pro facto

Subsidiebeleid gemeente Meppel

Doelen, uitvoering en evaluatie

In opdracht van:

meppel.nl

REKENKAMERCOMMISSIE

Groningen, 16 december 2020

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Inhoud

INLEIDING EN SAMENVATTING 1

1.1 ONDERZOEK NAAR HET GEVOERDE SUBSIDIEBELEID 1
1.2 HET SUBSIDIEBELEID EN DE UITVOERING DAARVAN 2
1.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 2
1.4 LEESWIJZER 3

SUBSIDIEBELEID IN MEPPEL 4

2.1 INLEIDING 4
2.2 DE JURIDISCHE EN BELEIDSMATIGE KADERS 4
2.3 DE ASV 5
2.4 SPECIFIEKE BELEIDSMATIGE KADERS BELEIDSTERREINEN 5
2.4.1. Evenementen 5
2.4.2. Kunst & cultuur en recreatie & toerisme 6
2.4.3. Sport en bewegen 7
2.4.4. Sociaal domein 8
2.4.5. Overige subsidies: openbare ruimte 9

UITVOERINGSPRAKTIJK 11

3.1 INLEIDING 11
3.2 SUBSIDIEVERLENING 11
3.2.1. Subsidieverlening volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' 12
3.2.2. De vertaling van beleidsdoelen naar subsidieafspraken 12
3.2.3. Subsidievoorwaarden 13
3.2.4. Verbeterpunten bij subsidieverlening 13
3.3 VERANTWOORDING EN SUBSIDIEVASTSTELLING 14
3.3.1. Aanvragen tot vaststelling en de beoordeling daarvan 15
3.3.2. Het behalen van beleidsdoelstellingen 15
3.3.3. Tussentijdse controle en bijsturing 16

DE ROL VAN DE RAAD 17

4.1 INLEIDING 17
4.2 KADERS RAAD 17
4.3 INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD 17
4.4 CONTROLERENDE TAAK 18

ANALYSE EN BEANTWOORDING DEELVRAGEN 19

5.1 DOELEN EN BELEIDSKADERS 19
5.2 UITVOERING EN VERANTWOORDING 20
5.3 EVALUATIE EN CONTROLE DOOR DE RAAD 22

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 25

6.1 CONCLUSIES 25
6.2 AANBEVELINGEN 26

BESTUURLIJKE REACTIE 28

BIJLAGE 1: DEELVRAGEN 30

BIJLAGE 2: NORMENKADER 31

BIJLAGE 3: ONDERZOEKSOPZET EN VERANTWOORDING 32

BIJLAGE 4: HOOFDMOMENTEN SUBSIDIEVERSTREKKING 33

1

Inleiding en samenvatting

De gemeente Meppel verstrekt jaarlijks aan verschillende instellingen en organisaties subsidies. Met die subsidies worden zij in staat gesteld om bepaalde activiteiten te verrichten die bijdragen aan het behalen van gemeentelijke beleidsdoelen. De rekenkamercommissie Meppel heeft onderzoek gedaan naar het in Meppel gevoerde subsidiebeleid.

1.1 Onderzoek naar het gevoerde subsidiebeleid

In het onderzoek stond de volgende, tweedelige, onderzoeksvraag centraal.

> *Hoe heeft de gemeente Meppel het subsidiebeleid vormgegeven, welke actoren spelen daarbij een rol en tot welke resultaten leidt dat in de praktijk? Wat zijn de mogelijkheden voor de gemeenteraad om, bijvoorbeeld in geval van bezuinigingen, op verantwoorde wijze invloed uit te oefenen op dat subsidiebeleid?*

Onderzocht zijn subsidies die verstrekt worden op grond van de Algemene subsidieverordening (Asv). Betalingen voor inkoop van diensten of bijdragen aan openbare lichamen voor de uitoefening van gemeentelijke taken (zoals een gemeenschappelijke regeling) zijn daarmee buiten beschouwing gebleven. Daarnaast is het onderzoek met name toegespitst op de subsidieverlening binnen de volgende vier beleidsterreinen:

- Evenementen;
- Kunst, cultuur, recreatie en toerisme;
- Sport en beweging;
- Sociaal domein.

De keuze voor deze beleidsterreinen is vooral ingegeven doordat binnen deze beleidsterreinen de meeste subsidies worden verleend.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd. Deze zijn te vinden in bijlage 1. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode mei-september 2020. De bevindingen zijn getoetst aan een normenkader, dat in bijlage 2 is opgenomen. In maart 2020 werden wegens het coronavirus is ons land beperkende maatregelen door de Rijksoverheid ingesteld. De rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau hebben regelmatig contact gehad over de gevolgen hiervan voor de uitvoering van het onderzoek. Die waren vooral van praktische aard; inhoudelijk werd het onderzoek niet belemmerd. In het kader van het onderzoek zijn relevante documenten bestudeerd, vier groepsgesprekken gevoerd en acht dossiers bestudeerd. Tevens zijn met medewerkers van de gemeente Meppel die de desbetreffende dossiers hebben behandeld of op dit moment onder zich hebben gesprekken gevoerd over de dossiers. In bijlage 3 is een verantwoording opgenomen van de onderzoeksaanpak en onderzoeksmethoden.

De rekenkamercommissie heeft de formele kant van (de uitvoering van) het subsidiebeleid onderzocht. Daarbij is gekeken naar de juridische en beleidsmatige kaders (uitgewerkt in hoofdstuk 2), naar de uitvoeringspraktijk (uitgewerkt in hoofdstuk 3) en de rol van de raad (uitgewerkt in hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen (de hoofdlijnen van het onderzoek) opgenomen.

1.2 Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan

Het onderzoek gaat over beleid en uitvoering van subsidieverstrekking door de gemeente Meppel in de periode 2018 tot en met augustus 2020. Er is gekeken naar subsidies die volgens de Algemene subsidieverordening (Asv) kunnen worden aangevraagd. Van de drie actoren die bij subsidieverlening betrokken zijn, de raad, het college en de ontvangende partijen, staan de eerste twee centraal. De raad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid voor subsidieverstrekking. Het college kan op bepaalde onderdelen (zoals het stellen van criteria voor subsidieverlening) ook zelf beleid vaststellen. Op de vier onderzochte beleidsterreinen heeft het college van de mogelijkheid gebruik gemaakt om nadere regels te stellen (meer informatie over die specifieke beleidskaders is opgenomen in paragraaf 2.4). Als we kijken naar wat de gemeente Meppel met subsidieverlening beoogt, blijkt het beleid voornamelijk te bestaan uit de algemeen geformuleerde maatschappelijke doelen. Het subsidie-instrument komt vrijwel alleen aan de orde in enkele nadere regelingen, die criteria bevatten voor subsidieaanvragers.

De uitvoering van subsidieverstrekking verloopt in grote lijnen volgens de Asv. De Asv sluit echter niet meer op alle punten aan op de praktijk. De verordening blijkt minder werkbaar als het gaat op het opbouwen van reserves en de termijnen sluiten niet goed aan op de cyclus die de gemeente hanteert.

De subsidieverstrekking past binnen de maatschappelijke (beleids)doelen die de gemeente beoogt. Doordat die doelen algemeen geformuleerd zijn en er geen nader beleid beschikbaar is met meer concrete en meetbare doelen, passen subsidieaanvragen al snel binnen de beleidsdoelstellingen. Vaak vindt subsidieverlening plaats volgens het principe ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’. De subsidieverleningsbeschikkingen zijn vrij summier gemotiveerd. Er wordt niet of nauwelijks ingegaan op de beleidsdoelstellingen. Subsidieverleners vinden het moeilijk om de beleidsdoelen te vertalen naar concrete subsidieafspraken. Als zij afspraken maken dan worden die vaak neergelegd in een overeenkomst, convenant of werkplan, maar wordt in de subsidieverleningsbeschikking hier niet naar verwezen. Verschillende subsidies worden via een adviesnota of verzameladvies aan het college voorgelegd. Daarin wordt (vooral bij de verzameladviezen) niet altijd een specifieke koppeling met de beleidsdoelen gemaakt. Aan subsidies worden ook weinig voorwaarden verbonden. De verplichting bestaat doorgaans uit het uitvoeren van de activiteit(en) waarvoor de subsidie verstrekt is. Of die activiteit(en) heeft plaatsgevonden, vormt vervolgens ook de kernvraag van de verantwoording. De mate waarin de subsidie heeft bijgedragen aan het bepalen van maatschappelijke (beleids)doelen vormt geen onderdeel van het verstrekkings- en verantwoordingsproces. Meetbare outcome-indicatoren ontbreken.

De verantwoording van subsidies verloopt volgens de voorschriften die daarover zijn opgenomen in de Asv. Indien nodig wordt een subsidie lager vastgesteld. Het onderzoek laat wel zien dat subsidievaststellingsbeschikkingen niet altijd op tijd worden afgegeven. De gemeente Meppel is tijdens een accountantscontrole hierop aangesprokenen heeft afgelopen zomer de frequentie om subsidies vast te stellen opgeschroefd. Meer informatie over de uitvoering van het subsidiebeleid is opgenomen in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de rol van de raad. De raad bepaalt het formele kader voor subsidieverstrekking, door vaststelling van de verordening (Asv). Daarnaast stelt de raad stelt jaarlijks de begroting vast, die op drie manieren bepalend is voor de subsidieverstrekking. De Programmabegroting bevat ten eerste de maatschappelijke doelen waarbinnen subsidieverlening plaatsvindt, ten tweede het totaal van de beschikbare budgetten voor subsidieverlening en ten derde een paragraaf met drie subsidieplafonds. Behalve in die laatste, biedt de Programmabegroting geen inzicht in beschikbare subsidies per beleidsterrein of maatschappelijk doel. Ook de verantwoording in de Jaarstukken over subsidieverstrekking heeft daardoor een zeer globaal karakter.

1.3 Conclusies en aanbevelingen

Subsidies worden al jarenlang op basis van bestaande subsidierelaties en op dezelfde wijze verleend. Daarbij geldt dat subsidies niet altijd op een geheel uniforme wijze worden verstrekt. Verschillen in de uitvoering per beleidsterrein zijn ten dele onvermijdelijk, maar worden ook veroorzaakt doordat er geen centrale coördinatie is.

Het bestaande subsidiebeleid biedt subsidieverleners, mede door de vele algemene doelstellingen, onvoldoende houvast om concrete subsidieafspraken te maken en voorwaarden verbinden aan de subsidieverlening. Subsidies worden verstrekt zonder dat duidelijk is wat de gemeente daarmee wil bereiken. De accounthouders hebben een goed beeld van wat de gesubsidieerde organisaties en instellingen precies doen. De gemeente Meppel heeft op dit moment echter wat betreft de mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd onvoldoende zicht en grip op de gesubsidieerde organisaties en instellingen en de gesubsidieerde activiteiten.

Ook vindt er wat betreft de doelmatigheid, doeltreffendheid en de effecten van subsidiëring geen evaluatie van het bestaande subsidiebeleid en de uitvoering daarvan plaats. Hierdoor heeft de gemeente Meppel geen zicht op de waarde en het nut van haar subsidiebeleid en besteedt zij publiek geld zonder te weten of dit daadwerkelijk bijdraagt aan het verwezenlijken van beleidsdoelen en dus zinvol is. Het feit dat subsidieverleningsbeschikkingen vrij summier gemotiveerd zijn, brengt een risico op oneigenlijk gebruik van subsidiegelden met zich mee; er is geen objectieve controle op het behalen van de doelen van subsidieverstrekking.

Op basis van de bevindingen en conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. Actualiseer de Asv en vraag het college om ook de nadere regelingen daar waar nodig te actualiseren.
2. Vraag het college om met een voorstel te komen tot meer concrete beleidsdoelen en meetbare prestatie-indicatoren.
3. Verzoek het college om subsidiebesluiten uitvoeriger te motiveren
4. Evalueer het subsidiebeleid conform de eisen die gesteld worden in de Awb en vraag ook het college om dit jaarlijks te doen.
5. Subsidieer doelen
6. Vraag het college om het proces van subsidievestrekking nader te bekijken en daarbij na te gaan of dat proces efficiënter kan worden ingericht.
7. Vraag het college om opnieuw te boordelen of het noodzakelijk is dat alle evenementensubsidies door middel van een formeel collegebesluit moeten worden verleend.
8. Vraag het college om de raad te informeren over de beleidsinhoudelijke aspecten van subsidieverstrekking

De conclusies en aanbevelingen worden in hoofdstuk 6 uitgebreider behandeld.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 2 gaat in op het subsidiebeleid van de gemeente Meppel. Daarbij worden de hoofdlijnen van het beleid en verschillende beleidsdoelstellingen beschreven. In hoofdstuk 3 komt vervolgens de praktijk van subsidieverstrekking aan bod. Dat hoofdstuk besteedt onder meer aandacht aan de wijze waarop subsidies worden verleend, hoe de verantwoording over de verleende subsidies plaatsvindt en de mate waarin de gemeente grip en zicht heeft op subsidieverstrekking. Hoofdstuk 4 gaat in op de rol van de raad met betrekking tot subsidies en in hoofdstuk 5 worden de verschillende onderzoeksvragen beantwoord waarbij de bevindingen zijn getoetst aan het normenkader. De rapportage sluit in hoofdstuk 6 af met conclusies en aanbevelingen.

Met betrekking tot deze rapportage wordt opgemerkt dat de gemeente Meppel gedurende de uitvoering van dit onderzoek bezig is met een herijking van het subsidiebeleid. Hierdoor is niet uitgesloten dat bepaalde onderzoeksbevindingen en wellicht aanbevelingen op dit moment al door (medewerkers van) de gemeente worden herkend en worden opgepakt binnen de herijking. Daarnaast geldt dat in deze rapportage niet wordt ingegaan op individuele subsidies en/of de effecten daarvan. Bij de herijking van het subsidiebeleid wordt dat wél gedaan.

2

Subsidiebeleid in Meppel

2.1 Inleiding

Bij de vormgeving en uitvoering van subsidiebeleid zijn verschillende actoren betrokken. Naast de organisaties die subsidie aanvragen zijn dat de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

De raad dient de kaders voor subsidievestrekking vast te stellen. Het college is verantwoordelijk voor het uitvoeren van dat subsidiebeleid en kan nadere regelingen vaststellen. Leidend voor de uitvoering zijn de wettelijke kaders van titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Leidend zijn verder de financiële en beleidsmatige kaders van de raad. De ambtelijke organisatie beoordeelt en behandelt aanvragen van subsidies. De raad heeft ook een controlerende rol in de uitvoering van het subsidiebeleid en de daarmee gemoeide maatschappelijke doelen.

