Hilversum Mediastad



Rekenkameronderzoek naar subsidieverstrekking

Rekenkamer Hilversum - juni 2022

Rekenkameronderzoek naar subsidieverstrekking

Een onderzoek uitgevoerd door BMC
in opdracht van de Rekenkamer Hilversum

Status: definitief

Versie: 14 juni 2022

Inhoudsopgave

Deel I Conclusies en aanbevelingen

1. Inleiding 5
2. Conclusies en aanbevelingen 7

Deel II Nota van bevindingen

3. Onderzoeksverantwoording 18
4. Subsidies: uitleg en verdieping 21
5. Bevindingen ten aanzien van (subsidie)definities 24
6. Bevindingen ten aanzien van wettelijke verplichtingen 29
7. Bevindingen ten aanzien van beleid 36
8. Bevindingen ten aanzien van subsidieverstrekkingen (casusonderzoek) 41
9. Bevindingen ten aanzien van de rol van de raad 47

Bijlage 1: Normenkader 51
Bijlage 2: Casusbeschrijvingen 55
Bijlage 3: Documentenlijst 77
Bijlage 4: Respondentenlijst 79

Deel I

Conclusies en aanbevelingen

1. Inleiding

Subsidie als instrument voor taakuitvoering

In algemene zin kan een gemeente op drie manieren invulling geven aan haar taken:

1. De gemeente kan activiteiten zelf uitvoeren.
2. De gemeente kan activiteiten uitbesteden, via subsidies of aanbesteding dan wel inkoop.
3. De gemeente kan regels/wetgeving instellen of juist verminderen.

Om te bepalen welke van de drie varianten het beste past bij het invullen van haar taken, moet door de gemeente een afweging worden gemaakt. Maar wanneer is het verstrekken van subsidie de beste manier om beleidsdoelen te bereiken? Welke afwegingen liggen daaraan ten grondslag en welke keuzes worden er gemaakt bij de subsidieverlening? In feite zijn deze vragen het vertrekpunt van elke subsidie-evaluatie. Het inzetten van subsidies als instrument om bij te dragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen biedt niet alleen kansen; er zijn ook risico's aan verbonden. Subsidieverstrekking is dan ook niet onbesproken. Kanttekeningen zijn bijvoorbeeld[1]:

- De beperkte effectiviteit van het instrument subsidie, in termen van zicht hebben op de mate waarin de gewenste maatschappelijke effecten daadwerkelijk worden bereikt. Subsidies worden vaak voor een jaar verstrekt, terwijl de maatschappelijke effecten pas op een langere termijn zichtbaar worden.
- Een gebrek aan zicht en controle op, en het vaak matige beheer van subsidies.

Het is voor een gemeente dan ook de kunst om met de beschikbare middelen zo veel mogelijk (maatschappelijk) resultaat te bereiken. Dit vereist inzicht in methoden. Dit inzicht is niet alleen bij de start nodig, maar ook gedurende de gehele periode van de subsidieverstrekking, waarbij evaluatie en (bij)sturing daarop belangrijk zijn. Kortom, het sturen van subsidiestromen wordt steeds meer een kerntaak van de gemeente. Belangrijke vraag hierbij is in hoeverre de gemeenteraad voldoende inzicht (in de brede zin van het woord) heeft om zijn kaderstellende en controlerende functie ten aanzien van het subsidiebeleid te vervullen.

Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad

Door subsidies te zien als een middel om maatschappelijke doelen tot stand te brengen, komt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad steeds nadrukkelijker in beeld.

Voor gemeenteraadsleden is dit onderwerp van belang omdat:

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

1 https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Handreiking_effectevaluaties_subsidies_incl_omslag1.pdf

- Het betrekking heeft op de controlerende rol:
  - Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
  - Hebben we gedaan (laten doen) wat we zouden doen?
  - Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Doelstelling onderzoek

De Rekenkamer Hilversum heeft het 'systeem' van subsidieverstrekking onderzocht. Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in de werking en de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente Hilversum. Daartoe heeft de rekenkamer de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Dragen de door de gemeente Hilversum verstrekte subsidies bij aan het (mede) realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen?

