



Rekenkamer Vlissingen

Helpt het subsidiebeleid om de doelen te bereiken?



Auteurs : ir. S.M. Hoven en mr. W.K. Fonteine
Datum : 1 mei 2019
Versie : Definitief rapport na wederhoor

Afkortingenlijst

ASV	= Algemene Subsidieverordening
Awb	= Algemene wet bestuursrecht
BBV	= Besluit Begroting en Verantwoording
DIV	= Documentaire Informatievoorziening (post- en archiefzaken)
GR	= Gemeenschappelijke Regeling
IC	= Interne Controle
RIB	= Raadsinformatiebrief
ROAT	= Reach Out And Touch

Inhoud

INHOUD	3
1 INLEIDING	5
1.1 INLEIDING	5
1.1.1 <i>Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad</i>	5
1.2 AANLEIDING	6
1.3 REIKWIJDTE ONDERZOEK EN ONDERZOEKSVRAGEN	6
1.4 METHODE VAN ONDERZOEK	7
1.5 NORMENKADER	7
2 SAMENVATTING	9
3 KADERS VAN SUBSIDIEVERLENING	10
3.1 JURIDISCH KADER	10
3.1.1 <i>Algemene Subsidieverordening (ASV)</i>	10
3.1.2 <i>Kadernota</i>	11
3.1.3 <i>Beleidsregels</i>	11
3.1.4 <i>Programmabegroting</i>	12
3.1.5 <i>Subsidieprogramma</i>	12
3.1.6 <i>Subsidieplafonds</i>	13
3.1.7 <i>Evaluatie van verstrekte subsidies</i>	13
3.1.8 <i>Herijking subsidiebeleid</i>	13
3.2 VORMEN VAN SUBSIDIE EN DE DAARBIJ BEHORENDE VERPLICHTINGEN	14
3.2.1 <i>Subsidievaststelling</i>	15
3.3 SUBSIDIE OF INKOOP?	15
4 BEVINDINGEN	17
4.1 HOE IS DE GEMEENTELIJK ORGANISATIE INGERICHT?	17
4.1.1 <i>Werkwijze</i>	17
4.1.2 <i>Verbetertraject</i>	17
4.2 BELEIDSREGELS	18
4.2.1 <i>Verseon</i>	18
4.2.2 <i>Rapportage</i>	18
4.2.3 <i>Omvang van de subsidieverlening</i>	19
4.3 BEOORDEELDE SUBSIDIEDOSSIER	20
4.3.1 <i>Stichting ROAT</i>	20
4.3.2 <i>Odensehuis</i>	21
4.3.3 <i>Evenementensubsidies</i>	22
4.4 SUBSIDIES BUITEN HET SUBSIDIEPROGRAMMA	23
4.5 CONTROLES	23
4.5.1 <i>Interne controle</i>	23
4.5.2 <i>Controle door externe accountant</i>	23
5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	25
5.1 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN	25

5.2	AANBEVELINGEN	28
6	NAWOORD & WEDERHOOR	31
6.1	NAWOORD.....	31
6.2	WEDERHOOR.....	32
	BIJLAGE I: ORGANOGRAM GEMEENTE VLISSINGEN	44
	BIJLAGE II: SUBSIDIEPROCES.....	45
	BIJLAGE III: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	46

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Subsidieverlening is voor de gemeente Vlissingen een belangrijk instrument om beleidsdoelen te realiseren.

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

Gelet op het maatschappelijk belang van subsidies heeft de rekenkamer Vlissingen onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijk subsidiebeleid.

Onze onderzoeksresultaten treft u aan in dit rapport. Wij verwachten met dit rapport een impuls te kunnen geven aan de herijking van het subsidiebeleid en handvatten te geven voor de herijking.

1.1.1 Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad

Het onderzoek richt zich op het subsidiebeleid van de gemeente Vlissingen. Vanuit de wetgever worden hieraan eisen gesteld door middel van wettelijke kaders in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). 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 Vlissingen heeft de kaders doorvertaald in de Algemene Subsidieverordening (ASV) en de kadernota subsidiebeleid. Ook zijn er nog deelverordeningen op specifieke onderwerpen. Dit tezamen vormt het juridische kader van subsidies.

Subsidies zijn belangrijk voor het realiseren van o.a. maatschappelijke doelen en daarom is de rol van de gemeenteraad belangrijk als kadersteller, volksvertegenwoordiger en controleur van de verstrekte subsidies.

Voor gemeenteraadsleden is dit onderwerp van belang omdat:

- a. Het betrekking heeft op de *volksvertegenwoordigende* rol:
 - In hoeverre faciliteren we initiatieven in de samenleving en creëren we participatie?
- b. Het betrekking heeft op de *kaderstellende* rol:
 - Wat willen we bereiken?
 - Wat gaan we daarvoor (laten) doen?
 - Wat mag dat kosten?

- c. 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. In het verleden werden subsidies vooral verstrekt op basis van vertrouwen en waardering. De gesubsidieerde instellingen kregen een bepaald bedrag en mochten daar wat goeds mee doen. Steeds sterker zien we dat bij gesubsidieerde instellingen de eis wordt neergelegd om verantwoording af te leggen over de ingezette gelden in termen van doeltreffendheid en doelmatigheid. Hierdoor ontstaat een vergelijking tussen het instrument subsidies en het instrument 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 burgers en stimuleren en faciliteren het particulier initiatief. Daarbij ontstaan andere vormen van bekostigen (crowd funding, fondsfinanciering, maatschappelijk ondernemerschap, et cetera) met als gevolg dat de rol van de overheid anders wordt ten gunste van de samenleving. In dit licht dient dit rapport gelezen te worden.

In dit inleidende hoofdstuk gaan we in op de aanleiding, de onderzoeksvragen, de reikwijdte en de methode van onderzoek en het normenkader. Daarna geven we een samenvattende conclusie, waarna we afzonderlijk ingaan op de kaders van subsidieverlening, onze bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen en de aanbevelingen van het onderzoek.

1.2 Aanleiding

Waarom dit onderzoek?

- ◆ Het onderwerp ‘subsidies’ is door meerdere fracties genoemd en/of voorgedragen.
- ◆ Wij hebben in 2011 al een onderzoek naar het subsidiebeleid uitgevoerd.¹ De vraag is wat er met de resultaten is gedaan.

1.3 Reikwijdte onderzoek en onderzoeksvragen

In dit onderzoek is de centrale onderzoeksvraag: ***‘Helpt het subsidiebeleid om de doelen te bereiken’?***

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal ook antwoord worden gegeven op de volgende deelvragen:

1. Worden de gestelde kaders toegepast?
2. Sluiten de verstrekte subsidies aan bij het subsidiebeleid?

¹ Rekenkamercommissie Vlissingen; Rapport: Koers op beleidsgestuurde subsidies, 11 november 2011

3. Wordt het beschikbaar gestelde (jaarlijkse) subsidiebedrag verstrekt?
4. Op welke wijze vindt communicatie naar de inwoners plaats over de subsidiemogelijkheden?
5. Wanneer en op welke wijze wordt de Raad geïnformeerd?

Daarnaast gaan we na in hoeverre de aanbevelingen uit ons eerder onderzoek in 2011, die destijds door de raad zijn overgenomen, zijn uitgevoerd.

Bij dit onderzoek is geen aandacht geschonken aan de zakelijkheid van de bedragen die tussen de gemeente en subsidieontvangers zijn overeengekomen voor door de gemeente beschikbaar stellen van accommodaties en/of andere zaken. Wanneer het geen marktconforme prijs is zou er sprake kunnen zijn van een (verkapte) vorm van subsidie. Verder is ook geen aandacht geschonken aan de (interne) uren die door afdelingen van de gemeente aan een subsidieontvanger zijn besteed.

Dit onderzoek heeft geen betrekking op subsidiemogelijkheden waarvoor de gemeente in aanmerking kan komen.

1.4 Methode van onderzoek

Het onderzoek bestond uit de volgende stappen:

1. Oriëntatie. In deze fase hebben we met de contactpersoon van de gemeente afgestemd welke stukken we willen inzien en met hem gesprekken gevoerd over de onderzoeksvragen.
2. Literatuurstudie. Wij hebben kennis genomen van alle voor het onderzoek relevante stukken.
3. Gesprekken en interviews. Met enkele personen, die nauw zijn betrokken bij dit onderwerp hebben wij interviews gehouden. Van deze interviews is een verslag gemaakt, dat ter accordering aan de geïnterviewden is voorgelegd. Het overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in de bijlagen.
4. Schrijven van het concept onderzoeksrapport dat voor wederhoor is voorgelegd aan het college. Op de ontvangen reactie op het conceptrapport hebben wij een nawoord geschreven.
5. Het definitieve rapport is aangeboden aan de gemeenteraad.

1.5 Normenkader

In de beoordeling van dit onderzoek hanteren wij een zogeheten normenkader. Het normenkader is bepalend (sturend) voor de uitvoering van het onderzoek. Aan de hand van het normenkader moet een oordeel gegeven kunnen worden over de aangetroffen praktijk.

Wij kijken daarbij veel naar de trits: opzet, bestaan en werking. Hoe is het opgezet? Is dat doorgevoerd in de organisatie (bijvoorbeeld in werkprocessen en procedures)? En handelt men daar ook naar?

Afwijking van het normenkader betekent niet meteen dat het niet goed zit. De gemeente kan een alternatieve manier gevonden hebben om de zaken te regelen die ook goed werkt. In de hieronder volgende paragrafen wordt telkens kort de norm herhaald, waarna de aangetroffen situatie wordt beschreven.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn de antwoorden op de vragen uit dit normenkader verwerkt.

Aspect	Norm	T.b.v. onderzoeksvraag
Kaders	Er zijn kaders: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Er is een actuele subsidieverordening. ◆ De raad heeft kaders gesteld, bijvoorbeeld door een vastgestelde kadernota. 	1
	De kaders zijn in de organisatie bekend.	1,2
	Er wordt gehandeld volgens de kaders.	1,2
	Er is een koppeling tussen beleid en subsidieverstrekking gemaakt. Welke beleidsdoelen worden gediend met een subsidie?	1
Financieel	De raad heeft een budget/plafond vastgesteld dat aan subsidies mag worden uitgekeerd.	1,2,3
	De verstrekte subsidies blijven binnen de door de raad gestelde kaders. Er wordt niet teveel uitgekeerd.	3
	Subsidies worden rechtmatig verstrekt.	2,3
Informatie	Inwoners kunnen informatie over subsidieverstrekking eenvoudig vinden en toepassen.	4
	De raad heeft aangegeven in welke vorm en met welke frequentie zij wil worden geïnformeerd aangaande subsidies.	5
	Het college stuurt regelmatig rapportages aangaande subsidies en het subsidiebeleid naar de raad. De rapportages voldoen aan de door de raad geuite informatiebehoefte.	5

2 Samenvatting

Het algemene beeld ten aanzien van subsidies in Vlissingen is dat de hoofdmoot in het jaarlijkse subsidieprogramma is opgenomen. Subsidies die buitenom het subsidieprogramma worden verstrekt zijn minder inzichtelijk. Voor deze subsidies wordt veelal de subsidiemodule binnen Verseon dan ook niet gehanteerd.

In het jaarlijkse subsidieprogramma is niet opgenomen welke prestaties een subsidieontvanger dient te verrichten om voor de ontvangen subsidie in aanmerking te komen. Een jaarlijks overzicht van de daadwerkelijk uitbetaalde subsidiebedragen is niet aanwezig. De vraag is dan ook of de gemeenteraad goed kan sturen op subsidies. De focus lijkt (ook bij de raad) vooral te liggen op de financiën en minder op het bereiken van de gewenste maatschappelijke effecten, terwijl daar naar onze mening de aandacht naar zou moeten uitgaan.

Er is een Algemene Subsidie Verordening die in 2018 is geactualiseerd en welke op hoofdlijnen wordt nageleefd. De kadernota uit 2008 is niet aangepast/geactualiseerd. Ook de beleidsregels, die op de website van de gemeente subsidieregels worden genoemd, dienen nog in overeenstemming met de ASV 2018 te worden gebracht.

Voordat dit gaat plaatsvinden bevelen wij aan om eerst kritisch de maatschappelijke doelen/effecten (outcome) voor de subsidieontvangers vast te stellen en hierbij de raad actief te betrekken. Zodra hier duidelijkheid over bestaat bevelen wij aan om dan de regelgeving hierop aan te passen.

Tijdens ons onderzoek bleek dat er intern een opdracht is verstrekt om het proces te verbeteren en te vereenvoudigen. De aanleiding voor de opdracht is de werkdruk en de (onder)bezetting bij de subsidie-adviseurs. Men bouwt daarbij voort op een eerder in gang gezet intern onderzoek waarbij ook de opdracht was om te beoordelen hoeveel (extra) formatie nodig is om de werkdruk te verminderen. In september 2018 is door de directie akkoord gegaan met het verzoek van de huidige projectleider/analist om de opdracht te verbreden.

De verantwoordelijke wethouder heeft inmiddels de portefeuillehouders verzocht om voor 1 juli 2019 aan te geven welke (beleids)doelen er worden gediend met een bepaalde subsidie.

Onze aanbevelingen kunnen de kapstok zijn om het interne onderzoek en de verbetering/herijking van het subsidiebeleid verder vorm te geven.

De raad dient nu, om de verbetering/herijking succesvol te laten worden, duidelijk haar kaders aan te geven.

