Memo

Onderwerp
Samenvatting rapport Subsidiebeleid

Datum
11 juli 2022

Aan
Raad

Van
Toetsingskamer

Doel
Informeren

Geachte leden van de raad,

Conform het verzoek van de gemeenteraad van Hollands Kroon heeft de toetsingskamer in 2021 door het bureau I&O research een onderzoek laten uitvoeren naar de effectiviteit en de efficiëntie van het subsidiebeleid van de gemeente Hollands Kroon. Hierbij is ook gekeken naar de externe afhandeling door derden. Hieronder treft u een samenvatting van het rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen.

Inleiding
In Hollands Kroon wordt jaarlijks circa 1,5 miljoen uitgegeven aan subsidies, aan een groot aantal maatschappelijke organisaties en initiatieven. De gemeente beoogt hiermee flexibel in te spelen op de door de gemeenteraad vastgestelde doelstellingen. In de praktijk is het niet altijd duidelijk of de beoogde maatschappelijke effecten en doelen ook daadwerkelijk worden behaald. De toetsingskamer wil door middel van dit onderzoek inzicht geven in de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. Dat kan de gemeenteraad helpen bij het jaarlijks vaststellen van het subsidieplafond.

De hoofdvraag van het onderzoek is: *Hoe efficiënt is het proces van subsidieverstrekking en hoe effectief zijn de verschillende verstrekte subsidies bij Hollands Kroon?*

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Deelvragen efficiëntie
1 Welke stappen zijn onderdeel van het proces van subsidieverstrekking en subsidieverantwoording?
2 Welke verantwoording wordt van de ontvangende organisaties verwacht op basis van het geldende beleid?
3 Hoe efficiënt is de behandeling van subsidieaanvragen en eventuele verantwoording?

Deelvragen effectiviteit
4 Draagt het subsidiebeleid bij aan de maatschappelijke doelen van de gemeente?
5 Hoe geven de verschillende ontvangende organisaties uitdrukking aan de effectiviteit van ontvangen subsidies?
6 Past het effect bij de doelstelling van Hollands Kroon?
7 Hoe wordt omgegaan met het bepalen van effectiviteit in andere (vergelijkbare) gemeenten?

Conclusies

Algemeen
Op papier heeft de gemeente de boel goed op orde. Er bestaat een subsidieverordening, er ligt een uitgebreid beleidskader met gedetailleerde beleidsregels en formeel wordt er samengewerkt met de raad om tot de uiteindelijke verdeling te komen. Het proces van subsidieverlening en verantwoorden is vastgelegd in werkschema's en er zijn plannen om met een nieuw digitaal systeem te werken.

In de praktijk blijkt dat er wat betreft het effectief en efficiënt verstrekken van subsidies ruimte voor verbetering is. Het huidige subsidiebeleid wordt niet periodiek geactualiseerd en is sterk gericht op de subsidie binnen team vitaliteit waardoor subsidies binnen andere domeinen buiten schot blijven. Intern verloopt het proces van verlenen wel tijdig maar nog niet volledig gestroomlijnd. Het vaststellen van subsidies door de gemeente gebeurde in de periode van onderzoek met grote termijnoverschrijdingen. Verbeteringen die op papier zijn bedacht, worden niet altijd doorgevoerd in de praktijk.

De subsidies in Hollands Kroon worden verleend op basis van een wettelijke grondslag. Er is een algemene subsidieverordening aanwezig en een bijhorend beleidskader. Zowel de verordening als het kader stammen uit een tijd dat Hollands Kroon net gefuseerd was en voor een grote bezuinigingsopgave stond. Het kader en de verordening is in de tussentijd niet geëvalueerd of geactualiseerd.

De raad wordt niet actief geïnformeerd over de voortgang, opbrengst en kosten van subsidieregelingen. De betrokkenheid van de raad beperkt zicht tot het eenmaal per jaar vaststellen van het subsidieplafond. Dit blijkt in de praktijk flexibel te zijn en aangepast te kunnen worden op grond van de binnengekomen aanvragen. De raad stelt de kaders voor het subsidiebeleid, maar heeft het grootste deel van de besluitvorming neergelegd bij het college. In de (programma)begroting staan de subsidies niet apart vermeld.

