

Subsidiebeleid
Rekenkamer Leeuwarden

Rekenkamer



SUBSIDIEBELEID GEMEENTE LEEUWARDEN
ONDERZOEKSRAPPORTAGE REKENKAMER LEEUWARDEN
OKTOBER 2011

Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden
drs. P.L. Polhuis MA (voorzitter)
drs. G. Riedstra
R. Smit MBA
ir. E. Voorwinde
M.A. Hoekstra
mw. J.E. Rijpma (secretaris)

Telefoon: 058-233 4022

E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl

Website: www.gemeenteraadleeuwarden.nl

INHOUD

1.	Samenvatting	1
2.	Inleiding, vraagstelling en aanpak	3
2.1	Aanleiding	3
2.2	Onderzoeksvragen	3
2.3	Aanpak	4
2.4	Leeswijzer	5
3.	Bevindingen en analyse	6
3.1	Inleiding	6
3.2	Subsidieverstrekking in leeuwarden	6
3.3	Rechtmatigheid	8
3.3.1	Subsidieregelgeving	8
3.3.2	Conclusies	10
3.3.3	Uitvoering	10
3.3.4	Conclusies	14
3.4	Doelmatigheid	15
3.4.1	Doelmatigheid beleid	15
3.4.2	Conclusies	15
3.4.3	Doelmatigheid uitvoering	16
3.4.4	Conclusies	17
3.5	Doeltreffendheid	17
3.5.1	Bevindingen	17
3.5.2	Conclusies	20
3.6	Sturing	21
3.6.1	Bevindingen	22
3.6.2	Conclusies	23
4.	Vergelijking	24
P.M.		
5.	Conclusies en aanbevelingen	25
5.1	Inleiding	25
5.2	Hoofdconclusie	25
5.3	Beantwoording deelvragen en deelconclusies	26
5.3.1	Juridische kaders	26
5.3.2	Uitvoering	27
5.3.3	Sturing	28
5.4	Aanbevelingen	28
6.	Bestuurlijke reactie en nawoord	30
	Bijlage I – Geraadpleegde documenten	34
	Bijlage II – Bestudeerde dossiers	35
	Bijlage III – Overzicht bevindingen dossierstudie	35
	Bijlage IV – Gesprekken	38
	Bijlage V – Normenkader	39

1. SAMENVATTING

De Rekenkamercommissie van de gemeente Leeuwarden (hierna: Rekenkamer) heeft samen met de Rekenkamercommissies van de gemeenten Heerenveen, Skarsterlân, Lemsterland en Opsterland onderzoek gedaan naar de vormgeving en uitvoering van het subsidiebeleid. De centrale vraag in dit onderzoek is: 'Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Leeuwarden vormgegeven en op welke wijze wordt daaraan uitvoering gegeven?'. In het kader van het onderzoek zijn de bevindingen ten aanzien van de verschillende gemeenten met elkaar vergeleken, waarbij het doel primair is om van elkaar te kunnen leren door middel van de beschrijving van *best practices*.

De Rekenkamer concludeert dat het subsidiebeleid van de gemeente Leeuwarden rechtmatig is vormgegeven. Het subsidiebeleid is ook in hoge mate doelmatig. De doelmatigheid zou nog vergroot kunnen worden door in de programmabegroting te zorgen voor een betere aansluiting tussen de doelen, de indicatoren en de prestaties. De uitvoering vindt op dit moment op verschillende punten onrechtmatig plaats. De uitvoering kan bovendien doelmatiger plaatsvinden. De Rekenkamer doet hiertoe een aantal aanbevelingen. Aanbevolen wordt de rechtmatigheid van de uitvoering van de subsidieregeling te verbeteren door op basis van een tijdige aanvraag een tijdig besluit te nemen en subsidiebeschikkingen te voorzien van een deugdelijke motivering. Door te werken met voorbeeldbeschikkingen die jaarlijks aan een juridische toets worden onderworpen zal sprake zijn van eenheid in de motivering van subsidiebeschikkingen en de aan de subsidieontvanger op te leggen verplichtingen.

Uit het onderzoek blijkt dat verbetering met name mogelijk is als het gaat om de doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen. Op dit moment kan niet vastgesteld worden of de subsidieverstrekingen doeltreffend zijn, omdat hier vrijwel geen onderzoek naar wordt gedaan. Doordat dergelijke onderzoeken niet worden verricht, heeft de raad onvoldoende inzicht in de doeltreffendheid van het subsidiebeleid en kan hij zijn sturende rol onvoldoende invulling geven.

De meeste aanbevelingen van de Rekenkamer zien op het verbeteren van (het inzicht in) de doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen. De Rekenkamer beveelt de raad in dit kader aan het college opdracht te geven in subsidiebeschikkingen duidelijk aan te geven welke activiteiten moeten worden verricht en welk maatschappelijk effect met de subsidieverstreking bereikt moet worden. Ook verdient het volgens de Rekenkamer aanbeveling om duidelijke afspraken met subsidieontvangers te maken over monitoring, verslaglegging en evaluatie. Het inzicht in de doeltreffendheid van de subsidieverstreking kan naar de mening van de Rekenkamer worden verhoogd door de verantwoording van de jaarrekening beter te laten aansluiten bij de programmabegroting.

Op dit moment wordt onder de noemer van Amaryllis/Welzijn Nieuwe Stijl gewerkt aan een herziening van het subsidiebeleid. De Rekenkamer beveelt aan in het kader van deze herziening meer aandacht te besteden aan de interne, gemeentelijke organisatie en met name de vormgeving van de subsidierelatie. De laatste aanbeveling van de Rekenkamer ten aanzien van de doeltreffendheid ziet op het periodiek verrichten van onderzoek naar de doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen.

De laatste aanbevelingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de sturende rol van de raad. Door als raad van het college periodiek een verslag te verlangen over de doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen, kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol vergroten. Vanwege onduidelijkheden bij raadsleden beveelt de Rekenkamer bovendien aan dat in de begroting wordt aangegeven in hoeverre bij de subsidieverstreking sprake is van gemeentelijke subsidies (subsidies vanuit gemeentelijke gelden) en subsidieoverdrachten, waarbij het gaat om bijvoorbeeld rijks gelden die worden overgedragen aan de instelling.

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Pro Facto BV, met name door de onderzoekers prof. dr. Heinrich Winter, mr. Anna Sibma en Bert Schudde. De Rekenkamer bedankt alle gemeentelijke functionarissen (bestuurders en ambtelijke medewerkers) voor hun medewerking aan het onderzoek. De bestuurlijke reactie van het College en ons nawoord treft u aan in hoofdstuk 6.

2. INLEIDING, VRAAGSTELLING EN AANPAK

2.1 AANLEIDING

Met het verstrekken van subsidies zijn grote maatschappelijke, politieke en financiële belangen gemoeid. Door het verstrekken van subsidies kan een gemeente instellingen en organisaties stimuleren bepaalde activiteiten te verrichten zodat de gemeentelijke beleidsdoelen worden behaald. Vrijwel altijd is er sprake van een wederkerig belang: de gemeente wil bepaalde doelen behalen, terwijl de instelling haar activiteiten graag wil uitvoeren.

Met subsidieverstrekking is gemeenschapsgeld gemoeid, waarmee uiteraard zorgvuldig moet worden omgegaan. Aan een aanvraag moet een uitgewerkt plan ten grondslag liggen. De gemeente moet de financiële risico's van subsidieverstrekking zoveel mogelijk beperken en controleren of de subsidieontvanger zich bij het verrichten van de activiteiten houdt aan de vooraf gestelde voorwaarden. De subsidieontvanger heeft uiteraard ook bepaalde rechten. Zo moet het gemeentelijke handelen consistent en zo transparant mogelijk zijn. Van willekeur mag geen sprake zijn.

De Rekenkamercommissie van de gemeente Leeuwarden heeft samen met de Rekenkamercommissies van de gemeenten Heerenveen, Skarsterlân, Lemsterland en Opsterland besloten de vormgeving en uitvoering van het subsidiebeleid in deze gemeenten tegen het licht te houden.

De vijf Rekenkamercommissies hebben Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs dat gelieerd is aan de Rijksuniversiteit Groningen, opdracht gegeven het veldwerk van het onderzoek uit te voeren. In dit rapport wordt verslag gedaan van de vormgeving en uitvoering van het subsidiebeleid in de gemeente Leeuwarden. De onderzoeksbevindingen ten aanzien van de verschillende gemeenten zijn met elkaar vergeleken. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksbevindingen ten aanzien van de verschillende gemeenten met elkaar vergeleken en worden de best practices weergegeven.

2.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Leeuwarden vormgegeven en op welke wijze wordt daaraan uitvoering gegeven?

Het begrip 'subsidiebeleid' wordt in dit kader als overkoepelend begrip gebruikt, in die zin dat hieronder zowel de subsidieverordeningen als beleidsregels worden verstaan.

Waar gesproken wordt over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan, wordt derhalve op het geheel aan regels gedomd. In paragraaf 3.3. over de rechtmatigheid wordt ingegaan op het onderscheid tussen verordeningen en beleidsregels.

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de in tabel 1 opgenomen deelvragen geformuleerd.

TABEL 1: DEELVRAGEN

JURIDISCHE KADERS	
1	Wat zijn de uit de Awb voortvloeiende juridische kaders voor subsidiebeleid en – verstrekking?
2	Wat zijn de uit de lokale subsidieverordeningen voortvloeiende juridische kaders voor subsidiebeleid en –verstrekking?
3	Wat is de kwaliteit van de lokale subsidieregelingen?
UITVOERING	
4	Welke subsidies zijn in 2008 en 2009 verstrekt, voor welk doel en wie zijn de begunstigden?
5	Vindt de subsidieverstreking plaats volgens het vastgestelde kader?
6	Wat zijn de risico's die de gemeente mogelijk loopt?
7	Wordt geëvalueerd of de met subsidieverstreking beoogde doelen zijn gerealiseerd?
STURING	
8	Is er sprake van politiek-bestuurlijke sturing door de raad en wordt hij hiertoe, door informatieverstreking vanuit het college, in staat gesteld?

2.3 AANPAK

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Allereerst zijn documenten bestudeerd. Een overzicht van de bestudeerde stukken is opgenomen in bijlage I. Bij aanvang van het onderzoek heeft vervolgens een groepsgesprek met raadsleden plaatsgevonden. Bij dit gesprek waren vertegenwoordigers van verschillende fracties aanwezig. Na de documentstudie en het groepsgesprek met raadsleden zijn dossiers uit de periode 2008 en 2009 bestudeerd. Het jaar 2010 is niet in het onderzoek betrokken, omdat in dat jaar verleende subsidies tijdens het verrichten van het veldwerk nog niet waren vastgesteld. De selectie van de dossiers heeft plaatsgevonden op basis van een aantal criteria (jaar, subsidiesoort, beleidsonderwerp, betrokkenheid college/raad, weigering, bezwaar). In bijlage II is aangegeven welke dossiers zijn bestudeerd en waarom. In bijlage III is per dossier een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen van de dossierstudie. Daarna zijn interviews gehouden met de portefeuillehouder en de ambtenaren die betrokken waren bij de afhandeling van de bestudeerde subsidieaanvragen. In bijlage IV is aangegeven met welke personen is gesproken. De beoordeling van het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan heeft plaatsgevonden aan de hand van een vooraf vastgesteld normenkader, dat is weergegeven in bijlage V.

De uitkomsten van de verschillende onderzoeksmethoden zijn gecombineerd en leiden tot een beschrijving en analyse van de vormgeving en uitvoering van het subsidiebeleid. Van belang hierbij is nog dat, hoewel voor de onderzoeksperiode 2008 en 2009 is gekozen, ook met recente ontwikkelingen rekening is gehouden. Hierover wordt in dit rapport dan ook gerapporteerd.

2.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen beantwoord en vindt een analyse plaats aan de hand van het normenkader. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen van de gemeenten Leeuwarden, Heerenveen, Lemsterland, Opsterland en Skarsterlân met elkaar vergeleken en zijn de best practises weergegeven. In hoofdstuk 5 worden conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het eindrapport is aan het college voorgelegd voor een reactie. Deze bestuurlijke reactie en het nawoord van de Rekenkamer zijn opgenomen in hoofdstuk 6 en maken integraal onderdeel uit van de rapportage.