Hoewel wij natuurlijk ons totale rapport het lezen waard vinden, hebben we ook oog voor de overdaad aan gegevens die u dagelijks bereikt. Daarom raden wij de lezer met weinig tijd aan om in ieder geval hoofdstuk 5, conclusies en aanbevelingen, te lezen.

3 Kaders van subsidieverlening

3.1 Juridisch kader

De bevoegdheid om als gemeente subsidies toe te kennen is gebaseerd op een algemene wettelijke regeling, namelijk de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hoofdstuk 4 titel 4.2 van deze wet kent algemene inleidende en meer specifieke bepalingen over subsidies en de verstrekking en verantwoording daarvan.

De definitie van het begrip subsidie is in de Awb opgenomen:

“Onder subsidie wordt verstaan: 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” (artikel 4:21 lid 1).

3.1.1 Algemene Subsidieverordening (ASV)

“Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt” (Awb artikel 4:23 lid 1).

Het college van burgemeester en wethouders mag volgens bovenstaand artikel pas subsidies verstrekken als daar een wettelijke grondslag voor bestaat. In artikel 2, lid 2 van de ASV 2018 is opgenomen dat ten aanzien van subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is het college kan bepalen dat de ASV 2018 geheel of gedeeltelijk van toepassing is.

De gemeente Vlissingen voldoet aan de eis van het wettelijk voorschrift met de Algemene Subsidieverordening Vlissingen 2018. Burgemeester en wethouders zijn belast met de uitvoering van het subsidiebeleid en verlenen de (meer)jaarlijkse beschikkingen en verstrekkingen. De ASV van Vlissingen is gebaseerd op de modelverordening van de VNG.

De ASV is op 31 mei 2018 door de gemeenteraad vastgesteld waarbij de ASV 2012 is ingetrokken. De ASV 2018 is op 27 juli 2018 gepubliceerd. Volgens artikel 21 van de ASV 2018 dient op alle subsidieaanvragen die zijn ingediend vóór 28 juli 2018 de ASV 2012 te worden toegepast. *Dit impliceert dat op alle structurele subsidieaanvragen 2019 nog de ASV 2012 van toepassing is, aangezien de aanvragen voor 1 juni 2018 ingediend moeten worden.*

In de ASV is de subsidieverstrekking op hoofdlijnen uitgewerkt en worden enkele aanvullingen op de subsidieregelgeving van de Awb gedaan. De ASV biedt onder meer regels ten aanzien van:

- ♦ De subsidieverstrekking (onder andere wie beslist, aan wie wordt subsidie verstrekt, termijn voor verstrekking);
- ♦ Beperkingen op de subsidieverstrekking (bijvoorbeeld subsidieplafond, weigerings- en intrekingsgronden en begrotingsvoorbehoud);
- ♦ Vereisten aan de subsidieontvanger (financieel onderbouwd verantwoord wat met subsidie gedaan is);

- ♦ Zowel de Awb als de ASV laten het gemeentebestuur nog veel vrijheid, zie bijvoorbeeld de vele bepalingen waarin staat “het college kan”.

Volgens artikel 1, letter l, juncto artikel 3, lid 1 van de ASV is ter uitvoering van de ASV het college bevoegd nadere regels (subsidieregeling genoemd) vast te stellen. In lid 2 wordt onder andere bepaald op welke beleidsterreinen de regeling betrekking heeft en welke activiteiten voor subsidieverstrekking in aanmerking komen, alsmede overige voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om in aanmerking te komen voor een subsidie.

De nadere beleidsregels (subsidieregeling, zie ook par. 3.1.3) die tijdens ons onderzoek worden gehanteerd zijn van juni 2017 en gebaseerd op de ASV 2012.

3.1.2 Kadernota

Jaarlijks wordt door de raad een kadernota vastgesteld. Hiermee geeft de raad kaders aan het college om een Programmabegroting op te stellen. Gezien de verkiezingen, het hieruit volgende coalitieakkoord en het te verwachten artikel 12-rapport heeft de raad voor het begrotingsjaar 2019 geen kadernota vastgesteld.²

In mei 2008 is de Nota Subsidiebeleid 2008 (“Koers op open water”) door de raad vastgesteld. Samen met de nieuwe ASV van destijds bestond er nu zowel een overkoepelend inhoudelijk beleidskader als een juridisch kader, om te komen tot een meer doeltreffende en transparante verstrekking van subsidies.

Bij de herziening van de ASV in 2018 is deze nota niet herzien. Opvallend is dat er in de gerelateerde documenten zoals de ASV, de beleidsregels, programmabegroting enz. niet aan dit kader wordt gerefereerd. Navraag bij de griffie leert dat de nota nooit is herzien of ingetrokken.

3.1.3 Beleidsregels

De beleidsregels vormen de uitwerking van de beleidsdoelen die men wil realiseren met de subsidie. Op de website van de gemeente worden ze subsidieregels genoemd. Er zijn 28 beleidsregels die in juni 2017 door het college zijn vastgesteld.

Middels het instrument van de beleidsregels worden beleid en subsidieverstrekking aan elkaar gekoppeld.

In het subsidieprogramma is te zien welke subsidies onder welk programma uit de programmabegroting vallen. De indeling is niet altijd even doorgrondelijk en soms arbitrair. Zo valt de subsidie aan het dierenasiel onder programma 7 (Veiligheid) en valt de subsidie aan vogelopvang De Mikke onder programma 6 (Gebruik openbare ruimte).

In de beleidsregels wordt niet expliciet verwezen naar de relevante beleidsnota’s.

De beleidsregels zijn vooral geformuleerd in termen van uit te voeren activiteiten en niet zozeer in termen van te bereiken maatschappelijke effecten.

Een voorbeeld is beleidsregel 13 die o.a. ziet op de subsidie aan het MuZEEum. Daarin worden eisen gesteld aan hoe vaak het museum open is. Over bezoekersaantallen of andere effecten wordt niet gerept. Overigens is dit in lijn met het beleid, dat stelt: “Dit

² Proces kadernota 2019, Registratienummer nota 1013902, besluitenraad 5 juli 2018

houdt in dat het openhouden van het MuZEEum en het tentoonstellen van de huidige collectie de ambitie is voor de komende jaren.”³

Een ander voorbeeld is beleidsregel 18, die gaat over armoedebeleid en vakanties voor minima. De basis hiervoor ligt naar verwachting in de beleidsnota waarin het armoedebeleid vastligt, het Beleidsplan Armoedebeleid Walcheren. Daarin wordt een aantal doelstellingen genoemd dat niet heel SMART is. In de beleidsregel wordt onderscheid gemaakt tussen armoedebeleid en vakanties voor minima. Als doelstelling armoedebeleid meldt men hier “Het stimuleren van initiatieven gericht op de doelgroep minima.” De beleidsregel is zodanig geformuleerd dat velerlei activiteiten in aanmerking komen voor subsidiëring.

Nadere bestudering leert dat de beleidsregels nog niet zijn aangepast aan de ASV 2018. In de loop van dit onderzoek is gebleken dat het college overweegt de ASV aan te passen. Ook nut en noodzaak van de diverse subsidies wordt door het college tegen het licht gehouden. Pas daarna zullen de beleidsregels worden aangepast.

3.1.4 Programmabegroting

Nadat de Programmabegroting (2019 - 2022), die in november 2018 is vastgesteld, zijn op 13 december 2018 de (jaarlijkse) subsidieplafonds en het subsidieprogramma aan de raad via een RIB aangeboden. Het college stelt de subsidieplafonds vast, in lijn met art. 5 ASV 2018.

Waarom deze volgorde is gekozen, is niet helder gemaakt. Immers, de subsidieplafonds zijn onderdeel van de begroting maar zijn echter niet bekend bij de raadsleden op het moment dat de programmabegroting vastgesteld dient te worden.

In de programmabegroting is per programma aangegeven welke maatschappelijke effecten men wil bereiken en op welke bronnen (bijvoorbeeld beleidsnota's) dat is gebaseerd. Het SMART-gehalte van de genoemde indicatoren wisselt sterk. Een voorbeeld: op pagina 40 van de Programmabegroting 2019-2022 staat als gewenst effect vermeld dat “Ouders die het nodig hebben krijgen opvoedondersteuning”. Een doelstelling ontbreekt, evenals inzicht in eerdere resultaten. Wel wordt vermeld dat er subsidies worden gegeven aan 2 organisaties (GGD, Humanitas) die aan dit effect werken. Op meer plaatsen in de programmabegroting wordt vermeld dat subsidie als instrument wordt ingezet. Bedragen worden echter niet vermeld.

3.1.5 Subsidieprogramma

In het subsidieprogramma zijn de maximaal te verlenen bedragen per organisatie opgenomen. Er wordt verder niet ingegaan op de beleidsinhoudelijk kaders en de koppeling tussen subsidiebudgetten en de gewenste doelstellingen (maatschappelijke effecten die men wil bereiken).

De prestatieafspraken per organisatie, anders dan die in de beleidsregels zijn opgenomen, zijn niet bekend gemaakt bij de raadsleden.

Doorgaans wordt jaarlijks, in de maand november, middels een raadsinformatiebrief het subsidieprogramma voor het komende kalenderjaar aan de raad aangeboden. In dit

³ Bron: deelnota's cultuur 2012-2016, hoofdstuk 3.

programma zijn uitsluitend de subsidieplafonds per subsidieontvanger vermeld. Het subsidieprogramma is gebaseerd op de eerder in het jaar, door de raad, vastgestelde programmabegroting. De subsidieplafonds geven het maximaal te verstrekken subsidiebedrag per subsidieontvanger aan. De daadwerkelijk verleende subsidies kunnen lager zijn. In het subsidieprogramma is niet opgenomen welke prestaties een subsidieontvanger dient te verrichten om voor de te ontvangen subsidie in aanmerking te kunnen komen.

De prestaties zijn wel (gedeeltelijk) opgenomen in de beleidsregels.

3.1.6 Subsidieplafonds

Voor de structurele subsidieontvangers zijn subsidieplafonds vastgesteld. Deze zijn in veel gevallen gebaseerd op historie en indexatie en niet op inhoudelijke beleidskeuzes, doelstellingen en te bereiken maatschappelijke effecten.

Uit de ontvangen overzichten blijkt dat de jaarlijks verstrekte subsidiebedragen beneden het subsidieplafond blijven.

Op de website van de gemeente Vlissingen staan op 7 februari 2019 nog niet de subsidieregels 2019 en niet het subsidieplafond voor 2019 (alleen voor 2018).

3.1.7 Evaluatie van verstrekte subsidies

Ingevolge artikel 4.24 Awb dient, indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd te worden over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het spreekt vanzelf, dat een dergelijk verslag ook als beleidsinstrument kan worden gebruikt en een belangrijk controlemiddel voor de raad is.

Artikel 20 ASV stelt dat eenmaal per vier jaar er een evaluatie plaatsvindt, waarbij wordt gekeken naar de effecten en doeltreffendheid van subsidieverstrekingen in de praktijk. Het ligt in de rede dat bij het periodiek vaststellen van de beleidsregels en de programmabegroting de bevindingen uit de evaluatie worden betrokken.

Sinds het vorige rekenkameronderzoek in 2011 heeft geen evaluatie plaatsgevonden met betrekking tot een subsidieontvanger. Ook heeft er geen onderzoek op grond van artikel 213a gemeentewet (doelmatigheid en de doeltreffendheid van door het college gevoerde bestuur) plaatsgevonden met betrekking tot het subsidiebeleid.

3.1.8 Herijking subsidiebeleid

De gemeente Vlissingen is reeds enige tijd bezig haar subsidiebeleid te herzien. De gemeenteraad is hierover in mei 2017 geïnformeerd.⁴

Financieel gezien zijn er de afgelopen jaren reeds substantiële bezuinigingen doorgevoerd. Verder is in het kader van de artikel 12-status van de gemeente kritisch gekeken naar de subsidies. Het rapport van de artikel 12-inspecteur meldt: "Bij een aantal subsidieverstrekingen is het niet duidelijk of deze bijdragen aan de huidige beleidsdoelstellingen. Onderzocht is daarom of het mogelijk is een aantal subsidies

⁴ Herijking subsidiebeleid, ons kenmerk 746177/749894

gedeeltelijk of volledig stop te zetten en nieuwe aanvragen langs een nieuwe ‘meetlat’ te leggen waarbij beoordeeld wordt wat de effectiviteit is van de subsidieverstrekking”.⁵

Medio 2018 is een projectleider aangewezen om het eerder in gang gezette onderzoek naar de efficiëntie van het werkproces subsidieverlening voort te zetten.

3.2 Vormen van subsidie en de daarbij behorende verplichtingen

In de ASV 2018 komen de vormen van subsidies, zoals die in de ASV 2012 waren opgenomen⁶ niet meer voor. Volgens de gegevens op de website van de gemeente bestaan er de volgende twee soorten subsidies:

- ◆ *Jaarsubsidies.*
Dit is een verzamelterm voor subsidies die per kalenderjaar worden verstrekt. De jaarsubsidie vervangt de structurele, budget- en waarderingssubsidie. Een aanvraag voor een jaarsubsidie moet uiterlijk 1 juni (van het jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de subsidie bedoeld is) ingediend worden;
- ◆ *Incidentele subsidies.*
Deze subsidie wordt in beginsel eenmalig toegekend. Een aanvraag voor een incidentele activiteit moet 12 weken voorafgaand aan de activiteit ingediend worden (met uitzondering van kleinschalige sportactiviteiten).