Dit hoofdstuk beschrijft de juridische en beleidsmatige kaders voor subsidieverlening. Het gaat daarbij om de wijze waarop de gemeente Meppel het subsidiebeleid heeft vormgegeven. Het hoofdstuk begint in paragraaf 2.2 met een beschrijving van de Algemene subsidieverordening (Asv). Daarna wordt nader ingegaan op de verschillende subsidieregelingen die de gemeente Meppel kent en welke beleidsdoelen de gemeente met subsidieverlening beoogt.

2.2 De juridische en beleidsmatige kaders

In Meppel worden de gemeentelijke kaders voor subsidieverlening gevormd door de Asv, de Programmabegroting, deelbeleid en de nadere subsidieregelingen. Meppel heeft geen afzonderlijk document voor subsidiebeleid. De Asv regelt het aanvraag- en vaststellingsproces. De Programmabegroting bevat de algemene maatschappelijke doelstellingen waarbinnen subsidieverstrekking kan plaatsvinden. De programma-indeling van de begroting hoeft niet overeen te komen met die beleidsterreinen. Subsidieverlening is één van de instrumenten waarmee de gemeente haar doelen kan realiseren (naast bijvoorbeeld regelgeving of overleg in netwerken). De Programmabegroting bevat bovendien een subsidieparagraaf met het door de raad vastgestelde subsidieplafond. Gedurende 2018-2020 zijn dat plafonds voor drie activiteitsoorten:[1]

TABEL 1: OVERZICHT SUBSIDIEPLAFONDS

	2018	**2019**	**2020**
Amateurkunst	€ 103.127	€ 97.127	€ 99.041
Algemene sportstimulering	€ 6.000	€ 7.500	€ 7.199
Evenementen	€ 80.984	€ 80.984	€ 78.546

Behalve in de Programmabegroting, kunnen beleidsdoelen ook in afzonderlijke beleidsdocumenten of nadere regelingen voor een specifieke subsidie staan. Meppel kent de volgende nadere regelingen en beleidsdocumenten:

TABEL 2: OVERZICHT OVERIGE BELEID EN NADERE REGELINGEN SUBSIDIEVERLENING

BELEIDSTERREIN	**REGELINGEN**	**VASTGESTELD DOOR**
Evenementen	Evenementenbeleid	Raad
	Nadere regels subsidies evenementen	College
Kunst, cultuur, recreatie en toerisme[2]	Cultuurnota 'Panta Rhei - cultuur is van de samenleving'	Raad
	Nadere regels subsidies amateurkunst	College

[1] Zie de Programmabegroting 2018, p. 114, de Programmabegroting 2019, p. 118 en de Programmabegroting 2020, p. 113.
[2] Voor het onderdeel recreatie en toerisme is met betrekking tot subsidieverlening geen afzonderlijk beleidsdocument vastgesteld.

Sport en bewegen	Nadere regels sportsubsidies	College
	Actieplan Gezondheid, Bewegen & Sport	Raad
Sociaal domein	Nadere regels subsidies buurt- en speeltuinverenigingen	College

Hieronder gaan we in op de inhoud van deze juridische en beleidsmatige kaders: eerst gaan we in op de Asv en vervolgens op de beleidsterreinen waarbinnen jaarlijkse subsidieverstrekking plaatsvindt.

2.3 De Asv

De raad van Meppel heeft op 24 maart 2011 de Asv vastgesteld. Deze verordening regelt het subsidieproces voor aanvrager en bestuursorgaan en is met terugwerkende kracht op 1 januari 2011 in werking getreden. De Asv is gebaseerd op de Awb, waarin algemene regels over subsidies en het proces van subsidieverstrekking zijn opgenomen.

Het proces van subsidieverstrekking kent drie hoofdmomenten:

1. Subsidieaanvraag; de aanvraag wordt gedaan door een organisatie die subsidie wenst te ontvangen. In de aanvraag maakt de organisatie kenbaar voor welke activiteit(en) een subsidie wordt aangevraagd en welke kosten daarmee gemoeid gaan;
2. Subsidieverlening; de aanvraag wordt beoordeeld en vervolgens wordt een subsidieverleningsbeschikking afgegeven. Deze beschikking gaat vooraf aan de te subsidiëren activiteit en geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Op basis hiervan kan een betaling of voorschot worden uitgekeerd;
3. Subsidievaststelling; subsidies dienen te worden vastgesteld; dat kan direct bij de verlening van de subsidie gebeuren, maar ook achter door middel van een subsidievaststellingsbeschikking. In de subsidievaststellingsbeschikking wordt vastgesteld of de gesubsidieerde activiteit is verricht en of de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd. Bij deze afrekening wordt het exacte subsidiebedrag bepaald.

Een nadere uitwerking van deze hoofdmomenten is opgenomen in bijlage 4.

Verder kent de Asv twee soorten subsidies, namelijk jaarlijkse en eenmalige subsidies.[3] Jaarlijkse subsidies worden per (boek)jaar of voor een bepaald aantal (boek)jaren verstrekt en eenmalige subsidies zijn bedoeld voor incidentele activiteiten of projecten. Voor beide soorten subsidies geldt een maximumperiode van vier jaar.

Daarnaast geldt dat de procedurevoorschriften van de verordening deels verschillen al naar gelang de omvang van de subsidie; de Asv onderscheidt drie categorieën:

1. Subsidies tot € 5.000;
2. Subsidies van € 5.000 tot € 50.000; en
3. Subsidies vanaf € 50.000.

2.4 Specifieke beleidsmatige kaders beleidsterreinen

2.4.1. Evenementen

Programmabegroting

Het beleidsterrein evenementen valt in de Programmabegroting onder Programma 6 (Kunst, cultuur, recreatie en toerisme). Dat formuleert als algemene doelstelling: 'Meppel profileert zich als evenementenstad. Een verdergaande professionalisering in de uitvoering is noodzakelijk om mee te kunnen gaan in landelijke ontwikkelingen rond wet- en regelgeving, met als belangrijk item veiligheid.'[4] Het subsidie-instrument wordt niet genoemd.

Evenementenbeleid

Dit noemt met betrekking tot het instrument subsidie: 'subsidie is altijd aanvullend; dus als de organisator niet volledig uit eigen middelen of via middelen van derden de activiteit kan financieren. Alleen rechtspersonen

[3] Artikel 1, onder c en d, van de Asv.

[4] Programmabegroting 2018, p. 37 en 38. In de Programmabegrotingen van 2019 en 2020 is eenzelfde doelstelling opgenomen.

zonder winstoogmerk kunnen op de regeling een beroep doen. Bij gewijzigde omstandigheden kan een herziening van de subsidieregels aan de orde zijn.[5] Voor het overige verwijst het beleidsdocument naar de Asv en *Nadere regels subsidies evenementen*.

Nadere regels subsidies evenementen
Evenementen dienen bij te dragen aan de naamsbekendheid van Meppel en moeten de samenwerking en participatie binnen de gemeente bevorderen.[6] In aansluiting daarop zijn specifieke voorwaarden geformuleerd, die als toetsingscriterium zijn bedoeld voor de beoordeling van subsidieaanvragen. Deze criteria hebben deels betrekking op objectief vast te stellen feiten (bijv. locatie van het evenement) en vergen deels een beoordeling (bijv. 'het evenement moet bijdragen aan een 'divers' totaalaanbod).

2.4.2. Kunst & cultuur en recreatie & toerisme

Programmabegroting
Programma 6 schaart kunst & cultuur en recreatie & toerisme onder één algemene doelstelling: *'*Een cultureel en recreatief aantrekkelijk Meppel voor inwoners en bezoekers. Behoud dan wel vergroting van het maatschappelijk belang dat voortkomt uit de intrinsieke waarde voor hen die actief of passief kunst en cultuur en recreatie en toerisme beleven.'[7] Tevens wil de gemeente het volgende bereiken:[8]

TABEL 3: SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN KUNST, CULTUUR, RECREATIE EN TOERISME

	2018	2019	2020
Kunst en cultuur	Uitvoering van het nieuwe cultuurbeleid, samen met het culturele veld.	Uitvoering van het Cultuurbeleid en het Coalitieakkoord Meppel 2018-2022.	Partijen in Meppel werken samen voor een betere zichtbaarheid van cultureel aanbod.
			Een gerichte inzet van de cultuurmiddelen.
Recreatie en toerisme	Meer (recreatief) bezoek en (meerdaags) verblijf in Meppel en meer kwaliteit van toeristische voorzieningen.	Meer (recreatief) bezoek en (meerdaags) verblijf in Meppel en meer kwaliteit van toeristische voorzieningen.	Meer (recreatief) bezoek en (meerdaags) verblijf in Meppel en meer kwaliteit van toeristische voorzieningen.

Voor kunst & cultuur komt het subsidie-instrument aan de orde in de context van de wens om *'*een meer zakelijke subsidierelatie met de grote professionele partijen' te bereiken.[9] Voor 2018 geldt bovendien dat er bezuinigd moest worden op het subsidie-instrument, namelijk een jaarlijkse structurele bezuiniging van € 50.000 op de subsidie aan de beheerstichting CCM De Plataan en van € 25.000 op die van Schouwburg Ogterop.[10] Voor 2019 beoogde de gemeente te *'*bekijken hoe zij de cultuurmiddelen het beste in kan zetten*'* en voor 2020 is als doelstelling ook 'de herijking' van subsidies (als onderdeel van het herijkingsproces) vermeld.

Voor recreatie en toerisme streeft de gemeente Meppel naar: 'Meer (recreatief) bezoek en (meerdaags) verblijf in Meppel en meer kwaliteit van toeristische voorzieningen.'*[11]* Het subsidie-instrument wordt in dit kader niet genoemd.

Kunst- en cultuurbeleid
Specifiek beleid voor kunst, cultuur, recreatie en toerisme is vastgelegd in de *Cultuurnota Panta Rei – Cultuur is van de samenleving* (hierna: de Cultuurnota). De Cultuurnota bevat de missie van de gemeente Meppel op cultuurgebied en een aantal uitgangspunten voor subsidiëring van cultuuractiviteiten:

[5] Dit wordt afgestemd met de stadspartners. Evenementenbeleid gemeente Meppel (januari 2015), p. 15
[6] Nadere regels subsidies evenementen gemeente Meppel, artikel 2
[7] Idem, p. 37. In de Programmabegrotingen 2019 staat nog aangevuld dat Meppel haar regionale positie versterkt als bruisende stad in een omgeving van nationale parken. In de Programmabegroting 2020 staat ook als algemene doelstelling: bevordering van het ontlenen van een gezamenlijke identiteit hieraan door ontsluiting van ons erfgoed en de aandacht voor 'het Verhaal van Meppel'. Zie pagina 35.
[8] Programmabegroting 2018, p.37 en 38, Programmabegroting 2019, p. 38 en Programmabegroting 2020, p. 35 en 36.
[9] Idem, p. 37 en Programmabegroting 2019, p. 38.
[10] Idem, p. 37.
[11] Programmabegroting 2018, p. 35, Programmabegroting 2019, p. 38 en Programmabegroting 2020, p. 36.

'De gemeente Meppel zet cultuur in om een aantrekkelijke gemeente te zijn en te blijven voor zowel inwoners als bezoekers. Daarbij zoekt ze voortdurend naar het evenwicht in wat de samenleving zelf kan en wat de gemeente nodig acht, ook aan eigen inzet.'[12]

De volgende 'basisfuncties' komen volgens de Cultuurnota in aanmerking voor subsidie:[13]

- Cultuureducatie: binnen-schoolse activiteiten;
- Bibliotheekwerk: 'lezen en ontmoeten' en de 'bibliotheek op school';
- De overige functies in de Bibliotheekwet die raakvlakken hebben met andere uitvoerders of beleidsterreinen: 'invulling in samenspraak'.

Daarnaast gelden de volgende overige uitgangspunten:

- 'Voor overige functies dienen organisaties zelf projectsubsidies [te] genereren, aan fondswerving doen of zich laten financieren vanuit toegevoegde waarde in andere domeinen;
- Functies die met 'project- of impulsgelden' zijn begonnen, dienen na afloop van het project en bij ontbreken van vervolgfinanciering zo mogelijk geïmplementeerd te zijn.'

De Cultuurnota formuleert ook een aantal uitgangspunten voor de bezuiniging op cultuursubsidie, die door de raad is afgesproken. In het algemeen wordt gestreefd naar vernieuwing van de subsidierelaties. Die moeten 'zakelijker' worden en meer inzicht bieden in 'prestaties en resultaten'.[14] De Cultuurnota bevat een tabel met de exacte subsidie voor een aantal, voor subsidie in aanmerking komende, organisaties. Het betreft hier de subsidierelaties die de gemeente Meppel voor 2017 had.

Nadere regels subsidies amateurkunst
Subsidiabel volgens de *Nadere regels* zijn 'activiteiten die bijdragen aan het bevorderen en in stand houden van de amateurkunstbeoefening voor inwoners van de gemeente Meppel en die niet beroepsmatige kunstbeoefening en -bevordering tot doel hebben'. Doelgroepen zijn alle inwoners en met name jongeren, ouderen en mensen uit 'andere culturele tradities en gewoonten'. De regeling bevat criteria voor subsidieverlening, zoals het minimaal vereiste ledental, eigen inkomsten en berekeningsgrondslagen voor jaarlijkse en eenmalige subsidie.

2.4.3. Sport en bewegen

Programmabegroting
Programma 7 noemt als algemene beleidsdoelstelling: 'Alle inwoners van Meppel moeten de mogelijkheid hebben/krijgen om deel te nemen aan sport- en beweegactiviteiten tegen een aanvaardbare prijs. Dit verhoogt de vitaliteit en heeft een positieve invloed op gezondheid, sociale samenhang en integratie.'[15] Meer specifiek wenst de gemeente het volgende te bereiken:[16]

TABEL 3: SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN SPORT EN BEWEGEN

2018	2019	2020
'Toename van een gezondere leefstijl onder jongeren. Afname of voorkoming van bewegings-armoede en overgewicht onder jeugd'.	Versterking en behoud van de rol van sportverenigingen in de samenleving, als zijnde maatschappelijk actieve organisaties met een breed bereik.	Laagdrempelig gebruik van sport-voorzieningen en toegankelijke beweegactiviteiten met een verbindend en activerend karakter.
	De meerwaarde benutten en verenigingen vitaler maken.	Een stevige rol van sport en bewegen binnen het sociale domein, voor een bijdrage aan de maatschappelijke opgaven op het gebied van gezondheid, participatie en leefbaarheid.

Het subsidie-instrument wordt niet genoemd. Wel wordt er verwezen naar het 'gemeentelijk subsidiebeleid', wat vermoedelijk betrekking heeft op de Asv en de Nadere regels.

[12] Cultuurnota *Panta Rei – cultuur is van de samenleving* (2016), p. 5.
[13] Idem, p. 33.
[14] Idem, p.35.
[15] Idem, p. 39. Voor 2019 is ook nog de positieve invloed op de fysieke en psychische gezondheid genoemd.
[16] Idem, p. 39, Programmabegroting 2019, p. 40 en Programmabegroting 2020, p. 37.