3. BEVINDINGEN EN ANALYSE

3.1 INLEIDING

De onderzoeksbevindingen worden in dit hoofdstuk beschreven en geanalyseerd aan de hand van het voor het onderzoek vastgestelde normenkader. Het normenkader onderscheidt de begrippen rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

BEGRIPPEN

Rechtmatigheid

Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan zijn in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht en gemeentelijke verordeningen.

Doelmatigheid

Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan zijn doelmatig of efficiënt als de betreffende uitgaven en inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten.

Doeltreffendheid

Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan zijn doeltreffend of effectief als de betreffende uitgaven en inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Het gaat derhalve om effectmeting.

In par. 3.2 is informatie opgenomen over het bedrag dat in Leeuwarden met subsidieverstreking is gemoeid en de terreinen die gesubsidieerd worden. Daarna komen achtereenvolgens de rechtmatigheid (par. 3.3), de doelmatigheid (par. 3.4), de doeltreffendheid (par. 3.5) en sturing (par. 3.6) aan de orde.

3.2 SUBSIDIEVERSTREKING IN LEEUWARDEN

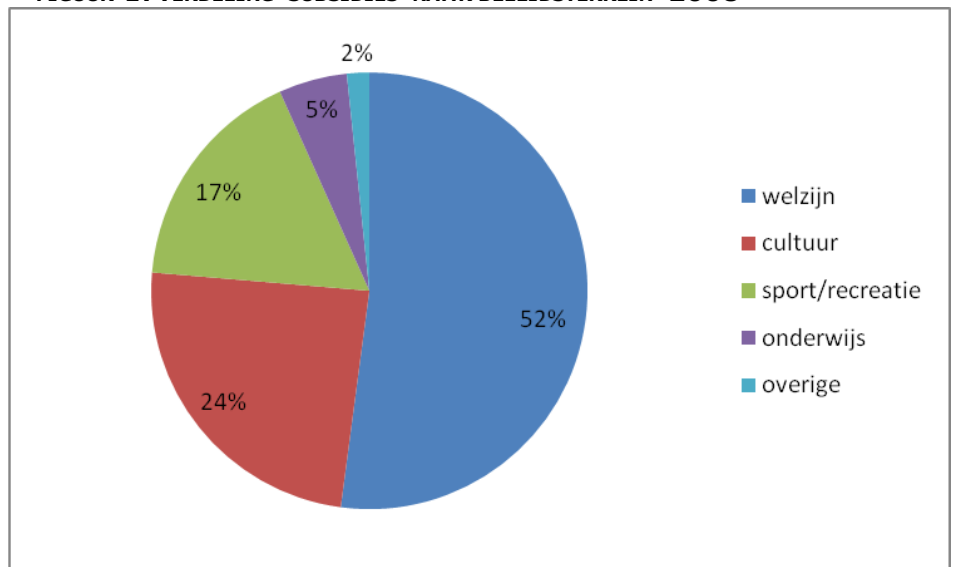
In onderstaande tabel is weergegeven welke bedragen in Leeuwarden de afgelopen jaren aan subsidies zijn verstrekt. Eveneens is aangegeven hoe deze bedragen zich verhouden tot de totale begroting.

TABEL 2: OVERZICHT SUBSIDIEVERSTREKING IN LEEUWARDEN

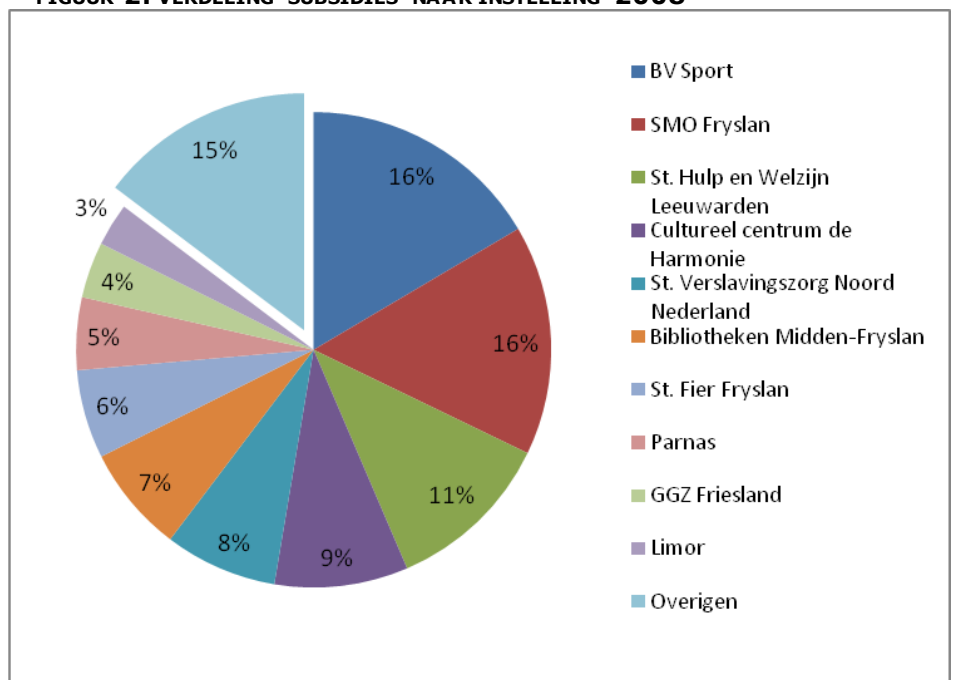
JAAR	SUBSIDIE	BEGROTING	% BEGROTING
2008	29,6 miljoen	330,4 miljoen	9%
2009	30,5 miljoen	359,4 miljoen	8,5%
2010	34,9 miljoen	373,1 miljoen	9,4%
2011	44,3 miljoen	373,9 miljoen	11,8%

In figuur 1 is aangegeven hoe de subsidies in 2008 waren verdeeld over de verschillende beleidsterreinen.¹ In 2009 en 2010 was sprake van een vergelijkbare verdeling.

¹ Onder de categorie 'overige' staan de subsidies op het gebied van milieu, bedrijfsleven en toerisme.

FIGUUR 1: VERDELING SUBSIDIES NAAR BELEIDSTERREIN 2008

In figuur 2 is aangegeven hoe de subsidies over de instellingen zijn verdeeld.

FIGUUR 2: VERDELING SUBSIDIES NAAR INSTELLING 2008

Zoals figuur 2 laat zien kwam in 2008 ruim de helft van het totale subsidiebedrag bij vier instellingen terecht. Het ging om bv SPORT (€ 4,9 miljoen), Stichting Maatschappelijke Opvang Fryslân (€ 4,6 miljoen), Stichting Hulp en Welzijn Leeuwarden (€ 3,4 miljoen) en Stichting Cultureel Centrum de Harmonie (€ 2,7 miljoen). De tien grootste subsidieontvangers waren samen goed voor 85% van het

subsidiebedrag. Van belang is dat sinds 2008 verschillende welzijnsinstellingen met elkaar gefuseerd zijn.²

3.3 RECHTMATIGHEID

In deze paragraaf worden de onderzoeksbevindingen over de rechtmatigheid van de regelgeving (par. 3.3.1) en de uitvoering daarvan (par. 3.3.2) beschreven.

3.3.1 Subsidieregelgeving

Algemene wet bestuursrecht

In de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is een wettelijke regeling getroffen voor subsidieverstrekking en is in artikel 4:21 lid 1 de definitie van subsidie gegeven.

Subsidie

Onder een 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.

Kern van de regeling in de Awb is dat een subsidie in beginsel altijd een wettelijke grondslag moet hebben. Deze eis wordt gesteld in verband met de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en -ontvanger, maar tevens wordt hiermee een doelmatige besteding van overheidsuitgaven nagestreefd. Mogelijk onzorgvuldig of willekeurig handelen van het bestuursorgaan of nalatigheid van de subsidieontvanger is immers beter te toetsen aan de hand van een wettelijke regeling dan aan de hand van een op zichzelf staand besluit van een bestuursorgaan. Voor de gemeente betekent dit dat een verordening moet zijn vastgesteld om tot subsidieverstrekking te kunnen overgaan. Een beleidsregel kan niet als wettelijk voorschrift worden aangemerkt.³ Op het vereiste van een wettelijke grondslag is een aantal uitzonderingen gemaakt. Zo kan subsidie worden verstrekt in spoedeisende gevallen en vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift. Verder is subsidieverstrekking mogelijk als de begroting de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag vermeldt of als sprake is van incidentele gevallen en de subsidie voor maximaal vier jaar wordt verstrekt.⁴

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

² Stichting Welzijn Ouderen Leeuwarden (SWOL), Startpunt Inburgering In de Nederlandse Samenleving (Stins) en de Stichting Wijkwerk Leeuwarden (SWL) zijn gefuseerd tot Welzijn Leeuwarden. Stichting Hulp en Welzijn Leeuwarden is Sinne Welzijn gaan heten. In de toekomst zullen Welzijn Leeuwarden en Sinne Welzijn met elkaar fuseren.

³ Art. 1:3 lid 3 Awb verstaat onder een beleidsregel een bij besluit vastgestelde, algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. In jurisprudentie is bepaald dat normstelling alleen kan plaatsvinden in de vorm van algemeen verbindende voorschriften en niet in beleidsregels (ABvRS 28 februari 2000, Amsterdam, JB 2000 nr. 114).

⁴ De vierde uitzondering op het vereiste van een wettelijke grondslag geldt voor Europese subsidies. Omdat deze uitzondering voor gemeenten minder van belang is, is deze uitzondering hier buiten beschouwing gelaten.

1. Subsidieverlening – Dit besluit gaat vooraf aan de te subsidiëren activiteit en geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen;
2. Subsidievaststelling – In dit besluit wordt vastgesteld of de gesubsidieerde activiteit is verricht en of de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd. Bij deze afrekening wordt het exacte subsidiebedrag bepaald;
3. Betaling – Na de subsidievaststelling wordt het subsidiebedrag uitbetaald. In de praktijk worden na de subsidieverlening vaak al voorschotten betaald. Die voorschotten worden na de subsidievaststelling verrekend.

Onder het overkoepelende begrip *subsidieverstreking* vallen zowel de subsidieverlening als de subsidievaststelling.

Subsidieverordening

In het kader van het dereguleringsproject *Leeuwarden ontregelt* zijn de subsidieregelingen in 2007 herzien. Voorheen werd gewerkt met een algemene subsidieverordening waaraan deelsubsidieverordeningen waren verbonden. Deze regelingen werden allemaal door de raad vastgesteld. Sinds de inwerkingtreding van de *Algemene subsidieverordening Leeuwarden 2007* (hierna: Asv) op 3 juli 2007 stelt de raad de algemene subsidieverordening vast en is het college bevoegd nadere regels vast te stellen. Deze nadere regels zijn aan te merken als deelverordeningen, nu de raad in de Asv de verordenende bevoegdheid op dit punt heeft gedelegeerd.⁵ De vaststelling dat het college in dit kader een verordenende bevoegdheid heeft, is van belang omdat het verstrekken van subsidies op basis van beleidsregels niet mogelijk is in verband met het ontbreken van een wettelijke grondslag. Het college is bevoegd tot subsidiëring op grond van budgetten die bij de vaststelling van de programmabegroting beschikbaar zijn gesteld voor aldaar omschreven effecten.⁶ Het college heeft verschillende nadere regelingen vastgesteld. Daarnaast is er nog een aantal specifieke subsidieverordeningen dat door de raad is vastgesteld. De vorm en inhoud van alle nadere regelingen is vergelijkbaar. Elke regeling vermeldt het toepassingsbereik – welke activiteiten worden gesubsidieerd en voor welk doel? – het subsidieplafond en de verdeling en specifieke eisen betreffende de aanvraag. Ook is een verwijzing naar het relevante begrotingsprogramma opgenomen. Op het uitgangspunt van subsidieverstreking door het vaststellen van twee beschikkingen, de subsidieverlening en de subsidievaststelling, is een uitzondering gemaakt voor aanvragen voor een subsidiebedrag beneden het bedrag van € 3.500. In dat geval wordt met een enkele vaststellingsbeschikking volstaan.⁷

De Asv maakt onderscheid tussen subsidies die een tijdvak van een geheel kalenderjaar of meerdere jaren beslaan en subsidies voor activiteiten die een tijdvak korter dan een jaar beslaan. Beide subsidiesoorten kunnen in de vorm van een budgetsubsidie worden verleend. Hieronder wordt verstaan een vooraf bepaalde en vaststaande subsidie die beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van eveneens vooraf

⁵ De grondslag voor deze delegatie is gelegen in art. 156 Gemeentewet.