Incidentele subsidies kent men in de volgende categorieën:

- ◆ Investeringsubsidie (beleidsregel 28); Een eenmalige subsidie, bedoeld ter ondersteuning van organisaties die grote(re) investeringen moeten plegen voor de voortgang van hun maatschappelijke activiteiten) bedraagt maximaal € 10.000 per aanvraag en voor sportverenigingen maximaal € 50.000 per aanvraag.
- ◆ Incidentele Subsidie Aanjaagfonds Cultuur (beleidsregel 24); Het aanjaagfonds cultuur is gestart met € 25.000 en bouwt in 4 jaar (2016-2019) op tot € 100.000.
- ◆ Incidentele subsidie voor sportactiviteiten (beleidsregel 23);
- ◆ Incidentele subsidie voor kleinschalige sportactiviteiten;
- ◆ Incidentele subsidie voor activiteiten rond de Slag om de Schelde;
- ◆ Incidentele subsidie voor Gezond In De Stad (GIDS).

De ASV maakt melding van incidentele subsidies, investeringsubsidies en jaarsubsidies. Dit is in lijn met het op de website vermelde.

Door bezuinigingen is het totaalbedrag dat de gemeente aan subsidies uitgeeft de laatste jaren flink verminderd. Subsidies op kunst en cultuur zijn nagenoeg geheel verdwenen.

Men kent naast de reeds genoemde subsidies nog het Festivalfonds in 2019 van € 200.000 per jaar. Tezamen met het Aanjaagfonds cultuur is er jaarlijks € 300.000 aan subsidies beschikbaar voor de cultuursector. Door een raadsfractie⁷ zijn in januari 2018 artikel 34-vragen gesteld om een cultuurfonds via Crowdfunding in te stellen. Door het college is hier op 7 februari 2018 onder andere op gereageerd: “Er is een onderzoek

⁵ Artikel 12-rapport Vlissingen 2017-2018, blz. 66

⁶ Artikel 10 (ASV 2012); waarderings-, structurele activiteiten-, budgetsubsidies

⁷ Fractie LPV, 18-01-2018, kenmerk 824360/825285

gestart naar de mogelijkheden en de benodigde instrumenten van subsidieverlening in de breedste zin van het woord, waar crowdfunding een onderdeel van is. Uw suggestie is in dit onderzoek opgenomen. Wij verwachten dat het onderzoek afgerond is in het derde kwart van dit jaar”.

Wij hebben vastgesteld dat het onderzoek nog niet is opgeleverd en dat er geen duidelijkheid bestaat wanneer oplevering zal plaatsvinden. Ook hebben wij vastgesteld dat door de raad geen vragen hieromtrent zijn gesteld.

3.2.1 Subsidievaststelling

In artikel 18 van de ASV 2018 worden de subsidies, financieel gezien, in de volgende drie groepen ingedeeld:

- ◆ *Subsidies tot € 10.000.*
Hierbij dient de subsidieontvanger aan te tonen dat de activiteiten hebben plaatsgevonden en legt hij rekening en verantwoording af over de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten.
- ◆ *Subsidies tussen € 10.000 en € 200.000.*
Hierbij dient overgelegd te worden een financieel verslag en een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en in hoeverre de aangegeven doelen zijn gerealiseerd.
- ◆ *Subsidies vanaf € 200.000.*
Hierbij dient men een financieel verslag, een controleverklaring en een inhoudelijk verslag te overleggen. Het bedrag van € 200.000 voor de controleverklaring is bepaald aan de hand van de materialiteit van de gemeentelijke jaarrekening. In de ASV 2018 is voor verleende subsidies van € 25.000 tot € 200.000 het overleggen van een beoordelingsverklaring van een accountant komen te vervallen. Uit het inhoudelijk verslag moet blijken dat de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en in hoeverre de aangegeven doelen zijn gerealiseerd.

Een accountant zal op basis van de uitkomsten van zijn controle zijn oordeel omtrent de getrouwheid van de jaarrekening geven. Hij heeft hierbij de mogelijkheid om één van de volgende vier soorten controleverklaringen af te geven:

1. Een goedkeurende accountantsverklaring
2. Een accountantsverklaring met beperking
3. Een accountantsverklaring met oordeelonthouding
4. Een afkeurende accountantsverklaring

In artikel 18, lid 3 van de ASV is opgenomen dat een controleverklaring dient te worden overgelegd zonder dat wordt aangegeven welke verklaring vereist is.

3.3 Subsidie of inkoop?

Omdat aan ontvangers van subsidies voorwaarden worden gesteld, is het zaak hier zorgvuldig mee om te gaan. Een prestatie die de gemeente van de ontvanger verwacht, zou immers ook via inkoop kunnen worden verkregen. Niet in alle gevallen is klip en klaar of het nu subsidie of inkoop betreft.

Bij twijfelgevallen is er overleg tussen de inkoopadviseur, subsidieadviseur en beleidsmedewerker of het subsidie (of inkoop) is. Wat onder inkoop valt en wat onder subsidies is namelijk niet altijd duidelijk.

Deze afweging is van belang omdat subsidie en inkoop onder verschillende wet- en regelgeving vallen. Daarnaast is er altijd het risico op staatssteun en/of oneerlijke concurrentie. De inkoopadviseur redeneert vanuit de aanbestedingswet of het een opdracht (inkoop) of subsidie betreft.

Uit de brief aan de gemeenteraad op 18 september 2017⁸ naar aanleiding van de vraag of een subsidierelatie boven € 750.000 is toegestaan in verband met de Europese aanbestedingsregels is door het college aangegeven dat de hoogte van het subsidiebedrag niet leidend is voor aanbesteding. Het gaat er om of de werkzaamheden waar de middelen voor verstrekt worden behoren tot de wettelijke taak van de gemeente. Bij een wettelijke taak dient er aanbesteed te worden.

⁸ Beantwoording raadvraag AR 15-12-2016; ons kenmerk 780651/783514

4 Bevindingen

4.1 Hoe is de gemeentelijk organisatie ingericht?

De gemeente Vlissingen is in drie directies onderverdeeld. In bijlage I is het organogram opgenomen.

4.1.1 Werkwijze

De aanvragen komen bij de subsidieadviseurs van het team Publiekszaken en Subsidies, directie Dienstverlening, binnen. De subsidieadviseur is de proceseigenaar. Er zijn ongeveer 15 beleidsmedewerkers. Het zaakstelsel is Verseon. Aanvragen komen via post/e-mail en worden ingeboekt door post- en archiefzaken (DIV). De subsidieadviseurs toetsen de aanvragen op rechtmatigheid en vragen aan de beleidsmedewerkers (klantmanagers) of de activiteiten van de aanvrager passen in het beleid. In het stelsel wordt als behandelaar de subsidieadviseur vermeld. De verleningsbeslissingen worden opgesteld door de subsidieadviseurs. Daarin wordt tekst opgenomen over de prestatie-eisen die door de beleidsmedewerkers is aangeleverd. Vervolgens worden de beslissingen door de subsidieadviseurs ter accordering aangeleverd aan de teamleider Publiekszaken en Subsidies, waarna de beslissing wordt verzonden.

Moet een subsidie worden afgewezen, dan maakt de subsidieadviseur in overleg met de beleidsmedewerker een B&W-nota, omdat afwijzingen niet zijn gemandateerd.

De subsidieadviseurs toetsen de aanvragen op rechtmatigheid en vragen aan de beleidsmedewerkers (klantmanagers) of de activiteiten van de aanvrager passen in het beleid. De beleidsmedewerker toetst op doelmatigheid. De subsidiebeslissingen worden, voor zover er sprake is van toewijzing, door de teamleider Publiekszaken en subsidies ondertekend. De subsidiebeslissing in kader van OAB worden ondertekend door de teamleider Sociaal.

4.1.2 Verbetertraject

Tijdens het onderzoek bleek dat er intern een opdracht is verstrekt om het proces te verbeteren en te vereenvoudigen. De aanleiding voor de opdracht is de werkdruk en de (onder)bezetting bij de subsidie-adviseurs. Men bouwt daarbij voort op een eerder in gang gezet (intern) onderzoek waarbij ook de opdracht was om te beoordelen hoeveel (extra) formatie nodig is om de werkdruk te verminderen. In september 2018 is door de directie akkoord gegaan met het verzoek van de huidige projectleider/analist om de opdracht te verbreden.

De belangrijkste issues die spelen zijn:

- ◆ De werkdruk, niet alleen van de subsidieadviseurs, maar ook van de beleidsmedewerkers; deze is verergerd door vertrek van adviseurs en de decentralisaties in het sociaal domein.
- ◆ Onduidelijkheid wat nu de effecten van subsidies zijn.

- ♦ Er gebeurt veel op de automatische piloot, vooral bij subsidies onder de € 10.000 (lees: er wordt niet al te kritisch gekeken naar de bereikte resultaten/doelen van de verstrekte subsidie).
- ♦ Beleidsregels/nota's ontbreken soms en dienen aangepast te worden aan de nieuwe subsidieverordening.

4.2 Beleidsregels

Vlissingen hanteert het systeem van beleidsregels (zie par. 3.1.3), waar een koppeling wordt gemaakt tussen het beleid op het betreffende beleidsterrein en de beoordelingscriteria voor subsidieaanvragen. Dit kent een aantal manco's. Zo ontbreekt er nog een aantal beleidsregels, en sluiten deze onvoldoende aan bij de vernieuwde ASV. Maar de belangrijkste observatie (breed gedeeld door de geïnterviewden) is dat het subsidiegesprek teveel gaat over *output* i.p.v. over de te bereiken maatschappelijke effecten, de *outcome*. Daarbij overweegt men om meer integraal in gesprek te gaan met het werkveld. Men verwijst daarbij naar de gemeente Breda, die ervoor koos de partijen op een bepaald beleidsterrein gezamenlijk een voorstel te laten doen aan de gemeente.

Voor wat betreft de interne organisatie is inmiddels de mandaatregeling gewijzigd. Vanaf 1-1-2019 tekenen de beleidsmedewerkers de beschikking en niet meer de teamleiders. Ook ligt er een voorstel om meer in duo's te opereren om de kwetsbaarheid te verminderen (veel dossiers zijn nu volledig afhankelijk van één beleidsmedewerker).

Mogelijk zal ook de ASV aangepast moeten worden. De huidige ASV uit 2018 is opgesteld zonder overleg met de subsidie-adviseurs en beleidsmedewerkers. Onduidelijk is waarom de gemeente op punten afwijkt van de modelverordening van de VNG.

4.2.1 Verseon

In dit zaakstelsel (postverwerkingssysteem) worden alle stukken opgeslagen en geregistreerd die door de gemeente worden ontvangen en verzonden. Elke aanvraag krijgt een zaaknummer en wordt ingeboekt op de betreffende afdeling. Ook alle overige documenten (brieven, verslagen, memo's etc.) met betrekking tot een zaak dienen in dit systeem vastgelegd te worden. Bij beoordeling van een aantal subsidiedossiers hebben wij geconstateerd dat niet alle bescheiden in Verseon aanwezig zijn. De documenten zijn dan uitsluitend terug te vinden op de computer van de betrokken medewerker. Er zijn geen fysieke subsidiedossiers meer aanwezig.

Speciaal ten behoeve van de subsidieverlening is een module aan het zaakstelsel toegevoegd waarin zaken zoals datum indiening subsidieaanvraag, afwerking etc. vastgelegd dienen te worden. Wij hebben geconstateerd dat niet alle beleidsmedewerkers de module gebruiken.

4.2.2 Rapportage

De gemeente kent verschillende overzichten die een totaalbeeld moeten bieden van het aantal subsidies en de ermee gemoeide bedragen. Wat naar de raad wordt gecommuniceerd is het subsidieprogramma en bevat niet de subsidies die buitenom het programma worden verstrekt.

Jaarlijks wordt er geen overzicht opgesteld van de daadwerkelijk uitbetaalde subsidiebedragen.

De Financiële Verordening van de gemeente Vlissingen tot 1 januari 2012 gaf via artikel 7, lid 4 en artikel 23 het college een rapportageverplichting aan de raad met betrekking tot de (afwijkende) verstrekking van subsidies. In de Financiële verordening vanaf 2012 is deze verplichting niet meer opgenomen. Ook in de Financiële Verordening 2019⁹, die door de raad in januari 2019 is aangenomen komt de rapportageverplichting bij (afwijkende) subsidies niet voor. Hierdoor is het wel van essentieel belang dat de jaarlijkse overzichten verbeteren en dat de periodiek evaluatie, zoals omschreven in onderdeel 3.1.7. van dit rapport, wordt uitgevoerd.

4.2.3 Omvang van de subsidieverlening

Uit de jaarlijkse programmabegroting valt niet op te maken wat het totaalbedrag is dat maximaal (subsidieplafond) voor subsidieverstrekking beschikbaar is. Ook per programma kan dit niet worden vastgesteld.

Als voorbeeld noemen we programma 9, de culturele stad, pagina 93. Hier staat dat het college 'subsidies beschikbaar gaat stellen'. Op de pagina wordt verwezen naar de bronnen voor het beleid op het betreffende programma (nota, verordening etc.).

In het subsidieprogramma is wel een specificatie te vinden.