Beleid voor sport en bewegen
Het *Actieplan Gezondheid, Bewegen & Sport* (hierna: het Actieplan) verenigt beleid voor preventie en bestrijding van gezondheidsproblemen. Het Actieplan is dus breder dan alleen sportbeleid. Het mogelijk maken van sportdeelname is een onderdeel van het totale gezondheidsbeleid dat de gemeente Meppel voert. De gemeente wil volgens het Actieplan drie algemene beleidsdoelen realiseren:[17]

- 'Bevordering van de ervaring van 'positieve gezondheid' door inwoners, zodat ze deel kunnen nemen aan de samenleving;
- Een integrale visie op preventie ontwikkelen, in samenwerking met partners;
- Een infrastructuur voor sport die iedereen in staat stelt te sporten en bewegen.'

Een groot deel van de financiële middelen van het plan is bestemd voor sportaccommodaties. Het subsidie-instrument komt niet als zodanig aan de orde in het Actieplan. Wel wordt gerefereerd aan het voornemen om bepaalde subsidies te korten en herijken, dat wil zeggen het 'subsidiesysteem om te buigen' van 'deelnamesubsidie' naar subsidie voor 'maatschappelijk relevante inzet'. [18]

Nadere regels sportsubsidies
Volgens de *Nadere regels sportsubsidies* zijn sportsubsidies 'bedoeld om zoveel mogelijk inwoners van de gemeente, in het bijzonder de jeugd, kwetsbare ouderen, mensen met een verstandelijke en/of lichamelijke beperking en mensen vanuit andere culturele tradities en gewoonten, de kans te bieden aan sport/beweging deel te nemen.' [19] Voor het overige bevat de regeling criteria voor de subsidieverlening, zoals het aantal vereiste leden[20] en hoogte van de subsidie per lid of in absolute zin. Er zijn afzonderlijke criteria voor subsidiëring van verenigingen met jeugdleden, tegemoetkoming in kosten van sportkader, subsidies voor zwemsport en de subsidiëring van open sportactiviteiten (bijvoorbeeld toernooien, clinics, kennismakingsactiviteiten etc.). Als voorbeelden van criteria kunnen worden genoemd: dat de vereniging minimaal veertig weken per jaar sport- en bewegingsactiviteiten aanbiedt, de activiteit zich voor 80% moet richten op de inwoners van Meppel en dat de activiteit zich minimaal richt op één of meerdere doelgroepen vastgelegd in de kadernota Meer® doen met Sport in Meppel.[21] Ook geldt voor open sport- en beweegactiviteiten voor subsidieverlening dat de aanvrager over voldoende kwaliteit beschikt om de geplande activiteit te organiseren en de veiligheid van de deelnemers te garanderen. Er is niet nader gespecificeerd wanneer een aanvrager over voldoende kwaliteit beschikt.

2.4.4. Sociaal domein

Programmabegroting
De taken in het sociaal domein zijn in de Programmabegrotingen van 2018 en 2019 verdeeld over twee programma's, namelijk 3 (sociale zekerheid en werkgelegenheid) en 5 (maatschappelijke ondersteuning).[22] In de Programmabegroting van 2020 zijn al deze taken ondergebracht in één programma, namelijk 3 (sociaal domein). De begrotingen noemen meerdere algemene doelen.[23] Voor 2018 zijn dat:[24]

- 'Inwoners zijn zelfredzaam en kunnen meedoen in de samenleving. De leidende principes hierbij zijn: versterken van de eigen kracht, een beroep doen op wederkerigheid, dicht bij de inwoner, gericht op preventie, (tijdelijke) maatwerkoplossingen en integraal werken volgens "1 gezin, 1 plan, 1 regisseur". Er is een samenhangende ondersteuning en aanpak op het gebied van zorg, welzijn, wonen, werk en inkomen.'
- 'Meppelers leven langer in goede gezondheid. We besteden daarbij extra aandacht aan mensen met een gezondheidsachterstand en jongeren.'

[17] Actieplan Gezondheid, Bewegen en Sport 2020-2023, p. 4
[18] Ibidem, p. 9 en 14.
[19] Artikel 2, lid 1, van de Nadere regels sportsubsidies.
[20] Er kan bijvoorbeeld subsidie worden verleend aan sportverenigingen, geen bedrijfssportverenigingen, waarvan 80% van de leden woonachtig is in Meppel en met minimaal 25 contributie betalende leden. Zie artikel 2, lid 2, van de Nadere regels sportsubsidies.
[21] Het betreft hier een oud en reeds vervallen nota. Voor deze nota is het Actieplan in de plaats gekomen.
[22] Programma 3 omvatte tevens de Jeugdwet en de 'nieuwe' Wmo-taken. In programma 5 waren de 'oude' Wmo-taken opgenomen.
[23] Zie de Programmabegroting 2018, p.24 34 en 35, Programmabegroting 2019, p. 25, 34-36 en Programmabegroting 2020, p.22.
[24] Programmabegroting 2018, p. 24 en 33.

In 2020 luidt de beleidsdoelstelling: 'Wij bieden onze inwoners kansen om gezond en veilig op te groeien, vervolgens op eigen niveau en naar vermogen te floreren en zo vitaal als mogelijk oud te worden in Meppel. "Meedoen" en betekenisvol leven stellen we centraal. Met nadruk op de veerkracht, eigen regie en het aanpassingsvermogen van de mensen niet op de beperkingen van inwoners.'[25]
De Programmabegrotingen van 2018, 2019 en 2020 bevatten daarnaast een aantal specifieke doelstellingen, waarvoor mogelijk subsidies verstrekt worden:[26]

TABEL 4: SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN SOCIAAL DOMEIN

Continue (door)ontwikkeling van het voorliggend veld. Met het oog op (…) preventie en eigen kracht is het van belang dat er een vitale samenleving ontstaat. De algemeen toegankelijke voorzieningen vormen een toereikend aanbod.
Er is voldoende sociale samenhang en buurtbinding in de wijk.
We hebben zicht op onze inkomsten en uitgaven binnen het sociaal domein en zoeken naar mogelijkheden om grip te krijgen op de kwaliteit van de jeugdzorg binnen het huidige financiële kader.
We willen de beste keuzes maken voor onze inwoners en tegelijkertijd onze gemeentelijke portemonnee op orde houden. Dat doen we door te monitoren. Met die informatie maken we slimme keuzes en kunnen we sturen op meer effectiviteit, efficiency en samenhang in het sociaal domein.
We stimuleren de samenwerking tussen formele en informele organisatie, werken vanuit wijken waar voldoende sociale samenhang en buurtbinding heerst en hebben oog voor elkaar en voor inwoners voor wie meedoen niet vanzelfsprekendheid is.
We willen een flexibele en sluitende participatieketen bereiken. Eentje die zich aanpast aan de veranderende vraag naar ondersteuning (…).

Het subsidie-instrument wordt hier niet genoemd. Bij diverse onderwerpen vallen termen als 'stimuleren' of 'ondersteunen'. Verwacht mag worden dat dit deels gebeurt door subsidieverstrekking.

Nadere regels subsidies buurt- en speeltuinverenigingen
Subsidies voor buurt- en speeltuinverenigingen vallen binnen het Sociaal domein. Volgens de *Nadere regels subsidies buurt- en speeltuinverenigingen* komen voor subsidiëring in aanmerking 'activiteiten met een buurt- of wijkgebonden karakter die worden georganiseerd voor de leden om de sociale samenhang in de buurt of wijk te versterken'.[27] Een subsidie kan worden aangevraagd voor het waarderen en stimuleren van de inzet van vrijwilligers of het organiseren van activiteiten voor leden van de buurt- en speeltuinvereniging. Speeltuinverenigingen moeten zelf het beheer hebben over een speeltuin.[28] Er zijn criteria voor de aanvragers, zoals een minimaal aantal betalende leden, het hebben van eigen inkomsten en berekeningsgrondslagen.[29]

2.4.5. Overige subsidies: openbare ruimte

Uit overzichten van subsidies over 2018 en 2019 van de gemeente blijkt dat er ook subsidies worden verleend op het gebied van het beheer van de openbare ruimte. Deze vallen onder programma 9 (beheer bestaande openbare ruimte), dat als algemene beleidsdoelstelling heeft: 'Een openbare ruimte van Meppel voor inwoners, ondernemers en bezoekers, die schoon, heel, veilig en goed is. De openbare ruimte wordt kwaliteit-gestuurd beheerd en onderhouden, tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.'[30] In de Programmabegroting van 2020 is daar aan toegevoegd:[31] 'In het beheer van de openbare ruimte bieden we ruimte aan biodiversiteit, hebben we aandacht voor duurzaamheid, faciliteren we waar mogelijk inwonerparticipatie en zorgen we voor een gastvrije ruimte die uitnodigt tot actief gebruik.'

Daarnaast kennen de Programmabegrotingen nog een aantal specifieke beleidsdoelen vastgelegd:
- Een goede inrichtings- en beeldkwaliteit van de openbare ruimte en de beleving hiervan;
- Een openbare ruimte die schoon, heel en veilig is tegen maatschappelijk aanvaardbare kosten.

[25] Programmabegroting 2020, p. 22.
[26] Programmabegroting 2018, p. 25,34 en 35, Programmabegroting 2019, p. 24-28 en Programmabegroting 2020, p. 23-30.
[27] Artikel 1 van de Nadere regels subsidies buurt- en speeltuinverenigingen.
[28] Artikel 2 van de Nadere regels subsidies buurt- en speeltuinverenigingen.
[29] Artikel 3 van de Nadere regels subsidies buurt- en speeltuinverenigingen.
[30] Programmabegroting 2018, p. 46, Programmabegroting 2019, p. 47 en Programmabegroting 2020, p. 42.
[31] Programmabegroting 2020, p. 42.

Naar het subsidie-instrument wordt niet verwezen. Wel is in de Programmabegroting van 2020 aangegeven dat de gemeente incidentele financiële middelen gaat inzetten voor de kwaliteitsimpuls van de openbare ruimte.

3

Uitvoeringspraktijk

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een beeld van de praktijk van subsidieverstrekking door de gemeente Meppel. Het beschrijft de wijze waarop het subsidiebeleid wordt uitgevoerd. Opgemerkt wordt dat de beschrijving zich grotendeels beperkt tot de onderwerpen (deelvragen) die in het onderzoek centraal staan. Het gaat dan om vertaling van de gemeentelijke beleidsdoelen naar subsidieafspraken, de wijze waarop subsidies worden verstrekt, het verbinden van voorwaarden aan subsidieverlening en de wijze waarop subsidievaststelling plaatsvindt en de gemeente de gesubsidieerde organisaties en instellingen controleert en/of de subsidieverlening bijstuurt.

3.2 Subsidieverlening

De Asv wordt in grote lijnen binnen alle beleidsterreinen door medewerkers bij het verstrekken van subsidies gevolgd. Zo kent de Asv het onderscheid tussen eenmalige en jaarlijkse subsidies. Eenmalige subsidies zijn bestemd voor activiteiten die *niet* behoren 'tot de reguliere bezigheden van de aanvrager'. Voor bijvoorbeeld cultuursubsidies zou dit betekenen dat eenmalige subsidies niet bestemd zijn voor organisaties die culturele activiteiten als hoofddoel hebben. Dat is in de praktijk niet het geval: aanvragers zijn in de eerste plaats actief als cultuurorganisatie. Opvallend is verder dat de gemeente Meppel van de mogelijkheid om meerjarige subsidies te verstrekken nauwelijks gebruik maakt. De meeste partijenvragen elk jaar opnieuw een subsidie aan. Slechts enkele subsidieontvangers ontvangen voor meerdere jaren een subsidie. Een voorbeeld hiervan is de Beheersstichting in verband met het beheer van het pand CCM De Plataan.

De gemeente hanteert bij de beoordeling van de subsidieaanvragen het vertrouwensprincipe; ze gaat ervan uit dat de gegevens die worden aangeleverd, bijvoorbeeld informatie over ledenaantallen, juist worden verstrekt. De gemeente beoordeelt de aangeleverde informatie en neemt op basis van die informatie de beslissing om al dan niet een subsidie te verstrekken. De subsidieaanvragen worden afgestemd met financiën en eventueel juridische zaken.

Subsidieverstrekking vindt voor zover mogelijk op een uniforme wijze plaats. Het onderzoek laat zien dat in Meppel subsidies niet altijd op een geheel uniforme wijze worden verstrekt. Er is binnen de gemeente geen centrale coördinatie op de verlening. De manier waarop subsidies worden verstrekt is deels afhankelijk van de persoon die de subsidieaanvraag beoordeelt en deels afhankelijk van de wijze waarop de subsidieverstrekking binnen een bepaald beleidsterrein is gegroeid. Binnen de verschillende beleidsvelden wordt met verschillende contactpersonen/accounthouders gewerkt, die naast subsidieverlening allerlei andere taken hebben. Daarnaast verschilt de manier waarop een subsidie kan worden aangevraagd.

> Voor een aantal beleidsterreinen geldt dat subsidieaanvragen via het subsidieloket lopen. Het subsidieloket is een maand open. Op het gebied van kunst en cultuur kunnen amateurverenigingen via het subsidieloket digitaal een aanvraag indienen. De vereniging moet dan eerst een aantal vragen beantwoorden. Als zij één van die vragen met 'nee' beantwoorden, dan verschijnt het bericht dat zij niet voor subsidie in aanmerking komen. Ten aanzien van het beleidsterrein Sport en bewegen blijkt dat sportverenigingen voor een groot deel van de sportsubsidies bij het subsidieloket aanvragen kunnen invullen en indienen. Het gaat dan om specifieke subsidies, zoals subsidies die sportverenigingen kunnen krijgen voor het aantal jeugdleden of leden met beperkingen (lichamelijk of verstandelijk). Het bestaan van een subsidieloket blijkt niet uit de Asv.

Ook kan de definitie van een subsidie per beleidsterrein verschillen. In het Sociaal domein geldt als definitie voor subsidie dat deze verstrekt wordt aan organisaties die vrij toegankelijke voorzieningen leveren, terwijl bij organisaties die wettelijke taken uitvoeren voor de gemeente gesproken wordt over 'inkoop'. De verschillen in de uitvoering en terminologie zijn een historisch gegroeide praktijk. Dat de term subsidie soms oneigenlijk wordt gebruikt, wordt onderkend door de organisatie, die bezig is daar verandering in te brengen.

Indirecte subsidiëring
In Meppel is ook sprake van indirecte subsidiëring. Sportverenigingen die van de gemeente een accommodatie gebruiken (bijvoorbeeld een sportveld of sporthal) krijgen een huurbedrag die niet alle kosten dekt.[32]

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat het college begin augustus 2019 het mandaat voor het verlenen van evenementensubsidies heeft ingetrokken, omdat het college wilde zien waar subsidiebedragen naar toe gingen. Als gevolg hiervan moeten alle evenementensubsidies voordat deze kunnen worden verleend via een adviesnota of verzameladvies (een advies waarin meerdere subsidies zijn opgenomen) worden voorgelegd aan het college. Dit is een belangrijk verschil met andere beleidsterreinen waar kleinere subsidies zonder voorlegging aan het college en/of door medewerkers van het Klantcontactcentrum (KCC) worden afgehandeld.