⁶ Art. 2 Asv en toelichting.

⁷ Dit is bepaald in de Nadere regeling enkele subsidievaststelling.

bepaalde prestaties, zonder koppeling aan afzonderlijke kostenplaatsen binnen die prestaties.

In de Asv zijn zowel imperatieve als facultatieve weigeringsgronden voor de subsidieverlening opgenomen.⁸ Bij de eerste categorie is er geen ruimte voor een belangenafweging; als de weigeringsgrond zich voordoet, moet de subsidie worden geweigerd. Een voorbeeld van een imperatieve weigeringsgrond is het ontbreken van een begrotingspost. Bij de laatste categorie, de facultatieve weigeringsgronden, is er wel beslissingsruimte en moet het college een belangenafweging maken. Subsidieverlening kan bijvoorbeeld worden geweigerd als het activiteiten betreft waarvan de uitvoering tot de taak van de gemeente zelf behoort. Of sprake is van een imperatieve dan wel facultatieve weigeringsgrond is van belang, omdat een weigering op basis van een facultatieve weigeringsgrond over het algemeen voorzien moet worden van een uitgebreidere motivering.

3.3.2 Conclusies

Aan de hand van het relevante onderdeel van het normenkader worden hierna de conclusies ten aanzien van de rechtmatigheid van de subsidieregelgeving weergegeven.

TABEL 3: NORMEN RECHTMATIGE REGELGEVING

NORMEN	
De gemeentelijke regelgeving en het gemeentelijke beleid zijn rechtmatig.	De gemeentelijke subsidieverordening is in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deelverordeningen of beleidsregels zijn in overeenstemming met de algemene subsidieverordening.

De gemeentelijke subsidieverordening is in overeenstemming met de Awb. Deelverordeningen en nadere regels zijn in overeenstemming met de Asv en de bevoegdheidstoedeling is in overeenstemming met de Awb. Geconcludeerd kan worden dat de gemeentelijke regelgeving rechtmatig is.

3.3.3 Uitvoering

Om te beoordelen of de subsidieverstreking in de praktijk plaatsvindt volgens het vastgestelde kader is een dossierstudie verricht. In bijlage III is een overzicht gegeven van de belangrijkste onderzoeksbevindingen.

Subsidiebegrip

In de praktijk bestaat soms onduidelijkheid over de vraag of sprake is van een subsidie. Zo is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk dat sociale uitkeringen niet onder het subsidiebegrip vallen en is het onderscheid tussen subsidie en opdracht, een commerciële overeenkomst, soms lastig te maken. Dit onderscheid is van belang omdat over subsidies in beginsel geen BTW hoeft te worden afgedragen en de aanbestedingsregels niet van toepassing zijn. Hoe meer zeggenschap het bestuursorgaan heeft over de uitvoering van de activiteiten – dat wil zeggen, hoe meer SMART de te verrichten *activiteiten* zijn geformu-

⁸ Art. 13 Asv.

leerd - hoe eerder er sprake kan zijn van een opdracht in plaats van een subsidie. Overigens hoeft het voorgaande niet in de weg te staan aan het SMART formuleren van de *doelen*. Relevant is ook of de subsidieverstrekking geen verboden staatssteun oplevert.

Als duidelijk is dat het gaat om een subsidie moet worden vastgesteld welke soort subsidie het betreft. In de beschikkingen voor subsidies met een looptijd van een kalenderjaar of langer is niet duidelijk aangegeven of het een budgetsubsidie betreft of niet. Soms wordt een incidentele subsidie meerdere jaren achtereenvolgens verstrekt en krijgt zo het karakter van een langer lopende subsidie.

Aanvraag, besluit, tijdigheid

Aanvragen voor de beschikking tot subsidieverlening en -vaststelling worden niet altijd op tijd ingediend. Vrijwel nooit wordt alle op basis van de Asv 2007 vereiste informatie bij de aanvraag voor subsidieverlening gevoegd. De aanvraag voor subsidievaststelling is in de helft van de gevallen incompleet. Als het gaat om aanvragen voor grote subsidiebedragen worden te laat ingediende aanvragen vrijwel altijd in behandeling genomen. Op meer dan de helft van de aanvragen, wordt te laat besloten. Soms gebeurt dit ook nog als de beslistermijn al is verdaagd. Het schriftelijk verdagen van de beslistermijn gebeurt overigens slechts in enkele gevallen en als het al gebeurt, is de beslissing tot verdaging niet of nauwelijks gemotiveerd. Volgens een geïnterviewde heeft het te laat indienen van aanvragen te maken met het feit dat de in de regelgeving gestelde termijnen niet aansluiten bij de begrotingssystematiek van subsidieaanvragers. De ambtelijke organisatie lijkt de instellingen erg ter wille te willen zijn. Dat te laat wordt beslist zou volgens geïnterviewden komen omdat naar aanleiding van de aanvraag overleg met de aanvrager wordt gevoerd.

Subsidie - opdracht

Onder een 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. Met de zinsnede 'anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten' in de definitie van subsidie wil de wetgever de subsidie onderscheiden van het begrip 'opdracht' waarbij sprake is van een financiële tegenprestatie. Bij een opdracht gaat het om een overeenkomst waarbij een derde (de opdrachtnemer) zich jegens de gemeente (de opdrachtgever) verbindt tegen betaling werken uit te voeren of diensten of goederen te leveren. Als de gemeente bijvoorbeeld een bedrijf inhuurt om het gemeentelijke groen te onderhouden, is er geen sprake van een subsidierelatie.

Lokale omroep

De gemeente wil bezuinigen op de lokale omroep Mercurius. Ambtenaren vragen zich af of na deze bezuiniging nog sprake is van een subsidierelatie, omdat een bedrag resteert dat overeenkomt met de bijdrage die verplicht is op basis van de in de Mediawet opgenomen zorgplicht voor de bekostiging van de lokale omroep. Van subsidie is nog steeds sprake; de bijdrage van de gemeente op basis van de Mediawet moet als een subsidie worden aangemerkt (zie ook Rechtbank Arnhem, 23 december 2010, LJN BO8507).

In reactie op opmerkingen van de accountant over het in behandeling nemen van te laat ingediende aanvragen en de te late besluitvorming, heeft het college aan de raad aangegeven dat de tijdigheid van subsidieverlening voor het jaar 2011 sterk is verbeterd.⁹ Aangegeven is dat veel/ grote instellingen de verleningsbeschikking 2011 in december 2010 hebben ontvangen. Niet bij alle instellingen is derhalve een tijdig besluit genomen. Door subsidieontvangers wordt niet geklaagd over het te laat beslissen omdat over het algemeen voorschotten worden verleend.

Subsidiebeschikking

Een besluit moet worden voorzien van een goede motivering. De motivering moet allereerst volledig en begrijpelijk zijn; er moet inzicht worden geboden in de gedachtegang van het bestuursorgaan. Bij de motivering van het besluit moet zo mogelijk worden vermeld krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit is genomen.¹⁰

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de beschikking slechts zelden wordt aangegeven welk beleidsdoel wordt nagestreefd met de subsidieverlening. In de dossiers waarin dit wel werd gedaan, werd in de beschikking geput uit de aanvraag; de aanvrager had daar zelf een relatie gelegd met het gemeentelijke beleid. Het effect van de subsidieverstreking of de prestaties die moeten worden verricht wordt in de helft van de gevallen niet duidelijk aangegeven. In sommige beschikkingen is niet concreet aangegeven welke activiteiten moeten worden verricht.

Niet altijd krijgt de subsidieontvanger verplichtingen opgelegd en als dit wel gebeurt, verschillen de verplichtingen per beschikking. Soms wordt de ontvanger alleen verplicht om de activiteiten te verrichten en tijdig een vaststellingsaanvraag in te dienen, terwijl in andere gevallen ook verplichtingen worden gesteld in het kader van monitoring en tussentijdse rapportage. De omvang van deze laatste verplichting verschilt

bv SPORT

Eind jaren '90 van de vorige eeuw is de gemeentelijke sector Sport en Recreatie extern verzelfstandigd tot de bv SPORT. De gemeente heeft de bv in een verordening aangewezen voor het beheren en organiseren van gemeentelijke (sport) accommodaties en sport- en beweegactiviteiten. De bv heeft jarenlang geprocedeerd met de belastingdienst over de belastbaarheid van de subsidie. Uiteindelijk is de bv door de Hoge Raad in het gelijk gesteld.

Het college heeft de activiteiten van de bv met ingang van 8 juli 2010 voor een periode van vier jaar aangewezen als diensten van algemeen economisch belang (daeb), economische activiteiten die niet uitsluitend aan het marktmechanisme worden overgelaten. Volgens de Europese Commissie is geen sprake van staatssteun bij vergoedingen ter compensatie van daeb. Om vrijgesteld te zijn van melding bij de Commissie moet onder andere worden voldaan aan de voorwaarde dat de hoogte van de compensatie die de onderneming ontvangt voor het verrichten van de daeb wordt vastgesteld aan de hand van objectieve parameters.

⁹ De accountant heeft hier zowel in 2009 als 2010 op gewezen in het kader van de (interim) rechtmatigheidscontrole. Het college heeft de raad hierover bij brief van 4 januari 2011 geïnformeerd.

¹⁰ Art. 3:46 en 3:47 Awb.

Onbevoegd voorschot

De stichting Hulp en Welzijn Leeuwarden heeft om subsidie voor 2008 verzocht. Eind 2007 werd nog onderhandeld over de subsidieverlening met als gevolg dat het college pas in februari 2008 een besluit zou kunnen nemen. Om de bedrijfsvoering niet in gevaar te laten komen, heeft de directeur Welzijn een voorschot verleend van € 3.206.100,00. Omdat het bedrag het drempelbedrag voor Europese aanbesteding overschrijdt, was de directeur niet bevoegd. Aangegeven is dat is onderkend dat het voorschot onbevoegd is verleend en dat de werkwijze is aangepast in die zin dat dergelijke besluiten aan het college worden voorgelegd.

per dossier. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de (gedeeltelijke) weigering van een aanvraag soms slechts summier wordt gemotiveerd.

Ten aanzien van het vermelden van de wettelijke grondslag van het besluit, is van belang dat in de programmabegroting een overzicht is opgenomen van instellingen die subsidie ontvangen. Over het algemeen wordt in de beschikkingen volstaan met een algemene verwijzing naar de Asv; een specifiek artikel wordt zelden genoemd. De verwijzing naar de Asv gaat soms gepaard met een verwijzing naar de van toepassing zijnde nadere regeling. In de beschikkingen is een rechtsmiddelenverwijzing opgenomen.

Afhankelijk van de hoogte van het subsidiebedrag is de besluitvorming over de subsidieverlening gemandateerd.

Bij bedragen die het drempelbedrag voor Europese aanbesteding te boven

gaan, is het college zelf bevoegd.¹¹ Mandaten gelden ook voor de subsidievaststelling en de voorschotverlening. Uit de dossiers blijkt dat beschikkingen tot verlening en vaststelling bevoegd worden genomen. Uit de dossierstudie bleek wel sprake te zijn van een onbevoegd besluit bij het bevoorschotten van een instelling. Opmerkelijk is dat voorschotten in de praktijk worden verleend voor een bedrag van 99% van het vast te stellen subsidiebedrag, terwijl in de Asv is bepaald dat het voorschotbedrag in de regel niet meer dan 90% van het subsidiebedrag bedraagt. Afwijking van de regel van de Asv is mogelijk, maar in de beschikking moet dan wel gemotiveerd worden waarom dat gebeurt. Dit was niet het geval.