Voor 2017, 2018 en 2019 bedragen de subsidies per programma:

Programma	2017	2018	2019
Programma 1: De sociale stad	€ 83.124	€ 101.975	€ 128.528
Programma 2: Gezond en wel	€ 3.297.545	€ 3.201.013	€ 3.172.628
Programma 3: De lerende stad	€ 392.962	€ 396.498	€ 402.842
Programma 6: gebruik openbare ruimte	€ 666	€ 672	€ 683
Programma 7: Veiligheid	€ 126.096	€ 122.209	€ 82.330
Programma 9: De culturele stad	1.082.646	€ 652.403	€ 650.545
Programma 10: Toerisme & economie	€ 130.845	€ 114.312	€ 68.281
Totaal	€ 5.113.885	€ 4.589.082	€ 4.505.837

Het bedrag voor 2017 bevat een optelfout in programma 9, doordat het aanjaagfonds Cultuur van € 50.000 dubbel is verwerkt. Het hierboven vermelde bedrag van € 5.113.885 dient € 5.063.885 te zijn. Verder bestaat voor 2017 een verschil in het bedrag dat als subsidieplafond is gepubliceerd (€ 5.177.404) en het totaalbedrag volgens het gepubliceerde subsidieprogramma (€ 5.113.885). Het grootste verschil wordt veroorzaakt door 'Gezond in Bossenburgh' van € 52.000. Dit bedrag is namelijk wel opgenomen in het overzicht van de subsidieplafonds, maar niet in het subsidieprogramma.

Een jaarlijks overzicht van de daadwerkelijk uitbetaalde subsidiebedragen is niet aanwezig. Tijdens ons onderzoek is voor het jaar 2017 geconstateerd dat in totaal € 310.229 minder aan de subsidieontvangers, die in het subsidieprogramma zijn opgenomen, is verstrekt dan volgens het subsidieplafond mogelijk was.

⁹ Financiële verordening gemeente Vlissingen 2019; registratiekenmerk 1046555

Uit de financiële administratie (CODA) blijkt dat in 2017 nog een totaalbedrag van € 3.403.877, die op de grootboekrekeningen 4424 en 4425 (subsidies/inkomensoverdrachten) zijn verwerkt, is uitbetaald. Deze bedragen zijn niet opgenomen in het subsidieplafond. Het aantal boekingen is dermate groot en divers¹⁰ dat wij niet vast hebben kunnen stellen welke bedragen als subsidieverstrekking aangemerkt kunnen worden.

De grootste subsidieontvangers zijn de organisaties die een structurele subsidie ontvangen, zoals Stichting Zorgstroom en Stichting ROAT.

4.3 Beoordeelde subsidiedossiers

Wij hebben een aantal subsidiedossiers bestudeerd. Een belangrijk criterium bij de beoordeling is de mate waarin zaken SMART zijn geformuleerd. SMART staat voor:

- ◆ Specifiek
- ◆ Meetbaar
- ◆ Acceptabel
- ◆ Realistisch
- ◆ Tijdgebonden

Een SMART-doelstelling is *richtinggevend*. Het geeft aan wat je wilt bereiken en stuurt het gedrag van de subsidieontvanger en van de subsidieverstrekker. Bovendien wordt aangegeven *welke resultaten wanneer* moeten worden bereikt. Door een *doelstelling* SMART te formuleren is de kans groter dat er in de praktijk iets van terecht komt.

4.3.1 Stichting ROAT

Na het opheffen van Palladium zijn de werkzaamheden van ROAT toegenomen. Binnen de gemeente Vlissingen (college, directie, raad) leeft een 'beeld' over ROAT waardoor de ambtelijke organisatie met regelmaat wordt bevraagd. Ook constateren we dat met grote regelmaat door de raad artikel 34 vragen worden gesteld.

Continue vindt er overleg plaats tussen de gemeente en ROAT (bestuurlijk-, financieel-, en inhoudelijk overleg) waarbij ook werkafspraken worden gemaakt. Niet alle verslagen van de overleggen worden vastgelegd in Verseon. Uitsluitend formele zaken worden in Verseon vastgelegd. Voorheen gingen de verslagen ook naar de raad, maar na de laatste aanpassingen van het subsidiebeleid niet meer, zoals ook voor de verslagen van andere subsidieontvangers geldt.

Bij de jaarlijkse aanvraag van ROAT wordt het jaarverslag van het afgelopen jaar overgelegd. In dit jaarverslag is ook de financiële verantwoording opgenomen. Het jaarverslag gaat naar de raad en is zelfs aangepast naar de deskundigheid van de raad. ROAT heeft een goedkeurende accountantsverklaring. Door de externe accountant van de gemeente wordt vrijwel jaarlijks het subsidiedossier gecontroleerd. De constateringen van de accountant krijgt de beleidsambtenaar beperkt te horen.

¹⁰ Onder andere: huur, energiekosten, vergoeding oud papier,

In de beschikking staat dat wanneer bepaalde activiteiten niet worden uitgevoerd er een deel van het subsidiebedrag terug betaald moet worden. In de beschikking wordt dan verwezen naar artikel 30 van de ASV.

Relatie met beleid

In de subsidieaanvraag 2019 van ROAT, gedateerd op 31-5-2018, wordt verwezen naar de beleidsregels 1 (integratie en participatie), 4 (jeugd- en jongerenwerk), 6 (ondersteuning vrijwilligers), 7 (bevorderen leefbaarheid en participatie). Verder wordt Sociale veiligheid genoemd, hoewel dat geen beleidsregel is.

Opvallend is dat wordt gerefereerd aan verkeerde nummers van beleidsregels. Zo is in de beleidsregels uit juni 2017, geldend vanaf 31-5-2018, Jeugd- en jongerenwerk beleidsregel 3, niet 4. Beleidsregel 6 is Maatschappelijke zorg en niet Ondersteuning vrijwilligers (daar is geen beleidsregel voor).

In de beschikking met daarin het besluit over de subsidieaanvraag wordt door de gemeente gerefereerd aan de beleidsregels, waarbij men 1 (integratie en participatie), 3 (jeugd- en jongerenwerk), 6 (maatschappelijke zorg), 7 (bevorderen leefbaarheid en participatie) vermeldt. Verder geeft de gemeente in de brief aan welke prestaties zij verwacht voor de subsidie. De prestaties die worden gevraagd, zijn niet ingedeeld volgens deze beleidsregels. Een vergelijking van de aanvragen 2017 en 2019 leert dat er veel hetzelfde is, wat op zich niet vreemd is.

De gevraagde prestaties zijn uitgebreid beschreven maar blinken niet altijd uit door het SMART-gehalte. Zo staat er bijvoorbeeld in de brief met het besluit over de budgetsubsidie 2019 in paragraaf 2 over Jongerenwerk “Het maatschappelijk effect dat wij willen zien, is vervolgens de vermindering van spanningen tussen groepen in de buurt.” Hoe men dit meet en hoeveel minder spanning men dan wil, wordt niet vermeld. In de afspraken voor 2017 stond dit ook vermeld. In de verantwoording door ROAT meldt de stichting dat men voor dit doel ambulante inzet van het jongerenwerk heeft gepleegd.

Een andere prestatie-eis is dat minimaal 5 jongeren een startkwalificatie behalen. In de rapportage 2017 meldt ROAT dat de prestatie-eis ruimschoots is gehaald.

Uit de verantwoording valt af te leiden dat ROAT voor wat betreft het SMART-gehalte van de verantwoording aansluit bij het SMART-gehalte van de door de gemeente gevraagde prestatie. ROAT voert uit wat van hen wordt gevraagd. Met andere woorden; hoe scherper de gemeente de maatschappelijke doelen en gewenste effecten formuleert hoe scherper de verantwoording zal zijn.

4.3.2 Odensehuis

Het Odensehuis is een voorziening voor mensen met geheugenproblemen/dementie en hun mantelzorgers.

In de aanvraag voor 2017 meldt de stichting Odensehuis Walcheren dat men de aanvraag doet om te werken aan beleidsregels 5 en 6 van de gemeente. In haar brief met het besluit hierop refereert de gemeente aan dezelfde beleidsregels. De subsidie bedroeg uiteindelijk € 31.810.

De gemeente vraagt een aantal prestaties van de aanvrager, die vooral het organiseren van activiteiten betreffen. Een activiteit die opvalt is “het geven van training en

voorlichting aan professionals”. In het jaarverslag van de stichting, dat gebruikt wordt als verantwoording, komt dit niet terug. Wel wordt vermeld dat er een aantal stagiaires zijn begeleid, wat onder deze noemer kan worden gevat. Wat verder opvalt is dat van de prestaties die de gemeente vraagt, er geen onderverdeling is gemaakt in financiën of te besteden uren of iets dergelijks.

4.3.3 Evenementensubsidies

Beleid

In december 2015 is de “Nota evenementenbeleid 2016” vastgesteld. Hierin wordt een nadrukkelijke koppeling gemaakt met het beleid voor evenementenvergunningen. In de nota evenementenvergunningen wordt helder uiteengezet hoe de procedure vanaf de aanvraag tot en met de evaluatie er uitziet en wat betrokken partijen van elkaar mogen verwachten.¹¹

Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende twee soorten evenementen:

1. Topevenementen; Dit zijn evenementen die passen in het gemeentelijk beleid en bij de stad.
2. Overige evenementen; Deze evenementen verbinden de bewoners van de stad en dragen bij aan een gevarieerd aanbod.

Door de gemeente gemaakte kosten worden bij topevenementen niet doorberekend.

Jaarlijks wordt er door het college een lijst opgesteld van maximaal 10 topevenementen (bij de vaststelling van de concept-evenementenkalender). Alle andere evenementen vallen dan automatisch in de categorie ‘overig’.

De topevenementen (maximaal 10 per jaar) ontvangen geen subsidie, met uitzondering van festivals. Onder de maximaal 10 topevenementen bevinden zich 3 festivals (Festival Onderstroom; Filmfestival –Film by the Sea en het Bevrijdingsfestival). De 3 festivals ontvangen tezamen jaarlijks € 200.000 aan subsidie uit het Festivalfonds. Het festivalfonds is opgenomen in programma 9 van het subsidieprogramma.

Door de gemeente wordt wel kosteloos materiaal (b.v. dranghekken) en diensten verstrekt aan de organisatie van de topevenementen. De overige evenementen ontvangen (ook) geen subsidie en/of krijgen niet kosteloos de beschikking over materiaal en/of diensten van de gemeente. Wel bestaat de mogelijkheid voor evenementen om een verzoek voor een incidentele subsidie (maximaal voor 3 jaar) vanuit het aanjaagfonds Cultuur aan te vragen.

De evenementensubsidies komen hoofdzakelijk ten laste van subsidieprogramma 2 (gezond en wel) en programma 9 (de culturele stad). Verder zijn er in 2018 drie (incidentele) subsidies¹² ten laste gebracht van programma 8 (bereikbaarheid). Dit programma komt niet voor in het jaarlijkse subsidieprogramma.

In het jaar 2018 is door de gemeente voor een totaalbedrag van € 22.335 aan bedrijven betaald met betrekking tot de evenementen. Wij hebben niet vast kunnen stellen op welke evenementen de kosten betrekking hebben. Een overzicht van materiaal en

¹¹ Nota evenementenbeleid 2016; pagina 4.

¹² Nieuwjaarsduik, ZLM tour, de oude visserijdagen

diensten die door de gemeente aan organisatoren van evenementen ter beschikking zijn gesteld, was tijdens ons onderzoek niet aanwezig.

4.4 Subsidies buiten het subsidieprogramma

Dit wordt niet structureel bijgehouden en/of gerapporteerd. Zoals bij onderdeel 4.2.3 van dit rapport is vermeld zijn er subsidies/inkomensoverdrachten in de financiële administratie verantwoord die niet in het subsidieprogramma zijn opgenomen.

Ook onderwijssubsidies, monumentensubsidies en de subsidie CZW-bureau zijn niet in het subsidieprogramma opgenomen. De subsidieplafonds worden afzonderlijk gepubliceerd.

Tevens zijn er (incidentele) evenementensubsidies niet in het subsidieprogramma opgenomen.

4.5 Controles

4.5.1 Interne controle

Jaarlijks worden 2 subsidieontvangers, die in het subsidieprogramma zijn opgenomen, gecontroleerd. De stukken die samenhangen met de subsidies staan in het zaakstelsel Verseon. Alles wordt daarin gekoppeld via het zaaknummer, zodat samenhangende stukken eenvoudig te vinden zijn. Via Verseon wordt ook een deel van de workflow afgehandeld. Er zijn in principe geen papieren dossiers meer.

Er geldt geen percentage van de financiële omvang van de Interne controle ten opzichte van het gecontroleerde bedrag. Bij de keuze van de subsidiedossiers is aandacht voor spreiding, zodat niet telkens dezelfde dossiers worden gekozen. Er geldt geen minimumbedrag, maar bedragen tot € 5.000 (waarderingssubsidies) worden niet in de IC betrokken. Wij stellen vast dat er geen minimum percentage van de financiële omvang van de IC ten opzichte van het totaalbedrag aan subsidies in acht wordt genomen. Hierbij vormt het gecontroleerde bedrag in de jaren 2016 en 2017 slechts een klein percentage van het totale subsidiebedrag.

Bij de uitvoering van de interne controle wordt, met behulp van de ontwikkelde checklist, aandacht geschonken aan de rechtmatigheid (zijn alle bescheiden tijdig ontvangen/verzonden). Op juiste toepassing van de vorming van egalisatie- en bestemmingsreserves, voorzieningen en afschrijvingen wordt geen IC uitgevoerd.

De uitkomst van de interne controles (o.b.v. de checklist) is dat de beoordeelde subsidies rechtmatig zijn verstrekt.

4.5.2 Controle door externe accountant

Er worden ieder jaar in de jaarrekeningcontrole, zo ook voor 2018, door de externe accountant subsidiedossiers beoordeeld. Ook kunnen er dossiers worden opgevraagd buiten het subsidieprogramma, zoals voor 2017 de subsidie aan het RPCZ (beleidsterrein onderwijs).