Het onderzoek laat wel zien dat wanneer per (soort) subsidieontvanger een verschillende werkwijze wordt gehanteerd, daarvoor wel een duidelijke reden aanwezig, vastgelegd en afgestemd is met het college. Die afstemming vindt plaats door middel van een adviesnota aan het college en/of overleg met de portefeuillehouder en de dossierstudie laat zien dat de reden voor een andere werkwijze in de beschikking wordt genoemd.

3.2.1. Subsidieverlening volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'

In Meppel geldt bij het verstrekken van subsidies met een subsidieplafond in beginsel het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Een dergelijke manier van subsidieverstrekking brengt met zich mee dat aanvragers achter in de rij moeten aansluiten; wanneer de subsidiepot leeg is, wordt hun subsidieaanvraag afgewezen. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk veel subsidieontvangers een soort 'vaste partners' zijn geworden, in die zin dat zij al jarenlang subsidie van de gemeente ontvangen. Deze 'vaste partners' weten hoe de procedure werkt en vragen in de regel tijdig een nieuwe subsidie aan. Voor hen heeft het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' geen gevolgen. Dit kan echter anders zijn bij een subsidie die voor de eerste keer door een organisatie wordt aangevraagd.

Daarnaast brengt deze manier van subsidieverstrekking nog een andere consequentie met zich mee: het kan zijn dat de gemeente een subsidieaanvraag moet afwijzen, terwijl de activiteiten goed en soms beter bij de beleidsdoelen van de gemeente passen dan de al gehonoreerde aanvragen. Tijdens de interviews is dit ook ter sprake gekomen en juist om deze reden is door gesprekspartners de wens geuit om bij het verstrekken van subsidies op een ander systeem over te stappen. Gesprekspartners willen graag dat 'wie het eerst komt, het eerst maalt' wordt losgelaten. Een dergelijke ontwikkeling kan worden meegenomen bij de herijking van de subsidies. Door alle aanvragen in één keer te beoordelen en dan te kijken welke te subsidiëren activiteiten het beste passen en bijdragen aan de beleidsdoelen, kan de gemeente Meppel beter sturen op het realiseren van beleidsdoelstellingen. Bovendien doet dat meer recht aan een 'gevoel van rechtvaardigheid'.

3.2.2. De vertaling van beleidsdoelen naar subsidieafspraken

De subsidieverleners in Meppel zijn zelf verantwoordelijk voor de vertaling van algemene beleidsdoelen in een concrete subsidiebeschikking voor een organisatie. Vaak gaat daar wel een heel proces aan vooraf. De gemeente heeft jaarlijks vaak te maken met dezelfde subsidieontvangers. In gesprekken die medewerkers met die partijen voeren, komen de beleidsdoelen van de gemeente aan bod, alsmede de activiteiten die de subsidiepartner denkt te ontplooien om die doelen (mede) te helpen realiseren. Bij verschillende subsidierelaties worden afspraken over bijvoorbeeld de te leveren prestaties vastgelegd in een overeenkomst, convenant of werkplan. Daarin wordt dan ook gerefereerd aan de beleidsdoelen van de gemeente. In de subsidieverleningsbeschikkingen wordt echter niet altijd naar de betreffende overeenkomst, convenant of werkplan verwezen.

[32] De huur die de gemeente in rekening brengt is geen kosten gerelateerde huur. Deze manier van indirecte subsidiëring vindt landelijk plaats.

Uit de interviews blijkt dat gesprekspartners goed voor ogen hebben welke beleidsdoelen moeten worden bereikt. Het blijkt echter moeilijk om de beleidsdoelen te vertalen naar concrete subsidieafspraken, omdat de doelen zelf niet concreet zijn en weinig houvast bieden. De dossierstudie en de gesprekken die vervolgens over die dossiers zijn gevoerd bevestigen dat beeld. Uit de dossierstudie blijkt dat in geen enkel dossier concrete, meetbare, prestatieafspraken zijn opgenomen. In zes van de acht dossiers is helemaal niet aangegeven welk doel met de subsidieverlening wordt beoogd.

In de praktijk worden verschillende subsidies aan het college voorgelegd door middel van een adviesnota of verzameladvies. Daarin wordt vaak wel kort ingegaan op de maatschappelijke effecten/doelen. Uit de dossierstudie blijkt dat hierbij niet altijd een duidelijke relatie wordt gelegd met het beleid. Zeker daar waar het verzameladviezen betreft (in één nota worden meerdere subsidies tegelijk aan het college voorgelegd), wordt niet altijd per subsidie een specifieke koppeling met de beleidsdoelen gemaakt. Evenmin zijn in deze adviesnota's of verzameladviezen concrete subsidieafspraken opgenomen.

3.2.3. Subsidievoorwaarden

Het onderzoek laat zien dat de gemeente Meppel niet of nauwelijks voorwaarden verbindt aan de verlening van subsidies. Uit de dossierstudie blijkt dat in verleningsbeschikkingen standaard de voorwaarde wordt opgenomen dat de gesubsidieerde activiteiten moeten plaatsvinden. Slechts een enkele keer is een andere voorwaarde opgenomen. Voorbeelden van voorwaarden die in de subsidieverleningsbeschikking worden opgenomen zijn:

- De voorwaarde dat de subsidieontvanger moet meewerken aan de totstandkoming van een overeenkomst ter uitvoering van de beschikking;
- De voorwaarde dat de subsidieontvanger het binnen een maand na de geplande datum van de activiteit(en) moet doorgeven als de activiteit geen doorgang heeft gevonden.
- De subsidie wordt verleend onder de voorwaarde dat de gemeente de provinciale bijdrage daadwerkelijk ontvangt en de raad in de Programmabegroting de middelen daarvoor beschikbaar stelt.

Daarnaast blijkt uit de dossiers dat er soms hele concrete voorwaarden aan een subsidie worden verbonden, maar dat die in een adviesnota en niet in de subsidieverleningsbeschikking zijn opgenomen.

> In één van de dossiers heeft het college eenmalig een aanvullende subsidie aan een organisatie verleend. Uit de adviesnota blijkt duidelijk op basis van welke argumenten dit gebeurt en zijn ook verschillende voorwaarden opgenomen:
> - Voorwaarde is dat andere stakeholders ook extra bijdragen, zodat de activiteit in 2018 kan worden georganiseerd;
> - Voorwaarde is dat de stichting in 2018 een meerjarenplan maakt voor 2019 en verder.

Bij de interviews kwam naar voren dat gesprekspartners zich wel kunnen voorstellen dat de gemeente bepaalde, nadere voorwaarden aan de subsidieverlening verbindt waarbij ook een koppeling aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente plaatsvindt. De Nadere regels (voorhanden voor verschillende beleidsterreinen) kunnen hiervoor concrete aanknopingspunten bieden. In die nadere regelingen zijn verschillende criteria opgenomen, die ook als voorwaarden voor subsidieverlening kunnen worden opgenomen in het subsidiebesluit. Uit de interviews blijkt dat dit nog niet standaard gebeurt.

Met betrekking tot de motivering van subsidiebeschikkingen geldt dat de gemeente werkt met formats waarin standaardtekstblokken zijn opgenomen. Het onderzoek laat zien dat subsidiebeschikkingen vrij summier worden gemotiveerd.

3.2.4. Verbeterpunten bij subsidieverlening

Het onderzoek laat zien dat de subsidieverlening op een aantal punten kan worden verbeterd. Gesprekspartners gaven tijdens de interviews aan dat de subsidieverlening beter kan worden gekoppeld aan (de doelstellingen uit) het subsidiebeleid. Doordat beleidsdoelen algemeen zijn geformuleerd, is het voor subsidieverleners lastig om deze te vertalen naar concrete subsidieafspraken. Ook gaven gesprekspartners tijdens de interviews aan dat het voor hen lastig is om daadwerkelijk te bepalen waarom het belangrijk is om voor bepaalde activiteiten een subsidie te verlenen. De beleidsdoelen en criteria zijn zo algemeen, dat vrijwel alle subsidieaanvragen daar onder vallen. Hierdoor zijn er niet of nauwelijks redenen om een aanvraag af te wijzen.

Daarnaast blijkt dat subsidies al jarenlang op dezelfde manier worden verleend, zonder dat er duidelijk is wat de gemeente Meppel met de subsidieverlening daadwerkelijk wil bereiken. Veel subsidies zijn in de loop der jaren ontstaan en worden op basis van die al jaren lopende subsidierelatie verleend. Bij verschillende subsidies is onduidelijk of de gesubsidieerde activiteit voldoende aansluit bij de beleidsdoelstellingen en actuele maatschappelijke vraagstukken van de gemeente Meppel. Subsidies worden dan ook verleend zonder dat de gemeente zich afvraagt 'waarom doen we dit'. In plaats daarvan is tijdens gesprekken aangegeven dat 'de subsidieverlening al jarenlang zo gaat en dat daarom een subsidie wordt gegeven'. De vele personele wisselingen hebben ook niet bijgedragen aan het borgen van continuïteit in contactpersonen/accounthouders en in overzicht op het waarom en hoe van in het verleden verstrekte subsidies.

Verder geldt dat de Asv vrij oud is en dat deze verordening minder werkbaar is als het gaat om het opbouwen van reserves bij de gesubsidieerde instelling (er moeten dan aparte afspraken worden gemaakt) en de termijnen die daarin worden genoemd. De termijnen sluiten bijvoorbeeld niet helemaal goed aan op de cyclus die de gemeente hanteert. Met betrekking tot de data waarvoor subsidies moeten worden aangevraagd, is tijdens de interviews opgemerkt dat dit proces nog beter in de Asv kan worden geregeld.

Specifiek ten aanzien van evenementensubsidies geldt dat tijdens de interviews is aangegeven dat de intrekking van het mandaat door het college een knelpunt oplevert. Dat alle evenementensubsidies door middel van een formeel collegebesluit moeten worden verleend, werkt vertragend voor het verleningsproces. Met betrekking tot subsidies die binnen het sociaal domein worden verleend, is opgemerkt dat het bedrag waarvoor mandaat wordt verleend juist kan worden verhoogd.

Met betrekking tot subsidies die op het gebied van sport en bewegen worden verstrekt, geldt dat er behoefte is aan overleg op structurele basis met alle betrokkenen rondom sport, zodat voor iedereen duidelijk is 'wie wat doet en hoe we het doen'.

Ook is tijdens de interviews aangegeven dat één loket/afdeling, waar alle subsidieaanvragen terecht komen en dat de termijnen bewaakt, handig kan zijn. De beleidsmedewerkers die subsidieverlening in hun takenpakket hebben moeten nu het hele proces bewaken. Gesprekspartners gaven aan dat dit proces efficiënter kan worden ingericht.

3.3 Verantwoording en subsidievaststelling

Voor subsidies onder de € 5000 geldt dat deze subsidies direct worden vastgesteld. Dat betekent dat de subsidieontvangers in dat geval geen verantwoording over de gesubsidieerde activiteiten hoeven af te leggen. Subsidies onder de € 5000 worden wel steekproefsgewijs gecontroleerd. Daarbij wordt gekeken of aanvragen op tijd zijn afgehandeld, of de subsidie op tijd is verleend dan wel vastgesteld en of daarbij de juiste documenten betrokken zijn. Interne controle (IC) ziet hier op toe. De steekproefsgewijze controles zijn onderdeel van het werkproces.

Voor subsidies tussen de € 5000 en € 15.000 geldt dat het college deze subsidies direct kan vaststellen, als het een subsidie betreft waarvan de toewijzingscriteria zijn uitgewerkt in door het college vastgestelde nadere regels. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat in verschillende nadere regelingen toewijzingscriteria zijn opgenomen. Het is dan ook bij verschillende beleidsterreinen mogelijk om subsidies tot € 15.000 direct vast te stellen. Uit het onderzoek blijkt dat deze lijn bij kunst en cultuursubsidies en evenementensubsidies in ieder geval wel wordt gevolgd. Indien subsidies tussen de € 5000 en € 15.000 niet direct worden vastgesteld, dienen de subsidieontvangers door middel van een verslag aan te geven of zij de gesubsidieerde activiteiten hebben verricht en wat dat precies heeft gekost.

Voor subsidies van meer dan € 15.000 geldt dat de subsidieontvangers over de door hen ontvangen subsidie verantwoording moeten afleggen. Bij het afleggen van verantwoording wordt de Asv gevolgd; subsidieontvangers leveren bij hun aanvraag tot vaststelling een verslag van de verrichte activiteiten en een financieel overzicht aan. Bij subsidies boven de € 50.000 leveren de subsidieontvangers doorgaans een balans van het afgelopen subsidietijdvak met toelichting en accountantsverklaring aan. Uit de dossierstudie en de gesprekken volgt

dat een enkele keer wordt besloten om af te zien van bijvoorbeeld het overleggen van een accountantsverklaring. Het gaat dan om subsidies boven € 50.000, die hoofdzakelijk bedoeld zijn voor de huur van een gemeentelijk pand en waarbij het subsidiedeel voor de activiteiten ver onder de € 50.000 ligt.

3.3.1. Aanvragen tot vaststelling en de beoordeling daarvan

Uit de dossierstudies blijkt dat in vrijwel alle dossiers een aanvraag tot vaststelling conform de Asv is ingediend en dat deze aanvragen volledig waren. In één dossier was geen aanvraag ingediend, maar is een door de organisatie aangeleverd overzicht aangemerkt als aanvraag voor het vaststellen van de subsidie.

Daarnaast was in twee dossiers de aanvraag niet tijdig ingediend, maar is deze wel in behandeling genomen. Uit interviews blijkt dat het een enkele keer voorkomt dat de aanvraag tot vaststelling niet volledig is, waarna de ontbrekende gegevens worden opgevraagd.

In de aanvraag tot vaststelling en/of het door hen aangeleverde verslag gaan subsidieontvangers in op de activiteiten die zij hebben verricht, afspraken die met de gemeente zijn gemaakt en/of de doelen en prestaties die zijn gerealiseerd. Over de verantwoording die subsidieontvangers op die manier afleggen, voert de gemeente met hen een gesprek. Aan de orde komt dan wat de instelling/organisatie precies heeft gedaan, hoe de activiteiten zijn verlopen e.d. Tevens wordt gekeken naar het financiële plaatje en wat er met de activiteiten is bereikt.