De rekenkamer heeft de centrale onderzoeksvraag verder geoperationaliseerd in achttien deelvragen die worden genoemd in de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 3).

2. Conclusies en aanbevelingen

In deel II van dit rapport zijn alle bevindingen uitvoerig beschreven. In dit deel gaan we in op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Beantwoording van de hoofdvraag

In dit onderzoek zijn we uitgegaan van de hoofdvraag "*Dragen de door de gemeente Hilversum verstrekte subsidies bij aan het (mede) realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen?"* Het antwoord daarop is: ja, de meeste verstrekte subsidies dragen daaraan bij, maar het is niet altijd duidelijk in welke mate, omdat er vaak niet een duidelijke relatie is tussen de gemeentelijke doelstellingen en doelen en effecten van de gesubsidieerde instellingen. Ook worden subsidies niet altijd rechtmatig verstrekt, blijkt uit het onderzoek.

Ontwikkelingen op subsidiegebied in Hilversum

De gemeente Hilversum heeft de afgelopen jaren gewerkt aan het verbeteren van het subsidieverleningsproces. Men zou dit verbetertraject kunnen samenvatten als: 'terug naar de basis, en de basis op orde'. Allereerst zijn de juridische kaders aangepakt. De Algemene Subsidieverordening[2] is geactualiseerd en geïntegreerd met een aantal losse (beleids)regels op het gebied van subsidies. Dit zijn de uitgangspunten voor subsidieverstrekking. De mandaatregeling is eveneens vernieuwd. Hierin is uitgegaan van het vierogenprincipe en is duidelijk gemaakt wanneer het college, een manager of beleidsmedewerker bevoegd is om te besluiten op subsidieaanvragen.

Daarnaast zijn de interne processen en procedures binnen de gemeente verbeterd. De periode vanaf de ingediende subsidieaanvraag tot de definitieve vaststelling van de subsidie beslaat meer dan twee jaar. Het is daarom essentieel dat (besluitvormings)processen zijn gestandaardiseerd en dat de relevante informatie te allen tijde beschikbaar is voor de accounthouders. Met behulp van het nieuwe zaaksysteem is dat verbeterd. Betrokken ambtenaren bevestigen dat het interne proces duidelijker en eenvoudiger is geworden.

Ook heeft de 'terug naar de basis'-gedachte betrekking op het stoppen van de Subsidiekamers. De Subsidiekamers waren een initiatief van de gemeente Hilversum om inwoners te betrekken bij het subsidieverleningsproces. Alhoewel de inzet op inwonersbetrokkenheid prijzenswaardig is, vereist dat allereerst vaktechnische kennis. Bij subsidieverstrekking moet worden voldaan aan dwingende wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen gesubsidieerde activiteiten helpen om gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Daarom is voor het proces van subsidieverstrekking een stevig ambtelijk en bestuurlijk proces ingericht. Vooraf moet dus goed worden nagedacht wanneer en op elke manier het betrekken van burgers bij de besluitvorming over subsidieverstrekking van toegevoegde waarde is. We gaan hier in deel II uitgebreider op in.

Gelet op deze ontwikkelingen komt het rekenkameronderzoek op een goed moment. Enerzijds wordt er teruggekeken en hebben subsidiedossiers betrekking op de kalenderjaren 2019 en 2020. Anderzijds wordt er vooruitgekeken en is beschreven op welke vlakken er nog ruimte voor

2 De Algemene Subsidieverordening (ASV) kan worden samengevat als de kaderregeling van gemeenten op het gebied van subsidies. De ASV wordt door de gemeenteraad aangenomen en bevat artikelen over procedures, termijnen, bedragen en kan bepaalde bevoegdheden beleggen bij het college van B&W. Alhoewel het geen beleidsinhoudelijke zaken bevat, is de ASV een belangrijk subsidiedocument. Het is de basis van het subsidiebeleid.

verbetering is. Het rapport is daardoor zowel een bevestiging van de verbeteringen als een aanmoediging om die progressie door te zetten.

