarrekening + accountantsverslag, daarnaast dient er elk kwartaal een verantwoording van Schoolmaatschappelijk Werk op ROC Rivor en RSG Linecollege plaats te vinden en moet de postcode van de behandelde leerlingen vermeld worden. In de verantwoording zien we geen expliciete koppeling met de beleidsdoelstellingen van de gemeente Tiel terugkomen. Wel geeft STMR aan welke resultaten ze geboekt hebben, bijvoorbeeld:

- Laagdrempelig en zichtbaar.
- Aantal begeleidingen SMW gestegen.
- SMW is zichtbaar en benaderbaar.
- SMW laat jongere zélf in beweging komen.
- Aandacht voor lichaamshouding in trainingen.

5.3 **Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisaties verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?**

In de ASV is een aantal verplichtingen opgenomen voor subsidieontvangers over de manier van verantwoorden. Zo geeft artikel 4.2, lid 3 van de ASV aan:

In geval van een budgetsubsidie en exploitatiesubsidie dient de subsidieontvanger jaarlijks voor 1 september een tussenrapportage in over de voortgang van de gesubsidieerde activiteiten over de eerste zes maanden van dat jaar. In deze tussenrapportage worden ten minste

eventuele afwijkingen in de realisatie van het activiteitenplan aangegeven en op welke wijze de aanvrager de realisatie alsnog denkt te bereiken.

De artikelen 5.5 t/m 5.9 van de ASV behandelen de gegevens die de subsidieaanvrager moet overhandigen bij de subsidievaststelling. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de subsidiesoorten. Bijvoorbeeld art. 5.5 ASV behandelt de budgetsubsidie:

1. Er vinden jaarlijks deelvaststellingen plaats. Aan het einde van de periode waarvoor subsidie is verleend, vindt er een definitieve vaststelling plaats. De aanvraag om een beschikking tot subsidie deelvaststelling of definitieve vaststelling gaat vergezeld van:
 - a. Een inhoudelijk jaarverslag van het laatste jaar waaraan ten minste de volgende eisen worden gesteld:
 - een vermelding van de aard en omvang van de activiteiten;
 - een vergelijking tussen de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen;
 - een toelichting op de verschillen als bedoeld in bovenstaande vergelijking.
 - b. Een financieel jaarverslag van het laatste jaar waaraan ten minste de volgende eisen worden gesteld:
 - Het verslag bestaat uit een balans en de jaarrekening inclusief de toelichting.
 - Het verslag bevat een vergelijking tussen de jaarrekening en de begroting van het jaar waarin de subsidie is verleend en de rekening voorafgaand aan het jaar waarin de subsidie is verleend.
 - De jaarrekening is voorzien van een accountantsverklaring.
2. Door het college kan ten behoeve van de subsidievaststelling om nadere gegevens worden verzocht.

In de casestudy zien we dat bovenstaande de standaard is, maar er wordt per subsidie ook afgeweken van deze standaard. Daarbij volstaat soms een minder uitgebreide verantwoording.

Wanneer we kijken naar art. 5.5 ASV (maar ook de artikelen 5.6 t/m 5.9 ASV), dan constateren we dat bij de budgetsubsidie en exploitatiesubsidie op basis van de aangeleverde informatie de mate van doeltreffendheid in theorie vast te stellen is. Zoals eerder aangegeven, is het belangrijk dat de doelstellingen van de gemeenten voldoende helder en SMART zijn om dit te realiseren. We constateren dat dit nu nog niet het geval is. Er is nu sprake van sturing op output in plaats van output en outcome. De mate van doelmatigheid is niet vast te stellen, omdat de financiële verslaglegging geen relatie legt met de doelstellingen en activiteiten.

5.4 Wat is de kwaliteit van de verantwoording van de gesubsidieerde instellingen aan de gemeente?

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf is de manier van verantwoorden afhankelijk van de soort subsidie. Documenten die te maken hebben met de financiële gezondheid van de instellingen worden op dezelfde manier ingevuld (jaarrekening). Het jaarverslag waarin verantwoording wordt afgelegd over de activiteiten, resultaten, eigen doelstellingen en bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen c.q. maatschappelijke effecten wordt op verschillende wijzen ingevuld, waarin de elementen activiteiten, resultaten en eigen doelstellingen vaak expliciet beschreven en verantwoord worden, zie bijvoorbeeld het jaarverslag 2016 van de Stichting Openbare Bibliotheek Rivierenland. Wat wij niet zien, is hoe deze doelstellingen expliciet bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente Tiel. Hierdoor is de mate van doeltreffendheid niet te bepalen, omdat beperkt invulling wordt gegeven aan hetgeen voorgeschreven is ten aanzien van een inhoudelijk jaarverslag (zie vorige paragraaf).

De financiële verantwoording geschiedt door middel van de jaarrekening bij een aantal instellingen (bijvoorbeeld de Stichting Openbare Bibliotheek Rivierenland en STMR), waarbij niet expliciet de koppeling met de activiteiten en resultaten en vervolgens de doelstellingen

wordt gemaakt, hierdoor is de mate van doelmatigheid niet vast te stellen. De gemeente schrijft door middel van de ASV en deelverordeningen voor dat het financieel jaarverslag + vereisten (zie vorige paragraaf) geldt als verantwoording. We constateren echter dat er geen voorschriften zijn opgenomen die borgen dat de mate van doelmatigheid kan worden vastgesteld. Met andere woorden, hier geldt: wat je vraagt, is wat je krijgt en dat bepaalt de kwaliteit. Door de uitvraag te verbeteren en te toetsen op naleving, kan de kwaliteit worden vergroot met name gericht op de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.

5.5 In hoeverre draagt de gesubsidieerde instelling bij aan de doelstellingen van de gemeente?

De activiteiten die instellingen ontplooiën zullen zeker bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente. Echter vanuit de casestudies maken wij op dat de verantwoording hierop niet expliciet gebeurt. De verantwoording geschiedt voornamelijk op output en niet op outcome. Hierdoor kan de doeltreffendheid niet worden vastgesteld. De doelmatigheid kan ook niet worden vastgesteld, omdat enkel een financiële verantwoording wordt gemaakt; deze is niet gekoppeld aan resultaten en doelstellingen.

De bijdrage van de instellingen is afhankelijk van het soort doelstellingen. Bij sport en cultuur zijn de doelstellingen gericht op het bevorderen van sport en cultuur en sociale cohesie. Het verenigingsleven vormt hierbinnen een belangrijke schakel. De aanwezigheid van het verenigingsleven en hetgeen zij ontplooiën vindt de gemeente Tiel belangrijk en wil dat waarderen en dat wordt gedaan door waarderingsubsidies, waarbij de individuele bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen minder relevant is. Daarnaast kunnen verenigingen eenmalige activiteitsubsidies krijgen, waarbij zij het bereik van de activiteit moeten verantwoorden. Dit komt overeen met de doelstellingen. Bij de beleidsterreinen Bibliotheek en Welzijn (Wmo en Jeugd) neemt de gemeente meer de rol van opdrachtgever aan en wenst daarbij dat de instellingen aangeven in welke mate zij bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente. Bij Welzijn wordt dit nu opgezet. Bij de bibliotheek is dit geborgd door middel van de budgetsubsidies.

We constateren dat op de thema's cultuur en sport sprake is van veel waardering gericht op stimuleren van cultuur en sport en sociale cohesie. De mate van verantwoording hierop is klein. Bij de bibliotheek en het welzijnswerk is dit anders of gaat veranderen. De gemeente is meer een opdrachtgever en wil een duidelijke verantwoording van de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen. Bij de bibliotheek is dit uitgewerkt door de systematiek van budgetsubsidies.