Bij de jaarrekeningcontrole van de accountant zijn de volgende zaken geconstateerd:

- ♦ Bij de subsidietoekenning en subsidievaststelling is niet vast te stellen of de collegiale toetsing daadwerkelijk is uitgevoerd omdat dit niet in Verseon zichtbaar is.
- ♦ Op basis van de dossiervorming voor de door ons gecontroleerde subsidieverstrekkingen is niet vast te stellen welke overwegingen zijn gemaakt bij het verstrekken van de subsidie. Een voortkomende aanbeveling van de accountant is om o.a. in de subsidiebeschikking op te nemen hoe een subsidieontvanger de juiste besteding van de subsidie dient aan te tonen.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan de beantwoording van de vragen die we vooraf gesteld hebben. Daarnaast bezien we in hoeverre de aanbevelingen uit eerder rekenkameronderzoek zijn opgevolgd. Tenslotte voorzien we deze conclusies waar nodig van aanbevelingen.

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

1. *Worden de gestelde kaders toegepast?*

In grote lijnen wel. In de dagelijkse praktijk handelen de meeste ambtenaren conform het gestelde in de ASV en de bijbehorende kaders. De gemeente kent een kadernota subsidiebeleid, maar deze is uit 2008 en is achterhaald.

Ook ondersteunende systemen zijn ingericht om volgens de ASV te handelen. In het zaakstelsel Verseon is ten behoeve van de subsidieverlening een module aan het zaakstelsel toegevoegd waarin zaken zoals datum indiening subsidieaanvraag, afwerking etc. vastgelegd dienen te worden.

Er is een Algemene Subsidie Verordening die in 2018 is geactualiseerd en welke op hoofdlijnen wordt nageleefd. Inmiddels worden de eerste stappen gezet om het subsidieproces te herijken. Een gevolg daarvan is dat de ASV wederom aangepast zal moeten worden. De kadernota uit 2008 is niet aangepast/geactualiseerd. Ook de beleidsregels, welke op de website van de gemeente subsidieregels worden genoemd, dienen nog in overeenstemming met de ASV 2018 te worden gebracht. De beleidsregels zijn nu nog gebaseerd op de ASV 2012.

Bij interne en externe controles constateert men nog wel de nodige gebreken, o.a. bij de verantwoording door de subsidieontvangers.

De in de Awb vereiste evaluatie van subsidies is verwerkt in artikel 20 van de ASV 2018. De hierin gevraagde vierjaarlijkse evaluatie van subsidies hebben wij niet aangetroffen.

Sinds het vorige rekenkameronderzoek in 2011 heeft geen evaluatie plaatsgevonden met betrekking tot een subsidieontvanger. Ook heeft er geen onderzoek op grond van artikel 213a gemeentewet (doelmatigheid en de doeltreffendheid van door het college gevoerde bestuur) plaatsgevonden met betrekking tot het subsidiebeleid.

2. *Sluiten de verstrekte subsidies aan bij het subsidiebeleid?*

Deels.

Artikel 1 van de ASV stelt dat subsidies er zijn voor de realisatie van gemeentelijk beleid. In de beleidsnota's die er zijn voor de betreffende beleidsterreinen staan de doelen vermeld die de gemeente met haar beleid wil realiseren.

De verbinding tussen deze twee wordt gevormd door de beleidsregels (in de ASV subsidieregels genoemd). Verder wordt in de programmabegroting van de gemeente vermeld bij welke programma's (of delen daarvan) subsidie wordt ingezet. Dat is daar echter niet gekwantificeerd.

In de cyclus van aanvraag tot vaststelling zitten diverse momenten ingebouwd waarbij expliciet het doel van de subsidie aan de orde komt. Veelal zijn deze doorvertaald naar de prestaties die de ontvanger dient te leveren voor het geld. Deze zijn vaak uitgedrukt in uit te voeren activiteiten en niet zozeer in te bereiken maatschappelijke effecten. In het algemeen zijn deze redelijk controleerbaar geformuleerd, maar niet altijd.

Een expliciete koppeling van afspraken in de beschikking en de te bereiken effecten uit de beleidsstukken voor het betreffende beleidsterrein is sporadisch aangetroffen, ondanks de aanwezigheid van een hiertoe geschikt instrument (de beleidsregels). We realiseren ons overigens dat dat vaak erg lastig te benoemen is. Dat heeft overigens ook te maken met het soms lage SMART-gehalte van de beleidsnota's.

De gemeente toetst voor vaststelling expliciet of de gevraagde doelen ook worden bereikt. Daarnaast is een rapportage vereist, al dan niet vergezeld van een accountantsverklaring.

3. *Wordt het beschikbaar gestelde (jaarlijkse) subsidiebedrag verstrekt?*

In grote lijnen wel. De bedragen in het subsidieprogramma dienen als plafond. Men keert deze bedragen (of iets minder) ook uit.

De toegekende subsidiebedragen blijven beneden de in het subsidieprogramma opgenomen beschikbare bedragen. De subsidies worden per jaar toegekend. In het proces is ook een financiële controle op budgettaire ruimte opgenomen.

Doordat niet alle subsidies in het subsidieprogramma staan (bijv. onderwijssubsidies ontbreken), is niet in één keer het totaalbedrag duidelijk dat de gemeente verstrekt aan subsidies. Daarnaast zijn er nog verkapte subsidies, bijvoorbeeld in de vorm van een niet-marktconforme huur.

4. *Op welke wijze vindt communicatie naar de inwoners plaats over de subsidie-mogelijkheden?*

Dat gebeurt via de gebruikelijke gemeentelijke kanalen, zoals de website. Verder kunnen burgers in direct contact met de gemeente op gang worden geholpen. Op de website van de gemeente is alle informatie over subsidies eenvoudig terug te vinden, inclusief de benodigde formulieren.

Bestaande subsidieontvangers worden actief door de gemeente benaderd. Met de grotere ontvangers zijn gedurende het jaar intensieve contacten en (voortgangs)gesprekken. Dit werkt goed.

5. *Wanneer en op welke wijze wordt de Raad geïnformeerd?*

De raad wordt jaarlijks op een aantal momenten geïnformeerd.

In de programmabegroting (2019), die in november 2018 is vastgesteld, staat het totaalbedrag van de subsidies niet opgenomen. In de programmabegroting staan ook de subsidiebedragen niet per programma opgenomen. Als voorbeeld noemen we programma 9, de culturele stad.¹³ Hier staat dat het college 'subsidies

¹³ Programmabegroting 2019-2022, pagina 93.

beschikbaar gaat stellen'. Op de pagina wordt verwezen naar de bronnen (nota, verordening etc.).

Jaarlijks worden de subsidieplafonds en het subsidieprogramma aan de raad aangeboden. Voor 2019 heeft dit op 13 december 2018 plaatsgevonden. In het subsidieprogramma zijn de maximaal te verlenen bedragen per organisatie opgenomen. De prestatieafspraken per organisatie, anders dan die in de beleidsregels zijn opgenomen, zijn niet bekend bij de raadsleden.

Wij verwonderen ons overigens over de volgorde van aanbidding. Immers, om de programmabegroting te kunnen maken is het subsidieprogramma benodigd. Het aanbieden van het subsidieprogramma, na behandeling van de programmabegroting door de raad, zorgt ervoor dat de raad niet goed weet waar zij mee akkoord gaat.

De Financiële verordening Vlissingen stelde in art. 7 dat de raad een viermaands- en achtmaands-rapportage ontvangt over de realisatie van de begroting. Daarin dienen afwijkingen te worden gerapporteerd, waaronder afwijkingen op de realisatie van subsidies. Er vinden verder geen afzonderlijke rapportages met betrekking tot de subsidies plaats. Begin 2019 is door de raad besloten de financiële verordening aan te passen, waarin genoemde bepaling over subsidies weer is verwijderd.¹⁴

De conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het subsidieonderzoek in 2011 zijn niet door middel van een raadsbesluit vastgesteld. De aanbevelingen zijn vrijwel niet ten uitvoer gebracht.

Actiepuntenlijst

De raad hanteert een actiepuntenlijst, die door de griffie wordt bijgehouden. Door de griffie worden harde toezeggingen tijdens de raadsvergaderingen opgenomen in de besluitenlijst. Vanuit de besluitenlijst wordt de actiepuntenlijst (per collegelid) opgesteld. Ook worden op de actielijst aangenomen moties opgenomen en artikel 34-vragen. Bij de artikel 34-vragen wordt bij "afgehandeld" aangegeven in welke raadsvergadering de afhandeling heeft plaatsgevonden. De bij onderdeel 3.2 van dit rapport vermelde opvolging van het antwoord op de gestelde vraag is uitgebleven. De betreffende vraag komt niet (meer) voor op de actiepuntenlijst.

Evaluatiekalender

In het verleden is voor een korte periode ook een evaluatiekalender opgesteld. Aangezien deze nu niet meer wordt opgesteld is geen overzicht meer aanwezig van onder andere de beleidsnota's (en de daarbij behorende raadsbesluiten) waarin een evaluatiemoment is opgenomen. Ook in diverse wetten zijn verplichte evaluaties opgenomen. Hierdoor kan de controlerende taak van de raad ernstig in het geding komen.

¹⁴ Vergadering besluitenraad 31-01-2019; Financiële verordening gemeente Vlissingen 2019; registratiekenmerk 1046555

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf gebruiken we onderstaande kleurcodering. De betekenis van de kleuren is als volgt:

Kritisch, doe onmiddellijk	Om te voldoen aan wet-/regelgeving/afspraken, en om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten is het van het grootste belang dat onmiddellijk actie wordt ondernomen
Essentieel, doe binnenkort	Voldoet in redelijke mate aan wet-/regelgeving/afspraken, en om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten dient binnenkort actie te worden ondernemen

1. Actualiseer de ASV, de kadernota en de beleidsregels

- a. Voordat dit gaat plaatsvinden bevelen wij aan om eerst kritisch de maatschappelijke doelen / effecten (outcome) voor de subsidieontvangers vast te stellen en hierbij de raad actief te betrekken. Zodra hier duidelijkheid over bestaat bevelen wij aan om dan de regelgeving hierop aan te passen.
- b. Richt het subsidiebeleid 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. Ons advies is om dit eens in de vier jaar te doen en in de andere jaren de budgetten te indexeren. Zoals aangegeven is de huidige onderbouwing van de subsidieplafonds veelal geënt op basis van historie en indexatie.
- c. Wij bevelen aan om de recente model-subsidieverordening van de VNG als leidraad hiervoor te nemen. Met name voor de regionaal werkende gesubsidieerde instellingen is harmonisatie van het juridisch kader door gemeenten middels dezelfde verordening bijzonder prettig en effectief. 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. Heroverweeg de termijn van subsidieverlening

- a. In het kader van herijking van het subsidiebeleid dient ook nagedacht te worden over de termijn van subsidieverstrekking. Het sturen op maatschappelijke doelen, waarbij het effect pas op langere termijn toetsbaar is, staat haaks op het verlenen van een subsidie voor één jaar.
- b. Overweeg om subsidies voor meerdere jaren toe te kennen, waar mogelijk en nuttig aansluitend op de beleidscyclus. Dat scheelt ook in de administratieve last voor gemeente en ontvanger.

3. Verbeter het subsidieproces en stel maatschappelijke doelen/effecten

- a. Geef uitvoering aan de uitkomsten van het lopende (interne) onderzoek en betrek hierbij de aanbevelingen van dit rekenkameronderzoek.
- b. De raad dient nu, om de herijking succesvol te laten worden duidelijk haar kaders aan te geven. Het huidige kaderdocument dateert uit 2008 en is een dode letter.
- c. Daarnaast bevelen wij aan om integraliteit van beleid door te voeren door de subsidies aan de verschillende instellingen toe te kennen vanuit een overkoepelend beleidskader en daaraan eensluidende doelen en prestaties (output) en resultaten (outcome) te verbinden. Idealiter is er een samenhang in het bouwwerk van visies (waar wil je heen met de stad/gemeente), de daaruit voortvloeiende visies, nota's en programma's op de verschillende beleidsterreinen en de instrumenten die je daarbij inzet om je beleidsdoelen te bereiken. Een van de mogelijke instrumenten is subsidie. Dat alles uiteraard zo SMART mogelijk, zodat glashelder is aan welk beleidsdoel een subsidie bijdraagt.
- d. Actualiseer de beleidsregels en maak ze zo SMART mogelijk. Verbind ze zo direct mogelijk met de beleidsdoelen in de beleidsnota's. (NB: die dienen dus ook zo SMART mogelijk te zijn!)
- e. Zorg dat alle subsidieverstrekende afdelingen en medewerkers een goed (digitaal) dossier voeren en dat deze in een goede, geordende en toegankelijke staat zijn. Hierin dienen alle bescheiden met betrekking tot een subsidieontvanger in de daarvoor bestemde module aanwezig te zijn.
- f. Zorg dat bij de uitvoering van de interne controle een materieel belang van het totale subsidiebedrag in de controle wordt betrokken. Hierbij dient dan ook de juiste toepassing van de vorming van egalisatiebestemmingsreserves, voorzieningen en afschrijvingen te worden betrokken. Ook de juiste en volledige vastlegging in de digitale subsidiemodule, binnen Verseon, dient als onderwerp van controle te worden aangemerkt.
- g. Alle subsidieontvangers, ook die niet in het subsidieprogramma zijn opgenomen, dienen bij de selectie voor de interne controle te worden betrokken.
- h. Stuur op de uitvoering van de college- en raadsbesluiten en op de opvolging van de antwoorden op de artikel 34-vragen. Maak bijvoorbeeld met het college (en de griffie) afspraken over de wijze waarop de uitvoering van de besluiten wordt gemonitord (wie doet wat op welk moment?).
- i. Middels een raadsbesluit dienen de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer, die door de raad worden onderschreven, te worden

vastgesteld. Vervolgens dient de raad er op toe te zien (controleerende taak) dat, veelal door het college, tot uitvoering wordt overgegaan.