Rechtmatigheid

Alhoewel het juridische subsidiekader is geactualiseerd, is de rechtmatigheid van de subsidieverlening in Hilversum nog niet volledig op orde. Samengevat zijn er twee verbeterpunten:

1. Allereerst ontbreekt het in Hilversum voor bijna alle soorten subsidies aan een subsidieregeling. De Algemene wet bestuursrecht schrijft voor dat subsidie alleen verstrekt kan worden op basis van een wettelijke grondslag (subsidieregeling) waarin staat voor welke activiteiten subsidie kan worden aangevraagd. De ASV voorziet daar niet in omdat de ASV alleen betrekking heeft op de kaders en procedures rond subsidieverstrekking. Maar weten aanvragers op dit moment dan niet waarvoor subsidie kan worden aangevraagd? Jawel, maar veel van die informatie is (versnipperd) aanwezig op bijvoorbeeld de website en op subsidie-aanvraagformulieren. Echter, zolang die informatie niet in de vorm van een subsidieregeling is vastgesteld, is dat niet rechtmatig. De gemeente kan subsidies dus alleen afwijzen of voor een verlaagd bedrag vaststellen, indien vooraf is bepaald voor welke activiteiten, en hoeveel subsidie beschikbaar is. In de praktijk gebeurt dat ook zonder regeling en dat is onrechtmatig.

2. Het tweede verbeterpunt gaat over besluitvorming binnen de beoordelingstermijnen. Bij het aanvragen en vaststellen van subsidie geldt een wettelijke beoordelingsnorm van dertien weken. Daar kan van worden afgeweken als dat vooraf duidelijk is vastgelegd: in de ASV is opgenomen dat voor sommige subsidievormen een afwijkende beoordelingstermijn geldt van 1 juli tot 1 december. Dat is dus langer dan 13 weken, maar zelfs die termijn tot 1 december wordt niet altijd gehaald, of pas op het laatste moment. De besluiten die buiten de (verlengde) termijn worden genomen, doen afbreuk aan de rechtmatigheid van subsidieverlening. Als besluiten pas aan het einde van de wettelijk termijn worden genomen, dan zijn deze weliswaar rechtmatig maar laat het de aanvragers wél (onnodig) lang in onzekerheid.

Doeltreffendheid

Zoals beschreven bij het antwoord op de hoofdvraag, is onduidelijk in welke mate de verstrekte subsidies bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Dat komt vooral omdat voorafgaand aan de subsidieverstrekking niet expliciet is bepaald en vastgelegd wat het doel is van de subsidieverlening. En als dat wél is bepaald, dan is dat erg abstract en breed geformuleerd.

Of zoals het tijdens een van de interviews voor dit onderzoek werd samengevat: er wordt eerst ‘geschoten’, en vervolgens wordt bekeken wat er is ‘geraakt’ en dan wordt toegelicht waarop is ‘gericht’. Die aanpak zorgt ongetwijfeld voor maatschappelijk resultaat (er is wat ‘geraakt’) maar door uit te gaan van wat is geraakt, kun je niet bepalen hoe succesvol je bent geweest. Misschien was het wel toeval en werd ergens anders op gericht. Of is er ook heel veel gemist. Kortom: bij doeltreffendheid gaat het niet ‘alleen’ om wat je raakt, maar ‘ook’ om wat je wilde raken. Het

doel missen is niet per se erg; het biedt juist de kans om bij te stellen en het opnieuw te proberen om het beoogde doel te raken.

Terug naar de subsidiepraktijk. Uit de rapportages van de gesubsidieerde organisaties blijkt welke maatschappelijke resultaten zijn behaald. Ze doen de dingen goed, maar doen ze ook de goede dingen? Die vraag kan alleen door de gemeente worden beantwoord als het doel vooraf expliciet wordt vermeld. Die gemeentelijke sturing ontbreekt op dit moment nog. Dat blijkt ook wel uit de aanvragen van de grote gesubsidieerde organisaties. Zij geven aan dat ze hun reguliere jaarplannen indienen.