Bij de beoordeling van de aanvraag tot vaststelling kijken gesprekspartners naar de documenten die de subsidieontvangers moesten aanleveren, waaronder jaarstukken en overzichten van inkomsten en uitgaven of accountantsverklaringen. Aan de hand van het activiteitenverslag en de financiële stukken wordt bepaald of de subsidie terecht is verleend. Uit het onderzoek blijkt dat wanneer de gesubsidieerde activiteiten niet of niet volledig zijn uitgevoerd, de subsidie lager wordt vastgesteld. Uit de dossierstudie blijkt ook dat als de activiteiten minder hebben gekost dan oorspronkelijk was begroot, de gemeente de subsidie lager vaststelt. De dossierstudie laat dit ook zien; daar waar een subsidie lager werd vastgesteld is gemotiveerd aangegeven waarom dat is gebeurd.

Het lager vaststellen van subsidies
Ten aanzien van de Meppeler Zwem- en Poloclub “De Reest” is de subsidie over 2018 bijvoorbeeld lager vastgesteld, omdat de kosten van badhuur lager waren dan voorzien. Als gevolg hiervan dient de subsidieontvanger een bepaald bedrag aan de gemeente terug te betalen.

Uit de bestudeerde dossiers en de daarover gevoerde gesprekken blijkt verder dat subsidievaststellingsbeschikkingen niet altijd op tijd worden afgegeven. Formeel dient de gemeente binnen 13 weken nadat zij een aanvraag heeft ontvangen, de subsidie vast te stellen. In drie van de acht dossiers was de beslistermijn ruimschoots overschreden.

Uit gesprekken die over de dossiers zijn gevoerd blijkt dat subsidies regelmatig door middel van een verzameladvies aan het college worden vastgesteld; er worden dan in één keer meerdere subsidies ter vaststelling aan het college voorgelegd. Hierdoor wordt op verschillende aanvragen niet tijdig beslist. Tijdens een accountantscontrole is de gemeente hierop aangesproken. Afgelopen zomer is de frequentie om subsidies vast te stellen daarom opgehoogd; er is een planning gemaakt waaruit blijkt dat in de maanden september, oktober en december 2020 subsidies (door middel van een verzameladvies) kunnen worden vastgesteld.

3.3.2. Het behalen van beleidsdoelstellingen

Uit de dossierstudie volgt dat er in het besluit ter vaststelling niet wordt ingegaan op (het behalen van) beleidsdoelen. In twee dossiers zijn in de verleningsbeschikking beleidsdoelen genoemd, maar bij de subsidievaststelling komen deze niet terug. Ook blijkt niet uit de acht dossiers of, en zo ja in welke mate, de activiteit heeft bijgedragen aan het daadwerkelijk behalen van die beleidsdoelen.

Het voorgaande betekent niet dat de gemeente bij de vaststelling van subsidies niet naar de beleidsdoelen kijkt. Uit de interviews blijkt dat gesprekspartners deze beleidsdoelen wel voor ogen hebben, maar dat het voor

hen lastig is om vast te stellen of en zo ja in welke mate de activiteit bijdraagt aan het bereiken van een beleidsdoel. Daarnaast laat de dossierstudie zien dat binnen verschillende beleidsterreinen (sociaal domein, kunst en cultuur en evenementen) een of meer adviesnota's voor het college worden opgesteld. In die adviesnota's wordt wat uitgebreider ingegaan op de gesubsidieerde activiteiten, de maatschappelijke effecten/doelen waaraan de activiteit (naar verwachting) bijdraagt en de subsidierelatie. Echter, ook in de adviesnota's die geschreven worden in verband met het vaststellen van een subsidie wordt niet of nauwelijks inhoudelijk ingegaan op het al dan niet behalen van of die maatschappelijke effecten/doelen. Meetbare outcome-indicatoren ontbreken. De gemeente kijkt voor de vaststelling van subsidies dan ook vooral naar de output (welke 'producten' of 'activiteiten' worden geleverd) en niet of nauwelijks naar de outcome (wordt met de subsidie bereikt wat we graag willen dat er wordt bereikt?).

3.3.3. Tussentijdse controle en bijsturing

Uit het onderzoek volgt dat de gemeente Meppel een goed beeld heeft van wat de organisaties en instellingen die door de gemeente worden gesubsidieerd precies doen. De accounthouders hebben tussendoor regelmatig contact met de subsidieontvangers. Tijdens die gesprekken wordt besproken wat de laatste stand van zaken is en of (en zo ja hoe) bepaalde activiteiten zijn uitgevoerd. Ook wordt in gesprekken nagegaan welke signalen er zijn en wat de gemeente Meppel het komende jaar kan verwachten.

Uit de interviews blijkt dat gesprekspartners wel een vinger aan de pols willen houden. Zij voeren met de subsidieontvangers gesprekken en proberen op die manier ontwikkelingen te signaleren waarop de gemeente kan inspelen. In zoverre is sprake van een adequate tussentijdse controle. Ook proberen gesprekspartners tijdens die gesprekken inzicht te krijgen in wat de effecten zijn van de gesubsidieerde activiteiten. Dat is en blijft voor gesprekspartners lastig, mede doordat de beleidsdoelen zo algemeen geformuleerd zijn. Binnen verschillende beleidsterreinen vinden wel ontwikkelingen plaats om meer zicht en grip te krijgen op gesubsidieerde organisaties en instellingen en de realisatie van beleidsdoelen.

Sociaal domein
Vanaf juli 2020 start de Monitor Maatschappelijke Resultaten. Die monitor heeft de gemeente samen met een extern bureau ontwikkeld. Met de monitor kan worden gekeken welke doelen de gemeente de afgelopen jaren heeft gesteld. In de monitor worden allerlei resultaten bij elkaar gebracht, ook de resultaten van bijvoorbeeld het CBS en klanttevredenheidsonderzoeken. Het is de bedoeling dat de gemeente op die manier beter zicht krijgt op de te bereiken resultaten.

Op dit moment vindt er op alle beleidsterreinen nog geen adequate beleidsmatige (bij)sturing plaats op wat de gemeente daadwerkelijk met het verstrekken van subsidies wil bereiken.

4

De rol van de Raad

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de rol van de raad bij subsidiebeleid. We benoemen de mogelijkheden die de raad heeft om invloed uit te oefenen op beleid en uitvoering en gaan tegelijkertijd in op de wijze waarop de raad van Meppel gebruik maakt van die mogelijkheden.

4.2 Kaders raad

De raad stelt kaders voor het verstrekken van subsidies. Die bestaan in beginsel uit financiële (budgetten) en inhoudelijke kaders. De raad heeft de Asv vastgesteld in 2011. Die regelt de formele procedure van het aanvraag- en toekenningsproces. Daarnaast stelt de raad beleid vast dat als leidraad dient bij de inhoudelijke beoordeling van subsidieaanvragen. Dit beleid bestaat uit de jaarlijkse Programmabegroting (die de beleidsdoelen per beleidsterrein formuleert) en alle overige beleidsnotities die voor beleidsonderwerpen de doelen en richtlijnen bevatten. Dit zijn, zoals bleek, vooral algemene maatschappelijke doelen en daarmee biedt dit beleid weinig concrete handvatten voor subsidieverstrekking en beoordeling van de effectiviteit ervan. Naast dit beleid en de Asv heeft de raad ook specifiek voor de subsidieverlening nadere regelingen vastgesteld (het Evenementenbeleid en de Cultuurnota). De nadere regelingen herhalen enerzijds de globale beleidsdoelstellingen en geven anderzijds handvatten (criteria) voor beoordeling van aanvragen. Deze criteria hebben betrekking op wat 'objectief' is na te gaan over de bestemming van de middelen (kenmerken van de organisatie, te ondernemen activiteiten) en niet op het mogelijke maatschappelijke effect. Al met al zijn de huidige inhoudelijke kaders voor subsidieverstrekking erg algemeen van aard en geven ze weinig richting aan de subsidieverstrekking. Er is geen afzonderlijk strategisch beleidsdocument dat gaat over het subsidie-instrument als zodanig. De consequentie is dat in de praktijk er veel overgelaten wordt aan het college.

Financiële kaders stelt de raad door jaarlijks de Programmabegroting vast te stellen. Die bevat per definitie ook de beschikbare budgetten voor subsidies. Deze zijn echter als zodanig niet zichtbaar in de begroting, met uitzondering van de drie subsidieplafonds die in de subsidieparagraaf worden genoemd. Voor de subsidieverleners zijn die bedragen wel via het systeem inzichtelijk; daaruit blijkt voor hen welk bedrag de raad beschikbaar heeft gesteld. Jaarlijkse subsidies worden al met al dus formeel door de raad vastgesteld, maar grotendeels zonder dat in de Programmabegroting inzichtelijk is welke subsidiebedragen daarmee zijn gemoeid.

4.3 Informatievoorziening aan de raad

Informatie over subsidieverstrekking is in principe beperkt tot de P&C-documenten: begroting en rekening (en eventuele tussentijdse rapportages). Zoals bleek, zijn de subsidies per beleidsveld daarin nauwelijks zichtbaar. Wel is gebleken uit het gesprek met de raad dat de raad een overzicht ontvangt van verstrekte subsidies. In de Jaarstukken wordt in de subsidieparagraaf verwezen naar 'het subsidieregister van de verstrekkingen aan instellingen' op www.data.overheid.nl (zie bijvoorbeeld de Jaarstukken van 2019) Het meeste recente overzicht dat op die site kon worden gevonden was van 2017. Dit betreft een register, zonder indeling of totaalbedragen, dat geen inzicht biedt in de subsidiëring per beleidsdoel.

De begrotingsparagraaf over subsidies biedt ook geen totaaloverzicht. Het onderwerp subsidies komt naast de P&C-cyclus alleen incidenteel in de gemeenteraad aan de orde, namelijk wanneer een specifieke subsidie vragen oproept. Momenteel wordt gewerkt aan een herijking van het subsidiebeleid (zie onder). De raad vraag zelf niet om informatie over de voortgang van dit proces en wordt daarover ook niet actief geïnformeerd door het college.

4.4 Controlerende taak

De controlerende taak ten aanzien van subsidies maakt onderdeel uit van de reguliere planning- en controlcyclus. In de Programmabegroting opgenomen middelen worden verantwoord in de jaarrekening. Evenmin als in de begroting subsidies zichtbaar zijn, zijn ze dat in de jaarrekeningen. In beginsel zal dus alleen bij belangrijke afwijkingen actieve verantwoording plaatsvinden. Het is niet gebleken dat de raad actief heeft gevraagd om informatie over de effectiviteit van de jaarlijkse subsidies. Voor de raad is de aard en omvang van subsidies niet in alle gevallen duidelijk, onder meer omdat de gemeente ook indirect subsidieert.

Het subsidiebeleid als zodanig is ook geen frequent bespreekpunt in de raad en het beleid is jarenlang niet tegen het licht gehouden. Er heeft dus geen periodieke, van tevoren vastgestelde evaluatie plaatsgevonden. Naar aanleiding van een raadsmotie vindt momenteel wel een herziening plaats van het beleid, die tevens gepaard gaat met een evaluatie van het huidige beleid. De raad heeft namelijk op 3 maart 2020 het voorstel ‘Herijking subsidies’ vastgesteld.

De herijking houdt in dat het instrument subsidieverlening in haar geheel tegen het licht wordt gehouden, met als doel dat subsidies ‘met name gebruikt worden voor activiteiten en zo min mogelijk [voor] huisvesting en overhead’. Verder dient te worden bekeken in ‘welke mate subsidies bijdragen aan het realiseren van het beleid van de gemeente Meppel’. De beoordeling van effecten van een subsidie moet plaatsvinden aan de hand van de criteria van het ‘actuele beleid’, zoals blijkend in de Programmabegroting en de Perspectiefnota 2020-2023. Verder is op voorhand is duidelijk dat met de herijking bij de subsidies voor sport, kunst, wijken en recreatie en toerisme een ‘taakstelling van € 100.000 gerealiseerd moet worden’. Voor subsidies in het Sociaal domein geldt geen taakstelling.

Herijking

De herijking vindt momenteel plaats. Het is de bedoeling om aan de hand van de doelstellingen en de criteria per subsidiepartij in kaart te brengen in hoeverre zij hieraan voldoen. De criteria en de doelstellingen zijn door de raad op 28 mei 2020 vastgesteld. Aan de hand van die criteria is voor accounthouders makkelijker te bepalen in hoeverre een partij aansluit bij de maatschappelijke beleidsdoelen.

In de herijking wordt gekeken ‘welke verwachtingen hebben we, wat komen we tegen en wat moeten we doen’. Op die manier moet er in Meppel meer grip komen op de subsidieverlening en kan een meer effectieve subsidieverlening tot stand komen. De herijking van het subsidiebeleid gebeurt in samenwerking met de subsidie-ontvangende partijen. Subsidiepartijen dienen namelijk zelf in beeld te brengen hoe hun activiteiten aansluiten bij (het realiseren van) de nieuwe beleidsdoelen en criteria. Subsidiepartijen hebben veel kennis en ervaring, door samen op te trekken wordt die deskundigheid meegenomen in het proces. In werkgroepjes is samen met verschillende subsidiepartijen onder meer naar de criteria en naar ‘wat missen jullie, wat is onduidelijk en wat kan er beter’ gekeken. Op dit moment wordt met de nieuwe criteria geoefend. De projectleider herijking subsidies heeft een instructiedocument en -filmpjes opgenomen voor subsidiepartijen.

Bij de herijking van het subsidiebeleid wordt ook in kaart gebracht in welke mate indirecte subsidiëring plaatsvindt.

5

Analyse en beantwoording deelvragen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken geanalyseerd, waarbij een antwoord wordt gegeven op de bij het onderzoek behorende deelvragen.

5.1 Doelen en beleidskaders

In deze paragraaf worden de deelvragen met betrekking tot het subsidiebeleid beantwoord.

1. *Wat zijn de juridische en beleidsmatige kaders voor subsidieverstrekking in Meppel? Welke documenten, zoals bijvoorbeeld vastgestelde subsidieverordening(en) spelen daarbij een rol?*

De juridische en beleidsmatige kaders voor subsidieverstrekking zijn in Meppel neergelegd in de Asv, de Programmabegroting en de nadere subsidieregelingen en beleidsregels. De gemeente kent op basis van de Asv alleen jaarlijkse en eenmalige subsidies. Belangrijk is dat de gemeente Meppel alleen voor activiteiten die vallen onder een beleidsterrein dat wordt genoemd in de Programmabegroting een subsidie kan verstrekken. In de nadere subsidieregelingen en beleidsregels is omschreven welke activiteiten precies subsidiabel zijn. Deze regelingen zijn niet voor alle beleidsterreinen waar subsidies verleend worden beschikbaar. Die (nadere) beleidsregels noemen criteria waaraan een subsidieaanvrager moet voldoen om een subsidie te verkrijgen. Het verschilt per beleidsterrein wat voor (soort) criteria er worden gesteld. Daarnaast zijn voor de subsidieaanvraag, subsidieverlening en subsidievaststelling specifieke voorschriften vastgelegd in de Asv en/of de nadere subsidieregelingen en beleidsregels. Welke voorschriften precies gelden is afhankelijk van de omvang van de subsidie. Voor het aanvragen van een subsidie of de vaststelling daarvan gelden voor subsidies tot € 5000 andere regels dan voor subsidie van bijvoorbeeld meer dan € 50.000. Voor subsidies vanaf € 50.000 geldt in algemene zin dat de subsidieaanvrager extra informatie moet aanleveren. Daarnaast kan het college een subsidie tot € 5000 direct vaststellen, terwijl voor een subsidie van meer dan € 15.000 een aparte vaststellingsprocedure moet worden doorlopen.