5.6 Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad?

5.6.1. *Bijsturing door middel van evaluaties en monitoring*

Evaluatie van prestaties maakt integraal onderdeel uit van de beleidscyclus bij de gemeente Tiel, maar wordt niet structureel toegepast. Dit heeft te maken met de wijze waarop subsidiëring binnen de ambtelijke organisatie is belegd en georganiseerd. Er zijn nog geen vaste voorschriften c.q. procedures voor subsidiëring. Hoe gemonitord en gestuurd wordt op de prestaties en resultaten van gesubsidieerde instellingen is afhankelijk van de beleidsinhoudelijk beleidsambtenaar, die daar op toe moet zien. Uit de gesprekken met instellingen merken we, dat er regelmatig contact is tussen de instellingen en de gemeente om het gesprek hierover aan te gaan. Wel merken we uit deze gesprekken, dat de beoordeling van de instellingen vooral gericht is op het bewaken van het financiële kader en in mindere mate gericht is op doeltreffendheid en doelmatigheid.

We constateren dat de bepalingen bij de budgetsubsidies en exploitatiesubsidies ertoe moeten bijdragen dat er gemonitord kan worden op doeltreffendheid (zie paragraaf 5.3). De invulling hiervan vindt niet of nauwelijks plaats, waardoor de mate van doeltreffendheid niet gemeten of getoetst kan worden (voorwaarde is wel dat de doelstellingen van de gemeente zelf voldoende SMART zijn geformuleerd). Uit de gesprekken constateren we dat de gemeente Tiel vooral stuurt op output (zijn de activiteiten uitgevoerd?) in plaats van outcome (in hoeverre dragen de activiteiten en resultaten bij aan de doelstellingen c.q. maatschappelijk effect). Hierdoor is bijsturing op de eigen doelstellingen dan ook lastig. We zien de bijdrage van de gesubsidieerde instellingen dan ook niet expliciet terugkomen in de begroting en jaarrekening, waardoor de informatieverstrekking aan de raad door middel van de P&C-cyclus beperkt is.

Gemeld is in de gevoerde gesprekken met ambtenaren dat de gemeente Tiel door middel van het traject 'Basis op orde' bezig is om meer uniformiteit te creëren ten aanzien van subsidies, waarbij monitoring en sturing een belangrijk onderwerp is.

5.6.2. Informatievoorziening aan de raad

De informatievoorziening aan de raad is onderdeel van de reguliere P&C-cyclus (zie paragraaf 6.2.). De informatie die de raad ontvangt beperkt zich tot een financiële verantwoording van de verleende subsidies en een globale omschrijving van de doelen van het betreffende beleidsterrein en de doelgroepen, zonder dit te specificeren.

Uit het gesprek met raadsleden is naar voren gekomen dat de raad niet betrokken wordt bij de prioriteitstelling bij subsidiëring of bij een wijziging daarvan. Dit betekent dat de raad niet in staat is de subsidiëring te beoordelen ten aanzien van de doelmatigheid en effectiviteit, zodat in de praktijk geen sprake is van een vorm van bijsturing.

In een enkel geval was deze situatie aanleiding voor de raad om een eigen onderzoek in te stellen (zie paragraaf 5.6.3.).

5.6.3. Raadsonderzoek naar dubbellingen in verleende subsidies

De raad heeft op 14 november 2012 in het kader van de bezuinigingen 2013-2016 besloten tot een structurele bezuiniging van netto € 50.000 op 'dubbellingen' in subsidies. Onder 'dubbellingen' in subsidies werd verstaan dat meerdere instellingen voor hetzelfde taakveld subsidies krijgen. Hierdoor zou er een situatie ontstaan dat er een dubbel aanbod is of dat het aanbod zelfs tegenstrijdig is. Op 14 november 2012 zijn twee moties³¹⁺³² ingediend om de transparantie aangaande subsidies verder te vergroten. Hiertoe is een onderzoek gestart naar de dubbellingen in de subsidies en er is een subsidieregister opgesteld. Ten tijde van het onderzoek is veel gediscussieerd binnen de Commissie Samenleving over het begrip 'dubbele subsidies' en is uiteindelijk geconcludeerd dat het niet mogelijk was om uitvoering te geven aan de bezuinigingstaakstelling³³. Gezien de bespreking in de commissie Samenleving heeft het Presidium in de vergadering van 16 december 2014 besloten een werkgroep in het leven te roepen die een discussie in de raad over dit onderwerp ging voorbereiden.

De volgende uitkomsten zijn uit de desbetreffende raads werkgroep gekomen³⁴: *"De werkgroep heeft een overzicht van de subsidies bestudeerd en heeft geen dubbellingen kunnen vinden. Ten aanzien van de waarderingssubsidies is moeilijk te bepalen of er sprake is van een dubbeling. De subsidies zijn deels gebaseerd op deelverordeningen en deels op de (overkoepelende) subsidieverordening zelf. Voor de subsidies op basis van de overkoepelende subsidieverordening en een enkele deelverordening zijn er geen toetsingscriteria verbonden op*

³¹ D66, PvdA en CDA Tiel, 2012, *Openbaar subsidieregister*, 14 november 2012, p. 1-2.

³² PvdA Tiel en VVD, 2012, *Dubbellingen subsidies*, 14 november 2012, p. 1-2.

³³ Gemeente Tiel, 2014, *Dubbele Subsidies*, 14 december 2012, p. 1-2.

³⁴ Gemeente Tiel, 2015, *Beknopt verslag van de vergadering van het presidium*, 19 mei 2015, p 1-4.

activiteitsniveau. Op basis van de informatie die de gemeente heeft kan daarom niet worden geconcludeerd of er sprake is van dubbellingen. De conclusie is dan ook dat de werkgroep de dubbellingen niet heeft kunnen vinden". Zoals aangegeven in hoofdstuk 4 constateren we dat er onduidelijkheid blijft bestaan rondom het begrip subsidie en de toepassing daarvan binnen de gemeente Tiel.

5.7 Duiding bevindingen

We constateren dat het subsidieproces een kwetsbare functie is binnen de gemeente Tiel. Het taakveld is versnipperd in de organisatie belegd, hierdoor is er geen centrale regie en aansturing en was het lastig om informatie boven tafel te krijgen ten behoeve van het rekenkameronderzoek.

We zien echter ook dat door het ingezette traject om de basis op orde te krijgen er meer transparantie en uniformiteit ontstaat ten aanzien van het subsidieproces binnen de gemeente Tiel. Tevens wordt er nagedacht over juridische aspecten en zaken omtrent het beleid van subsidies. Bovenstaande vertaalt zich in aanpassingen in de ASV, beschrijvingen van het subsidieproces, uniforme aanvraagformulieren, keuzediagram inkoop of subsidie, checklist subsidieaanvraag, overzicht aanspreeklijst subsidies in de ambtelijke organisatie.

We constateren echter ook dat dit nog onvoldoende is geïmplementeerd in de organisatie. Vanuit de casestudies zien we de toepassing van deze instrumenten en formats nog niet. Daarnaast constateren we dat de koppeling met de inhoudelijke beleidsvelden nog niet wordt gelegd om te gaan sturen op outcome, immers subsidies zijn een instrument om beleidsdoelen te realiseren. Dit is de volgende stap die gemaakt dient te worden nadat de basis op orde is.