Eveneens opmerkelijk is dat soms wordt besloten een hoger subsidiebedrag te

Voorschot van 99%

De Asv bepaalt dat in de regel niet meer dan 90% van het subsidiebedrag als voorschot wordt vergoed. In de praktijk wordt voor grote instellingen (HWL en Welzijn Leeuwarden) 99% van het subsidiebedrag aan voorschotten verleend. Aangegeven is dat dit gebeurt omdat de grote instellingen grotendeels afhankelijk zijn van subsidie van de gemeente. Deze instellingen wilden van de gemeente rente ontvangen als de subsidie pas in mei of juni van het opvolgende jaar zou worden vastgesteld. Gelet op de formulering van de Asv waarin gebruik wordt gemaakt van de woorden *in de regel* kan inderdaad worden afgeweken van de hoofdregel. Uit de beschikkingen blijkt echter niet dat dit gebeurt op basis van de motivering zoals hiervoor is aangegeven.

¹¹ Het drempelbedrag voor Europese aanbestedingen van leveringen en diensten is per 1 januari 2011 € 193.000 (dit was € 206.000).

verlenen dan is aangevraagd.¹² Een dergelijk besluit vloeit dan voort uit onderling overleg en de wens van de gemeente dat extra activiteiten worden verricht. Strikt genomen is dat niet mogelijk omdat de beschikking tot verlening van subsidie een besluit op aanvraag is en derhalve een gewijzigde aanvraag moet worden ingediend.

Subsidieplafond

Op basis van de Awb en de Asv kan het college een zogenaamd *subsidieplafond* instellen. Als een dergelijk plafond is ingesteld, moet een aanvraag worden geweigerd als bij toekenning het plafond zou worden overschreden. De Sector Bedrijfsvoering Welzijn van de dienst welzijn publiceert jaarlijks de subsidieplafonds voor de verschillende regelingen. Subsidieplafonds van regelingen die niet onder deze dienst vallen, worden door de betrokken sectoren zelf gepubliceerd.

3.3.4 Conclusies

Aan de hand van het relevante onderdeel van het normenkader worden hierna de conclusies ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitvoering weergegeven.

TABEL 4: NORMEN RECHTMATIGE UIVOERING

NORMEN	
Er is sprake van een rechtmatige uitvoering.	Het onderscheid tussen subsidie in de zin van de Awb en opdrachten en voorzieningen in natura is duidelijk. Een aanvraag voor subsidieverlening en -vaststelling wordt tijdig ingediend en gaat vergezeld van de juiste gegevens. Er wordt tijdig beslist op een aanvraag tot subsidieverlening dan wel -vaststelling. Subsidieverstrekingen zijn gebaseerd op een wettelijke grondslag. Subsidiebesluiten zijn goed gemotiveerd. Subsidiebeschikkingen zijn voorzien van een correcte rechtsmiddelenverwijzing. Subsidieplafonds zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift en worden deugdelijk bekendgemaakt.

Het onderscheid tussen subsidie en opdracht is in de praktijk soms lastig te maken. De problematiek van subsidieverstreking en verboden staatssteun is in Leeuwarden goed aangepakt. Aanvragen voor subsidieverlening en -vaststelling worden regelmatig te laat ingediend en worden vervolgens wel in behandeling genomen. Tevens gaan de aanvragen niet altijd vergezeld van de juiste gegevens.

Op meer dan de helft van de aanvragen wordt te laat besloten. Naar aanleiding van opmerkingen van de accountant, is de tijdigheid van subsidieverleningen voor 2011 verbeterd. Nog steeds wordt echter niet op alle aanvragen tijdig besloten. Soms wordt subsidie verleend zonder een daartoe ingediende aanvraag. In de programmabegroting is een overzicht opgenomen van instellingen die subsidie ontvangen. In de subsidiebeschikkingen wordt over het algemeen volstaan met

¹² Het betreft hier de hogere *verlening*. Hogere *vaststelling* van een subsidie is op basis van de Awb niet toegestaan. Zie ook paragraaf 3.4.2.

een algemene verwijzing naar de Asv. Niet altijd is sprake van een verwijzing naar de van toepassing zijnde nadere regeling. De motivering van de subsidiebeschikkingen verschilt qua kwaliteit en volledigheid. De (gedeeltelijke) weigering van een aanvraag wordt niet altijd goed gemotiveerd. De subsidiebeschikkingen zijn voorzien van een correcte rechtsmiddelenverwijzing. Subsidieplafonds zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift en worden deugdelijk bekendgemaakt. Uit de dossierstudie bleek dat een voorschot onbevoegd was verleend en ook is gebleken dat voorschotten in de praktijk worden verleend voor een bedrag van 99% van het vast te stellen subsidiebedrag, terwijl de Asv uitgaat van 90%. Afwijking van de regel van de Asv is mogelijk, maar in de beschikking moet dan wel gemotiveerd worden waarom dat gebeurt. Geconcludeerd kan worden dat de uitvoering van de subsidieregelgeving niet op alle punten rechtmatig plaatsvindt.

3.4 DOELMATIGHEID

In deze paragraaf worden de onderzoeksbevindingen over de doelmatigheid van het subsidiebeleid (par. 3.4.1) en de uitvoering daarvan (par. 3.4.2) beschreven.

3.4.1 Doelmatigheid beleid

Programmabegroting

Subsidieverstreking is geen doel op zich. Gemeentelijke subsidies zijn een instrument om de gewenste beleidsdoelen te realiseren. De raad legt jaarlijks in de programmabegroting vast welke doelen hij wil bereiken. In de begroting wordt per programma aangegeven welke beleidsnota's relevant zijn en wordt een strategisch algemeen doel geformuleerd, dat vervolgens wordt uitgewerkt in een aantal hoofd- en subdoelen. Per doel zijn indicatoren en prestaties uitgewerkt. In een bijlage van de programmabegroting wordt per programma aangegeven welke subsidies worden verstrekt en voor welk onderwerp dat gebeurt. In de subsidieregelingen wordt aangesloten bij en verwezen naar de doelen van de programmabegroting. De aansluiting tussen de doelen, de indicatoren en de prestaties in de programmabegroting is nog niet in alle gevallen goed gelukt.

3.4.2 Conclusies

Aan de hand van het relevante onderdeel van het normenkader worden hierna de conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van het beleid weergegeven.

TABEL 5: NORMEN DOELMATIG BELEID

NORMEN	
Het subsidiebeleid is doelmatig	De doelen van het subsidiebeleid zijn zo mogelijk SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

In de programmabegroting zijn voor de verschillende beleidsterreinen doelstellingen opgenomen die SMART zijn geformuleerd. De aansluiting tussen de doelen, de indicatoren en de prestaties in de programmabegroting is nog niet in alle gevallen goed gelukt. In de subsidieregelingen wordt bij de doelstellingen van de programmabegroting aangesloten. Geconcludeerd kan worden dat het subsidiebeleid al in grote mate doelmatig is, maar dat deze doelmatigheid nog vergroot kan worden door de aansluiting tussen de doelen, de indicatoren en de prestaties in de programmabegroting te optimaliseren.

3.4.3 Doelmatigheid uitvoering

Proces van subsidieverstrekking

De meeste subsidies worden verstrekt door de dienst Welzijn. Alle documenten ten aanzien van subsidies, van de aanvraag tot en met de beschikking, worden opgenomen in Digisub, een digitaal registratiesysteem. De papieren dossiers zijn over het algemeen vrij compleet. Digisub bevat voorbeeldbeschikkingen, maar hier wordt weinig gebruik van gemaakt. In de praktijk worden beschikkingen van het vorige jaar als uitgangspunt genomen bij de besluitvorming voor het nieuwe jaar. Er wordt gewerkt met een checklist waarop is aangegeven of aan formele eisen, zoals de compleetheid van de aanvraag, is voldaan. De Sector Bedrijfsvoering Welzijn vervult een coördinerende rol als het gaat om subsidieverstrekking. Medewerkers van deze sector verrichten een financiële en juridische toets ten aanzien van de aanvraag. Over de juridische toetsing hebben verschillende geïnterviewden aangegeven dat deze niet eenduidig is; wat in het ene jaar akkoord is bevonden, kan in een volgend jaar als onvoldoende worden beschouwd. Een overzicht van verstrekte subsidies van de dienst Welzijn, waar het overgrote deel van de subsidies wordt verstrekt, is beschikbaar via Digisub.

Per beleidsterrein zijn er verschillen qua procedure. Deze verschillen kunnen worden verklaard door de aard en hoogte van de subsidie. Subsidies in het kader van de Regeling duurzame mobiliteit worden zo doelmatig mogelijk afgedaan. Er hoeven niet veel stukken bij de aanvraag te worden ingediend en er wordt volstaan met een enkele vaststellingsbeschikking. Op het gebied van cultuur is er voor de incidentele subsidies een toets door de Adviesgroep cultuur. Op dit beleidsterrein wordt niet met uitvoeringsovereenkomsten gewerkt.¹³ Volgens de geïnterviewden heeft een overeenkomst geen meerwaarde; alles wat in de overeenkomst wordt opgenomen kan evengoed in een beschikking worden vermeld. Voor het beleidsterrein sport gaat vrijwel alle subsidie naar bv SPORT. Op het beleidsterrein welzijn ten slotte zal ten aanzien van volwassenen worden gewerkt via de principes van Welzijn Nieuwe Stijl. In par. 3.5 wordt hier nader op ingegaan.

¹³ Volgens artikel 4:36 Awb kan ter uitvoering van de subsidiebeschikking een overeenkomst worden gesloten. Een aanduiding van de activiteiten en verplichtingen etc. kan dan globaal in de beschikking worden opgenomen en in de overeenkomst nader worden uitgewerkt. Ook kan in principe in de overeenkomst worden bepaald dat de subsidieontvanger verplicht is de activiteiten te verrichten waarvoor de subsidie is verleend.

Subsidieplafonds en in de begroting opgenomen bedragen worden over het algemeen niet overschreden. Soms wordt gedurende het jaar aanvullend krediet aan de raad gevraagd. Bij de vaststelling is het bedrag van de verlening uitgangspunt. Hogere vaststelling vindt niet plaats en lagere vaststelling gebeurt zelden.¹⁴

3.4.4 Conclusies

Aan de hand van het relevante onderdeel van het normenkader worden hierna de conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van de uitvoering weergegeven.

TABEL 6: NORMEN DOELMATIGE UITVOERING

NORMEN	
Er is sprake van een doelmatige uitvoering	De met subsidieverstrekking gemoeide uitgaven blijven binnen de daarvoor gestelde kaders hetgeen ook inhoudt dat subsidieplafonds en –volumes niet worden overschreden. Er wordt een overzicht bijgehouden ten aanzien van het aantal verstrekte subsidies en de fase waarin een subsidietraject zich bevindt. De procedures zijn werkbaar. Er is sprake van een overzichtelijke administratie.

Subsidieverstrekingen blijven binnen de daarvoor in de begroting en subsidieplafonds gestelde kaders. In de programmabegroting is een overzicht opgenomen van instellingen die subsidie ontvangen en van de subsidieregelingen. De verschillende diensten houden eigen overzichten bij van verstrekte subsidies. De dienst Welzijn heeft een gedigitaliseerd systeem waarin voorbeeldbeschikkingen beschikbaar zijn de fase van subsidieverstrekking wordt bijgehouden. De voorbeeldbeschikkingen worden niet goed werkbaar geacht. SBW vervult voor de dienst Welzijn een coördinerende rol voor de subsidieverstrekking en onderwerpt de beschikkingen aan een juridische toets. Deze toets wordt niet door iedereen als eenduidig ervaren. Voor meer eenduidigheid kan gezorgd worden als de voorbeeldbeschikkingen door de juristen van SBW jaarlijks worden getoetst en hiermee vervolgens wordt gewerkt door de opstellers van de beschikking. Geconcludeerd kan worden dat de uitvoering over het algemeen doelmatig geschiedt, maar er verbeteringen mogelijk zijn als het gaat om de eenheid in toetsing en motivering van subsidiebeschikkingen.