Doelmatigheid

Doordat het doel van de subsidieverlening niet vooraf expliciet wordt vastgelegd, is het ook moeilijk om te sturen op de doelmatigheid van de subsidieverlening. Subsidie is in de praktijk altijd een schaars goed en dat betekent dat de verdeling van beschikbare subsidiemiddelen goed moet worden afgewogen. Naast de gewenste outcome (doeltreffendheid) is ook de gewenste output vooraf niet helder gemaakt, waardoor er geen uitspraken over de doelmatigheid gedaan kunnen worden.

Conclusies

Ter aanvulling op de beantwoorde hoofdvraag, zijn op basis van de onderzoeksvragen de volgende (meer specifieke) conclusies te trekken:

Conclusies ten aanzien van begrip en omvang van subsidies

1. **Het onderscheid tussen basis- en programmasubsidies is in de praktijk niet duidelijk.**
   De gemeente hanteert in de Algemene Subsidieverordening een onderscheid tussen basissubsidies en programmasubsidies. Basissubsidies zijn bedoeld voor de instandhouding van de basisinfrastructuur en programmasubsidies hebben betrekking op alle overige activiteiten. In de praktijk is dat onderscheid niet duidelijk. De subsidie voor het museum is bijvoorbeeld deels een basissubsidie (exploitatie) en deels een programmasubsidie (exposities). Maar welke voorwaarden horen daarbij? Welke resultaten worden nagestreefd? Hoe wordt dat onderscheid bepaald? Het zijn vragen waar het antwoord op ontbreekt. Het is ook niet duidelijk waarom onderscheid gemaakt wordt tussen de twee soorten subsidies. Aanvragers vinden het onderscheid kunstmatig en verantwoorden de subsidie niet per subsidiesoort maar op totaalniveau.

2. **Het onderscheid tussen subsidie en inkoop is door de gemeente duidelijk afgebakend, maar subsidies zijn niet altijd concreet uitgewerkt.**
   Er is aantoonbaar veel (subsidie)kennis aanwezig binnen de gemeente Hilversum. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een duidelijk onderscheid tussen subsidie en inkoop en de toepassing van niet alledaagse subsidieconstructies. De subsidiecoördinator is ook opgenomen binnen het team juridische zaken, inkoop, en subsidies. Alle benodigde kennis om de afweging tussen subsidie en inkoop te kunnen maken, is beschikbaar in één team. Maar zodra iets als subsidie wordt gekwalificeerd, wordt alle subsidie over één kam geschoren. Wát er wordt gesubsidieerd wordt doorgaans niet gespecificeerd. In de projectbegroting van de gemeente lijkt de subsidie bedoeld als tekortfinanciering: het gat tussen kosten en baten wordt opgevuld met subsidie. Dat is een reactieve vorm van subsidiëren. Daardoor is niet duidelijk

welke activiteiten precies worden gesubsidieerd. Bij de grote organisaties, waaraan een combinatie van basis- en programmasubsidie wordt verleend, is ook niet duidelijk hoe de berekening van de verleende subsidie door de gemeente is gemaakt en welk deel van de begroting onder welke subsidievorm valt.

Conclusies ten aanzien van de wettelijke verplichtingen

3. **Er is de afgelopen jaren een duidelijke kwaliteitsslag gemaakt.**
   Er is de afgelopen jaren flink geïnvesteerd in het subsidieproces. De basis lijkt daarmee op orde. Er is een nieuw zaaksysteem, werkprocessen zijn herzien, de ASV is vereenvoudigd en de taken en rollen zijn intern duidelijk belegd. De subsidiecoördinator heeft een meer ondersteunende functie en er is de laatste jaren ingezet op kennisdeling en -ontwikkeling. Wel bleek uit het onderzoek dat sommige dossiers nog niet op orde waren, of zelfs ontbraken. Dat leek echter te gaan om uitzonderingen.