Bij de budgetsubsidie en exploitatiesubsidie constateren we dat op basis van de bepalingen in de ASV en deelverordeningen de mate van doeltreffendheid in theorie vast te stellen is. Belangrijk is dat de doelstellingen van de gemeente SMART en toetsbaar geformuleerd zijn. We constateren dat dit nu nog niet het geval is. Er is nu sprake van sturing op output in plaats van outcome. De mate van doelmatigheid is niet vast te stellen, omdat de financiële verslaglegging geen relatie legt met de doelstellingen en activiteiten en gericht is op het in stand houden van de instellingen. Hierbij dient te worden aangegeven dat de sturing op doeltreffendheid en doelmatigheid op professionele instellingen wel beter is geregeld door middel van het vastleggen van afspraken in convenanten, contracten en overeenkomsten. Echter we constateren hier dat de koppeling met de inhoudelijke gemeentelijke doelstellingen niet expliciet is te leggen (ook niet in de P&C-cyclus).

De kwaliteit van de verantwoording door de instellingen is afhankelijk van wat wordt gevraagd, zonder daaraan invulling te geven ten aanzien van de vereisten van het jaarverslag. De ASV en deelverordeningen bieden handvatten om dit goed in te richten, bijvoorbeeld middels het jaarverslag. In de casestudy (zie bijlage 3) zien we dit in een aantal gevallen bij de subsidie aan professionele instellingen.

Hoofdstuk 6

Bevindingen ten aanzien van effectiviteit en de rol van de raad

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

4. Effectiviteit/rol van de raad

- a. Wordt getoetst of de beoogde effecten bereikt zijn?
- b. Wordt hierover gerapporteerd aan de raad?
- c. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?
- d. In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen?

6.1 Wordt getoetst of de beoogde effecten bereikt zijn?

Zoals beschreven, is een belangrijke trend dat overheden bij de verlening van subsidies een verandering in werkwijze doormaken van inputsturing naar output- en outcome-sturing. Daarmee wordt bereikt dat aan de subsidieverlening te behalen prestaties en resultaten worden verbonden. Aan de hand van de verantwoording van de bestede subsidie, kan de gemeente vervolgens toetsen of de afgesproken prestaties zijn uitgevoerd en in welke mate de beoogde resultaten zijn bereikt.

In de gemeente Tiel is het streven eveneens in toenemende mate gericht op de inzet van het 'instrument' subsidie om prestaties en resultaten te bereiken. Voor een goed begrip is het belangrijk hierbij onderscheid te maken tussen professionele instellingen en amateurverenigingen.

Professionele instellingen dienen een gemotiveerde en onderbouwde subsidieaanvraag in, gebaseerd op de doelen die de gemeente stelt en die vindbaar zijn in de diverse beleidsplannen. Uit de gevoerde gesprekken is duidelijk geworden dat deze beleidsplannen niet zodanig concreet zijn dat deze een duidelijk kader vormen.

De instellingen spelen in op actuele maatschappelijke ontwikkelingen, die zij tijdens de uitvoering van activiteiten signaleren. Deze ontwikkelingen worden vertaald in een concrete aanpak, activiteiten en een subsidiebegroting.

Bij de beoordeling van de aanvraag toetst de gemeente aan het actuele beleid en aan het door de gemeenteraad bij de vaststelling van de programmabegroting vastgestelde financiële kader (subsidieplafond). Uit de casestudy is naar voren gekomen dat de gemeente bij deze beoordeling prioriteit geeft aan de toetsing aan het financiële kader. Deze afwegingen worden op het niveau van het college van B&W gemaakt, de raad wordt hierin niet structureel betrokken.

Door middel van de beschikking verleent de gemeente de aangevraagde subsidie en stemt daarmee in met de voorgestelde beleidsmatige prioriteiten en uit te voeren activiteiten. De te behalen prestaties in de vorm van uit te voeren activiteiten (output) worden daarin zo concreet mogelijk benoemd. Er wordt echter geen expliciete relatie gelegd met de te bereiken resultaten en effecten (outcome).

Om over te kunnen gaan op de subsidievaststelling, is als voorwaarde in de ASV gesteld dat een inhoudelijk en financieel verslag moet worden aangeboden. Aan de hand hiervan kan de gemeente beoordelen of de afgesproken prestaties zijn uitgevoerd. Uit de ontvangen documenten komt met name naar voren dat er een toetsing plaatsvindt aan het gestelde financiële kader. Er valt niet te concluderen dat er een toetsing plaatsvindt ten aanzien van te bereikte resultaten en effecten.

Voor amateurverenigingen geldt dat in het algemeen sprake is van een waarderingssubsidie of een incidentele subsidie voor een bepaalde activiteit. Hierbij gaat de gemeente er impliciet vanuit dat de vereniging activiteiten ontplooit die bijdragen aan de bevordering van de kernactiviteit van de vereniging, te weten uitoefening van sportactiviteiten, culturele activiteiten of een specifiek evenement. De verantwoording dient dan ook in de eerste plaats om de subsidie definitief te kunnen vaststellen.

Een tweede trend is dat voor de beoordeling van de doelmatigheid en vooral de effectiviteit van een gesubsidieerde instelling naast een toetsing door de gemeente, aan cliënten en/of gebruikers van de instelling een beoordeling wordt gevraagd en aan ketenpartners. Uit de ontvangen informatie is naar voren gekomen dat instellingen ook deze vormen van evaluatie en effectbeoordeling (steeds meer) toepassen. Niet is vastgesteld in hoeverre de gemeente dit betreft bij de subsidievaststelling.

6.2 Wordt hierover gerapporteerd aan de raad?

De raad ontvangt informatie van het college van B&W middels de subsidieparagraaf in de programmabegroting en de jaarrekening.

Uit de ontvangen documenten blijkt dat de verstrekte informatie bij de programmabegroting summier is en met name dient om het subsidieplafond vast te stellen. Per categorie is volstaan met een algemene doelstelling ten aanzien van de subsidies voor amateurverenigingen. Ten aanzien van de subsidies aan professionele instellingen is volstaan met een verwijzing naar de betreffende beleidsparagraaf.

De jaarrekening bevat met name een financiële verantwoording en een samenvatting van het doel waarvoor de subsidies zijn verleend. Een inhoudelijke verantwoording vindt niet plaats via de subsidieparagraaf.

Buiten de informatie via de P&C-cyclus worden geen andere algemene documenten vanuit college B&W over de uitvoering van het subsidiebeleid aan de raad aangeboden. Voor zover de raad informatie ontvangt, is dat naar aanleiding van specifieke vragen die raadsleden hebben gesteld.

6.3 Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?

De bevoegdheden van de raad en het college van B&W zijn als volgt vastgelegd:

Bevoegdheid raad

1. De raad stelt per beleidsterrein de beleidsdoelstellingen en/of beleidsnota's vast.
2. De raad stelt jaarlijks in het kader van de begrotingsbehandeling de budgetten vast die voor subsidiëring beschikbaar zijn.
3. In aanvulling op de algemene subsidieverordening kan de raad deelverordeningen vaststellen per beleidsterrein(en). In een deelverordening stelt de raad het volgende vast:
 - de doelstelling van de regeling;

- de criteria waaraan een aanvraag inhoudelijk getoetst wordt om voor subsidieverstreking in aanmerking te komen;
 - de verdeelregels;
4. De raad kan per deelverordening jaarlijks een subsidieplafond vaststellen (zie paragraaf 3.1)

Bevoegdheid college

Binnen de door de raad gestelde kaders besluit het college tot:

- a. het verlenen, (ambtshalve) vaststellen en weigeren van subsidie of het buiten behandeling stellen van een subsidieaanvraag;
- b. de bevoorschotting;
- c. het intrekken, wijzigen of terugvorderen van een verleende subsidie;
- d. het aangaan van een uitvoeringsovereenkomst.