De gemeente biedt onvoldoende duidelijkheid aan ontvangers en aanvragers van subsidie over wat zij met subsidies wil bereiken. Er wordt geen duidelijke relatie gelegd tussen het beschikbare budget en de gestelde ambities. De gemeente vraagt aan ontvangers van een budgetsubsidie wel prestaties, maar deze zijn meestal niet gekoppeld aan de prestatie-indicatoren in de begroting.

Het subsidieproces is duidelijk beschreven in de verordening en in de beleidsregels. Deze blijken echter niet goed bekend te zijn bij het publiek en subsidierelaties. De verplichtingen die horen bij een budgetsubsidie zijn niet opgenomen in de subsidieverordening.

Voor bestaande subsidierelaties is de informatie over subsidie(regelingen) helder en begrijpelijk. Voor nieuwe relaties is de informatie over de subsidieregelingen minder toegankelijk. Incidentele subsidies moeten aangevraagd worden bij de Hollands Kroonse Uitdaging. Het komt in de praktijk voor dat aanvragers daar doorgestuurd worden naar een ander loket, zoals de gemeente of een uitvoeringsorganisatie.

De gemeente Hollands Kroon beschikt niet over een actueel en volledig openbaar subsidieregister. Wel biedt het subsidieplafond enig inzicht in de verleende subsidies, maar dit is verre van compleet. Zo is niet inzichtelijk welke subsidies verleend worden buiten de regelingen om. Dat geldt met name voor de incidentele subsidies die worden verstrekt via andere partijen zoals de Hollands Kroonse Uitdaging en Incluzio, met wie de gemeente een contract- of subsidierelatie onderhoudt.

Gesubsidieerde instellingen leveren een inzichtelijke verantwoording over de bestede middelen aan de gemeente. Deze inhoudelijke en financiële verslagen worden doorgaans op tijd ingediend. De Hollands Kroonse Uitdaging publiceert jaarlijks een jaarverslag op hun website dat ook naar de gemeente wordt verzonden.

Interne werkprocessen en efficiëntie
Interne procedures en werkprocessen ten aanzien van subsidieregelingen zijn slechts gedeeltelijk vastgelegd en worden in de praktijk niet volledig nageleefd. Termijnen met betrekking tot vaststelling zijn in de periode 2018 en 2019 veelvuldig overschreden. Aanvragen en verleningen geschieden grotendeels binnen de gestelde termijnen.

De gemeente heeft beperkt zicht op de hoeveelheid ingezette middelen en tijd in relatie tot de uitvoering van de subsidieregelingen. Er is een subsidiecoördinator binnen de organisatie die toezicht houdt op het proces. De inhoudelijke behandeling van subsidieaanvragen en vaststellingen is verdeeld over verschillende medewerkers. Deze houden niet bij hoeveel tijd ze hieraan kwijt zijn. Met de Hollands Kroonse Uitdaging zijn urenafspraken gemaakt hoeveel tijd aan de subsidieverlening besteed kan worden. Voor dit deel van het subsidiebeleid is het dus mogelijk om de ingezette middelen af te wegen gerealiseerde output (efficiëntie).

De gemeente spant zich in om het proces zo efficiënt mogelijk te krijgen (onder andere door middel van digitalisering) maar de uitvoering blijft achter. Zo zijn er plannen om over te stappen naar een ander zaaksysteem maar is er de afgelopen jaren gewerkt met Excelbestanden en verschillende mailboxen voor de dossiers en overzichten. Het aanvraagformulier voor subsidies is online gegaan en ook weer tijdelijk offline gekomen.

Effectiviteit
Het is duidelijk waarvoor en aan wie de gemeente beleidsmatig subsidies wil verstrekken. Dit geldt met name voor het maatschappelijk domein waarvoor subsidie een belangrijk beleidsinstrument is. Buiten dit domein is hiervan in veel mindere mate sprake. Veel van de subsidierelaties zijn historisch zo gegroeid maar in het beleidskader van 2013 en de beleidsregels is een duidelijke afweging gemaakt waarom er gewerkt wordt met subsidies en welke (vrijwilligers)organisaties in aanmerking komen.