3.5 DOELTREFFENDHEID

3.5.1 Bevindingen

In de jaarrekening wordt aangegeven in hoeverre de doelstellingen van de begroting zijn bereikt. Hierbij wordt aangesloten bij de in de programmabegroting geformuleerde doelen, indicatoren en prestaties. De aansluiting bij de programmabegroting is niet altijd opti-

¹⁴ Hogere vaststelling van een subsidie is op basis van de A wb overigens niet toegestaan.

maal. In de jaarrekening wordt niet altijd ingegaan op alle doelstellingen met bijbehorende indicatoren en prestaties.

Aan de effecten van subsidieverstrekking is de afgelopen jaren nog onvoldoende aandacht besteed. Geïnterviewden achten effectmeting te ingewikkeld en om allerlei redenen vaak niet dan wel beperkt mogelijk. In de beschikkingen tot subsidievaststelling wordt nagegaan in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en of aan de verplichtingen is voldaan. Volgens de geïnterviewden gaat het bij de vaststelling met name om de output; nagegaan wordt of de activiteiten door de subsidieontvanger zijn verricht. Het meten van de outcome, de maatschappelijke effecten die met de subsidieverstrekking worden nagestreefd, wordt als ingewikkeld beschouwd. Van belang hierbij is dat deze activiteiten en verplichtingen soms heel algemeen zijn omschreven. Bij de verleningsbeschikking is over het algemeen niet aangegeven welk doel de activiteiten dienen. Bij sommige subsidierelaties is wel getracht prestatie-indicatoren in de beschikking op te nemen. De omvang en inhoud van de verplichtingen die de subsidieontvangers worden opgelegd verschillen. Als in de verleningsbeschikking is volstaan met een algemene omschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend en de verplichtingen die gelden, kan bij de vaststelling ook slechts een algemene beoordeling plaatsvinden.

De accountant heeft er in 2010 op gewezen dat het college bij het doorsluiten van subsidies aan instellingen niet (duidelijk) verlangt dat verantwoording wordt afgelegd, waardoor het onduidelijk is of deze instellingen de uitgaven hebben gedaan conform de geldende wet- en regelgeving.

Om meer grip op subsidieverstrekking te krijgen is de dienst Welzijn een aantal jaar geleden gestart met de zogenaamde systematiek van

Anders Aktieven

Aan de stichting Anders Aktieven wordt een subsidie van € 9.500 toegekend voor 'activerende en isolementdoorbrekende activiteiten in 2009 voor burgers in de Gemeente Leeuwarden die buiten het arbeidsproces zijn geraakt'. Welke activiteiten het precies betreft wordt niet aangegeven in de beschikking. In de aanvraag is dit summier aangegeven. In het jaarverslag 2009 wordt niet aangegeven hoeveel (nieuwe) mensen de stichting bereikt etc. Voornamelijk wordt ingegaan op de activiteiten in het kader van het 25-jarig jubileum van de stichting. De subsidie is conform verlening vastgesteld.

Formulierenbrigade

Op initiatief van PvdA-raadslid Benhammed is in 2008 de Formulierenbrigade gestart. Medewerkers van bestaande organisaties op het gebied van inkomensondersteuning bevorderen het gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen en helpen burgers formulieren in te vullen. Voor het project geldt een uitgebreide rapportage- en monitoringsplicht. Na aflopen van het project op 1 april 2011 wordt de dienstverlening ingebed in het reguliere pakket van verschillende instellingen. Omdat medewerkers naast het invullen van formulieren dan ook andere taken uitvoeren in hun contacten met de burger, kan niet meer zo precies als voorheen gemonitord worden.

Welzijnsinformatie Landelijk en Lokaal (WILL) en Transformatie naar

Evenementenbudget

De gemeenteraad heeft voor de jaren 2008, 2009 en 2010 een bedrag van € 100.000 per jaar beschikbaar gesteld voor grootschalige evenementen waarmee de volgende doelen werden beoogd: 1) stimulering van de levendigheid in de stad, 2) het trekken van meer bezoekers en toeristen en 3) gericht op aansprekende evenementen die de potentie hebben om een breed publiek te trekken. Eind 2010 is het evenementenbudget geëvalueerd. Het college geeft in een brief aan de raad aan dat de evaluatie onvoldoende houvast biedt voor het formuleren van goed gefundeerd toekomstig beleid, maar dat wel geconcludeerd kan worden dat evenementen in het grote kader van citymarketing geplaatst moeten worden en dat incidentele financiering tot problemen bij de voorbereiding leidt. De conclusies van het college zijn opvallend omdat de evaluatie niet ingaat op deze twee punten.

Subsidieverslaving

Volgens een geïnterviewde is soms sprake van 'verslaving aan de subsidietepel' en moeten 'subsidierelaties met een warm hart en een koel hoofd worden beschouwd'.

een Resultaatgerichte Informatievoorziening Lokaal en Landelijk (TRILL). Het idee daarvan is dat op basis van beleidsgestuurde contractsfianciering duidelijke afspraken worden gemaakt over de te leveren prestaties. Deze systematiek is vooreerst losgelaten in verband met de ontwikkeling van nieuw beleid op welzijnsterrein: Welzijn Nieuwe Stijl, ook wel Amaryllis genaamd.

Waar de gedachte in het verleden was dat instellingen elkaar moesten beconcurreren, vindt nu een tegenovergestelde beweging plaats. Verschillende welzijnsinstellingen fuseren tot één grote welzijnsinstelling waar allround sociaal werkers werken en breed welzijnswerk wordt aangeboden. Doelstelling is de hulpverlening te vereenvoudigen en doeltreffender te werken op basis van het principe *één gezin, één plan en één hulpverlener*. Vanaf 2012 zal gewerkt worden volgens dit nieuwe concept.¹⁵

Verwacht wordt dat met Amaryllis effectmeting beter kan plaatsvinden. Door te werken met één brede welzijnsinstelling kunnen problemen als 'broodnijd' en overlap in activiteiten worden voorkomen. Het college zal fungeren als opdrachtgever en zal op basis van door de instelling opgestelde plannen van aanpak subsidie verstrekken. Met de instelling vindt op dit moment overleg plaats over de plannen. Om te monitoren en effecten te kunnen meten zullen kwaliteitscriteria ontwikkeld worden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van informatiebronnen als de veiligheidsmonitor en de sociale index. Op het terrein van de interne, gemeentelijke organisatie moeten nog grote stappen worden gezet.

Tot nu toe is bij de ontwikkeling van Amaryllis met name aandacht geschonken aan de externe organisatie van de welzijnsinstelling. Of Amaryllis er ook toe zal leiden dat effecten

beter meetbaar zijn is de vraag omdat geen nulmeting is verricht en resultaten minder goed inzichtelijk zijn naarmate de organisatie groter wordt. Daarnaast is Amaryllis gebaseerd op het idee dat 80% van de burgers zelfredzaam is. Deze gegevens, afkomstig uit landelijk onderzoek, worden door sommige geïnterviewden betwijfeld.

¹⁵ Vanwege onzekerheden op het gebied van jeugd (de inrichting van Centra voor Jeugd en Gezin en de overheveling van jeugdzorg van de provincie naar de gemeente) heeft Amaryllis aanvankelijk alleen betrekking op volwassenen.

Het college is van mening dat relaties met subsidieontvangers periodiek onder de loop moeten worden genomen. Het gevaar van het bestaan van jarenlange subsidierelaties kan zijn dat een zekere mate van luiheid ontstaat en zowel de instelling als de gemeente niet kritisch genoeg zijn ten opzichte van elkaar. Het is goed 'het bed zo nu en dan op te schudden'. Door de bezuinigingen is een druk ontstaan een expliciete afweging te maken over de noodzakelijkheid en het effect van subsidies. In de Awb is de plicht opgenomen periodiek te rapporteren over de doelmatigheid en effecten van subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten.¹⁶ Ook voor een aantal buitenwettelijke subsidies geldt een verslagplicht.¹⁷ Voor subsidies die zijn gebaseerd op een begrotingspost is in de Awb geen uitgebreide verantwoordingsplicht opgenomen, omdat de openbaarheid van dergelijke subsidies al is gewaarborgd door middel van de begroting en jaarrekening. In Leeuwarden is een dergelijk gemeentebreed verslag niet gepubliceerd. In 2007 is de subsidieregelgeving onder de loop genomen, waarbij deregulering en lastenverlichting uitgangspunten waren. De doeltreffendheid van subsidieverstrekking was daarbij niet aan de orde. Sommige projecten, zoals de Formulierenbrigade en het Evenementenbudget, worden wel geëvalueerd. Bij instellingen waarmee een vaste subsidierelatie bestaat wordt de vinger aan de pols gehouden door periodiek te overleggen. Over het algemeen wordt minstens tweemaal per jaar met de instellingen overlegd.

3.5.2 Conclusies

Aan de hand van het relevante onderdeel van het normenkader worden hierna de conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid weergegeven.

TABEL 7: NORMEN DOELTREFFENDHEID

NORMEN	
Beoordeeld wordt of het met de subsidieverstrekking beoogde doel wordt bereikt.	De aanvraag voor subsidieverlening geeft inzicht in de activiteiten die zullen worden uitgevoerd. Subsidies worden niet eerder verleend dan nadat er een expliciete afweging is gemaakt waaruit blijkt dat het gelet op het nagestreefde maatschappelijke doel noodzakelijk is dat subsidie wordt verleend.

¹⁶ Art. 4:24 Awb: Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

¹⁷ Art. 4:23 Awb: Het bestuursorgaan publiceert jaarlijks een verslag van de verstrekking van subsidies met toepassing van het derde lid, onderdelen a en d. Dit betreft de subsidies die anticiperen op de totstandkoming van een wettelijk voorschrift en incidentele buitenwettelijke subsidies.

	Bij het beoordelen van de aanvraag tot subsidievaststelling (de afrekening) wordt gecontroleerd of aan de bij de subsidieverlening vastgestelde verplichtingen is voldaan.
Er is sprake van evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling van het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan.	Het subsidiebeleid wordt ten minste elke vijf jaar geëvalueerd. Resultaten en aanbevelingen worden teruggekoppeld. Bij structurele, meerjarige subsidies vindt periodieke evaluatie plaats. Het beleid of de subsidieverstrekking wordt zo nodig aangepast.

De verantwoording in de jaarrekening sluit niet altijd goed aan bij de programmabegroting. Niet altijd wordt ingegaan op alle doelstellingen met bijbehorende indicatoren en prestaties. De beleidsdoelen worden onvoldoende concreet vertaald in de subsidiebeschikkingen. Activiteiten zijn over het algemeen onvoldoende nauwkeurig omschreven. Of subsidies effect hebben wordt vrijwel niet onderzocht en kan tegen die achtergrond ook niet worden vastgesteld. Amaryllis, Welzijn Nieuwe Stijl, is het instrument waarmee de gemeente de doeltreffendheid van het subsidiebeleid wil verhogen. In het kader van Amaryllis is echter nog onvoldoende duidelijk hoe de subsidierelatie vormgegeven wordt en gestuurd zal worden op beleidsdoelen. Geconcludeerd kan worden dat op dit moment niet vastgesteld kan worden dat de subsidieverstrekking doeltreffend is.

Het niet kunnen vaststellen van de doeltreffendheid van subsidieverstrekking is geen kwestie die alleen voor de gemeente Leeuwarden geldt. In algemene zin is er binnen de overheid te weinig aandacht voor de doeltreffendheid van allerlei beleidsinterventies. Ook is er nog geen stevige traditie van (effect)evaluatie binnen de (rijks)overheid.¹⁸ Dit geldt evenzeer en misschien nog wel sterker op gemeentelijk niveau. De conclusie dat de mate waarin het subsidiebeleid doeltreffend is niet vastgesteld kan worden, is niet bedoeld als diskwalificatie van het gemeentelijk beleid. Zij moet eerder gezien worden als een oproep van de rekenkamercommissie voor meer aandacht voor de doeltreffendheid, zeker waar het gaat om gemeentelijke subsidiebeleid. Een groot deel van het gemeentelijk subsidiebeleid komt ten goede aan de welzijnssector.

Vaak wordt gesteld dat binnen de welzijnssector het meten van effectiviteit inherent tot de onmogelijkheden behoort. Dit is een onjuiste veronderstelling, zeker gezien de recente aandacht voor evidence based werken binnen deze sector.¹⁹

3.6 STURING

¹⁸ Zie bijvoorbeeld het rapport *Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*, Algemene Rekenkamer, 2010.