Uit het gesprek met raadsleden is naar voren gekomen dat het inzicht ontbreekt in welke gevallen en vanuit welke visie subsidies worden verleend of geweigerd. Het is niet duidelijk welke afwegingen worden gemaakt om te kiezen voor een subsidierelatie, een inkooprelatie, een intergemeentelijke samenwerking of een combinatie daarvan.

Ten aanzien van een aantal instellingen ontvangen zij wel informatie, zoals het jaarverslag en de jaarrekening. Dat gebeurt zowel ongevraagd, als ook nadat raadsleden om informatie hebben gevraagd aan het college van B&W.

Het blijkt voor raadsleden lastig om inzicht te krijgen in de verstrekking van subsidies, omdat het complete en actuele overzicht ontbreekt. Dat komt mede omdat er niet voor elke (omvangrijke) subsidie een verantwoording aan de raad wordt gestuurd.

Het is op dit moment voor de raad niet of nauwelijks mogelijk zijn controlerende en kaderstellende taak uit te oefenen ten aanzien van het subsidiebeleid. Dat de raad het initiatief nam om meer inzicht te krijgen is voornamelijk beperkt gebleven tot de moties van 12 november 2014 en het raadsonderzoek dat daarvan het gevolg was. Het resultaat van dit onderzoek is beschreven in de paragrafen 4.2 en 5.6.3.

Het is gewenst in de programmabegroting bij de betreffende beleidsprogramma's concreet op te nemen welke instellingen en organisaties in de uitvoering daarbij zijn betrokken en welke subsidies worden verleend en voor welk doel.

In de jaarrekening dient bij de betreffende beleidsprogramma's opgenomen te worden welke resultaten door de betrokken instellingen en organisaties zijn bereikt. Elke subsidie die is vertrekt wordt daarmee inzichtelijk verantwoord. Daarbij moet er een goede balans worden gevonden in de omvang van de verantwoording. Naar mate het subsidiebedrag groter is, neemt de verantwoordingsplicht toe.

6.4 In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen?

Uit de ontvangen informatie komt geen eenduidig beeld naar voren. Ten aanzien van de professionele instellingen geldt dat de gemeente in toenemende mate streeft om inhoud te geven aan output- en outcome-sturing. Deze beweging is met name zichtbaar op het niveau van de individuele beleidsmedewerker. Deze heeft periodiek overleg met de instelling, zowel ten aanzien van de uitvoering als ten aanzien van actuele ontwikkelingen, die van invloed zijn op het subsidiebeleid voor de betreffende sector.

Het streven naar output- en outcome-sturing is echter niet organisatorisch geborgd. Ook de interne informatievoorziening is daar niet op ingericht. De subsidiestromen lopen langs elkaar en informatie wordt niet of onvoldoende gedeeld. Het project 'Basis op orde' moet hierin verbetering brengen.

Van een integrale benadering van de uitvoerende instellingen en organisaties binnen een sector is bij de gemeente Tiel nog niet of nauwelijks sprake. In toenemende mate is er sprake van meerdere instellingen die aanpalende activiteiten uitvoeren binnen een maatschappelijk werkveld. Deze instellingen organiseren op eigen initiatief een onderlinge keten van samenwerking en afstemming om zo efficiënt en effectief mogelijk te werken. Zij missen echter een dergelijke benadering binnen de gemeente Tiel, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau.

Wat betreft de amateurverenigingen worden veel activiteiten en initiatieven gewaardeerd en door de gemeente middels een subsidie ondersteund. Hierbij is het niet zozeer de gemeente die sturing uitoefent, maar de Tielse samenleving. Deelname aan de activiteiten betekent dat de amateurverenigingen zodanig functioneren dat dit positieve weerklank krijgt.

Een nadeel kan zijn dat bij de gemeente het overzicht ontbreekt op de diverse subsidies en daardoor minder goed in staat is dominante ontwikkelingen te signaleren en desgewenst daarop actie te ondernemen. Te denken valt aan het stimuleren van samenwerking en het bijvoorbeeld gebruik maken van elkaars accommodaties.

6.5 Duiding bevindingen

De gemeente Tiel wil een verandering doormaken van input-/outputsturing naar sturing op outcome om te bereiken dat aan de subsidieverlening te behalen prestaties en resultaten worden verbonden. De beleidsnota's bieden echter niet het noodzakelijke concrete kader. Van de mogelijkheid om de raad in staat te stellen de beleidsinhoudelijke prioriteiten te stellen, wordt slechts incidenteel gebruikgemaakt. Dat betekent dat het door de raad vastgestelde financiële kader in de vorm van het subsidieplafond leidend is bij de beoordeling van de subsidieaanvraag. Er wordt geen expliciete relatie gelegd met de uiteindelijk te bereiken resultaten en effecten (outcome).

De verantwoording door de instellingen in de vorm van een inhoudelijk en financieel verslag wordt als gevolg daarvan voornamelijk getoetst aan het financiële kader en aan de output (de uitgevoerde activiteiten). Een toetsing of de beoogde effecten zijn opgetreden vindt niet plaats.

De informatievoorziening aan de raad is beperkt, zowel wat betreft de kwaliteit van de informatie als de frequentie. Dat geldt zowel voor de reguliere P&C-cyclus als voor de actieve informatievoorziening door het college. Voor zover informatie wordt gegeven, is dat naar aanleiding van vragen van raadsleden. Eénmaal, in 2012, heeft de raad het initiatief genomen om een raadsonderzoek uit te voeren, echter zonder het verwachte resultaat. Als gevolg hiervan is het inzicht van raadsleden in het subsidiebeleid en de uitvoering ervan beperkt. Dit betekent voor de raad dat het niet of nauwelijks mogelijk is zijn controlerende en taakstellende taak uit te oefenen.

In hoeverre er een relatie is tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen valt niet eenduidig aan te geven. Een totaal inzicht hierin ontbreekt, aangezien de individuele beleidsmedewerker hiervoor verantwoordelijk is. Outcome-sturing is niet organisatorisch geborgd en informatie wordt niet of onvoldoende gedeeld. Het project 'Basis op orde' moet hierin verandering brengen.

De gemeente is mede daardoor thans minder goed in staat dominante ontwikkelingen te signaleren en desgewenst daarop actie te ondernemen.

Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamercommissie Tiel

Achterweg 2, 4001 MV Tiel
Postbus 6325, 4000 HH Tiel
Telefoon: (0344) 637 111
Telefax: (0344) 637 299
E-mail: gemeente@tiel.nl
Internet: www.tiel.nl

Doorkiesnummer: (0621932357)

Tiel : 17-08-2017
Kenmerk : Subs/HJ
Onderwerp : Bestuurlijke reactie Onderzoeksrapport Subsidiebeleid gemeente Tiel

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Op 10 juli 2017 ontvingen wij uw brief bij het Onderzoeksrapport Subsidiebeleid gemeente Tiel. In deze brief ontvangt u onze bestuurlijke reactie.

U heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van het subsidiebeleid van de gemeente Tiel.

Subsidies zijn beleidsinstrumenten die worden ingezet om bepaalde gewenste doelen te bereiken. In meerdere onderzoeken is echter geconstateerd dat de doelen in gemeentelijke begrotingen en beleidsnota's maar beperkt zijn uitgedrukt in te realiseren maatschappelijke effecten. Met andere woorden: het is onduidelijk wat gemeenten precies willen bereiken. Daarmee wordt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om uitspraken te doen over de effectiviteit van het beleid en de daarbij ingezette instrumenten.