Norm	Beoordeling
Er is een duidelijk en expliciet kader voor de afweging om een instelling te subsidiëren.	+/-

2. *Welke (soorten) subsidieregelingen onderscheidt de gemeente en is per subsidieregeling concreet, evalueerbaar en resultaatgericht vastgelegd wat het bestuursorgaan beoogt?*

De gemeente Meppel heeft voor verschillende beleidsonderwerpen (nadere) subsidieregels vastgesteld. Het gaat in dit geval om het Evenementenbeleid, de Nadere regels subsidies evenementen, de Cultuurnota, de Nadere regels subsidies amateurkunst, het Actieplan, de Nadere regels sportsubsidies en de Nadere regels subsidies buurt- en speeltuinverenigingen. In de verschillende subsidieregelingen en beleidsregels zijn (afhankelijk van het beleidsterrein) algemene en meer specifieke beleidsdoelen vastgelegd. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente wel is afgestapt van ‘we stellen ons tot doel om het beleid uit te voeren’, maar dat er niet concreet, evalueerbaar en resultaatgericht vastgelegd is wat de gemeente precies met de subsidieverlening wil bereiken.

De beleidsdoelen uit de Programmabegroting en de nadere subsidieregelingen zijn allemaal zeer algemeen geformuleerd, niet verbijzonderd of geconcretiseerd. Daardoor bieden ze weinig houvast in de uitvoering als subsidieverleners deze beleidsdoelen moeten vertalen naar concrete subsidieafspraken. Ook de criteria die in de nadere regelingen zijn opgenomen zijn soms vrij algemeen. Daarnaast zijn de algemene doelstellingen lastig meetbaar en niet goed bruikbaar om de bestaande praktijk te evalueren. Er kan daarom worden geconcludeerd dat niet concreet, evalueerbaar en resultaatgericht is vastgelegd wat het bestuursorgaan beoogt en dat de subsidieregelingen onvoldoende op evalueerbare wijze bijdragen aan de realisering van beleidsdoelen.

Norm	Beoordeling

Per subsidieregeling is SMART vastgelegd wat de raad en/of het college beoogt.	-
Norm	**Beoordeling**
De subsidieregelingen dragen op evalueerbare wijze bij aan de realisering van beleidsdoelen.	-

5.2 Uitvoering en verantwoording

In dit onderdeel beantwoorden we de onderzoeksvragen over de uitvoering van het subsidiebeleid, de subsidieverlening.

3. Worden gemeentelijke beleidsdoelen vertaald naar subsidieafspraken?

De subsidieverleners in Meppel zijn zelf verantwoordelijk voor de vertaling van algemene beleidsdoelen in een concrete subsidieafspraken. Subsidieverleners vinden het moeilijk om die vertaalslag te maken; de beleidsdoelen zijn niet concreet en bieden medewerkers weinig houvast. In de praktijk worden er wel afspraken met subsidieontvangers gemaakt. Deze afspraken zien vooral op de prestaties die subsidieontvangende partijen moeten leveren en worden opgenomen in overeenkomsten, convenanten of werkplannen. De afspraken komen in de beschikkingen niet terug. Daarnaast wordt in de beschikkingen doorgaans geen relatie gelegd met de beleidsdoelen waarvoor de subsidie wordt verstrekt.

4. Welke voorwaarden zijn verbonden aan de subsidieverlening en op welke wijze wordt gecontroleerd of aan deze voorwaarden wordt voldaan?

Het onderzoek laat zien dat er niet of nauwelijks voorwaarden aan de verlening van subsidies worden verbonden. Doorgaans geldt alleen de standaardvoorwaarde dat de gesubsidieerde activiteiten moeten worden verricht. Slechts een enkele keer is een andere voorwaarde opgenomen, maar is er geen koppeling aangebracht met de doelstellingen van de gemeente.

Norm	**Beoordeling**
Gemeentelijke beleidsdoelen worden vertaald naar subsidieafspraken: - Een subsidiebeschikking bevat heldere en redelijke subsidievoorwaarden. - Subsidievoorwaarden staan in een logische relatie tot het beoogde doel van de desbetreffende regeling.	-
De gemeente en subsidieontvangers houden zich aan de subsidievoorwaarden als afspraak en kader voor het totale subsidieverleningsproces.	+

5. Worden bijdragen aan de verschillende subsidieontvangers op een en dezelfde manier verstrekt of wordt per (soort) subsidieontvanger een verschillende werkwijze gehanteerd?

In Meppel worden subsidies verleend op basis van de Asv, maar niet altijd op een geheel uniforme wijze verstrekt. De manier waarop subsidies worden verstrekt is deels afhankelijk van de persoon die de subsidieaanvraag beoordeelt en afhankelijk van de wijze waarop de subsidieverstrekking binnen een bepaald beleidsterrein is gegroeid. De manier waarop een subsidie kan worden aangevraagd verschilt en ook definitie van een subsidie kan per beleidsterrein verschillen. Daarnaast geldt voor evenementensubsidies dat deze altijd, ongeacht de hoogte van het bedrag, moeten worden voorgelegd aan het college, terwijl dat bij de andere beleidsvelden niet het geval is en kleine subsidies ook door het KCC kunnen worden afgehandeld. Wanneer er per (soort) subsidieontvanger een andere werkwijze wordt gehanteerd, dan is daarvoor altijd een duidelijke reden aanwezig en is die reden vastgelegd en afgestemd met het college.

Norm	**Beoordeling**
Subsidieverstrekking vindt voor zover mogelijk plaats op een uniforme wijze.	+/-
Als per (soort) subsidieontvanger een verschillende werkwijze wordt gehanteerd, is daarvoor een duidelijke reden aanwezig, vastgelegd en afgestemd met het college.	+

6. *In welke gevallen en op welke manier leggen subsidieontvangers tussentijds en achteraf verantwoording af over de ingezette middelen, ondernomen activiteiten en de doelrealisatie en hoe wordt hierop gecontroleerd?*

Subsidieontvangers leggen achteraf verantwoording af als de subsidie niet direct is vastgesteld. Zij doen dat door een aanvraag tot vaststelling in te dienen. Bij die aanvraag moeten zij verschillende gegevens aanleveren, zoals een verslag van de activiteiten en een overzicht van de uitgaven en inkomsten. Bij subsidies boven de € 50.000 moet ook nog een balans van het afgelopen subsidietijdvak en accountantsverklaring worden aangeleverd. In de aanvraag tot vaststelling en/of het door hen aangeleverde verslag gaan subsidieontvangers in op de activiteiten die zij hebben verricht, afspraken die met de gemeente zijn gemaakt en/of de doelen en prestaties die zijn gerealiseerd.

Hetgeen de subsidieontvangers hebben aangeleverd, wordt door de accounthouders inhoudelijk gecontroleerd. Ook wordt er door hen met de subsidieontvangers een gesprek gevoerd. Daarbij wordt gesproken over de verrichtte activiteiten, wat er met de activiteiten is bereikt en wat het heeft gekost.

Uit het onderzoek blijkt dat accounthouders wel zicht hebben op wat subsidieontvangers allemaal hebben gedaan en dat zij bij de vaststelling van subsidies wel naar beleidsdoelen kijken. Voor hen is het echter lastig om vast te stellen of en zo ja in welke mate de activiteit heeft bijgedragen aan het behalen van die beleidsdoelen. Dit komt doordat de beleidsdoelen zeer algemeen zijn geformuleerd en niet of onvoldoende worden vertaald in concrete subsidieafspraken. De gemeente Meppel kijkt voor de vaststelling van subsidies dan ook vooral naar de output en niet of nauwelijks naar de outcome.

7. *Is sprake van adequate (tussentijdse) controle en bijsturing door de gemeente om zicht en grip te houden op gesubsidieerde organisaties en instellingen?*

Doordat de accounthouders regelmatig contact hebben met subsidieontvangers, hebben zij een goed beeld van wat die organisaties/instellingen precies doen. Accounthouders proberen op die manier ontwikkelingen te signaleren waarop de gemeente kan acteren. In zoverre is sprake van een adequate tussentijdse controle. Op dit moment vindt er op alle beleidsterreinen echter nog geen adequate beleidsmatige (bij)sturing plaats op wat de gemeente daadwerkelijk met het verstrekken van subsidies wil bereiken.

Norm	**Beoordeling**
Verantwoording over subsidiebestedingen en doelrealisatie vindt op de afgesproken wijze plaats:	+
- In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie.	+
- Indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd, wordt hiervoor in de verantwoording een verklaring gegeven.	+

Norm	**Beoordeling**
De gemeente controleert en evalueert of de in de subsidiebeschikkingen vastgelegde voorwaarden en afspraken over prestaties, activiteiten en doelen zijn gerealiseerd.	+/-
- Er is bij de gemeente en subsidieontvangers inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd.	+
- Er is bij de gemeente en subsidieontvangers inzicht in de mate waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd.	-
- De gemeente gebruikt deze informatie voor beleidsevaluatie.	-

5.3 Evaluatie en controle door de raad

8. Op welke manier kan de raad invloed uitoefenen op het subsidiebeleid?

De raad heeft de mogelijkheid om jaarlijks in de begroting budgetten vast te stellen voor subsidies. Formeel doet de raad dit ook, maar niet in 'actieve zin'. De subsidies per beleidsterrein of -doelstelling zijn als zodanig niet zichtbaar in de begroting (uitgezonderd een drietal subsidieplafonds). De beleidsdoelen die van toepassing zijn op subsidieverlening worden eveneens door de raad vastgesteld, jaarlijks in de Programmabegroting en periodiek bij de vaststelling van afzonderlijke beleidsdocumenten. Daarnaast heeft de raad de mogelijkheid om informatie over subsidieverstrekking en resultaten van subsidiëring aan het college te vragen. Van die mogelijkheid heeft de raad geen gebruik gemaakt in de onderzoeksperiode. Omgekeerd is ook niet gebleken dat het college de raad uit eigen beweging in die zin informeert. De raad heeft wel gevraagd aan een evaluatie en herziening van de beleidsuitgangspunten voor subsidieverstrekking. Die herijking wordt momenteel voorbereid.

Norm	Beoordeling
De raad geeft aan welke maatschappelijke doelen subsidiabel zijn	+

Norm	Beoordeling
De raad stelt de kaders (hoofdlijnen) voor subsidieverlening vast.	+/-

9. Vanuit welke kaders werkt de raad en hoe zijn deze vastgesteld?

De raad stelt jaarlijks de begroting vast en daarmee impliciet de beleidskaders en budgetten voor de subsidies. Subsidieverlening is geen onderwerp van regulier overleg tussen raad en college; afspraken daarover ontbreken dan ook.

10. Welke afspraken zijn gemaakt tussen college en raad over informatievoorziening en afweegmomenten (bijvoorbeeld via de P&C-cyclus) en hoe werken deze afspraken in de praktijk?

Er zijn geen bijzondere afspraken gemaakt voor informatievoorziening over subsidiebeleid. Dat betekent dat de informatie over dit onderwerp onderdeel vormt van de verzamelinformatie over beleid, budgetten, besteding en resultaten, die wordt gegeven in de vorm van planning- en controledocumenten. Alleen wanneer de raad ernaar vraagt, wordt over een bijzonder geval van subsidieverlening informatie verstrekt. Over de voortgang van de nu lopende herijkingsoperatie wordt de raad, zo is gebleken in het gesprek met de raad, niet systematisch geïnformeerd. De raad heeft daar zelf ook niet om gevraagd.

Norm	Beoordeling
Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over wanneer en de wijze waarop de raad betrokken is bij subsidiebeleid en de uitvoering daarvan.	-

Norm	Beoordeling
Informatievoorziening over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan aan de raad is relevant, toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden.	-

11. Op welke wijze en met welke frequentie wordt het subsidiebeleid getoetst?

Er is momenteel geen afzonderlijk beleid voorhanden voor subsidieverstrekking, waarin is vastgelegd of en zo ja met welke frequentie subsidieverstrekking geëvalueerd moet worden. Een dergelijke evaluatie heeft in de onderzoeksperiode, evenals in de jaren ervoor, niet plaatsgevonden. Wel is op initiatief van de raad overgegaan tot een herijking van het subsidiebeleid.

Norm	Beoordeling
Het subsidiebeleid wordt periodiek geëvalueerd door de raad en/of het college.	-/+

Omdat in beleid en uitvoering momenteel een heldere koppeling ontbreekt tussen beleidsdoelen, de inzet van het subsidie-instrument en te bereiken maatschappelijke effecten, is het ook niet goed mogelijk om bezuinigingskeuzes te maken op basis van de maatschappelijke opbrengst. In beginsel kan wel gekeken worden naar de geleverde prestaties (in termen van output). Maar omdat het uitvoeren van gesubsidieerde activiteiten door subsidiënten al standaard gevraagd wordt (het is een voorwaarde om de subsidie vast te stellen), levert dat criterium voor bezuinigingskeuzes weinig meerwaarde op. Van alle subsidieontvangers kan in grote lijnen aangenomen worden dat ze hun subsidie gebruikt hebben voor het doel waarvoor ze die ontvingen (zo niet, dan is er iets mis met de subsidievaststellingsprocedure; daar is niets van gebleken).

Norm	Beoordeling
Als er vanwege financiële omstandigheden op subsidies moet worden bezuinigd, dan wordt de subsidie afgewogen tegen de geleverde prestatie of 'de opbrengst' van de subsidie.	-

12. *Op welke wijze wordt gehandeld als, vanwege (bij de gemeente Meppel gelegen) financiële omstandigheden, op subsidies moet worden bezuinigd? Wordt voor de zogenaamde 'kaasschaafmethode' of voor het op een andere manier bezuinigen op subsidies gekozen?*

De drie subsidieplafonds in de begrotingen vertonen tussen 2018-2020 een dalende lijn. In feite worden die volgens de kaasschaafmethode verminderd. Of daaraan een discussie over bezuinigingen vooraf is gegaan, is niet bekend. De subsidieplafonds vormen slechts een klein onderdeel van de totale subsidiëring. De trend van de totaalbedragen aan subsidies (die met een beschikking worden verstrekt) is door de jaren heen moeilijk te volgen, omdat die niet als zodanig zichtbaar zijn in de begroting. De subsidieparagraaf noemt weliswaar totaalbedragen, maar deze bevatten ook betalingen die niet vallen onder de subsidiedefinitie die voor de raad relevant is. De *Perspectiefnota 2020-2023*, door de raad vastgesteld in juni 2019, gaat uit van een 'generieke bezuinigingstaakstelling' vanaf 2020. 'Voor 2021 betekent dit vervolgens een herijking van alle subsidies', aldus de *Jaarstukken 2019*.[33] Bij de vaststelling van de cultuurnota uit 2017 heeft de raad al besloten tot een bezuiniging op de cultuursector (die verwoord is in de nota; o.a. minder subsidie voor Stichting De Plataan; zie paragraaf 2.2.3).