4. **De uitwerking van de wettelijke grondslag is de ASV is nog niet op orde.**
   Om subsidies te kunnen verlenen is volgens de Algemene wet bestuursrecht een wettelijk voorschrift vereist waarin staat voor welke activiteiten subsidie kan worden aangevraagd. De ASV is dat niet, dat is meer een procedureverordening waarin de inhoud niet verder is uitgewerkt. Daarvoor zijn aanvullende regels (subsidieregelingen) nodig. Er staat wel informatie op de site www.hilversum.nl/subsidies, maar deze informatie is onvolledig en is niet rechtsgeldig.

5. **Subsidieplafonds zijn niet ingesteld, maar worden wel gebruikt als afwijzingsgrond.**
   De gemeente Hilversum heeft geen subsidieplafonds vastgesteld. Daarom moet een subsidie door de gemeente worden verleend als de aanvraag voldoet aan de voorwaarden, ook als de gemeente hier geen budget meer voor heeft. Zonder subsidieplafond is er namelijk sprake van een openeinderegeling. In de praktijk komt het echter wel voor dat er door de gemeente minder subsidie wordt verleend met als argument dat het budget ontoereikend is. Dit is onrechtmatig.

6. **De beoordelingstermijnen bij verlening en vaststelling zijn lang en/of worden niet altijd gehaald.**
   Vooral bij basissubsidies komt het vaak voor dat de beoordeling lang duurt en de beschikkingen pas een half jaar later worden verstuurd. De aanvragen zijn dan al vóór 1 juli ingediend, dus dat is een termijn van zes maanden. In sommige gevallen wordt de termijn formeel nog wel opgeschort met een paar maanden, maar wordt deze ook in tweede instantie niet gehaald. De oorzaak is waarschijnlijk dat er na indiening een gezamenlijk traject start met veel ambtelijke en bestuurlijke overleggen/afstemming. Aanvragers zien die vertraging, doordat er doorlopend contact en afstemming is, niet als een enorm risico. Maar voor de gemeente zou dit niet wenselijk moeten zijn.

7. **Bij cultuursubsidies is de rol van de cultuurraad en convenanten niet altijd duidelijk.**
   Bij cultuursubsidies spelen de cultuurraad[3] en de convenanten[4] die tussen de gemeente en culturele organisaties worden afgesloten een rol bij de subsidieverlening. De cultuurraad beoordeelt de subsidieaanvragen en stelt een collegeadvies op dat doorgaans breder is dan alleen de subsidieaanvraag. Gesubsidieerde organisaties zijn het ook vaak niet eens met die adviezen en hoe het college de adviezen betrekt bij het subsidiebesluit is onduidelijk. Voor convenanten geldt hetzelfde: soms zijn ze verlopen en worden ze stilzwijgend verlengd, maar de relatie met de subsidieverlening ontbreekt vaak.

Conclusies ten aanzien van het gemeentelijk subsidiebeleid

8. **Er worden door de gemeente Hilversum geen hele duidelijke subsidiekeuzes gemaakt.**
   Het subsidiebeleid van de gemeente Hilversum wordt gekenmerkt door een zekere uitvoeringsvrijheid voor de beleidsmedewerkers: de nadere uitwerking van subsidieaanvragen gebeurt in afstemming met de subsidieontvangers en start na indiening van een aanvraag. Het verduidelijkt veel als de uitgangspunten vooraf helder zouden zijn. Het document[5] “Corona en beleidslijn Subsidies” is een mooi Hilversums voorbeeld van hoe dat eruit zou kunnen zien.

   Dat er geen duidelijke subsidiekeuzes worden gemaakt blijkt ook uit het thema meerjarig subsidiëren. Aanvragers en accounthouders noemen de meerjarige subsidieverlening als een wens om te sturen op de lange(re) termijn. Impliciet is daarbij de aanname dat meerjarig subsidiëren juridisch nog niet mogelijk is. Tijdens het casusonderzoek en de interviews zijn ook geen voorbeelden gevonden van meerjarige subsidieverlening door de gemeente Hilversum. In het ambtelijk wederhoor is echter aangegeven dat er heel incidenteel wél meerjarige subsidies worden verstrekt. Dit bevestigt dat de mogelijkheid om meerjarig te subsidiëren al wel bestaat maar moet nog praktische invulling moet krijgen. Want wat is meerjarig? Wat zijn de voordelen en nadelen van meerjarig subsidiëren? Welke aanvraageisen horen daarbij? Hoe zorg je voor de tussentijdse verantwoording? Die vragen moeten gesteld en beantwoord worden en het bevestigt de conclusie dat er (vooraf, door de gemeente) geen hele duidelijke keuzes worden gemaakt.