¹⁹ Zie voor een mooi voorbeeld het rapport *Overlast en verloedering ontsleuteld, Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*, Sociaal Cultureel Planbureau, 2009.

3.6.1 Bevindingen

Bij de vaststelling van de Asv in 2007 is besloten dat de sturing op subsidieverstrekking en de effecten daarvan zal plaatsvinden via de programmabegroting en jaarstukken. De Asv is vooral van procedurele aard. Inhoudelijke sturing wordt met de Asv niet gegeven door de raad, maar wel middels de begroting en jaarrekening.

Als het gaat om de financiële aspecten van subsidieverstrekking vinden raadsleden de informatie die ze krijgen over het algemeen relevant, informatief en toegankelijk. Bij de programmabegroting is een overzicht gevoegd van instellingen die subsidie ontvangen en tevens is een overzicht opgenomen waarin de maximale subsidiebedragen per regeling staan vermeld. Informatie over de beleidsdoelen en de mate waarin deze doelen zijn bereikt, is opgenomen in de programmabegroting en de jaarrekening. Raadsleden verschillen van mening of deze stukken voldoende inzicht bieden. Ten aanzien van de gesubsidieerde instellingen wordt niet aangegeven met welk specifiek doel deze subsidie wordt verstrekt en daarnaast ontstaat soms verwarring omdat in sommige gevallen rijksgeld wordt 'doorgesluisd' naar een instelling. Sommige raadsleden vinden het gebrek aan informatie van het college over de doelen van subsidieverstrekking geen probleem, omdat hierover uit eigen beweging bij het college informatie kan worden ingewonnen en deze informatie kan worden achterhaald via de jaarverslagen van de gesubsidieerde instellingen. Het college stuurt deze verslagen niet naar de raad, maar instellingen sturen de verslagen soms rechtstreeks aan raadsleden. De subsidieverstrekking voor sommige projecten wordt geëvalueerd, maar er wordt geen periodiek verslag uitgebracht over de doeltreffendheid van het gemeentebrede subsidiebeleid. De raad heeft hierdoor onvoldoende inzicht in de mate waarin subsidieverstrekking bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelen. Over Welzijn Nieuwe Stijl wordt de raad geïnformeerd door bijeenkomsten met welzijnsinstellingen en voortgangsrapportages.

Het onderwerp subsidieverstrekking heeft de interesse van raadsleden. Deze betrokkenheid van de raad zou volgens een geïnterviewde nog kunnen worden vergroot door visitatie van de instellingen. Subsidieverstrekking staat door de bezuinigingen op het moment in de schijnwerpers, ook bij de raad.

Waar het voorheen met name ging over financiële aspecten van subsidieverstrekking (hoeveel geld nemen we in de begroting op?), wordt nu ook meer aandacht besteed aan het maatschappelijke nut van subsidieverstrekking en beleidsmatige aspecten, zoals Welzijn Nieuwe Stijl. Nagegaan wordt of doelen zonder subsidieverstrekking ook bereikt kunnen worden. Over de grootte van de rol van de raad bij subsidieverstrekking bestaat in de praktijk verschil van mening. Verschillende geïnterviewden, waaronder raadsleden, hebben aangegeven dat de raad beslist op basis van collegevoorstellen en dat de speelruimte om daarvan af te wijken vaak beperkt is.

3.6.2 Conclusies

Aan de hand van het relevante onderdeel van het normenkader worden hierna de conclusies ten aanzien van de sturing weergegeven.

TABEL 8: NORMEN STURING

NORMEN	
De raad stelt de kaders voor de subsidieverstrekking.	De gemeenteraad stelt inhoudelijk, financieel en procedureel kaders voor de subsidieverstrekking.
Er wordt verantwoording afgelegd.	Over het subsidiebeleid en de uitvoering en effecten van subsidieverstrekking in de praktijk wordt aan het college en de raad periodiek informatie verstrekt die aan de volgende kenmerken voldoet: - De informatie is relevant (bevat geen overbodige informatie); - De informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden; - De informatie is informatief (geeft inzicht in de achtergrond). De raad oefent zijn controlerende rol uit door achteraf te controleren en te toetsen of het college de bestuursbevoegdheden heeft uitgeoefend binnen de gestelde kaders.

De raad stelt de inhoudelijke en financiële kaders voor de subsidieverstrekking door vaststelling van de programmabegroting en de jaarrekening. Procedureel heeft de raad kaders gesteld door vaststelling van de Asv. Het onderwerp subsidieverstrekking heeft de interesse van de raad. Meer dan voorheen wordt aandacht besteed aan het maatschappelijke nut en beleidsmatige aspecten van subsidieverstrekking. De rol van de raad wordt soms beperkt geacht doordat de ruimte af te wijken van collegevoorstellen beperkt is. Met de programmabegroting en de jaarrekening wordt de raad geïnformeerd over de beleidsdoelstellingen en de mate waarin die worden bereikt. Deze informatie kan worden verbeterd door de jaarrekening beter op de programmabegroting te laten aansluiten. De raad is over het algemeen tevreden over de informatie die hij krijgt.

Sommige projecten waarvoor subsidie worden verstrekt, worden geëvalueerd zodat de raad inzicht krijgt in de effecten van subsidieverstrekking. Omdat echter niet periodiek verslag wordt uitgebracht over de doeltreffendheid van het subsidiebeleid, heeft de raad onvoldoende inzicht in de mate waarin subsidieverstrekking bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelen. Geconcludeerd kan worden dat raad op dit moment onvoldoende invulling kan geven aan zijn sturende rol omdat de informatievoorziening aan de raad nog onvoldoende is.

4. VERGELIJKING

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk vergelijken wij de vijf gemeenten op een aantal punten, met als primaire doel om via zogenaamde *best practices* van elkaar te kunnen leren. Wij verklaren de verschillen niet omdat deze verklaringen niet uit het onderzoek gedestilleerd kunnen worden.

De uitwerking van dit hoofdstuk vindt plaats direct nadat het onderzoek in alle vijf gemeenten is afgerond en zal dan aan de rapportage worden toegevoegd.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen. Het hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen.

5.2 HOOFDCONCLUSIE

Op basis van de analyse van hoofdstuk 3 kan een antwoord gegeven worden op de centrale onderzoeksvraag:

Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Leeuwarden vormgegeven en op welke wijze wordt daaraan uitvoering gegeven?

Rechtmatigheid

Geconcludeerd kan worden dat het subsidiebeleid van de gemeente Leeuwarden op rechtmatige wijze is vormgegeven. De uitvoering van de subsidieregelgeving vindt op een aantal punten onrechtmatig plaats. Aanvragen worden regelmatig te laat ingediend en vervolgens toch in behandeling genomen en het komt vaak voor dat te laat wordt besloten. Soms wordt zonder een aanvraag subsidie verstrekt. De motivering van de subsidiebeschikkingen verschilt qua kwaliteit en volledigheid. De (gedeeltelijke) weigering van een aanvraag wordt niet altijd goed gemotiveerd. Voorschotten worden in de praktijk verleend voor een bedrag van 99% van het vast te stellen subsidiebedrag. In de beschikkingen is niet gemotiveerd waarom van de hoofdregel van de Asv - voorschotverlening tot 90% - wordt afgeweken. De rechtmatigheid van de uitvoering is verbeterd naar aanleiding van opmerkingen van de accountant, maar nog niet alle tekortkomingen zijn verholpen.

De geconstateerde onrechtmatigheden hebben geen gevolgen voor de bestudeerde subsidiedossiers, omdat voor die zaken de termijn verstreken is waarbinnen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Voor beschikkingen van latere datum, die nog wel in rechte aantastbaar zijn, is wel sprake van een risico wanneer bijvoorbeeld een concurrent de rechtmatigheid van de beschikking aanvecht.

Doelmatigheid

Het subsidiebeleid is in grote mate doelmatig doordat in de programmabegroting SMART geformuleerde doelstellingen zijn opgenomen en hierbij in de subsidieregelingen wordt aangesloten.

De doelmatigheid van het beleid kan nog worden vergroot door te zorgen voor een betere aansluiting tussen de doelen, de indicatoren en de prestaties in de programmabegroting. De doelmatigheid van uitvoering kan worden verbeterd door te werken met goede voorbeeldbeschikkingen die periodiek worden getoetst waardoor eenheid wordt gebracht in de motivering en de aan de subsidieontvanger op te leggen verplichtingen. Nu zijn er geen goede voorbeeldbeschikkingen voorhanden en wordt per geval beoordeeld welke verplichtingen aan een subsidieontvanger worden opgelegd. Voorgaande kan doelmatiger plaatsvinden door een en ander te standaardiseren, waarbij de omvang van verplichtingen kan toenemen naar gelang het subsidiebedrag toeneemt. Bij kleine subsidiebedragen, minder dan € 3.500, wordt al volstaan met een enkele vaststellingsverplichting.

Doeltreffendheid

Niet vastgesteld kan worden of de subsidieverstrekking doeltreffend is, omdat hier niet of nauwelijks onderzoek naar wordt gedaan en er daardoor onvoldoende informatie beschikbaar is. Of subsidies effect hebben wordt slechts incidenteel onderzocht en de vertaling van beleidsdoelen in subsidiebeschikkingen vindt onvoldoende concreet plaats. De gemeente streeft ernaar met Amaryllis, Welzijn Nieuwe Stijl, de doeltreffendheid van het subsidiebeleid te verbeteren.

Sturing

De raad stelt procedurele, inhoudelijke en financiële kaders voor de subsidieverstrekking door vaststelling van respectievelijk de Asv en de programmabegroting en de jaarrekening. De programmabegroting is SMART geformuleerd, maar de jaarrekening kan daarbij beter aansluiten. Op die manier kan de informatievoorziening aan de raad worden verbeterd. Sommige projecten waarvoor subsidie worden verstrekt, worden geëvalueerd zodat de raad inzicht krijgt in de effecten van subsidieverstrekking. Omdat echter niet periodiek verslag wordt uitgebracht over de doeltreffendheid van het subsidiebeleid, heeft de raad onvoldoende inzicht in de mate waarin subsidieverstrekking bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelen.

5.3 BEANTWOORDING DEELVRAGEN EN DEELCONCLUSIES

5.3.1 Juridische kaders

1	Wat zijn de uit de Awb voortvloeiende juridische kaders voor subsidiebeleid en – verstrekking?
---	--

Hoofdregel van de subsidieregeling in de Awb is dat een subsidie in beginsel steeds een wettelijke grondslag heeft. Op deze hoofdregel geldt een aantal uitzonderingen, waarvan voor de gemeente het belangrijkste is dat subsidieverstrekking mogelijk is als de begroting de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag vermeldt. Het proces van subsidieverstrekking bestaat achtereenvolgens uit de subsidieverlening waarmee een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen ontstaat, de subsidievaststelling ofwel afrekening en de betaling.

2	Wat zijn de uit de lokale subsidieverordeningen voortvloeiende juridische kaders voor subsidiebeleid en –verstrekking?
---	--

De door de raad vastgestelde Asv is te kenmerken als een regeling van procedurele aard. Het college is bevoegd tot subsidiering op grond van budgetten die bij de vaststelling van de programmabegroting beschikbaar zijn gesteld voor de aldaar omschreven effecten en kan daartoe nadere regels te stellen. De Asv onderscheidt subsidies die een tijdvak van een geheel kalenderjaar of meerdere jaren beslaan, subsidies voor activiteiten die een tijdvak korter dan een jaar beslaan en budgetsubsidies.

3	Wat is de kwaliteit van de lokale subsidieregelingen?
---	---

De lokale subsidieregelingen zijn in 2007 herzien met als doel deregulering en lastenverlichting. De lokale regelingen zijn in overeenstemming met de Awb en derhalve rechtmatig. Ze zijn dus van voldoende juridische kwaliteit.