De gemeente stelt dat – zo mogelijk – de te leveren prestaties in de subsidievoorwaarden SMART zijn geformuleerd. Een duidelijke richtlijn hiervoor ontbreekt waardoor er verschillen kunnen optreden per subsidierelatie. Subsidieontvangers leveren indien gewenst tijdig hun verantwoording in. De gemeente

beschikt niet over een werkwijze om deze verantwoording systematisch en tijdig te verwerken en centraal inzichtelijk te maken. Dit maakt dat het niet goed mogelijk is om de mate van doelbereik van het subsidiebeleid vast te stellen.

De gemeente heeft slechts gedeeltelijk in beeld welke regelingen langer dan vijf jaar lopen en geëvalueerd moeten worden op grond van de Awb (Art 4.24). De gemeente is zich ervan bewust dat veel subsidierelaties langlopend zijn, maar houdt niet bij wanneer geëvalueerd moeten worden. In de praktijk evalueert de gemeente Hollands Kroon niet en trekt mede om die reden ook geen lessen uit de evaluaties.

Aanbevelingen
Algemeen:

1 Richt een openbaar subsidieregister in waarin een overzicht wordt gegeven van alle verleende subsidies binnen alle domeinen.
2 Neem het subsidieplafond op in de gemeentelijke begroting en maak er een echt plafond van. Motiveer nadrukkelijk waarom het gestelde bedrag gewenst is voor de doelen die de gemeente met het verstrekken van subsidies wil bereiken.
3 Actualiseer de algemene subsidieverordening en de kadernota. Bekijk of de in de beleidsregels opgenomen tarieven en criteria nog passend zijn.
4 Stel éénmaal per jaar of per bestuursperiode een verantwoordingsmoment in om samen met de raad de opbrengsten en kosten van de verstrekte subsidies te evalueren.

Efficiëntie:

5 Geef vervolg aan het ingezette proces om de efficiëntie te verhogen. Waarborg dat de plannen die op papier worden uitgedacht, zoals Raamwerk: Subsidies in Hollands Kroon 2017-2019, ook echt in worden gevoerd.
6 Overweeg de inzet van meerjarige subsidies om de uitvoeringslasten voor de gemeente te verlagen en de zekerheid voor subsidierelaties te verhogen.

Effectiviteit:

7 Investeer in de randvoorwaarden om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van subsidies. Geef subsidies hierbij waar mogelijk de vorm van outcomesubsidies.
8 Stel een evaluatiekader vast met daarin afspraken wanneer (langlopende) subsidierelaties dienen te worden geëvalueerd.

Externe afhandeling door Hollands Kroonse Uitdaging en Incluzio

Gemeente Hollands Kroon kiest voor de constructie om een deel van de subsidies, zoals de incidentele subsidies, onder te brengen bij derden zoals Hollands Kroonse Uitdaging en Incluzio. Dit zijn geen zelfstandige bestuursorganen. Dit betekent dat deze organisaties geen beschikkingen kunnen uitvaardigen met daarin subsidieverplichtingen. Ook staat er geen formele rechtsbescherming open tegen een afwijzing van de aanvraag, wat wel het geval zou zijn als de gemeente deze taak zelf uitvoerde. Tussen de gemeente en de Hollands Kroonse Uitdaging bestaat een subsidierelatie. Met incluzio heeft de

gemeente een contractrelatie.

De keuze om incidentele subsidies te verstrekken via Hollands Kroonse Uitdaging is gedurfd en leidt volgens alle betrokkenen in de praktijk tot knelpunten, zoals:

1. Leden van de adviesraad die oordelen over de ingekomen subsidieaanvragen, dienen bijvoorbeeld zelf ook aanvragen in, al beslissen zij dan niet mee over de aanvraag.
2. Verstrekte financiële bijdrages kennen geen formele verantwoordingsverplichtingen.
3. Subsidies worden voor een belangrijk deel verstrekt binnen het netwerk van de betrokkenen van de HKU.
4. Raadsleden geven aan geen zicht te hebben op wat er precies gebeurt met de verstrekte bedragen. Het jaarverslag waarin deze informatie staat opgenomen ontvangen zij laat, lijkt niet volledig en motivatie voor de bijdrages ontbreekt.

Het zijn slechts enkele van vele aangedragen knelpunten binnen de huidige constructie. Ze zijn bekend bij alle betrokkenen en bieden aanleiding voor een grondige evaluatie.

Namens de Toetsingskamer,

P. Borst-Koorn	R.B.T. Visser
Begeleidingscommissie	Voorzitter