9. **Er wordt actief ingezet op de relatie met subsidiepartners.**
   Bij met name de grotere subsidiedossiers bleek uit de interviews dat er actief wordt ingezet op de samenwerkingsrelatie. Vaak is die samenwerkingsrelatie ook breder dan het subsidieproces alléén. Partijen komen elkaar naast het subsidieproces tegen in de uitvoering. Bij Versa Welzijn is de gemeente ook een van de formele samenwerkingspartners. Er wordt door de accounthouders van de gemeente gesproken over de gemeente die qua tijd 2% opdrachtgever en 98% partner is.

3 De cultuurraad kan het kortste worden samengevat als een adviesorgaan van het college. Het is een zelfstandige stichting die bestaat uit cultuurprofessionals. De cultuurraad levert inhoudelijke expertise bij de beoordeling van subsidieaanvragen en kan het college gevraagd en ongevraagd van (cultuur)advies voorzien.

4 Met culturele instellingen worden lange(re)termijnafspraken gemaakt in convenanten. Er wordt bij subsidieverleningen wel naar verwezen maar de convenanten hebben geen formele rol bij de subsidiebesluitvorming.

5 Corona en beleidslijn Subsidieshttps://api1.ibabs.eu › publicdownload › site=hilversum

10. **De gemeente Hilversum betrekt en/of betrok organisaties en inwoners bij het subsidieproces.**
    Hilversum kenmerkt zich door het actief betrekken van externe partijen bij het subsidieproces. In het verleden waren dit verschillende Subsidiekamers en op dit moment is dat nog de cultuurraad. Het gevaar is dat die externe initiatieven geïnstitutionaliseerd raken: ze worden onderdeel van de gemeentelijke processen. Het externe, kritische perspectief raken ze daardoor kwijt, terwijl dát juist de toegevoegde waarde kan zijn. Dit gebeurde bij de Subsidiekamers. Het betrekken van organisaties vereist een stevig en herkenbaar subsidiebeleid met een antwoord op vragen als: Waarom worden ze erbij betrokken? Met welk doel? Wat is daarvan de toegevoegde waarde?

11. **Het is niet mogelijk te evalueren hoe doelmatig en doeltreffend het subsidiebeleid is.**
    In het ideale scenario worden beleidsdoelen vertaald in subsidiedoelen en concrete activiteiten die een bepaald effect nastreven. Van dat scenario is in Hilversum nog onvoldoende sprake. Dat wil nadrukkelijk niet zeggen dat de subsidie geen effect heeft gesorteerd. Subsidieontvangers rapporteren heel concreet en SMART in de jaarverslagen wat er is gebeurd en wat er is bereikt. Het wordt echter niet duidelijk of die resultaten het gevolg zijn van weloverwogen keuzes en of die in lijn liggen met de gemeentelijke doelstellingen.

Conclusies ten aanzien van de geselecteerde casussen: praktijktoets op de uitvoering van het subsidiebeleid

12. **Het subsidieproces is onderdeel geworden van een vaste jaarcyclus.**
    Uit de interviews met subsidieontvangers blijkt dat zij het proces van aanvragen als eenvoudig ervaren, maar dat het tegelijkertijd voor velen ook voelt als een ‘papieren exercitie’. Zowel door accounthouders als subsidieontvangers is meermaals aangegeven dat zij graag zouden werken met meerjarensubsidies, zodat de administratieve last aan de voorkant beperkt blijft. Echt ‘spannend’ is het subsidieproces voor de partijen ook niet. De aanvragers dienen hun reguliere jaarplannen in als subsidieaanvraag en de vaststelling is door de intensieve samenwerking vooraf voor alle betrokkenen al duidelijk.