13. *Als er moet worden bezuinigd, komen dan (per instelling of groep van instellingen) 'kwaliteitscriteria' aan de orde, anders gezegd, wordt de subsidie op dat moment voldoende afgewogen tegen de geleverde prestatie of 'de opbrengst' van de subsidie?*

Er wordt bij de beoordeling van subsidies en van de eventuele noodzaak tot bezuinigen op een subsidie geen gebruik gemaakt van kwaliteitscriteria. De herijking bevat een taakstelling van € 100.000 voor een aantal subsidieterreinen. De herijking is mede in gang gezet om over kwaliteitscriteria te gaan beschikken, aan de hand waarvan dergelijke taakstellingen ingevuld kunnen worden. In de herijking is eveneens een 'opschoning' voorzien van subsidies. Het streven is een helder onderscheid te maken tussen de verschillende soorten 'betalingen', zoals 'echte' subsidies, indirecte bijdragen en vergoedingen voor inkoop op basis van een overeenkomst.

14. *Welke mogelijkheden (ook: wanneer) heeft de raad om weloverwogen te oordelen over de aan subsidieverlening verbonden voorwaarden en of aan die voorwaarden wordt voldaan?*

Deze mogelijkheden zijn in het huidige beleid niet of slechts beperkt voorhanden; zie de beantwoording van vraag 11.

15. *Zijn er nieuwe subsidiekaders en beoordelingscriteria denkbaar die (nog) beter inspelen op thema's als doelrealisatie, outcomes, maatschappelijke relevantie en effecten en een passende rol van de overheid?*

Zicht op de outcome, oftewel de maatschappelijke effecten in het licht van de doelstellingen, gaat verder dan zicht op output. Die laatste beperkt zich algemeen gesproken tot de vraag: is de afgesproken activiteit of meetbare prestatie geleverd? Denk bijvoorbeeld aan 'aantal leerlingen' dat heeft deelgenomen aan 'activiteit X'. Om

[33] Jaarstukken 2019, Paragraaf subsidies, p. 145.

zicht te krijgen op de ‘outcome’ van subsidieverlening is het noodzakelijk nader in te zoomen op de ‘samenleving’ zelf, te weten het gedrag en handelen van de doelgroep van een subsidie. Het zicht op de effecten in de samenleving is doorgaans veel sterker aanwezig bij de subsidieontvangers dan bij de gemeente. Uitvoerende organisaties (de subsidieontvangers) staan in contact met de doelgroep. Het gesprek met uitvoerende organisaties is dus essentieel om zicht te krijgen op maatschappelijke effecten. Dat gesprek dient gestructureerd te worden door indicatoren of criteria die de gemeente, vaak in overleg met dezelfde partners, heeft opgesteld. De herijking zoals die momenteel plaatsvindt, probeert op de hier beschreven werkwijze geleidelijk meer grip te krijgen op beleidseffecten in relatie tot de inzet van het instrument ‘subsidieverlening’.

6.

Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven op welke wijze het subsidiebeleid van de gemeente Meppel is vormgegeven en op welke wijze daar uitvoering aan wordt gegeven. Tevens zijn de onderzoeksbevindingen getoetst aan het normenkader en de deelvragen beantwoord. In dit hoofdstuk worden de conclusie van het onderzoek weergegeven en enkele aanbevelingen gedaan om het proces van subsidieverstrekking in de toekomst te kunnen versterken.

6.1 Conclusies

In Meppel blijken subsidies al jarenlang op basis van bestaande subsidierelaties en op dezelfde wijze te worden verleend. De Asv wordt in grote lijnen binnen alle beleidsterreinen gevolgd, maar subsidies worden niet altijd op een geheel uniforme wijze verstrekt. De Asv is niet meer actueel en blijkt in de praktijk niet altijd goed werkbaar, bijvoorbeeld doordat termijnen niet goed aansluiten op de cyclus van de gemeente.

De manier waarop subsidies worden verstrekt, is deels afhankelijk van de persoon die de subsidieaanvraag beoordeelt en deels afhankelijk van de wijze waarop de subsidieverstrekking binnen een bepaald beleidsterrein is gegroeid. Verschillen in de uitvoering per beleidsterrein zijn ten dele onvermijdelijk, maar deels ook te wijten aan het feit dat er in Meppel geen centrale coördinatie bestaat in de organisatie voor subsidieverlening. Door het gebrek aan onderlinge coördinatie bestaat het risico dat er verschillen in beoordeling van subsidieaanvragen ontstaan.

In het beleid zijn beleidsdoelen en/of nadere criteria opgenomen, maar deze zijn zeer algemeen geformuleerd en niet verbijzonderd of geconcretiseerd. Subsidieverleners moeten zelf die beleidsdoelen vertalen naar concrete subsidieafspraken en voorwaarden verbinden aan de subsidieverlening. Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat dit in de praktijk niet of nauwelijks gebeurt en dat het bestaande subsidiebeleid hiervoor onvoldoende houvast biedt. Subsidies worden daarnaast verstrekt zonder dat duidelijk is wat de gemeente daadwerkelijk met die subsidies wil bereiken. Dat komt doordat meetbare prestatie-indicatoren (outcome-indicatoren) ontbreken.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Meppel in relatie tot de te realiseren beleidsdoelstellingen onvoldoende zicht en grip heeft op subsidieverstrekking. Er zijn vier punten waarop het subsidiebeleid eigenlijk geevalueerd zou moeten worden: rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en de effecten van subsidiering. In de bestaande praktijk wordt alleen de (financiële) rechtmatigheidscontrole jaarlijks uitgevoerd en blijkt het zeer lastig om de doeltreffendheid van subsidies in beeld te krijgen. Bij de verschillende beleidsterreinen heeft er al jaren geen evaluatie van de bestaande werkwijze meer plaatsgevonden; subsidies worden verleend omdat ze al jaren op deze wijze aan (grotendeels) dezelfde organisaties worden verleend. Daarnaast is het bestaande subsidiebeleid op bepaalde punten verouderd. Als voorbeelden noemen we hier de Asv, maar ook bijvoorbeeld nadere regelingen die gelden voor subsidies.

> Met betrekking tot subsidies voor open sport-/beweegactiviteiten (schooltoernooien, clinics, kennismakingsactiviteiten etc.) geldt onder meer als criterium dat de activiteit zich minimaal richt op één of meerdere doelgroepen vastgelegd in de kadernota Meer® doen met Sport in Meppel. De kadernota Meer® doen met Sport betreft een reeds vervallen nota; voor deze nota is het Actieplan in de plaats gekomen.

Het feit dat geen evaluatie plaatsvindt op de genoemde punten zorgt ervoor dat de gemeente geen zicht heeft op de waarde en het nut van haar subsidiebeleid. Door het ontbreken van deze evaluaties kan niet objectief worden vastgesteld of subsidieverlening bijdraagt aan de belangen van Meppel en haar inwoners, en in welke mate dit al dan niet het geval is.

Doordat subsidieverleningsbeschikkingen vrij summier gemotiveerd zijn, kan de vaststelling van subsidies formeel niet gebaseerd zijn op het al dan niet behalen van de doelen en voorwaarden die bij het verlenen van de subsidie zijn gesteld. Dit brengt een risico met zich mee voor oneigenlijk gebruik van subsidiegelden; er is immers geen objectieve controle op het behalen van de doelen van subsidieverstrekking. Dit draagt er tevens aan bij dat het subsidiebeleid en de subsidiepraktijk niet geëvalueerd kunnen worden met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid.

Inzicht in de mate van effectiviteit is nodig omdat de gemeente zonder dit inzicht publiek geld besteedt zonder te weten of dit daadwerkelijk bijdraagt aan doelbereiking en dus zinvol is. Inzicht in de effectiviteit van een subsidie kan worden gebruikt om te beslissen of een specifieke subsidie moet worden voortgezet, stopgezet, verhoogd of verlaagd. Wanneer een specifieke subsidie wordt stopgezet omdat deze niet effectief is, betekent dit dat het geld dat gemoeid was met de subsidie op een andere manier kan worden aangewend. Het ligt dan voor de hand het geld dat vrijkomt door het wegvallen van het subsidiegeld aan te wenden om op een andere manier datzelfde doel te bereiken. De subsidie is immers geen doel maar een middel; het is één van de instrumenten die de gemeente kan gebruiken om haar beleidsdoelen te bereiken.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. Actualiseer ASV en vraag het college om ook de nadere regelingen daar waar nodig te actualiseren.

Bij de actualisatie van de Asv kan ook rekening worden gehouden met de (beleids)cyclus van de gemeente. Het is raadzaam om het college te vragen ook de nadere regelingen te actualiseren. Het onderzoek laat namelijk zien dat er soms wordt verwezen naar oude regelingen, die inmiddels zijn komen te vervallen. Bij de actualisatie kunnen verschillende punten die hieronder aan de orde komen worden meegenomen.

2. Vraag het college om met een voorstel te komen tot meer concrete beleidsdoelen en meetbare prestatie-indicatoren.

Door concrete beleidsdoelen en meetbare prestatie-indicatoren vast te stellen is de gemeente beter in staat om in te spelen op gewenste maatschappelijke effecten en dus de outcome (wordt met de subsidie bereikt wat we graag willen dat er wordt bereikt?) Daarnaast stelt dit de gemeente in staat om objectief zicht en grip te hebben op het bereiken van de beleidsdoelen.

3. Verzoek het college om subsidiebesluiten uitvoeriger te motiveren

Hierdoor staat het een subsidieaanvrager helder voor ogen wat van hem wordt verwacht in ruil voor een verleende subsidie. Een uitvoerig besluit waarin subsidie verleend wordt kan bovendien een handvat zijn om op meer beleidsmatige gronden over te gaan tot het al dan niet vaststellen van een subsidie. Dit kan een bruikbare input vormen voor evaluatie van het subsidiebeleid. Bij bepaalde subsidierelaties worden overeenkomsten, convenanten of werkplannen opgesteld. Indien gewenst kan bij de motivering van een subsidieverleningsbeschikking worden verwezen naar die overeenkomst, convenant of werkplan, zodat duidelijk is waarin is vastgelegd welke prestaties de subsidie ontvangende organisatie moet verrichten.

4. Evalueer het subsidiebeleid conform de eisen die gesteld worden in de Awb en vraag ook het college om dit jaarlijks te doen.

Dit vormt min of meer het sluitstuk van de voorgaande aanbeveling. Wanneer subsidieverlenings- en vaststellingsbesluiten goed worden gemotiveerd, dan vormt dit een bruikbare input voor een evaluatie van het subsidiebeleid die ziet op de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidiëring. Door het subsidiebeleid (en de uitvoering daarvan) te evalueren voorkomt de gemeente dat subsidies worden verleend ‘omdat we dit al jaren zo doen’.

5. Subsidieer doelen

Momenteel wordt bij verschillende beleidsterreinen op basis van begrotingsposten subsidies verstrekt aan instellingen. Subsidiebedragen worden daarbij gekoppeld aan instellingen, niet aan de doelen die zij dienen te bereiken. Door de bedragen los te koppelen van de instellingen en te koppelen aan doelen, kan de gemeente Meppel beter sturen op de resultaten die met subsidieverstrekking worden beoogd. Het verkrijgen van een subsidie wordt hierdoor minder een vanzelfsprekendheid, dit maakt de instanties scherper, en de resultaten van de instellingen mogelijk beter.

6. Vraag het college om het proces van subsidieverstrekking nader te bekijken en daarbij na te gaan of dat proces efficiënter kan worden ingericht.

De wijze waarop subsidies worden verstrekt is de afgelopen jaren niet geëvalueerd dan wel bijgesteld. Gekeken dient te worden of de manier waarop de gemeente op dit moment subsidies verstrekt, namelijk volgens het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt' nog wel de beste manier is om subsidies te verlenen. De herijking van het subsidiebeleid biedt een uitstekend aanknopingspunt om het proces van subsidieverlening nader te bekijken. Het is raadzaam om daarbij ook na te gaan of subsidies op een (nog) efficiëntere manier kunnen worden verstrekt. Daarbij kan onder meer worden meegenomen het al dan niet instellen van een subsidieloket waar alle subsidieaanvragen terecht komen en de manier waarop termijnen worden bewaakt. Tevens kan daarbij de coördinatie op subsidieverlening en de behoefte aan overleg tussen subsidieverleners op een meer structurele basis worden meegenomen.

7. Vraag het college om opnieuw te boordelen of het noodzakelijk is dat alle evenementensubsidies door middel van een formeel collegebesluit moeten worden verleend.

Uit het onderzoek blijkt dat alle evenementensubsidies door middel van een formeel collegebesluit moeten worden verleend en dat dit voor het verleningsproces vertragend werkt. Het college heeft er bewust voor gekozen om het mandaat in te trekken. Inmiddels is er een jaar verstreken en is het raadzaam om na te gaan of het nog steeds noodzakelijk is dat alle evenementensubsidies op deze manier moeten worden verleend.

8. Vraag het college om de raad te informeren over de beleidsinhoudelijke aspecten van subsidieverstrekking

Vraag het college om de raad niet alleen op basis van de financiële aspecten van subsidieverstrekking, maar ook over beleidsinhoudelijke aspecten te informeren. Denk bijvoorbeeld aan (concrete) doelstellingen die het college met subsidieverstrekking beoogt en informatie over de mate waarin de doelstellingen van subsidieverlening worden gerealiseerd. Dit stelt de raad in staat om ook beleidsinhoudelijk te sturen op het proces van subsidieverstrekking.

7.

Bestuurlijke reactie

meppel.nl

Via mail
wytze.spoelstra@steenwijkerland.nl
W.Spoelstra
Ambtelijk secretaris rekenkamercommissie MSSW
Tav. J.J. Mastwijk
Voorzitter rekenkamercommissie
Meppel, Staphorst, Steenwijkerland en Westerveld

Uw brief van	
Uw kenmerk	Rekenkamercommissie
Ons kenmerk	1465065/1474103

Behandeld door	Kwaliteit en Ondersteuning		
Telefoon	14 0522	Bijlage(n)	Datum 15 februari 2021
Onderwerp	Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid gemeente Meppel		

Geachte heer Mastwijk,

Het college bedankt de rekenkamercommissie voor het onderzoek naar het subsidiebeleid. We delen de conclusies en de aanbevelingen uit uw rapport.