5.3.2 Uitvoering

4	Welke subsidies zijn in 2008 en 2009 verstrekt, voor welk doel en wie zijn de begunstigden?
---	---

In par. 3.2 is een overzicht opgenomen van de in de onderzoeksperiode verstrekte subsidies. In 2008 en 2009 namen subsidieverstrekingen respectievelijk 9% en 8,5% van de begroting in. Meer dan de helft van de subsidies wordt verstrekt voor het beleidsterrein welzijn. Ruim de helft van het totale bedrag kwam in 2008 en 2009 bij vier instellingen terecht, waarbij moet worden opgemerkt dat sindsdien fusies tussen instellingen hebben plaatsgevonden. De tien grootste subsidieontvangers waren in 2008 en 2009 samen goed voor 85% van het subsidiebedrag. In de subsidiebeschikkingen wordt het beleidsdoel dat met de subsidieverstreking wordt beoogd slechts zelfden vermeld.

5	Vindt de subsidieverstreking plaats volgens het vastgestelde kader?
---	---

Subsidieverstreking vindt in de praktijk niet altijd plaats volgens het vastgestelde kader. Afwijkingen doen zich allereerst voor bij het aanvragen van subsidie. Niet altijd zijn de aanvragen compleet en het komt voor dat zonder een aanvraag subsidie wordt verleend. Het komt meermaals voor dat aanvragen te laat worden ingediend en op meer dan de helft van de aanvragen wordt te laat besloten. Van onrechtmatigheid is eveneens sprake als het gaat om de motivering van subsidiebeschikkingen. Deze motivering verschilt per dossier qua kwaliteit en volledigheid. De (gedeeltelijke) weigering van een aanvraag wordt niet altijd goed gemotiveerd. Ook wordt ongemotiveerd afgeweken van de hoofdregel van de Asv dat voorschotten worden verleend voor een bedrag van 99% van het vast te stellen subsidiebedrag.

6	Wat zijn de risico's die de gemeente mogelijkwerijs loopt?
---	--

Op het gebied van rechtmatigheid loopt de gemeente risico's vanwege het niet naleven van wettelijke bepalingen over (beslis)termijnen, motivering en bevoegdheid. Dit kan gevolgen hebben in bezwaar- en beroepsprocedures die door subsidieontvangers tegen de gemeente worden aangespannen en voor de afgifte van de rechtmatigheidsverklaring door de accountant. Naar aanleiding van eerdere opmerkingen van de accountant zijn in Leeuwarden verbeteringen doorgevoerd ten aanzien van de indienings- en beslistermijnen. Omdat vrijwel geen onderzoek wordt gedaan naar de effecten van subsidieverstrekking in de praktijk is onduidelijk of de met de subsidieverstrekking beoogde effecten worden bereikt of dat dat niet het geval is of zelfs ongewenste effecten optreden. Dit gebrek aan zicht op de doeltreffendheid is een risico voor de gemeente. Er kan hierdoor vrijwel niet worden beoordeeld of sprake is van een doeltreffende en een doelmatige besteding van overheidsmiddelen.

7	Wordt geëvalueerd of de met subsidieverstrekking beoogde doelen zijn gerealiseerd?
---	--

Van een periodieke evaluatie naar de effecten van de gemeentelijke subsidieverstrekkings is geen sprake. Specifieke projecten worden soms wel aan een evaluatieonderzoek onderworpen. Niet vastgesteld kan dus worden dat subsidieverstrekking doeltreffend is.

5.3.3 Sturing

8	Is er sprake van politiek-bestuurlijke sturing door de raad en wordt hij hiertoe, door informatieverstrekking vanuit het college, in staat gesteld?
---	---

De raad geeft politiek-bestuurlijke sturing door vaststelling van de programmabegroting en de jaarrekening. Procedurele kaders zijn door de raad gesteld middels vaststelling van de Asv. Het onderwerp subsidieverstrekking heeft de interesse van de raad. De rol van de raad wordt soms beperkt geacht doordat de ruimte af te wijken van collegevoorstellen beperkt is. Omdat geen periodiek verslag wordt uitgebracht over de doeltreffendheid van het subsidiebeleid, heeft de raad onvoldoende inzicht in de mate waarin subsidieverstrekking bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelen.

5.4 AANBEVELINGEN

Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer de raad de volgende aanbevelingen.

Rechtmatigheid

1. Draag het college op de rechtmatigheid van de uitvoering van de subsidieregelgeving te verbeteren door:
 - a. op basis van een tijdig ingediende aanvraag een tijdig besluit te nemen;
 - b. subsidiebeschikkingen te voorzien van een motivering die aan de eisen van de Awb voldoet en derhalve volledig en inzichtelijk is.

Doelmatigheid

2. Vraag het college om te zorgen voor een betere aansluiting tussen de doelen, de indicatoren en de prestaties in de programmabegroting;
3. Draag het college op te werken met voorbeeldbeschikkingen die jaarlijks aan een juridische toets worden onderworpen en waardoor sprake zal zijn van eenheid in de motivering van subsidiebeschikkingen en de aan de subsidieontvanger op te leggen verplichtingen.

Doeltreffendheid

4. Draag het college op in de subsidiebeschikking duidelijk aan te geven wat de relatie is tussen de verwachte prestatie van de subsidieontvanger en het maatschappelijk effect dat met de subsidieverstreking bereikt moet worden;
5. Draag het college op de subsidieontvanger te laten aangeven welke activiteiten hij zal verrichten en neem deze activiteiten op in de subsidiebeschikking of uitvoeringsovereenkomst;
6. Draag het college op duidelijke afspraken met subsidieontvangers te maken over monitoring, verslaglegging en evaluatie. De omvang van de verplichting tot monitoring, verslaglegging en evaluatie dient toe te nemen al naar gelang het subsidiebedrag hoger is;
7. Vraag het college om de verantwoording van de jaarrekening beter te laten aansluiten bij de programmabegroting;
8. Draag het college op in het kader van Amaryllis/Welzijn Nieuwe Stijl meer aandacht te besteden aan de interne, gemeentelijke organisatie en met name de vormgeving van de subsidierelatie. Duidelijk moet zijn op welke wijze de subsidieaanvraag wordt afgehandeld, welke organisatieonderdelen bij de afhandeling moeten worden betrokken en hoe de subsidiebeschikking wordt geformuleerd;
9. Draag het college op periodiek onderzoek te verrichten naar de doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen. Dit onderzoek moet, overeenkomstig de eis van de Awb, minstens eens per vijf jaar worden verricht.

Sturing

10. Verlang een periodiek verslag van het college over de mate waarin subsidieverstreking bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelen (zie ook aanbeveling 9);
11. Draag het college op in de begroting aan te geven in hoeverre bij de subsidieverstreking sprake is van *gemeentelijke subsidies* (subsidies vanuit gemeentelijke gelden) en *subsidieoverdrachten*, waarbij het gaat om bijvoorbeeld rijks gelden die worden overgedragen aan de instelling.

6. BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD

6.1 Bestuurlijke reactie

Aan de Rekenkamer gemeente Leeuwarden
t.a.v. drs. P.L. Polhuis

Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid

6 september 2011

Geachte leden van de rekenkamer,

U heeft ons in de gelegenheid gesteld tot het geven van een bestuurlijke reactie op uw Rapportage Subsidiebeleid van 11 augustus 2011. Van deze gelegenheid maken wij graag gebruik.

Het verheugt ons dat u constateert dat het subsidiebeleid van de gemeente Leeuwarden de beoordeling rechtmatig en doelmatig verdient. Ook in uw vergelijking van Leeuwarden met andere gemeenten komt u tot een positieve beoordeling van het door ons uitgevoerde subsidiebeleid.

Uw conclusies en aanbevelingen zijn voor ons op een groot aantal punten herkenbaar. Zij vormen een goede bijdrage om gezamenlijk met de raad op de punten waar dit nodig is, een verbeter slag te maken.

Overigens is het zo dat de gemeenteraad onlangs de Algemene Subsidieverordening Leeuwarden 2011 heeft vastgesteld. In deze verordening is een groot aantal aanbevelingen van de accountant en een deel van uw aanbevelingen reeds verwerkt.

Onderstaand gaan wij nader in op de conclusies en aanbevelingen uit uw rapport. Daarbij wordt tevens aangegeven op welke wijze wij met uw aanbeveling om denken te gaan.

1. Termijnen

U heeft geconcludeerd dat subsidiedossiers niet altijd conform de geldende termijnen worden afgedaan. Deze conclusie is terecht. In de praktijk blijkt het erg lastig om de subsidieverlening binnen de geldende termijnen uit te voeren. De dossiers die u onderzocht heeft, betreffen subsidies die voorafgaande aan de subsidieverstrekking uitgebreid besproken worden met de betrokken instellingen. Dit om het draagvlak bij instellingen te vergroten. Zeker met het oog op de voorgenomen kortingen op subsidies, vinden we het ver-

schoonbaar om in dit soort situaties van de voorgeschreven termijnen af te wijken. Uiteraard blijven we ons inspannen om de besluitvorming in andere dossiers binnen de termijnen af te handelen.

2. Doelmatigheid

Wij onderschrijven de door uw kamer gegeven aanbevelingen om de doelmatigheid van de subsidies te verbeteren. Daarom zullen we zorg dragen voor een betere aansluiting tussen de doelen, de indicatoren en prestaties in de programma-begroting en de subsidies, zoals u voorstelt. Waar mogelijk zullen de voorbeeldbeschikkingen op dit punt worden aanpast.

We zullen uw aanbeveling om de kwaliteit van de voorbeeldbeschikkingen te verbeteren door hen eenduidig te maken deels overnemen. Ook zullen, waar mogelijk, in beschikkingen voorbeeldpassages opgenomen worden. Bedacht moet wel worden dat een subsidiebeschikking is toegesneden op de individuele situatie van de subsidieaanvrager. Het betreft maatwerk. Om de kwaliteit van de beschikkingen te waarborgen en om daarbij voldoende oog te houden voor de individuele situatie van de aanvrager, worden vrijwel alle beschikkingen juridisch beoordeeld.

3. Doeltreffendheid

U stelt voor om de doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen periodiek in een verslag aan de raad te verantwoorden. De raad heeft onlangs met de vaststelling van de Algemene Subsidieverordening Leeuwarden 2011 besloten om de subsidies aan instellingen van minder dan € 50.000,- vereenvoudigd vast te stellen zonder verantwoording. Dat betekent dat voor een deel van de subsidieverstrekingen uit dereguleringsoverwegingen de voorgestelde doelmatigheidsbeoordeling niet plaatsvindt. Het gaat dan, zoals gezegd, om de kleinere subsidies.

We stellen voor om de subsidies waar grote maatschappelijke en financiële belangen spelen wel aan een doelmatigheidsonderzoek te onderwerpen. De resultaten van deze onderzoeken zullen in de jaarrekening aan de gemeenteraad worden verantwoord.

4. Onderscheid gemeentelijke en rijksmiddelen

Uw laatste aanbeveling is uw aanbeveling om een onderscheid voor de raad te maken tussen subsidies die verstrekt worden met inzet van gemeentelijke middelen en subsidies die verstrekt worden met inzet van rijksmiddelen.

Deze aanbeveling willen wij niet overnemen. In de praktijk blijkt het onderscheid lastig te maken. Een deel van de subsidiebudgetten wordt samengesteld uit gemeentelijke middelen waaraan, met een zogenaamde *matchingsformule*, rijksmiddelen gekoppeld worden. Deze vervlechting van gemeentelijke en rijksmiddelen zorgt er voor dat niet is aan te geven waar de ruimte voor sturing door de raad zeer beperkt

is (rijksmiddelen) waar de sturingsmogelijkheden voor de raad ruimer zijn (gemeentelijke middelen). Hetzelfde geldt voor budgetten en verstrekkingen waar sprake is van een intergemeentelijke subsidieverstrekking of provinciale middelen. Tenslotte zijn wij van mening dat het maken van dit onderscheid voorbijgaat aan het feit dat subsidies die door de gemeente worden verstrekt, per definitie verstrekt worden op basis van gemeentelijke middelen ook al staan daar in sommige gevallen rijksbijdragen tegenover. Op grond van het voorgaande zijn wij niet voornemens om het gevraagde onderscheid aan te brengen.

Zoals gezegd, zullen veel van de aanbevelingen die u hebt gedaan door ons worden overgenomen. We hopen hiermee voldoende reactie te hebben gegeven op uw rapport Subsidiebeleid.