13. **Subsidieverlening gaat meer over financiering dan over sturing.**
    Sturing op subsidies is doorgaans moeilijker dan op een inkooprelatie, omdat de gesubsidieerde activiteiten niet afdwingbaar zijn. Juist om die reden is het belangrijk om op voorhand doelen te stellen, anders is sturing niet mogelijk. In de praktijk wordt vooral door middel van accountgesprekken (bij)gestuurd. Het subsidieproces wordt door de meeste respondenten gezien als het sluitstuk van de relatie. De subsidiebeschikking is dan meer een instrument om de financiering te regelen dan een instrument om een relatie vorm te geven.

Conclusies ten aanzien van de rol van de raad

14. **De raad heeft met de nieuwe ASV zijn kaderstellende rol benadrukt.**
    In de in 2021 herziene ASV legt de raad diverse bevoegdheden, zoals het opstellen van nadere regels en het bepalen van subsidieplafonds, bij het college. De kaders die daarbij gelden zijn gebaseerd op de beleidsdocumenten (inhoudelijk) en de programmabegroting (financieel). De raad benadrukt daarmee zijn kaderstellende rol en laat de uitvoering over aan het college.

15. **Raadsleden krijgen veel informatie maar het is moeilijk om dit te doorgronden**
    Bij grote en politiek gevoelige subsidiedossiers wordt de raad via raadsinformatiebrieven geïnformeerd over voorgenomen subsidiebesluiten van de gemeente. Daarin wordt ook beargumenteerd waarom de subsidie wordt verleend en hoe dit is onderbouwd door middel van het beleidskader dat op de subsidieverlening van toepassing is (jeugd, Wmo, et cetera). Daarnaast is bij de financiële stukken 2020 voor het eerst een lijst met alle verstrekte subsidies van 2019 en 2020 opgenomen. De informatie is nog versnipperd en moeilijk te interpreteren.

16. **De raad heeft bij de subsidieverantwoording moeite met het invullen van zijn controlerende functie.**
    In lijn met conclusie 11 is het ook voor de raad moeilijk om vast te stellen wat het effect is geweest van de verstrekte subsidies. De raad heeft niet de informatie om een goed oordeel te kunnen vormen en op die manier zijn controlerende functie goed in te vullen.

De subsidieverlening door de gemeente Hilversum in perspectief

Het is moeilijk om bij subsidieverlening in termen als ‘goed’ en ‘slecht’ te spreken. De keuzes die in een gemeente worden gemaakt, moeten worden beoordeeld in een bepaalde context. Zo kan het stimuleren van concurrentie tussen subsidieaanvragers nuttig zijn bij het subsidiëren van innovaties op het gebied van duurzaamheid (je wilt immers het beste plan), terwijl die concurrentie juist averechts kan werken bij welzijnsactiviteiten.

Hieronder geven we wat extra context voor de conclusies en de hiernavolgende aanbevelingen, onder meer aan de hand van enkele voorbeelden en ervaringen elders.

ASV

De meeste gemeenten gebruiken voor de ASV de standaardverordening van de VNG en passen die op details aan. Dat is ook in Hilversum het geval: de meeste uitgangspunten komen voort uit de standaardverordening. Twee keuzes lichten we daarbij uit:

1. *Soorten subsidies* – Op basis van de Algemene wet bestuursrecht zijn alle subsidies hetzelfde, hoe je ze ook noemt. In de praktijk brengen gemeenten daar onderscheid in aan. Dat zegt vooral iets over het doel van de subsidie(soort). Zo wordt er gesproken over incidenteel en structureel, over jaarlijks en eenmalig of zoals in Hilversum over basissubsidie en programmasubsidie. Een onderscheid is dus niet zo uitzonderlijk, maar als er een onderscheid wordt gemaakt, vereist dit nog wel een verdere duiding. Bij veel gemeenten gebeurt dat door middel van subsidieregelingen, maar die zijn er niet in Hilversum.