Uw conclusies sluiten aan bij de bevindingen die getrokken zijn binnen het project herijking subsidies. In het voorjaar van 2019 heeft de gemeenteraad opdracht gegeven voor dit project.

De aanbevelingen die u doet zijn waardevol en sluiten goed aan bij het vervolg en de uitvoering van het project herijking subsidies. In uw rapport verwijst u ook naar dit project. Dit heeft ons doen besluiten om uw aanbevelingen uit te laten voeren binnen dit project.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders,
de secretaris de burgemeester,

Stadhuis Grote Oever 26 ▮ Postbus 501 ▮ 7940 AM Meppel ▮ postbus@meppel.nl ▮ www.meppel.nl ▮ tel. 14 0522

Bijlage 1: Deelvragen

Onderzoeksthema 1: Doelen en beleidskaders

1.	Wat zijn de juridische en beleidsmatige kaders voor subsidieverstrekking in Meppel? Welke documenten, zoals bijvoorbeeld vastgestelde subsidieverordening(en) spelen daarbij een rol?
2.	Welke (soorten) subsidieregelingen onderscheidt de gemeente en is per subsidieregeling concreet, evalueerbaar en resultaatgericht vastgelegd wat het bestuursorgaan beoogt?
3.	Op welke manier kan de raad invloed uitoefenen op het subsidiebeleid?
4.	Hoe kan de gemeente Meppel het subsidiebeleid toekomstbestendig maken?

Onderzoeksthema 2: De uitvoering van het subsidiebeleid en de verantwoording daarover

5.	Worden gemeentelijke beleidsdoelen vertaald naar subsidieafspraken?
6.	Worden de bijdragen aan de verschillende subsidieontvangers op een en dezelfde manier verstrekt of wordt per (soort) subsidieontvanger een verschillende werkwijze gehanteerd?
7.	Welke voorwaarden zijn verbonden aan de subsidieverlening en op welke wijze wordt gecontroleerd of aan deze voorwaarden wordt voldaan?
8.	In welke gevallen en op welke manier leggen subsidieontvangers *tussentijds* en *achteraf* verantwoording af over de ingezette middelen, ondernomen activiteiten en de doelrealisatie en hoe wordt hierop gecontroleerd?
9.	Is sprake van adequate (tussentijdse) controle en bijsturing door de gemeente om zicht en grip te houden op gesubsidieerde organisaties en instellingen?

Onderzoeksthema 3: Evaluatie en controle door de raad

10.	Vanuit welke kaders werkt de raad en hoe zijn deze vastgesteld?
11.	Welke afspraken zijn gemaakt tussen college en raad over informatievoorziening en afweegmomenten (bijvoorbeeld via de P&C-cyclus) en hoe werken deze afspraken in de praktijk?
12.	Op welke wijze en met welke frequentie wordt het subsidiebeleid getoetst?
13.	Op welke wijze wordt gehandeld als, vanwege (bij de gemeente Meppel gelegen) financiële omstandigheden, op subsidies moet worden bezuinigd? Wordt voor de zogenaamde ‘kaasschaafmethode’ of voor het op een andere manier bezuinigen op subsidies gekozen?
14.	Als er moet worden bezuinigd, komen dan (per instelling of groep van instellingen) ‘kwaliteitscriteria’ aan de orde, anders gezegd, wordt de subsidie op dat moment voldoende afgewogen tegen de geleverde prestatie of ‘de opbrengst’ van de subsidie?
15.	Welke mogelijkheden (ook: wanneer) heeft de raad om weloverwogen te oordelen over de aan subsidieverlening verbonden voorwaarden en of aan die voorwaarden wordt voldaan?
16.	Zijn er nieuwe subsidiekaders en beoordelingscriteria denkbaar die (nog) beter inspelen op thema’s als doelrealisatie, outcomes, maatschappelijke relevantie en effecten en een passende rol van de overheid?

Bijlage 2: Normenkader

Bij de beantwoording van de deelvragen zijn de bevindingen van het onderzoek getoetst aan een normenkader. Hieronder treft u het normenkader aan.

THEMA	NORMEN
Doelen en beleidskaders	Er is een duidelijk en expliciet kader voor de afweging om een instelling te subsidiëren.
	Per subsidieregeling is SMART vastgelegd wat de raad en/of het college beoogt.
	De subsidieregelingen dragen op evalueerbare wijze bij aan de realisering van beleidsdoelen.
	De raad geeft aan welke maatschappelijke doelen subsidiabel zijn.
	De raad stelt de kaders (hoofdlijnen) voor subsidieverlening vast.
Uitvoering en verantwoording	Subsidieverstrekking vindt voor zover mogelijk plaats op een uniforme wijze.
	Als per (soort) subsidieontvanger een verschillende werkwijze wordt gehanteerd, is daarvoor een duidelijke reden aanwezig, vastgelegd en afgestemd met het college.
	Gemeentelijke beleidsdoelen worden vertaald naar subsidieafspraken: - Een subsidiebeschikking bevat heldere en redelijke subsidievoorwaarden. - Subsidievoorwaarden staan in een logische relatie tot het beoogde doel van de desbetreffende regeling.
	De gemeente en subsidieontvangers houden zich aan de subsidievoorwaarden als afspraak en kader voor het totale subsidieverleningsproces.
	Verantwoording over subsidiebestedingen en doelrealisatie vindt op de afgesproken wijze plaats: - In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie. - Indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd, wordt hiervoor in de verantwoording een verklaring gegeven.
	De gemeente controleert en evalueert of de in de subsidiebeschikkingen vastgelegde voorwaarden en afspraken over prestaties, activiteiten en doelen zijn gerealiseerd. - Er is bij de gemeente en subsidieontvangers inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd. - Er is bij de gemeente en subsidieontvangers inzicht in de mate waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd. - De gemeente gebruikt deze informatie voor beleidsevaluatie.
Evaluatie en controle door raad	Er zijn duidelijke afspraken gemaakt over wanneer en de wijze waarop de raad betrokken is bij subsidiebeleid en de uitvoering daarvan.
	Informatievoorziening over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan aan de raad is relevant, toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden.
	Het subsidiebeleid wordt periodiek geëvalueerd door de raad en/of het college.
	Als er vanwege financiële omstandigheden op subsidies moet worden bezuinigd, dan wordt de subsidie afgewogen tegen de geleverde prestatie of 'de opbrengst' van de subsidie.

Bijlage 3: Onderzoeksopzet en verantwoording

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast.

Startbijeenkomst
Het onderzoek is gestart met een startbijeenkomst waaraan naast de rekenkamercommissie en de onderzoekers ook de gemeentesecretaris, de projectleider herijking subsidies en een beleidsregisseur hebben deelgenomen.

Documentenstudie
In het kader van het onderzoek zijn alle relevante gemeentelijke documenten geraadpleegd. Het ging daarbij onder meer om de Asv, nadere subsidieregelingen, beleidsregels en –nota's, aanvraagformulieren, een overzicht van in 2018 en 2019 vastgestelde subsidies, programmabegrotingen, jaarstukken en documenten met betrekking tot de herijking van het subsidiebeleid bestudeerd.

Interviews en dossierstudie
De informatie verkregen uit de documentenstudie is aangevuld met en uitgediept door interviews te houden met betrokkenen. In totaal zijn vier groepsgesprekken gevoerd. De gesprekken hebben in verband met de Corona-maatregelen digitaal plaatsgevonden. De volgende personen zijn geïnterviewd:

Beleidsterrein	***Functie***
Kunst en cultuur, recreatie en toerisme	*Medewerker afhandeling aanvragen kunst en cultuur*
	Medewerker afhandeling aanvragen recreatie en toerisme
	Beleidsmedewerker recreatie en toerisme
Evenementen	*Medewerker afhandeling aanvragen evenementen*
	Beleidsmedewerker cultuur- en evenementenbeleid
Sport en beweging	*Medewerker afhandeling aanvragen Sport en bewegen*
	Externe adviseur betrokken bij het sportakkoord en het actieplan
	Beleidsmedewerker Sport en Bewegen (o.a. afhandeling aanvragen sport en bewegen)
	Beleidsmedewerker Gezondheid en Sport
Sociaal domein	*Medewerker afhandeling aanvragen en beleidsmedewerker sociaal domein*
	Medewerker afhandeling aanvragen en beleidsmedewerker sociaal domein
Herijking subsidiebeleid	*Projectleider herijking subsidies*

Dossierstudie
In het onderzoek zijn in totaal acht dossiers bestudeerd. Dit waren subsidiedossiers waarbij aan organisaties in 2018 subsidie is verleend. Bij de dossierstudie is onder andere nagegaan hoe het subsidieverlenings- en vaststellingsproces is verlopen. Is concreet aangegeven welke activiteiten moeten worden verricht en welke prestaties moeten worden geleverd? Zijn er meetbare prestatieafspraken gemaakt? Welke voorwaarden zijn verbonden aan de subsidie en is er een koppeling aangebracht met de beleidsdoelen? Geeft de vaststellingsaanvraag inzicht in de uitgevoerde activiteiten en de mate waarin de met de subsidie beoogde doelen zijn bereikt? Als de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend niet worden uitgevoerd, wat gebeurt er dan? Ook is onderzocht waarom bepaalde keuzes (ambtelijk of bestuurlijk) zijn gemaakt.

In het kader van de dossierstudie zijn via een digitale vergadering of telefonisch gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente Meppel die de desbetreffende dossiers hebben behandeld of op dit moment onder zich hebben.

Bijlage 4: hoofdmomenten subsidieverstrekking

Het proces van subsidieverstrekking kent drie hoofdmomenten, namelijk het moment waarop een subsidie wordt aangevraagd, de subsidieverlening en het moment waarop de subsidie wordt vastgesteld. Hieronder is toegelicht wat de drie hoofdmomenten volgens de Asv inhouden.

Subsidieaanvraag

Om een subsidie te verkrijgen moet een subsidieaanvraag worden gedaan. Subsidieaanvragers moeten een beschrijving leveren van de te subsidiëren activiteiten, een financiële onderbouwing (begroting) en organisatiestatuten (bij eerste aanvraag). Voor subsidies van meer dan € 5.000 gelden extra eisen, namelijk:[34]

- een omschrijving van de doelstellingen en resultaten die met deze activiteiten worden nagestreefd, alsook de wijze waarop deze activiteiten daaraan bijdragen;
- een dekkingsplan[35] (naast de begroting) van de kosten van de activiteiten, waarvoor subsidie wordt aangevraagd;
- het jaarverslag, de jaarrekening en de balans van het voorgaande jaar (alleen als de aanvrager voor de eerste maal een jaarlijkse subsidie aanvraagt).

Het college is bevoegd om andere dan, of slechts enkele van, de hierboven genoemde gegevens te verlangen. Het kan dus zijn dat subsidieaanvragers nog andere relevante informatie dienen aan te leveren. Voor de aanvraag kent de Asv twee verschillende termijnen:[36]

- een eenmalige subsidie moet uiterlijk 12 weken voorafgaand aan de datum waarop de activiteit waarop de subsidie betrekking heeft worden aangevraagd;
- een jaarlijkse subsidie moet uiterlijk 1 juni in het jaar voorafgaand aan het kalenderjaar of de kalenderjaren waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft worden aangevraagd.

Subsidieverlening

Het college dient de subsidieaanvragen aan de hand van de aangeleverde informatie te beoordelen. Voor die beoordeling is van belang dat de Asv, naast de weigeringsgronden die in de Awb zijn vermeld, ook een op de gemeentelijke praktijk toegesneden weigeringsgrond kent. Subsidie kan worden geweigerd als die niet past binnen het beleid van de gemeente Meppel.[37] Denk bijvoorbeeld aan

De verschillende nadere regelingen bevatten criteria voor subsidie(aanvragers). Als daaraan niet wordt voldaan, vormen die eveneens een weigeringsgrond. Het college dient zich bij het nemen van een beslissing op de aanvraag te houden aan een beslistermijn.[38] De Asv en de Nadere regels hebben ook een hardheidsclausule die het college de mogelijkheid geeft af te wijken van het bepaalde.

Het college kan verplichtingen (voorwaarden) aan de subsidieverlening verbinden, zoals voor het beheer en het gebruik van de subsidie.[39] Voor subsidies van meer dan € 50.000 kan het college ook de verplichting opleggen tot een tussentijdse rapportage. Daarin moet de subsidieontvanger lopende de uitvoering rekening en verantwoording afleggen over de verrichte activiteiten en uitgaven en inkomsten. Een tussentijdse rapportage mag slechts één keer per jaar worden gevraagd.[40]

Subsidievaststelling

In de verleningsbeschikking moet het college aangeven hoe de verantwoording van de subsidie zal plaatsvinden. Ook bij die verantwoording bestaan er verschillen voor subsidies tot € 5.000, subsidies van € 5.000 tot € 50.000 en subsidies vanaf € 50.000.

[34] Zie artikel 8 van de Asv.
[35] Het dekkingsplan vermeldt of bij andere bestuursorganen of private organisaties voor dezelfde activiteiten een subsidie of vergoeding is aangevraagd en zo ja wat de stand van zaken daarvan is.
[36] Artikel 9 Asv.
[37] Zie artikel 11, onder e, van de Asv.
[38] Zie artikel 10 Asv. Bij eenmalige subsidies is de beslistermijn 13 weken en bij jaarlijkse uiterlijk 31 december van het aanvraagjaar. Deze termijnen kunnen met ten hoogste acht weken worden verlengd.
[39] Artikel 13, lid 2, van de Asv.
[40] Zie artikel 15 van de Asv.

Subsidies tot € 5.000 worden direct door het college vastgesteld.[41] Dat kan het college ook doen bij subsidies tussen € 5.000 en € 15.000, namelijk als de toewijzingscriteria voor verlening zijn uitgewerkt. Bij subsidies van meer dan € 5.000 is een vaststellingsprocedure vereist.[42] De vaststellingsaanvraag van de subsidieontvanger bevat een verslag van de verrichte, te subsidiëren activiteiten en een overzicht van de uitgaven en inkomsten. Bij subsidies boven de € 50.000 worden extra gegevens gevraagd, zoals een balans van het afgelopen subsidietijdvak met toelichting en accountantsverklaring.

Het college beoordeelt de vaststellingsaanvraag en stelt uiterlijk binnen 13 weken na ontvangst de subsidie vast.[43] Indien een activiteit niet (helemaal) is verricht of de kosten lager uitvielen, kan het college de subsidie lager vaststellen. Te veel verkregen subsidie moet dan worden terugbetaald. Hierop zijn de algemene bepalingen uit de Awb van toepassing.

[41] Artikel 17 van de Asv.
[42] Zie de artikelen 18 en 19 van de Asv.
[43] Zie artikel 20 van de Asv. Deze termijn kan met ten hoogste 8 weken worden verlengd.


pro facto