4. Verbeter de informatievoorziening aan de gemeenteraad

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

- a. De verbeterde informatievoorziening dient te worden aangevuld met het meer en actief betrekken van de gemeenteraad. Belangrijk is om helder te hebben waarop de raad wil sturen, en hoe dat zich vertaalt in de rapportages die zij ontvangt. Wij bevelen dan ook aan dat de raad dit bij zichzelf nog eens nagaat en aangeeft hoe zij het hebben wil.
- b. Bundel de aanbieding van het subsidieprogramma en de subsidieplafonds met de programmabegroting. Hierdoor is direct voor de raadsleden duidelijk wat zij goedkeuren. Ook is dan inzichtelijk welke maximale bedragen aan wie verstrekt zullen gaan worden.
- c. Geef in het jaarlijkse subsidieprogramma, per subsidieontvanger, aan welke beleidsdoelen er met welke subsidie worden gediend.
- d. Tijdens ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de jaarlijkse maximale subsidiebedragen niet te allen tijde worden uitgekeerd. Na afloop van elk jaar bevelen wij aan de raad te informeren welke subsidiebedragen daadwerkelijk zijn verstrekt. Ook dient de raad geïnformeerd te worden welke subsidiebedragen zijn verstrekt aan instanties die niet in het subsidieprogramma zijn opgenomen.
- e. Geef bij het aanbieden van het jaarlijkse subsidieprogramma aan de raad expliciet aan welke subsidieontvangers voor de eerste maal in het subsidieprogramma zijn opgenomen en bij welke subsidieontvangers het bedrag significant afwijkt van het voorgaande jaar. Hierdoor is direct inzichtelijk welke wijzigingen/nuances zijn aangebracht.
- f. Wij bevelen aan om mede door de beleidsmedewerker een presentatie voor de raad te laten verzorgen om het werkelijke 'beeld' van ROAT zichtbaar te maken. Een onderdeel van de presentatie dient naar onze mening ook te zijn de maatschappelijke doelen die door de gemeente in de subsidiebeschikking zijn opgenomen en/of wenselijk worden geacht.
- g. Het college dient periodiek, conform artikel 4.24 Awb, tenminste eenmaal in de vijf jaar een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en de effecten van de verstrekte subsidies. Daarin wordt dan beoordeeld of de gewenste effecten met de subsidieverstreking worden bereikt (monitorfunctie). Om de resultaten optimaal te kunnen gebruiken moet dit aansluiten op de cyclus van het periodiek herijken van beleidsnota's.

6 Nawoord & wederhoor

6.1 Nawoord

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de positieve reactie van het college. Wij zijn verheugd met de reactie dat het rapport helder is en de opmerking om de raad voor te stellen om onze aanbevelingen over te nemen en als opdracht aan het college over te dragen.

De bestuurlijke reactie geeft geen aanleiding om de conclusies en aanbevelingen uit het rapport te herzien.

In de wederhoorreactie wordt door het college de zienswijze op de aanbevelingen van de rekenkamer gegeven. In de bijlage van de wederhoorreactie is door het college de zienswijze (detail opmerkingen) op enkele paragrafen in het rapport opgenomen.

Beide documenten zijn in de volgende paragraaf integraal opgenomen. De reactie van het college is elektronisch ontvangen en is daarom niet voorzien van het logo.

In de zienswijzen is veelal opgenomen hoe een situatie is ontstaan en/of hoe het college in de nabije toekomst zaken wil aanpakken/verbeteren. Deze informatie kan voor u, als raad, relevant zijn. Wij als rekenkamer hebben de zienswijzen voor kennisgeving aangenomen en ons beperkt tot het maken van enkele opmerkingen indien dit wenselijk was. Ter wille van de leesbaarheid hebben wij onze reactie, direct onder de betreffende zienswijze, met een kopje en een afwijkende kleur opgenomen.

We zien dat de herijking/verbetering van het subsidieproces serieus wordt opgepakt, onder meer door aanstelling van een projectleider.

We willen daar ter afsluiting nog 2 opmerkingen bij plaatsen:

- ♦ Het college geeft in haar reactie aan dat e.e.a. tijd nodig heeft. Dat begrijpen we, maar op een lange reis kan veel mis gaan. Het verdient dan ook aanbeveling hierover met de gemeenteraad een concrete planning af te spreken, en waarborgen voor de continuïteit in te bouwen (zodat het proces niet stopt bij vertrek van een medewerker).
- ♦ Vlissingen is niet de enige gemeente die met deze vraagstukken rond subsidies doende is. Meerdere gemeenten hebben dezelfde omslag te maken. Het valt dan ook te overwegen met hen de samenwerking te zoeken.

We danken de ambtelijke organisatie en met name onze contactpersonen voor hun prettige en constructieve medewerking aan het onderzoek.

6.2 Wederhoor

Rekenkamer Vlissingen
t.a.v. Drs. W. van Wijngaarden RC
Postbus 3000
4380 GV VLISSINGEN

UW BRIEF VAN	UW KENMERK	ONS KENMERK	DATUM
06-03-2019		1087279 / 1092237	24-04-2019
BEHANDELD DOOR	BEZOEKADRES	TELEFOON	BIJLAGEN
K. Hamann	Paul Krugerstraat 1	06-23597979	

ONDERWERP

Wederhoor Rapport subsidiebeleid Vlissingen

Geachte heer/mevrouw,

Met deze brief bieden wij u onze zienswijze aan op het rapport 'Helpt het subsidiebeleid om de doelen te bereiken?'

Het rapport geeft een helder inzicht in de beperkte mate waarin de subsidieverstrekking verantwoord kan worden door bereikte maatschappelijke effecten. Het is een gevoel van tekortkoming, dat ook al met enige regelmaat in discussies met de raad aan de orde kwam. Uw analyse en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen nemen wij dan ook serieus.

Daarom beginnen wij onze zienswijze door in te gaan op uw aanbevelingen. Detailopmerkingen op het rapport als geheel zijn als bijlage bijgevoegd.

Eerste aanbeveling van de Rekenkamer

1. Actualiseer de ASV, de kadernota en de beleidsregels.

- a. Voordat dit gaat plaatsvinden bevelen wij aan om eerst kritisch de maatschappelijke doelen / effecten (outcome) voor de subsidieontvangers vast te stellen en hierbij de raad actief te betrekken. Zodra hier duidelijkheid over bestaat bevelen wij aan om dan de regelgeving hierop aan te passen.
- b. Richt het subsidiebeleid 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. Ons advies is om dit eens in de vier jaar te doen en in de andere jaren de budgetten te indexeren. Zoals aangegeven is de huidige onderbouwing van de subsidieplafonds veelal geënt op basis van historie en indexatie.

- c. Wij bevelen aan om de recente model-subsidieverordening van de VNG als leidraad hiervoor te nemen. Met name voor de regionaal werkende gesubsidieerde instellingen is harmonisatie van het juridisch kader door gemeenten middels dezelfde verordening bijzonder prettig en effectief.

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.

Zienswijze

Bij de totstandkoming van de geactualiseerde ASV 2018 en de discussies die daarbij gevoerd zijn werd duidelijk dat de aanpassingen van deze verordening te beperkt gericht zijn op het op orde houden van het subsidieverleningsproces en onvoldoende recht doen aan de al lang bestaande wensen van de raad om meer betrokken te worden bij subsidieverlening en de besteding van subsidies verantwoord te krijgen op basis van bereikte maatschappelijke effecten. Een deel van deze wensen kwamen ook al aan de orde in uw rapport *Koers op beleidsgestuurde subsidies* uit 2011.

De noodzaak van een snelle actualisering van de verordening stond in 2017 een meer inhoudelijke verbetering in de weg. Daarnaast bleek dat er op dat moment onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar was om die verbetering voor te bereiden. Recent is besloten deze capaciteit voor bepaalde tijd op peil te brengen.

De gewenste omslag in de methodiek van subsidieverstrekking is ingrijpend. Daar waar beleidsplannen en subsidieregels nog verwoord zijn in termen van prestaties (output) en niet in termen van gewenste maatschappelijke effecten (outcome), dienen deze verwachtingen die we met subsidieverstrekking hebben, opnieuw geformuleerd te worden. En dat is geen administratief proces.

Wij willen de basis leggen voor de gewenste omslag door de Programmabegroting anders in te richten. Op basis van nieuwe programma's willen wij met de raad en daarna met gesubsidieerde organisaties als experts op hun domein in gesprek gaan over de effecten die men verwacht op de domeinen Leefbaarheid, Aantrekkelijke stad, Sociale samenhang en Bestuur. Deze eerste poging tot het beschrijven van de maatschappelijke effecten die de Raad wil bereiken, was geen gemakkelijke discussie. Het resultaat moet verder verfijnd en aangevuld worden met een overzicht wat het College hiervoor het komende jaar gaat doen.

Veel beleidsplannen zijn nog gebaseerd op output geformuleerde resultaten. De omslag naar effect gestuurde sturing vergt nog veel inzet en biedt dan een nieuw kader op basis waarvan een nieuwe kadernota subsidiebeleid en een ASV te baseren zijn. Wij nemen daarbij uw aanbeveling ter harte om de expertise van de VNG te benutten.

Tweede aanbeveling van de Rekenkamer

2. Heroverweeg de termijn van subsidieverlening.

- a. In het kader van herijking van het subsidiebeleid dient ook nagedacht te worden over de termijn van subsidieverstrekking. Het sturen op maatschappelijke doelen, waarbij het effect pas op langere termijn toetsbaar is, staat haaks op het verlenen van een subsidie voor één jaar.

- b. Overweeg om subsidies voor meerdere jaren toe te kennen, waar mogelijk en nuttig aansluitend op de beleidscyclus. Dat scheelt ook in de administratieve last voor gemeente en ontvanger.

Zienswijze

De geactualiseerde ASV biedt ons al de ruimte meerjarige subsidiebeschikkingen te verstrekken en dit doen wij dus al. De wijze van administratieve afhandeling kan echter eenvoudiger. Wij verwachten dit voor de subsidies over 2020 en volgende jaren te kunnen realiseren.

Reactie rekenkamer

De huidige ASV biedt inderdaad de mogelijkheid. Echter in de praktijk wordt dit slechts incidenteel toegepast.

Derde aanbeveling van de Rekenkamer

3. Verbeter het subsidieproces en stel maatschappelijke doelen/effecten.

- a. Geef uitvoering aan de uitkomsten van het lopende (interne) onderzoek en betrek hierbij de aanbevelingen van dit rekenkameronderzoek.
- b. De raad dient nu, om de herijking succesvol te laten worden duidelijk haar kaders aan te geven. Het huidige kaderdocument dateert uit 2008 en is een dode letter.
- c. Daarnaast bevelen wij aan om integraliteit van beleid door te voeren door de subsidies aan de verschillende instellingen toe te kennen vanuit een overkoepelend beleidskader en daaraan eensluidende doelen en prestaties (output) en resultaten (outcome) te verbinden.

Idealiter is er een samenhang in het bouwwerk van visies (waar wil je heen met de stad/gemeente), de daaruit voortvloeiende visies, nota's en programma's op de verschillende beleidsterreinen en de instrumenten die je daarbij inzet om je beleidsdoelen te bereiken. Een van de mogelijke instrumenten is subsidie. Dat alles uiteraard zo SMART mogelijk, zodat glashelder is aan welk beleidsdoel een subsidie bijdraagt.
- d. Actualiseer de beleidsregels en maak ze zo SMART mogelijk. Verbind ze zo direct mogelijk met de beleidsdoelen in de beleidsnota's. (NB: die dienen dus ook zo SMART mogelijk te zijn!)
- e. Zorg dat alle subsidieverstrekken afdelingen en medewerkers een goed (digitaal) dossier voeren en dat deze in een goede, geordende en toegankelijke staat zijn. Hierin dienen alle bescheiden met betrekking tot een subsidieontvanger in de daarvoor bestemde module aanwezig te zijn.
- f. Zorg dat bij de uitvoering van de interne controle een materieel belang van het totale subsidiebedrag in de controle wordt betrokken. Hierbij dient dan ook de juiste toepassing van de vorming van egalisatiebestemmingsreserves, voorzieningen en afschrijvingen te worden betrokken. Ook de juiste en volledige vastlegging in de digitale subsidiemodule, binnen Verseon, dient als onderwerp van controle te worden aangemerkt.

- g. Alle subsidieontvangers, ook die niet in het subsidieprogramma zijn opgenomen, dienen bij de selectie voor de interne controle te worden betrokken.
- h. Stuur op de uitvoering van de college- en raadsbesluiten en op de opvolging van de antwoorden op de artikel 34-vragen. Maak bijvoorbeeld met het college (en de griffie) afspraken over de wijze waarop de uitvoering van de besluiten wordt gemonitord (wie doet wat op welk moment?).
- i. Middels een raadsbesluit dienen de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer, die door de raad worden onderschreven, te worden vastgesteld. Vervolgens dient de raad er op toe te zien (controlerende taak) dat, veelal door het college, tot uitvoering wordt overgegaan.