Doelmatigheid subsidieverstreking

U trekt een gelijklopende conclusie ten aanzien van de doelmatigheid van het verstrekken van subsidies in de gemeente Tiel. Subsidies worden door de gemeente Tiel verstrekt met de exploitatie van een instelling als belangrijkste criterium en niet op

basis van een bijdrage aan de doelstellingen van de gemeente en de te bereiken maatschappelijke effecten.

Als organisatie herkennen wij ons in de conclusie dat de kaders die gevormd worden door de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene Subsidieverordening en de deelverordeningen op specifieke onderwerpen, onvoldoende zijn ingericht om invulling te geven aan het vaststellen van subsidies op een effectieve bijdrage door instellingen aan de gemeentelijke doelstellingen. Niet in alle gevallen, maar wel vaak, worden subsidies toegekend, zoals uw rapport ook weergeeft, met als basis historische afspraken en meestal gericht op het onderhouden van de exploitatie.

Organisatie subsidieproces

Daarnaast is een correcte conclusie dat het onderwerp subsidies binnen de gemeente nog niet integraal is georganiseerd. Er is bijvoorbeeld nog geen eenduidige “eigenaar” van het proces subsidies. Zo kostte het de nodige inspanning om u als Rekenkamercommissie adequaat van de juiste stukken te voorzien. Er is ook geen centraal punt waar alle stukken aangaande subsidies zijn opgeslagen. Intern zijn er nog geen afspraken omtrent de wijze en locatie van archiveren. Tot slot is het subsidieproces in verschillende blokken georganiseerd (bijvoorbeeld evenementensubsidies) waardoor de integraliteit ontbreekt.

“Omdenken”

In dat licht zien wij de uitkomsten van uw onderzoek als een welkome aanvulling in ons streven om de basis op orde te krijgen binnen het subsidiebeleid van de gemeente Tiel. Zo zien wij het als onze opdracht om samen met de gesubsidieerde instellingen kaders en inhoudelijke beleidsstukken te concretiseren en SMART te formuleren, waarbij een relatie wordt gelegd met maatschappelijke effecten en gemeentelijke doelstellingen van het verlenen van een subsidie.

Wij hebben ook al stappen in deze richting gemaakt door middel van de invoering van “Welzijn Nieuwe Stijl”, maar constateren ook dat dit een arbeidsintensief en ingewikkeld traject is. Desondanks proberen we beweging te creëren door instellingen meer te betrekken bij de invulling van de maatschappelijke doelen van de gemeente. De samenwerking met de instellingen in combinatie met Welzijn Nieuwe Stijl vraagt echter ook om “omdenken” bij die instellingen: ze moeten hun rol herbezien en aangeven hoe zij, samen met de gemeente, (mede) invulling kunnen geven aan de gemeentelijke doelstellingen. Dat geldt ook voor de gemeente: we zijn gewend een financiële bijdrage te leveren, maar we zijn nog onvoldoende *opdrachtgever*. Al met al is deze andere manier van werken en denken een meerjarig proces van lange adem.

Basis op orde krijgen

In 2016 is de organisatie met behulp van het organisatieontwikkelfonds gestart om projectmatig de “basis op orde” te krijgen. Het werkproces Subsidies is hier een onderdeel van. Inmiddels zijn we gestart met de verbetering van het proces subsidies. We zijn er nog niet; er is nog een volgende professionaliseringsslag noodzakelijk. Om het werkproces efficiënter te laten lopen, maar ook om in “control” te komen, willen we gebruik gaan maken van een workflow-systeem. Met een dergelijk systeem is het mogelijk om het volledige proces vanaf de subsidieaanvraag tot en met de

verantwoording van de instelling voor de geleverde prestatie, te monitoren. Daarnaast is het mogelijk om met de beschikbare data ook te kunnen meten in hoeverre er voldaan wordt aan de bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen (outcome). Verder zullen we het subsidieproces uniform inrichten, zodat elke aanvrager van een subsidie op gelijke wijze wordt behandeld wat betreft aanvraag, termijnen en verantwoording.

Daarnaast willen we met de subsidieontvangers ook afspraken maken hoe we met elkaar gaan “afrekenen”. Er is tot op heden weinig tot geen controle op de subsidieontvangers en er wordt niet/onvoldoende getoetst op de outcome van de subsidie. Aan de andere kant willen we er –vooral bij subsidies tot een bepaald maximumbedrag – voor waken een bureaucratische controletoren op te richten.

Conclusie

Alles overwegende is onze insteek in de eerste plaats om de vormgeving van het subsidiebeleid efficiënter te organiseren en adequaat om te gaan met de collectieve middelen: duidelijk, centraal, eenduidig, in control, workflow management etc. Hier willen we voor het einde van het jaar al stappen in maken.

In de tweede plaats willen we als subsidieverstrekker meer zicht krijgen op de effectiviteit van de subsidieverlening: wat wordt feitelijk met de gemeenschapsmiddelen gedaan en bereikt? Hoe draagt dit bij aan onze maatschappelijke doelen? In hoeverre kunnen we meer burgerparticipatie bereiken middels het subsidieproces? Dit is een proces van langere adem, waarin we met nadruk willen optrekken met de betrokken subsidieontvangers en instellingen. In de volgende collegeperiode zal dit nadrukkelijker vorm moeten krijgen.

Tot slot

Wij herkennen ons in de uitkomsten van uw rapport. Deze sluiten aan bij de beweging die we al hebben ingezet rond de efficiency van het subsidieproces, maar scherpen ons ook in het nadenken over het verder vormgeven van de effectiviteit van het subsidieproces.

Met vriendelijke groet,
Het college van burgemeester en wethouders van Tiel,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. M.A.J. Oosterwijk

ir. J. Beenakker

Nawoord

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de positieve reactie van het College van B&W. Het feit dat het College instemt met de conclusies en aanbevelingen, kan niet anders betekenen dan dat een verbeter slag positief wordt ontvangen en uitgevoerd. Het is prettig te constateren dat er op geen enkele wijze kritiek wordt geleverd op het rapport; de bestuurlijke reactie geeft geen aanleiding om de conclusies uit het rapport te herzien.

De rekenkamercommissie dankt de ambtelijke organisatie en de betrokken externe partijen voor hun medewerking aan het onderzoek.

Bijlage 1

Literatuurlijst

Documenten

Algemene Rekenkamer, 2011, *Leren van subsidie-evaluaties*, oktober 2011, p. 1-50.

Deloitte, 2014, *Accountantsverslag 2014 gemeente Tiel*, 18 juni 2015, p. 1-38.

Deloitte, 2015, *Accountantsverslag 2015 gemeente Tiel*, 30 september 2016, p. 1-29.

Gemeente Tiel, 2005, *Sport beweegt, sport bindt - Sportbeleid gemeente Tiel 2006-2015*, p. 1-37.

Gemeente Tiel, 2006, *Cultuurnota 2007-2010 Promotie & Participatie*, p. 1-58.

Gemeente Tiel, 2008, *Deelverordening subsidies sport, gemeente Tiel*, p. 1-4.

Gemeente Tiel, 2009, *Deelverordening subsidies sport – wettechnische informatie*, 2 juni 2009, p. 1-8.

Gemeente Tiel 2010, *Subsidieverordening Integratie en Participatie gemeente Tiel*, 17 februari 2010, p. 1-5.

Gemeente Tiel, 2011, *Deelverordening subsidies amateurkunst gemeente Tiel*, 18 mei 2011, p. 1-13.

Gemeente Tiel, 2014, *Coalitieakkoord 2014-2018 – “Bloesemakkoord voor Tiel”*, p. 1-18.