Hoogachtend,

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leeuwarden,

burgemeester,

secretaris,

6.2 Nawoord

De Rekenkamer is verheugd dat het College positief heeft gereageerd op het rapport en de aanbevelingen inzake het rekenkameronderzoek naar het gemeentelijke subsidiebeleid. De reactie van het College geeft ons aanleiding tot het maken van een tweetal opmerkingen:

1. Naar aanleiding van onze aanbeveling 9 verwijst het College naar recente besluitvorming van de Raad om in het kader van deregulering geen doeltreffendheidonderzoek te verrichten naar subsidies die kleiner zijn dan € 50.000,--. Omdat met deze bovengrens relatief grote subsidies kunnen worden toegekend geven wij de Raad in overweging om in het licht van ons onderzoek deze bovengrens naar beneden bij te stellen.
2. Op grond van vooral praktische overwegingen geeft het College aan niet voornemens te zijn om in de begroting het onderscheid tussen gemeentelijke subsidies en subsidieoverdrachten (aanbeveling 11) over te nemen. Het is nu aan de Raad om een afweging te maken tussen enerzijds inzichtelijkheid van het gemeentelijke deel van toegekende subsidies en anderzijds de inspanningen die gepaard gaan met de ontvlechting van het gemeentelijke deel en het deel van andere partners.

Met in achtneming van de reactie van het College adviseren wij de Raad om de aanbevelingen in ons rapport over het subsidiebeleid over te nemen en om een nadere uitspraak te doen over bovenstaande twee punten.

BIJLAGE I – GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Organogram
- Algemene Subsidieverordening 2007
- Nadere subsidieregelingen
- Programmabegroting 2008 tot en met 2011
- Jaarstukken 2008 en 2009
- Raadsvoorstellen en –verslagen onder andere over het project *Leeuwarden ontregelt*
- Mandaatbesluit en mandaatoverzicht
- Overzicht subsidieplafonds
- Aanvraagformulieren subsidieverlening en –vaststelling
- Amaryllis: Welzijn nieuwe stijl in Fryslân
- Tussenevaluatie Formulierenbrigade Leeuwarden april 2008-juni 2009
- Evaluatie evenementenbudget 25 oktober 2010 en de brief daarover van het college aan de raad
- Rapport van bevindingen van de accountant met betrekking tot de controle jaarrekening 2009
- Concern Management Letter interim-controle 2010 van de accountant en de brief daarover van het college aan de raad

BIJLAGE II – BESTUDEERDE DOSSIERS

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop de subsidieverstrekking en – vaststelling in de praktijk plaatsvinden, zijn tien dossiers bestudeerd. De bestudeerde dossiers zijn gelijkmatig verdeeld over de onderzoeksjaren 2008 en 2009. Bij de selectie van dossiers is eveneens rekening gehouden met de verschillende soorten subsidies die de gemeente Leeuwarden kent. Verder heeft de selectie mede plaatsgevonden op basis van beleidsonderwerp. Zowel veel als weinig voorkomende onderwerpen zijn in de dossierstudie betrokken. Sommige gemeenten hebben te maken met dezelfde beleidsonderwerpen of subsidieontvangers. Er is getracht in elke gemeente soortgelijke onderwerpen te bestuderen, zodat een onderlinge vergelijking kan worden gemaakt. Er zijn minimaal twee dossiers bestudeerd waarin de aangevraagde subsidie (deels) is geweigerd en tevens is een dossier bestudeerd waarbij sprake was van een bezwaarprocedure. Ook is bij de dossierselectie rekening gehouden met de mate waarin in raads- of collegevergaderingen aandacht is besteed aan bepaalde dossiers. Ten slotte zijn tijdens het groepsgesprek met raadsleden suggesties gedaan voor de te bestuderen dossiers. Omdat de dossiers in Leeuwarden vrij compleet waren en van dezelfde instelling de beschikkingen over meerdere jaren bevatten, zijn in een aantal gevallen meerdere jaren bestudeerd.

	Dossier	Beleids­onderwerp
1	Stichting Welzijn Ouderen Leeuwarden (2008) Stichting Welzijn Leeuwarden (2009)	Welzijn
2	Stichting Anders Aktieven (2009 en subsidieverlening 2010)	Welzijn
3	Het Feestplein (Regeling duurzame mobiliteit Leeuwarden)	Milieu
4	Stichting Frysk Festival	Cultuur
5	Stichting Veteranendag Friesland	Welzijn
6	Stichting Hulp en Welzijn Leeuwarden (nu Sinne Welzijn) (2008 en 2009)	Welzijn
7	BV Sport	Sport
8	Formulierenbrigade	Welzijn
9	Omroepvereniging Mercurius	Cultuur
10	Stichting Vluchtelingenwerk Fryslân	Welzijn

BIJLAGE III – OVERZICHT BEVINDINGEN DOSSIERSTUDIE*V=ingediend X= ontbrekend*

DOSSIER	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
NAAM	SWOL/ SWL	Anders Aktieven	Feestplein	Frysk festival	Veteranen- dag	HWL (Sinne)	BV Sport	Formulieren- brigade	Mercurius	Vluchtelingen- werk
VERLENING										
Aanvraag tijdig	2008:ja 2009:nee	Ja	n.v.t.	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja	Aanvraag ont- breekt
Aanvraag volledig	Nee	Nee	n.v.t.	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	
- Activiteitenplan	V	X		V	X	X (2009)	V	V	V	
- Begroting	V	V		V	X	X	V	V	V	
- Redenen waarom subsidie nodig is	X	X		X	X	V	X	X	X	
- Overzicht andere subsidies	X (2008)	X		V	X	X	V	X	X	
- Bank- of gironum- mer	X	X		X	X	V	V	V	V	
Besluit tijdig	Nee	Ja	n.v.t.	Nee	Ja	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Besluit bevoegd	Ja	Ja	n.v.t.	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Besluit goed gemotiveerd:	Nee	Nee	n.v.t.	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
- Bedrag	V	V	n.v.t.	X	X	V	X	V	V	V
- Activiteiten	V	X	n.v.t.	X	X	V	X	V	V	X
- Prestaties/effecten	V	X	n.v.t.	X	X	V	X	V	V	X
- Beleidsdoel	X	X	n.v.t.	X	X	V	X	X	X	X

Verplichtingen subsidie-ontvanger in beschikking	Ja	Nee	n.v.t.	Ja	n.v.t.	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
VASTSTELLING										
Aanvraag tijdig	Aanvraag 2008 ontbreekt. 2009: Nee	Ja (2009)	Onduidelijk	Aanvraag ontbreekt	n.v.t.	Ja	Nee	Aanvraag ontbreekt	Ja	Nee
Aanvraag volledig: Ontbrekend:	Ja (2009)	Nee (2009)	Ja		n.v.t.	Ja	Ja		Nee	Nee
- Balans en jaarrekening										X
- Activiteitenverslag									X	X
- Accountantverlaring (zo nodig)		X								X
Besluit tijdig	2008: Nee 2009: Ja	Ja (2009)	Ja	Besluit ontbreekt	n.v.t.	Nee	Nee		Nee	Ja
Besluit bevoegd	Ja	Ja	Ja		n.v.t.	Ja	Ja		Ja	Ja
Besluit goed gemotiveerd	Nee	Nee	Nee		n.v.t.	Nee	Nee		Nee	Ja
DOSSIER VOLLEDIG	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
OPMERKINGEN		Stukken vaststelling 2010 niet bestudeerd	Enkele vaststelling		Weigering verlening			Vaststellingsaanvraag ontbreekt. Zou wel in digitale dossier zitten.		

BIJLAGE IV – GESPREKKEN

- Carla Aden, beleidsmedewerker minimabeleid, sector Werk en Inkomen
- Sietze Bandringa, beleidsmedewerker, sector Sociale Gebiedsontwikkeling en Cultuur
- Ellen de Bruin, plaatsvervangend sectormanager, sector Werk en Inkomen
- Simeon Bruinsma, senior beleidsadviseur Wmo, sector Zorg, Hulpverlening en Sport
- Marco Florijn, wethouder
- Irene Gaspers, beleidsmedewerker sport, sector Zorg, Hulpverlening en Sport
- Dick Hollander, beleidsmedewerker, sector Sociale Gebiedsontwikkeling en Cultuur
- Ben Kuipers, beleidsmedewerker, sector Zorg, Hulpverlening en Sport
- Roel Luiten, senior beleidsadviseur, sector Zorg, Hulpverlening en Sport
- Marijke Schilperoord, senior beleidsmedewerker Jeugd en Onderwijs, sector Jeugd en Onderwijs
- Riëtte Scholten Linde-ten Veldhuis, financieel beleidsmedewerker, sector Bouwen, Wonen en Milieu

Op 19 januari 2011 is een groepsgesprek met raadsleden gevoerd. Bij dit gesprek waren raadsleden van verschillende fracties aanwezig.

BIJLAGE V – NORMENKADER

NORM	CRITERIA
RECHTMATIGHEID	
De gemeentelijke regelgeving en het gemeentelijke beleid zijn rechtmatig.	De gemeentelijke subsidieverordening is in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deelverordeningen of beleidsregels zijn in overeenstemming met de algemene subsidieverordening.
Er is sprake van een rechtmatige uitvoering.	Het onderscheid tussen subsidie in de zin van de Awb en opdrachten en voorzieningen in natura is duidelijk. Een aanvraag voor subsidieverlening en -vaststelling wordt tijdig ingediend en gaat vergezeld van de juiste gegevens. Er wordt tijdig beslist op een aanvraag tot subsidieverlening dan wel -vaststelling. Subsidieverstrekingen zijn gebaseerd op een wettelijke grondslag. Subsidiebesluiten zijn goed gemotiveerd. Subsidiebeschikkingen zijn voorzien van een correcte rechtsmiddelenverwijzing. Subsidieplafonds zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift en worden deugdelijk bekendgemaakt.
DOELMATIGHEID	
Het subsidiebeleid is doelmatig	De doelen van het subsidiebeleid zijn zo mogelijk SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.
Er is sprake van een doelmatige uitvoering	De met subsidieverstreking gemoeide uitgaven blijven binnen de daarvoor gestelde kaders hetgeen ook inhoudt dat subsidieplafonds en -volumes niet worden overschreden. Er wordt een overzicht bijgehouden ten aanzien van het aantal verstrekte subsidies en de fase waarin een subsidietraject zich bevindt. De procedures zijn werkbaar. Er is sprake van een overzichtelijke administratie.

DOELTREFFENDHEID	
Beoordeeld wordt of het met de subsidieverstrekking beoogde doel wordt bereikt.	De aanvraag voor subsidieverlening geeft inzicht in de activiteiten die zullen worden uitgevoerd. Subsidies worden niet verleend dan nadat er een expliciete afweging is gemaakt waaruit blijkt dat het gelet op het nagestreefde maatschappelijke doel noodzakelijk is dat subsidie wordt verleend. Bij het beoordelen van de aanvraag tot subsidievaststelling (de afrekening) wordt gecontroleerd of aan de bij de subsidieverlening vastgestelde verplichtingen is voldaan.
Er is sprake van evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling van het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan.	Het subsidiebeleid wordt ten minste elke vijf jaar geëvalueerd. Resultaten en aanbevelingen worden teruggekoppeld. Bij structurele, meerjarige subsidies vindt periodieke evaluatie plaats. Het beleid of de subsidieverstrekking wordt zo nodig aangepast.
STURING	
De raad stelt de kaders voor de subsidieverstrekking.	De gemeenteraad stelt inhoudelijk, financieel en procedureel kaders voor de subsidieverstrekking.
Er wordt verantwoording afgelegd.	Over het subsidiebeleid en de uitvoering en effecten van subsidieverstrekking in de praktijk wordt aan het college en de raad periodiek informatie verstrekt die aan de volgende kenmerken voldoet: De informatie is relevant (bevat geen overbodige informatie); De informatie is toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden; De informatie is informatief (geeft inzicht in de achtergrond). De raad oefent zijn controlerende rol uit door achteraf te controleren en te toetsen of het college de bestuursbevoegdheden heeft uitgeoefend binnen de gestelde kaders.