Zienswijze

Wij werken, zoals verwoord bij uw eerste aanbeveling, aan een omslag om het subsidieverleningsproces outcome-gestuurd te organiseren. In dat proces staat de discussie met de raad over de gewenste resultaten voor de vier begrotingsprogramma's voorop. Door vervolgens gesubsidieerde organisaties als de deskundigen op hun domein te vragen hoe zij aan het bereiken van die effecten kunnen bijdragen, kunnen allianties ontstaan om in gezamenlijkheid de schouders te zetten onder activiteiten, waarmee wij die effecten kunnen realiseren.

Het is nu moeilijk in te schatten op welke wijze de bouwstenen van de 'oude' methodiek, de beleidsplannen en subsidieregels, nog bruikbaar zijn in de nieuwe manier van werken. Het is die onduidelijkheid, die niet alleen gemeente Vlissingen, maar ook heel veel andere gemeenten in ons land, al zo lang doen aarzelen om die noodzakelijke omslag naar outcome-gestuurde subsidieverlening door te voeren.

Gedurende de periode van deze omslag mag het proces van subsidieverlening niet aan doeltreffendheid en rechtmatigheid inboeten. Zo blijven wij toezicht houden op de uitvoering van afspraken door organisaties die wij subsidie geven. Uw aanbevelingen nemen wij daarbij ter harte.

Vierde aanbeveling van de Rekenkamer

4. 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.

- a. De verbeterde informatievoorziening dient te worden aangevuld met het meer en actief betrekken van de gemeenteraad. Belangrijk is om helder te hebben waarop de raad wil sturen, en hoe dat zich vertaalt in de rapportages die zij ontvangt. Wij bevelen dan ook aan dat de raad dit bij zichzelf nog eens nagaat en aangeeft hoe zij het hebben wil.
- b. Bundel de aanbieding van het subsidieprogramma en de subsidieplafonds met de programmabegroting. Hierdoor is direct voor de raadsleden duidelijk wat zij goedkeuren. Ook is dan inzichtelijk welke maximale bedragen aan wie verstrekt zullen gaan worden.
- c. Geef in het jaarlijkse subsidieprogramma, per subsidieontvanger, aan welke beleidsdoelen er met welke subsidie worden gediend.

- d. Tijdens ons onderzoek hebben we vastgesteld dat de jaarlijkse maximale subsidiebedragen niet te allen tijde worden uitgekeerd. Na afloop van elk jaar bevelen wij aan de raad te informeren welke subsidiebedragen daadwerkelijk zijn verstrekt. Ook dient de raad geïnformeerd te worden welke subsidiebedragen zijn verstrekt aan instanties die niet in het subsidieprogramma zijn opgenomen.
- e. Geef bij het aanbieden van het jaarlijkse subsidieprogramma aan de raad expliciet aan welke subsidieontvangers voor de eerste maal in het subsidieprogramma zijn opgenomen en bij welke subsidieontvangers het bedrag significant afwijkt van het voorgaande jaar. Hierdoor is direct inzichtelijk welke wijzigingen/nuances zijn aangebracht.
- f. Wij bevelen aan om mede door de beleidsmedewerker een presentatie voor de raad te laten verzorgen om het werkelijke 'beeld' van ROAT zichtbaar te maken. Een onderdeel van de presentatie dient naar onze mening ook te zijn de maatschappelijke doelen die door de gemeente in de subsidiebeschikking zijn opgenomen en/of wenselijk worden geacht
- g. Het college dient periodiek, conform artikel 4.24 Awb, tenminste eenmaal in de vijf jaar een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en de effecten van de verstrekte subsidies. Daarin wordt dan beoordeeld of de gewenste effecten met de subsidieverstreking worden bereikt (monitorfunctie). Om de resultaten optimaal te kunnen gebruiken moet dit aansluiten op de cyclus van het periodiek herijken van beleidsnota's.

Zienswijze

Wij zetten ons in om het proces van de totstandkoming van het Subsidieprogramma 2020 en de bepaling van het Plafondbedrag in de juiste volgorde te laten verlopen, zodat in het formuleren van subsidiebeschikkingen de wensen van de raad meegenomen worden.

Verschillende subsidies worden nu ervaren als exploitatiesubsidies. Daar waar dergelijke organisaties actief zijn op uiteenlopende beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld het sociaal domein én veiligheid, dienen inzet van middelen en bereikte resultaten ook binnen die terreinen verantwoord te worden.

Pas als dit proces begint vanuit de met raad geformuleerde effecten zal er echt sprake zijn van een volwaardige inhoudelijke betrokkenheid van de raad bij dit proces. Wij kunnen nu nog niet duiden op welke termijn dat te realiseren is. Bij de uitwerking van dit traject nemen wij uw aanbevelingen mee.

Conclusie

Zoals wij in onze inleiding al opmerkten, nemen wij uw aanbevelingen serieus. Wij zien uw rapport als een ondersteuning van het in voorbereiding zijnde traject om tot een omslag naar outcome-gestuurde subsidieverlening te komen.

Wij verzoeken u om deze zienswijze integraal toe te voegen aan uw rapport *Helpt het subsidiebeleid om de doelen te bereiken?*

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Vlissingen,

de secretaris, de burgemeester,



mr. drs. ing. M. van Vliet drs. A.R.B. van den Tillaar

Bijlage met detail opmerkingen op het conceptrapport voor wederhoorreactie

Als onderdeel van de bestuurlijke zienswijze volgt paginagewijs commentaar op het Rekenkamerrapport

Pagina 5, paragraaf 1.1

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

Zienswijze

Wij onderschrijven dit uitgangspunt maar willen er aan toevoegen dat wij van organisaties een meer proactieve houding mogen verwachten. Als bij subsidieaanvragen aan de gemeente duidelijk gemaakt wordt hoe er ook gezocht is naar andere mogelijkheden tot verwerving van financiële middelen, strekt dat tot aanbeveling.

Pagina 6, paragraaf 1.1.1

Daarnaast constateren we dat de samenleving aan het veranderen is en dat burgers mondiger en initiatiefrijker worden. Gemeenten stimuleren de eigen kracht van de burgers en stimuleren en faciliteren het particulier initiatief.

Zienswijze

Wij ondersteunen deze constatering door het stimuleren van wijkgericht werken en door te helpen bij het zoeken naar alternatieve vormen van financiering.

Pagina 6, paragraaf 1.2

Wij hebben in 2011 al een onderzoek naar het subsidiebeleid uitgevoerd. De vraag is wat er met de resultaten is gedaan.

Zienswijze

Wij zijn nagegaan hoe uw rapport *Koers op beleidsgestuurde subsidies* in 2011-2012 door ons en de raad is besproken en kunnen niet anders concluderen dat dit niet geleid heeft tot concrete acties. Het rapport lijkt te veel opgevat te zijn als een analyse van een deelaspect van subsidieverlening, namelijk dat voor het domein Kunst en Cultuur.

Wij trekken hieruit lering door de raad voor te stellen uw aanbevelingen in de lijn van deze reactie over te nemen en als opdracht aan ons over te dragen.

Pagina 9, Hoofdstuk 2 Samenvatting

Het algemene beeld ten aanzien van subsidies in Vlissingen is dat de hoofdmoot in het jaarlijkse subsidieprogramma is opgenomen. Subsidies die buitenom het subsidieprogramma worden verstrekt zijn minder inzichtelijk. Voor deze subsidies wordt veelal de subsidiemodule binnen Verseon dan ook niet gehanteerd.

[...]

Een jaarlijks overzicht van de daadwerkelijk uitbetaalde subsidiebedragen is niet aanwezig.

Zienswijze

In het Subsidieprogramma 2020 zal dit beeld worden aangepast. Enkele onderwijssubsidies en incidentele subsidies worden voortaan ook in dat programma opgenomen.

Er is wel een door Financiën samengesteld overzicht van uitbetaalde subsidiebedragen dat in elke jaarrekening wordt betrokken bij de accountantscontrole. Het aan de rekenkamercommissie verstrekte overzicht uitbetaalde subsidiebedragen was in detail uitgewerkt,

Pagina 9, Hoofdstuk 2 Samenvatting

De verantwoordelijke wethouder heeft inmiddels de portefeuillehouders verzocht om voor 1 juli 2019 aan te geven welke (beleids)doelen er worden gediend met een bepaalde subsidie.

Zienswijze

Op basis van deze inventarisatie zullen wij een voorstel doen hoe wij met de raad willen komen tot gezamenlijk gedragen doelen, geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten.

Pagina 11 paragraaf 3.1.2

In mei 2008 is de Nota Subsidiebeleid 2008 ("Koers op open water") door de raad vastgesteld. Samen met de nieuwe ASV van destijds bestond er nu zowel een overkoepelend inhoudelijk beleidskader als een juridisch kader, om te komen tot een meer doeltreffende en transparante verstrekking van subsidies.

Bij de herziening van de ASV in 2018 is deze nota niet herzien.

Zienswijze

De Nota Subsidiebeleid 2008 bood afgelopen jaren een bruikbaar kader voor de subsidieverlening, maar is op grond van de veranderende opvatting om van output naar outcome gerelateerde verantwoording om te schakelen dringend aan herziening toe. Naar onze overtuiging dient deze herziening een resultante te zijn van de discussie die wij met de Raad gaan voeren over outcome-gestuurd subsidieverlening en de daarmee te volgen methodiek. Kortom: het proces tot herziening van dit beleid verloopt 'van buiten

naar binnen' en het past dus niet om een discussie te starten met een intern ontwikkelde nieuwe beleidsnota.

Reactie rekenkamer

De hier geschetste volgorde lijkt ons prima.

Pagina 11 paragraaf 3.1.3

De beleidsregels vormen de uitwerking van de beleidsdoelen die men wil realiseren met de subsidie. Op de website van de gemeente worden ze subsidieregels genoemd.

Zienswijze

In deze passage wordt de suggestie gewekt dat de termen subsidieregels en beleidsregels door elkaar gebruikt worden. Zowel in de ASV 2018 als op de website wordt de formele term subsidieregels gehanteerd.

Reactie rekenkamer

De termen worden door elkaar gebruikt. Illustratief is dat op de website van de gemeente (<https://www.vlissingen.nl/inwoner/digitaal-loket/product/subsidies-343/section.html>) als titel wordt gerept over 'Subsidieregels 2017'. Dit verwijst naar een pdf-document getiteld "Beleidsregels_subsidies_2017.pdf". Opening van het document resulteert in een openingspagina met als 1^e woord: "Beleidsregels".

Dit illustreert ons inziens het in het rapport gestelde.

Pagina 11, paragraaf 3.1.3

In het subsidieprogramma is te zien welke subsidies onder welk programma uit de programmabegroting vallen. De indeling is niet altijd even doorgrondelijk en soms arbitrair. Zo valt de subsidie aan het dierenasiel onder programma 7 (Veiligheid) en valt de subsidie aan vogelopvang De Mikke onder programma 6 (Gebruik openbare ruimte).

Zienswijze

Wij onderschrijven de ondoorgrondelijkheid en te betwisten indeling van sommige subsidies bij specifieke begrotingsprogramma's. Zoals eerder gesteld worden verschillende subsidies nu ervaren als exploitatiesubsidies. Als deze organisaties actief zijn op meerdere beleidsterreinen dienen inzet van middelen en bereikte resultaten ook binnen die terreinen verantwoord te worden.

Bij de herinrichting van de Programmabegroting en de met raad te formuleren effecten moet rekening gehouden worden met een juiste verantwoording. Dit zal ertoe leiden dat beter inzicht ontstaat in de inzet van middelen en bereikte resultaten per beleidsprogramma.

Pagina 11, paragraaf 3.1.3

In de beleidsregels wordt niet expliciet verwezen naar de relevante beleidsnota's. De beleidsregels zijn vooral geformuleerd in termen van uit te voeren activiteiten en niet zozeer in termen van te bereiken maatschappelijke effecten.

Zienswijze

Momenteel worden de subsidieregels aangepast aan de ASV 2018. Ook daarin zal niet altijd een inhoudelijke link gelegd kunnen worden met de relevante beleidsnota's omdat deze vaak weinig concreet zijn over de te bereiken doelen. Beleidsnota's actualiseren past niet in ons streven om het proces van beleidsontwikkeling 'van buiten naar binnen' te willen organiseren. Dit betekent dat we nog geruime tijd met deze beperking genoeg moeten nemen.

Reactie rekenkamer

We begrijpen dat aanpassing van beleidsnota's een taak is die te omvangrijk is om integraal op te pakken. Het is ons inziens wel aan te bevelen dat er een logische lijn is vanaf visie en programma(begroting) via de beleidsnota's naar de uitvoering. Dat moet wel met elkaar in lijn zijn. Bij herijking van een bepaalde beleidsnota kan dit meegenomen worden.

Pagina 12, paragraaf 3.1.3

Nadere bestudering leert dat de beleidsregels nog niet zijn aangepast aan de ASV 2018. In de loop van dit onderzoek is gebleken dat het college overweegt de ASV aan te passen.

Zienswijze

De subsidieregels worden momenteel wel aangepast aan de ASV 2018. In het verlengde daarvan leidt de overtuiging dat de verantwoording gebaseerd moet zijn op vooraf geformuleerde effecten, die de raad met inzet van subsidies voor ogen heeft. Deze omslag vergt aanpassing van het beleidskader, beleidsnota's en subsidieregels, omdat deze gebaseerd zijn op een totaal andere methodiek. Wij zijn ervan overtuigd dat dit ook – opnieuw - aanpassing van de ASV vraagt.