Gemeente Tiel, 2014, *Kadernota Sportaccommodatiebeleid*, 12 februari 2014, p. 1-18.

Gemeente Tiel, 2014, *Sportaccommodatiebeleid – exploitatie en beheer*, 12 februari 2014, p. 1-7.

Gemeente Tiel, 2014, *Sportaccommodatiebeleid – Tarieven (buiten) sportaccommodaties*, juli 2014, p. 1-9.

Gemeente Tiel, 2014, *Programmabegroting 2015-2018*, november 2014, p. 1-245.

Gemeente Tiel, 2014, *Algemene Subsidieverordening 2015*, 11 november 2014, p. 1-12.

Gemeente Tiel, 2014, *Dilemma's dubbele subsidies*, 11 november 2014, p. 1-5.

Gemeente Tiel, 2014, *Notitie Dubbele Subsidies*, 3 december 2014, p. 1-2.

Gemeente Tiel, 2014, *Beknopt verslag van de vergadering van de commissie Samenleving van 3 december 2014*, 3 december 2014, p. 1-4.

Gemeente Tiel, 2014, *Beknopt verslag vergadering presidium d.d. 16 december 2014*, 16 december 2014, p. 1-4.

Gemeente Tiel, 2015, *Raadswerkgroep Dubbele subsidies 19 januari 2015*, 19 januari 2015, p. 1.

Gemeente Tiel, 2015, *Informatienota Herbestemming restant budget accommodatiebeheer*, 14 april 2015, p. 1-4.

Gemeente Tiel, 2015, *Beknopt verslag vergadering presidium d.d. 19 mei 2015*, 19 mei 2015, p. 1-4.

Gemeente Tiel, 2015, *Jaarverslag 2014*, 19 mei 2015, p. 1-276.

Gemeente Tiel, 2015, *Programmabegroting 2016-2019*, november 2016, p. 1-240.

Gemeente Tiel, 2016, *Informatienota Subsidie bibliotheek Rivierenland 2016*, 5 februari 2016, p. 1-2.

Gemeente Tiel, 2016, *Procesbeschrijving Behandelen Subsidieaanvraag*, 28 juni 2016, p. 1-34.

Gemeente Tiel, 2016, *Jaarverslag 2015*, 30 september 2016, p. 1-286.

Gemeente Tiel, 2017, *Programmabegroting 2017-2020*, november 2016, p. 1-328.

Gemeente Tiel, 2016, *Beleidsplan Jeugd-Wmo 2017-2020*, p. 1-37.

Gemeente Tiel 2017, *Procesbeschrijving subsidies in het sociaal domein*, 11 januari 2017, p. 1-3 + bijlagen (1 t/m 7).

Gemeente Tiel, 2017, *Projectplan stuurinformatie Sociaal Domein B-C-(G)-T*, 21 februari 2017, p. 1-18.

Gemeente Tiel, 2017, *Voorgangsrapportage Algemene Subsidieverordening*, 20 maart 2017, p. 1-6.

Gemeente Tiel, *Sportaccommodatiebeleid – Ontwikkelingen korte en lange termijn*, p. 1-19.

Gemeente Tiel, *Nota Welzijn Nieuwe Stijl*, p. 1-18.

Gemeente Tiel, *Budgetsubsiëring Basisbibliotheken: de procedure*, p. 1-48.

Gemeente Tiel, *Overzicht subsidieregister 2013, 2014 en 2015*, p. 1-11.

Gemeente Tiel, *Opdracht Werkproces Subsidies 1.0*, p. 1-3.

PvdA en VVD Tiel, 2012, *Motie Dubbelingen Subsidies*, 14 november 2012, p. 1

PvdA, D66 en CDA Tiel, 2012, *Motie Openbaar Subsidieregister*, 14 november 2012, p. 1-2.

Stoffer, D., *Juridisch Advies ASV gemeente Tiel*, p. 1-2.

Stichting Openbare Bibliotheek Rivierenland, 2009, *Convenant Uitvoering Bibliotheekwerk 2010-2013*, p. 1-46.

Stichting Openbare Bibliotheek Rivierenland, 2013, *Programma Cultuur- en erfgoedpact Rivierenland 2014-2016*, p. 1-46.

Stichting Openbare Bibliotheek Rivierenland, 2014, *Convenant Uitvoering Bibliotheekwerk 2015-2018*, p. 1-12.

Rekenkamercommissie Rheden, 2015, *Subsidies in Rheden*, ProFacto, maart 2015, p. 1-51.

Steyaert, J. & T. van den Biggelaar, 2008, *Eigentijds verantwoorden in de sociale sector: van zakelijker naar beter*, Fontys Hogescholen, mei 2008, p. 1-90

Randstedelijke Rekenkamer, 2012, *Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies*, 2 oktober 2012, p. 1-38.

Rekenkamer Den Haag, 2011, *Van uitgaven naar uitkomsten - Onderzoek naar de gemeentelijke subsidieverstrekking in 2009*, december 2011, p. 1-37 (bestuurlijk rapport) & p. 1-47 (feitenrapport).

Rekenkamercommissie Gorinchem, 2013, *Op weg naar vernieuwend subsidiebeleid Rekenkameronderzoek gemeente Gorinchem*, PBLQ ZENC, 12 april 2013, p. 1-42

Vallei Accountants B.V., 2017, *Managamentletter Interim Control 2016 Gemeente Tiel*, 24 april 2017, p. 1-29.

Cases

Aanvraag en beschikking voor subsidie amateurkunst gemeente Tiel voor de verenigingen:

- KTVM
- De Positieven
- Vocaal Ensemble
- Madrigaal Koor
- Procanti
- KTSM
- Tiels Mannenkoor
- St. Maartensconcerten
- Incanto
- Marieke
- RK Kerkkoor Soli Deo Gloria
- IGRA
- Klubo Akordina
- Zanglust
- Accordeonnette
- Pro Musica
- Elstars
- Stallure
- Servicepunt Amateurkunst Rivierenland
- Out of Control
- Jazzy Tiel
- Najaarsconcert BSO

Aanvraag, beschikkingen en begeleiden voor subsidie Cultuurpact en Bibliotheekwerk:

- Stichting Openbare Bibliotheek Rivierenland

Aanvraag, beschikkingen en begeleiden voor subsidie en sponsoring Fruitcorso:

- Stichting Vierstromenland

Aanvraag, beschikkingen en begeleiden voor subsidie Maatschappelijk Werk:

- STMR

Websites

<http://begroting.tiel.nl/p28/subsidies> - Deelverordening gemeente Tiel

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Tiel/26953/26953_1.html -

Deelverordening Evenementen

http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Tiel/164721/164721_1.html -

Deelverordening Monumenten

www.nvrr.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

www.tiel.nl

Bijlage 2

Normenkader

Voor dit onderzoek is het normenkader geoperationaliseerd met een onderverdeling naar:

- A. Doeltreffendheid
- B. Doelmatigheid
- C. Rechtmatigheid

De onderzoeksvragen zijn gerangschikt per thema en hieraan zijn normen gekoppeld om te kunnen toetsen.

	Object van onderzoek	Thema	Vraag	Norm
Beleid	Kaders van de raad en het college	A	1a. Hoe ziet het door de gemeente Tiel vastgestelde subsidiebeleid er uit? Onderscheid naar subsidievormen, beleidsterreinen en -velden en gesubsidieerde instellingen en organisaties. 2a. Is het vastgestelde beleid resultaatgericht en evalueerbaar? 3b. Dragen de in de subsidiebeschikkingen opgenomen kaders, randvoorwaarden en vereisten bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de raad? 3e. In hoeverre draagt de gesubsidieerde instelling bij aan de doelstelling van de gemeente?	• Er is een heldere definitie opgenomen in de algemene subsidieverordening en/of deelverordeningen van de gemeente Tiel. • Doelen en maatschappelijke effecten zijn SMART geformuleerd en komen expliciet terug in de subsidiebeschikkingen. • In de algemene subsidieverordening en deelverordeningen is expliciet duidelijk gemaakt aan welke inhoudelijke gemeentelijke doelstellingen de subsidies bijdragen. In de P&C-documenten is in de programma's aangegeven hoe en welke gesubsidieerde instellingen een bijdrage leveren aan de realisatie van de doelstellingen.
		B	2b. Wat is de omvang van de totale subsidiestroom? 2c. Welke soorten subsidies kent de gemeente Tiel? 4d. In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen?	• In de algemene subsidieverordening en deelverordeningen zijn de soorten subsidies benoemd en is het doel per soort beschreven. • Er is in de P&C-documenten een overzicht opgenomen, waarin staat aan welke instellingen, welke bedragen worden verstrekt en welk doel bereikt moet worden en hoe sturing plaatsvindt.

	Object van onderzoek	Thema	Vraag	Norm
		C	3c. Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisaties verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?	- In de individuele beschikking per gesubsidieerde instelling is opgenomen welke regels van toepassing zijn, aan welk doel van de gemeente wordt bijgedragen, welke activiteiten worden ontplooid en wat het subsidiebedrag is (conform modelverordening VNG). - Subsidiebeschikkingen worden jaarlijks geëvalueerd en afgegeven.
Organisatie	Procedures	A.	3b. Dragen de in de subsidiebeschikkingen opgenomen kaders, randvoorwaarden en vereisten bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de raad?	- De gemeente Tiel heeft een expliciete beschrijving van de voorwaarden opgenomen in de beschikking. - De voorwaarden sluiten aan op de doelstellingen die de gemeente heeft vastgelegd in de algemene subsidieverordening en deelverordeningen.
		B.	3c. Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisatie verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten? 3d. Wat is de kwaliteit van de verantwoording van de gesubsidieerde instellingen aan de gemeente? 3f. Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad?	- De informatievoorziening is vastgelegd in processen en procedures en maakt onderdeel uit van de reguliere P&C-cyclus van de gemeente. - Gesubsidieerde instellingen worden actief betrokken bij de informatievoorziening. - Er is een duidelijke bevoegdheid- en verantwoordelijkheidsverdeling met de gesubsidieerde instellingen vastgelegd en deze afspraken worden actief gemonitord en opgestuurd.
		C.	3a. Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats? 3b. Dragen de in de subsidiebeschikkingen opgenomen kaders, randvoorwaarden en vereisten bij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de raad?	- Er is een expliciete aansluiting aanwezig tussen de subsidieverordening en het subsidiebeleid van de gemeente. Doelen vanuit het subsidiebeleid zijn doorvertaald in de subsidieverordening en deelverordeningen (operationalisering). - Er zijn spelregels opgesteld in het subsidiebeleid (beleidskader) en dit is doorvertaald in beleidsregels voor bijvoorbeeld sportinstellingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, et cetera (differentiatie naar sectoren).

	Object van onderzoek	Thema	Vraag	Norm
				• Er zijn concrete (meetbare en afdwingbare) afspraken gemaakt met de gesubsidieerde instellingen en deze zijn vastgelegd. • De gestelde kaders door raad en college voldoen aan de geldende werk- en regelgeving.
Uitvoering	Inzet van middelen	A.	4c. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen? 4d. In hoeverre is er sprake van een logische relatie tussen de prestaties, de effecten en de beschikbare middelen?	• De informatievoorziening is vastgelegd in processen en procedures en maakt onderdeel uit van de reguliere P&C-cyclus van de gemeente. • De gemeenteraad wordt periodiek op de hoogte gebracht van doelrealisatie en de bijdrage van gesubsidieerde instellingen. • Bij incidenten wordt de raad direct op de hoogte gebracht van de stand van zaken en zijn de mogelijkheden om bij te sturen in kaart gebracht.
		B.	3c. Op welke wijze leggen gesubsidieerde instellingen en organisatie verantwoording af over zowel de inzet van de verstrekte subsidie als de bereikte resultaten?	• Gesubsidieerde instellingen zijn actief betrokken bij de totstandkoming van het subsidiebeleid. • De wensen van de gemeenteraad bij het opstellen van het subsidiebeleid zijn geïnventariseerd en afgewogen bij het opstellen van het beleid.
		C.	3a. Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats?	• De procedures rondom subsidieverstrekking worden uitgevoerd conform de beschreven procedures in de algemene subsidieverordening en deelverordeningen. • De voortgang van de uitvoering wordt actief bewaakt. Bij afwijkingen ten opzichte van de gemaakte afspraken wordt bijgestuurd (tussentijdse wijzigingen). Dit wordt gecommuniceerd met het college. • De verstrekte middelen (=subsidie) zijn volledig aan het afgesproken doel besteed en er is duidelijk gemaakt hoe dit is gebeurd: koppeling doelen, met activiteiten, met middelen. • Er zijn geen subsidies die onterecht zijn verstrekt.

	Object van onderzoek	Thema	Vraag	Norm
Resultaten	Doelbereik	A.	4a. Wordt getoetst of de beoogde effecten bereikt zijn?	- In de P&C-documenten is duidelijk vastgelegd welke bijdrage de gesubsidieerde instellingen hebben gehad bij de doelrealisatie. - Gesubsidieerde instellingen rapporteren periodiek over de stand van zaken qua doelrealisatie en uitputting van het budget.
		B.	4b. Wordt hierover gerapporteerd aan de raad?	- De informatievoorziening is vastgelegd in processen en procedures en maakt onderdeel uit van de reguliere P&C-cyclus van de gemeente. - De gemeenteraad wordt periodiek op de hoogte gebracht van doelrealisatie en de bijdrage van gesubsidieerde instellingen. - Gesubsidieerde instellingen rapporteren periodiek over de stand van zaken qua doelrealisatie en uitputting van het budget.
		C.	3a. Hoe vindt het subsidiebeleid in de praktijk plaats?	- De procedures rondom subsidieverstrekking worden uitgevoerd conform de beschreven procedures. - De verstrekte middelen (=subsidie) zijn volledig aan het afgesproken doel besteed. - Er zijn geen subsidies die onterecht zijn verstrekt.
Evaluatie	Toetsing aan kaders	A.	3f. Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad? 4c. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?	- De individuele beschikkingen worden jaarlijks geëvalueerd op basis van doeltreffendheid (zijn de afgesproken doelen behaald?), doelmatigheid (in hoeverre is de subsidie opgegaan aan de afgesproken doelen?) en rechtmatigheid (zijn de procedures correct doorlopen?). - De uitkomsten van de evaluaties worden actief gebruikt om de individuele beschikkingen bij te stellen, alsmede de subsidieverordening, deelverordeningen en het subsidiebeleid. - De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluaties. - De gemeenteraad wordt via de P&C-cyclus

	Object van onderzoek	Thema	Vraag	Norm
				geïnformeerd over de uitgaven en het subsidiebudget in samenhang tot de gerealiseerde presentaties van de gesubsidieerde instellingen.
		B.	3f. Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad? 4c. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?	- De individuele beschikkingen worden jaarlijks geëvalueerd op basis van doeltreffendheid (zijn de afgesproken doelen behaald?), doelmatigheid (in hoeverre is de subsidie opgegaan aan de afgesproken doelen?) en rechtmatigheid (zijn de procedures correct doorlopen?). - De uitkomsten van de evaluaties worden actief gebruikt om de individuele beschikkingen bij te stellen, alsmede de subsidieverordening, deelverordeningen en het subsidiebeleid. - De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluaties. - De gemeenteraad wordt via de P&C-cyclus geïnformeerd over de uitgaven en het subsidiebudget in samenhang tot de gerealiseerde presentaties van de gesubsidieerde instellingen
		C.	3f. Vindt er bijsturing plaats indien blijkt dat de verlangde prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad? 4c. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?	- De individuele beschikkingen worden jaarlijks geëvalueerd op basis van doeltreffendheid (zijn de afgesproken doelen behaald?), doelmatigheid (in hoeverre is de subsidie opgegaan aan de afgesproken doelen?) en rechtmatigheid (zijn de procedures correct doorlopen?). - De uitkomsten van de evaluaties worden actief gebruikt om de individuele beschikkingen bij te stellen, alsmede de subsidieverordening, deelverordeningen en het subsidiebeleid. - De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluaties.