Pagina 12, paragraaf 3.1.4

Waarom deze volgorde [in vaststelling begroting, subsidieplafonds en raadsinformatie] is gekozen, is niet helder gemaakt. Immers, de subsidieplafonds zijn onderdeel van de begroting maar zijn echter niet bekend bij de raadsleden op het moment dat de programmabegroting vastgesteld dient te worden.

Zienswijze

Zoals eerder verwoord zetten wij ons in om het proces van de totstandkoming van het Subsidieprogramma 2020 en de bepaling van het Plafondbedrag in de juiste volgorde te laten verlopen, zodat in het formuleren van subsidiebeschikkingen de wensen van de raad meegenomen kunnen worden.

Pagina 13, paragraaf 3.1.6

Voor de structurele subsidieontvangers zijn subsidieplafonds vastgesteld. Deze zijn in veel gevallen gebaseerd op historie en indexatie en niet op inhoudelijke beleidskeuzes, doelstellingen en te bereiken maatschappelijke effecten.

Uit de ontvangen overzichten blijkt dat de jaarlijks verstrekte subsidiebedragen beneden het subsidieplafond blijven.

Zienswijze

Bij aanpassing van de methodiek zal ook de wijze van vaststelling van subsidieplafonds inhoudelijker beargumenteerd kunnen worden.

Dat jaarlijks verstrekte subsidiebedragen soms beneden het subsidieplafond blijven komt voort uit het feit dat het subsidieplafond het maximaal beschikbare budget aangeeft. Vervolgens is het de vraag in hoeverre subsidieaanvragen dit budget ook werkelijk benutten. Zoals eerder gesteld vinden wij dat wij ons op dit punt actiever moeten opstellen. Als wij bepaalde effecten in de stad willen bereiken moet er actief nagegaan worden wie dat met of voor ons zou kunnen realiseren.

Pagina 14 paragraaf 3.2

Incidentele subsidies kent men in de volgende categorieën:

Zienswijze

In deze opsomming van incidentele subsidies ontbreekt de subsidiemogelijkheid voor activiteiten rond de Slag om de Schelde.

Reactie rekenkamer

Dit is toegevoegd.

Pagina 16, paragraaf 3.3

Deze afweging [of bij een aanvraag sprake is van subsidie of inkoop] is van belang omdat subsidie en inkoop onder verschillende wet- en regelgeving vallen. Daarnaast is er altijd het risico op staatssteun en/of oneerlijke concurrentie. De inkoopadviseur redeneert vanuit de aanbestedingswet of het een opdracht (inkoop) of subsidie betreft.

Zienswijze

Wij ervaren deze discussie over inkoop of subsidie in zekere mate ook als risicovol en geven daarom opdracht door het laten opstellen van een afwegingskader hiervoor.

Pagina 17, paragraaf 4.1.1

De aanvragen komen bij de subsidieadviseurs van het team Publiekszaken en Subsidies, directie Dienstverlening, binnen. De subsidieadviseur is de proceseigenaar. Er zijn ongeveer 15 beleidsmedewerkers.

Zienswijze

De hier beschreven werkwijze stemt overeen met de werkwijze van dit moment. Zoals in paragraaf 4.1.2 staat vermeld is inmiddels een verbetertraject in gang gezet dat moet leiden tot een aanpassing van het werkproces, zoals dat is weergegeven in uw bijlage 2: Subsidieproces (pagina 32).

Pagina 19, paragraaf 4.2.3

Het bedrag voor 2017 bevat een optelfout in programma 9, doordat het aanjaagfonds Cultuur van € 50.000 dubbel is verwerkt.[...] Het grootste verschil wordt veroorzaakt door 'Gezond in Bossenburgh' van € 52.000. Dit bedrag is namelijk wel opgenomen in het overzicht van de subsidieplafonds, maar niet in het subsidieprogramma. Een jaarlijks overzicht van de daadwerkelijk uitbetaalde subsidiebedragen is niet aanwezig.

Zienswijze

Ons is onduidelijk op welke bronnen deze fouten gebaseerd zijn. In de formeel gepubliceerde documenten is geen sprake van een dubbele vermelding van het Aanjaagfonds. Zowel in het Plafondbedrag als in het Subsidieprogramma zien wij een totaalstelling van 1.0032.646 euro.

Eerder gaven wij al aan dat er wel een door Financiën samengesteld overzicht van uitbetaalde subsidiebedragen is, dat in elke jaarrekening wordt betrokken bij de accountantscontrole.

Reactie rekenkamer

Wij hebben de individuele subsidies bij elkaar opgeteld en kwamen tot deze constatering. Desgewenst kan een spreadsheet worden verstrekt. De relevantie lijkt ons beperkt omdat het 2017 betreft.

Pagina 20, paragraaf 4.2.3

Het aantal boekingen is dermate groot en divers¹⁰ dat wij niet vast hebben kunnen stellen welke bedragen als subsidieverstrekking aangemerkt kunnen worden.

Zienswijze

Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat 2017 een overgangsjaar was voor het gebruik van de juiste gewijzigde grootboekrekeningen. Dit is in het wederhoor ook aangegeven.

Pagina 23, paragraaf 4.5.1

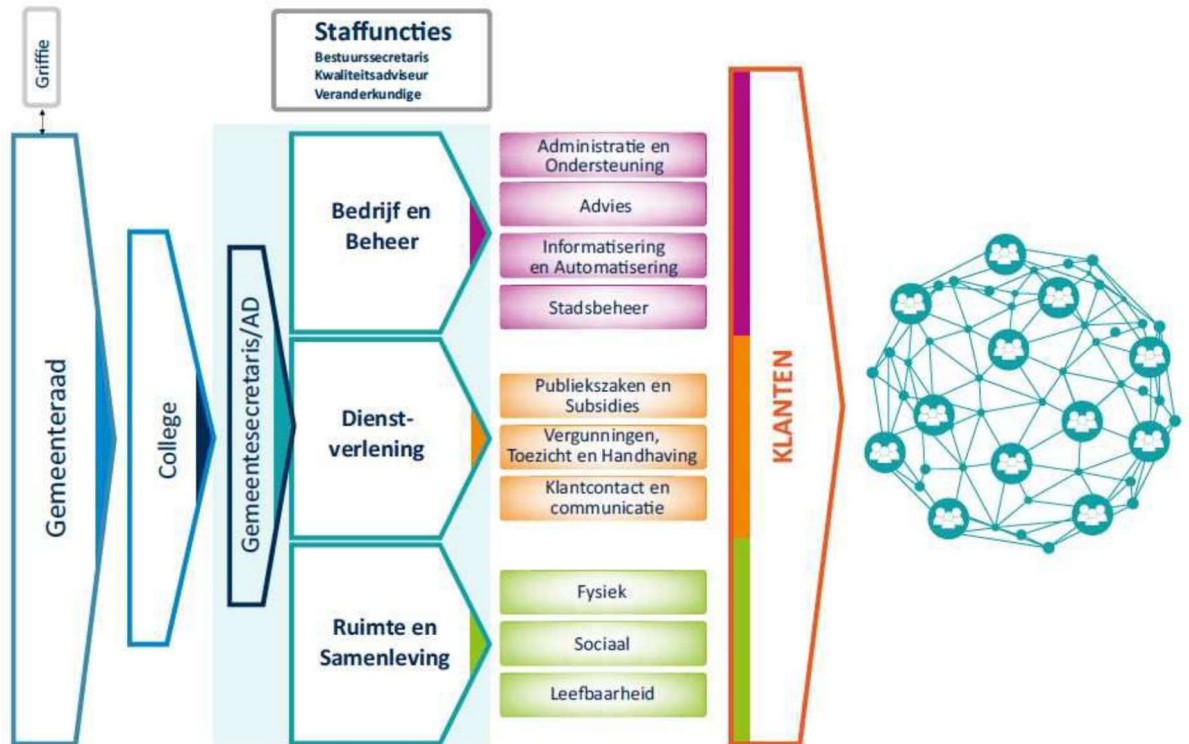
Bij de uitvoering van de interne controle wordt, met behulp van de ontwikkelde checklist, aandacht geschonken aan de rechtmatigheid (zijn alle bescheiden tijdig ontvangen en verzonden).

Zienswijze

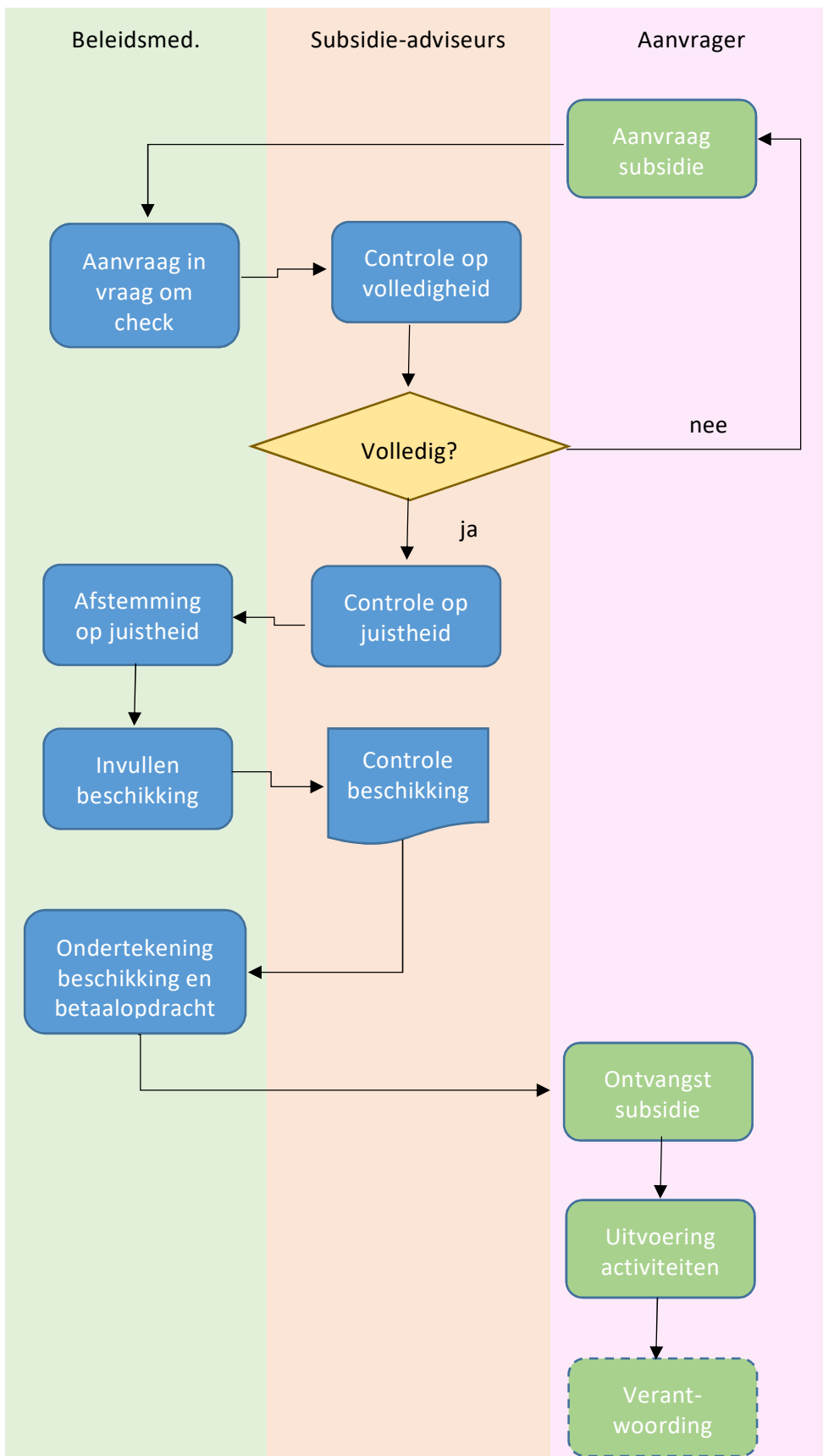
Wij willen erop wijzen dat de hier beschreven interne controle door middel van steekproeven uitgevoerd wordt door een medewerker van het team Financiën.

Conclusie: deze bijlage met detail opmerkingen is toegevoegd aan de bestuurlijke reactie op het Rekenkamerrapport.

Bijlage I: Organogram gemeente Vlissingen



Bijlage II: Subsidieproces



Bijlage III: Geïnterviewde personen

Naam

Mevrouw M.W.P. Gabriëlse-Zandee
Mevrouw L. Janse en dhr. C. Tromp
De heer R. Suurmond
Mevrouw L. Oebeles
Mevrouw E. Schrikenberg
Mevrouw K. de Graaf
De heer K. Hamann
De heer G. de Rijke
De heer H. Kraaijenhof
De heer R. Reijnierse

Functie

Adviseur inkoop
SGP-fractie
PSR-fractie
Beleidsmedewerker
Beleidsmedewerker Planning & Control
Financieel adviseur
Analist werkproces subsidieverlening
Beleidsmedewerker
Extern beleidsadviseur
Wethouder (3^e locoburgemeester)¹⁵

Contactpersoon

De heer J. Piersma
Mevrouw L. Gillissen

Teamleider, team sociaal
Adviseur subsidies

¹⁵Portefeuille: Cultuur; Sport (sportbeleid, sportstimulering, sportaccommodaties binnensport, sportaccommodaties niet in gemeentelijk bezit waaronder de tennisparken); Accommodaties; Onderwijsaccommodaties; Milieuhandhaving; Toezicht bouwen en wonen; Nollebos; Subsidiebeleid; Evenementenbeleid.