Bijlage 3

Casestudy

In deze bijlage zetten wij de casestudy uiteen. Zoals weergegeven in paragraaf 1.3 zijn er voor dit onderzoek drie cases geselecteerd:

- Cultuur – Stichting Vierstromenland
- Bibliotheekwerk – Stichting Openbare Bibliotheken Rivierenland
- Wmo – Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk werk Rivierenland (STMR)

De volgende criteria zijn gehanteerd voor het verkrijgen van een selectie (met voldoende variatie qua omvang van de subsidie, de vorm van de subsidie en de aard van de gesubsidieerde instelling):

- qua omvang van de subsidie een spreiding over de categorieën klein, middelgroot en groot;
- qua vorm van de subsidie een spreiding over de categorieën structureel en incidenteel;
- een spreiding van gesubsidieerde instellingen naar publieksbereik volgens de categorieën klein, middelgroot en groot;
- een aantal professionele (met beroepskrachten) en niet-professionele instellingen;
- een aantal instellingen uit het sociaal domein.

De casestudy is uitgevoerd aan de hand van een aantal vragen. Deze vragen zijn dusdanig gekozen, zodat duidelijk wordt wat de case precies inhoudt en dat er aansluiting aanwezig is ten opzichte van de onderzoeksvragen, zoals weergegeven in paragraaf 1.3. De volgende vragen zijn toegepast:

- Wat houdt de subsidie in?
- Welke activiteiten worden ontplooid in het kader van de subsidie?
- Op basis waarvan wordt de subsidie aangevraagd door de instelling?
- Op basis waarvan wordt de subsidie verstrekt of afgewezen door de gemeente?
- Is er een koppeling te maken met de gemeentelijke doelstellingen? In hoeverre is de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid te bepalen?
- Hoe is de informatievoorziening rondom het proces van aanvraag tot verstrekking vormgegeven?
- Wat is de omvang in euro's van de subsidie?

In bijgevoegd bestand '*Bijlage 3 Casestudy RKC Tiel.xls*' is de beschrijving opgenomen van de cases door middel van bovenstaand vragen. Deze resultaten zijn verwerkt in de bevindingen in dit onderzoek om verdieping op te realiseren.

Bijlage 4

Geïnterviewden voor het onderzoek

Nr.	Datum van het interview	Naam	Organisatie	Functie
1	16 maart 2017	De heer R. Kuipers	Gemeente Tiel	Concerncontroller
		Mevrouw I. Kleingeld		Administrateur Subsidies
2	16 maart 2017	De heer B. van Rump	Gemeente Tiel	Teammanager Kwaliteit & Controle en Bestuursondersteuning
3	16 maart 2016	De heer L. Verspuij	Gemeente Tiel	Wethouder gemeente Tiel. Portefeuillehouder: • Financiën, bedrijfsvoering (Personeel en Organisatie, ICT, Facilitair bedrijf, Dienstverlening) • Onderwijs, basiseducatie, kinderopvang, peuterspeelzalen • Sociaal cultureel werk • Milieu en duurzaamheid • Bouw- en woningtoezicht
4	21 april 2017	De heer G. De Gans	Stichting Openbare Bibliotheken Rivierenland	Manager Bedrijfsvoering
5	8 mei 2017	De heer M. Melissen	Gemeente Tiel	Wethouder gemeente Tiel. Portefeuillehouder: • Openbare werken, haven- en veerbedrijf, begraafplaatsen • Verkeer, vervoer en mobiliteit • Cultuur, evenementen, mediabeleid, RAR • Jeugdbeleid, jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg, CJG • Speelvoorzieningen en schoolmaatschappelijk werk • Coördinatie wijkgericht werken • Vastgoed
6	8 mei 2017	De heer M. Berisha	Gemeente Tiel	Projectleider Basis op Orde
7	11 mei 2017	De heer G. van Ingen	Stichting Vierstromenland	Bestuurslid Stichting Vierstromenland
8	1 juni 2017	Mevrouw B.H.M. Wiltenburg	Stichting Thuiszorg en Maatschappelijk werk Rivierenland	Projectmanager

9	20 juni 2017	Mevrouw I. Joustra Mevrouw C. Kreuk- Wildeman Mevrouw L. Sonneveldt Mevrouw J. Stoeten- Flach De heer M. Smits De heer A. Sijpkens	Gemeente Tiel	Raadsleden
10	22 juni 2017	De heer B. Gorter	Vallei Accountants	Accountant

Bijlage 5

Overzicht subsidies gemeente Tiel per programma/product en per instelling periode 2012 t/m 2015 (subsidieregister)

Bijgevoegd overzicht is het subsidieregister 2012 t/m 2015 van de gemeente Tiel – zie ook:
<https://raad.tiel.nl/regelgeving/Subsidieregister/Subsidieregister%20bestanden>

Bijlage 6

Stand van zaken verbetering subsidieproces

Op 20 maart 2017 heeft de werkgroep voor de verbetering van het subsidieproces een voortgangsrapportage uitgebracht met de huidige stand van zaken

De volgende acties zijn volledig afgerond:

- ASV 2005 is oud en is getoetst op juridische houdbaarheid. Actualisatie is gewenst.
- Aanstellen van nieuwe subsidiemedewerker, overdracht taken, onderzoek wat een subsidie is en wat een inkoop.
- Taken van ASV-behandelaar verder aanvullen.
- Sociaal Domein – Aanvraagformulieren, onderzoeken, aanpassen en implementeren op de website, proceseigenaarschap beleggen.
- Onderzoeken welke (deel)verordeningen zijn nog relevant en is hier goed beheer op toegepast?

De volgende acties zijn deels afgerond en dienen in de loop van 2017 (tot augustus) afgerond te zijn:

- Proceseigenaarschap beleggen. Een aanspreekpunt over subsidies (account). Procestaken beschrijven, accorderen en borgen.
- Onderzoeken: Is er voor alle soorten subsidies een aanvraagformulier te vinden op de site/Mycorsa?
- Formulier(en) updaten, verrijken en voorbereiden voor het webteam.
- Subsidie website optimaliseren.
- Applicatie koppelingen realiseren/optimaliseren. Zaakgericht werken. Alle subsidies inzichtelijk en beheersbaar maken in MyCorsa.
- Dashboard maken.
- Onderzoeken of de standaardisering van dossierindeling mogelijk is.
- Implementeren.
- Standaard dossiervorming en checklist.
- Onvolledigheid van dossiers.

De volgende actie staat nog open:

- De aanpassing van het subsidiebeleid. Hiermee wordt gewacht op de uitkomsten van het onderzoek van de Rekenkamercommissie.



BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