2. *Bevoegdheden* – In de ASV wordt bepaald of de raad óf het college bevoegd is om subsidieregelingen en subsidieplafonds in te stellen. In de meeste gemeenten is het college daartoe bevoegd. De gedachte daarbij is dat de raad de kaders vaststelt en het college de ruimte krijgt om daar invulling aan te geven. Een uitzondering is bijvoorbeeld de gemeente Enschede[6] waar die bevoegdheden bij de raad liggen. Het nadeel van zo’n

6 https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR405499/1

constructie is echter dat het maatwerk en de flexibiliteit die nodig zijn in de uitvoering, worden belemmerd. De huidige verdeling van bevoegdheden in Hilversum past dus beter bij de uitvoeringspraktijk.

Mandaatregeling

Het college is bevoegd om te besluiten op subsidieaanvragen. Alhoewel in sommige kleine gemeenten het college ook daadwerkelijk op alle subsidieaanvragen besluit (door middel van een collegevoorstel), wordt in de meeste gemeenten gewerkt met een mandaatregeling. Die zijn er in alle soorten varianten. In de gemeente Houten[7] ligt bijvoorbeeld een sterke rol bij managers en de subsidiecoördinator, maar meestal speelt de omvang van de subsidie daarbij een belangrijke rol.

Subsidiebeleid

De VNG benadrukt het belang van een transparant en uitlegbaar subsidiebeleid, waarin wordt uitgelegd waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Deze keuzes zijn voor grotere gemeenten vaak vastgelegd in een standaard werkdocument, maar ook in kleinere gemeenten komt dit steeds vaker voor. Een voorbeeld is het subsidiebeleid van de gemeente Roosendaal, die een speciaal document[8] heeft opgesteld. Maar ook de website en informatie van de gemeente Laarbeek is een goed voorbeeld[9]. Daar wordt gewerkt met een tweejaarlijks subsidieprogramma met heldere doelen. Uit het onderzoek blijkt dat het in Hilversum niet duidelijk is welke keuzes Hilversum maakt, en het is al helemaal niet expliciet vastgelegd.

Subsidieregelingen

Hilversum is niet de enige gemeente waarbij subsidieregelingen ontbreken, maar Hilversum behoort inmiddels wel tot de minderheid. De subsidiewebsite van de gemeente Utrecht is zeer uitgebreid, maar laat ook zien dat een subsidieregeling heel simpel kan blijven[10]. Veel subsidieregelingen omvatten slechts enkele artikelen, maar maken voor aanvragers wel in een keer duidelijk of ze in aanmerking komen. En zo ja, onder welke voorwaarden.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

- **College: Stel een subsidiebeleid op waarin de keuzes worden verduidelijkt.**
  Het subsidieproces is voor buitenstaanders moeilijk te doorgronden. Dat komt mede doordat een aantal aspecten niet duidelijk is uitgewerkt. Bijvoorbeeld: wat is precies een basissubsidie? Hoe wordt de basisinfrastructuur bepaald? En welke activiteiten horen daarbij? Maar het gaat ook om zaken als: welke rol spelen convenanten in het subsidieproces? Hoe wil de gemeente de samenwerking met grote partijen vormgeven?

7 https://bekendmakingen.houten.nl/uploads/tx_elektronischebekendmakingen/announcement/pdf/gmb-0321-2019-179_02.pdf

8 https://raad.roosendaal.nl/Vergaderingen/Commissie/2019/16-mei/19:30/Bijlage-1-Subsidiebeleid-open-en-transparant-subsidieren-2.pdf

9 https://www.laarbeek.nl/producten/subsidies

10 https://pki.utrecht.nl/Loket/product/a9f81043020faa803b8148db6d0aa222

Welke voorwaarden gelden bij meerjarig subsidiëren? Een subsidiebeleid waarin dergelijke zaken worden toegelicht, maakt het subsidieproces een stuk inzichtelijker (voor de raad).

- **College: Zorg voor een duidelijk grondslag voor de rechtmatigheid bij subsidieverlening en -vaststelling.**
  Op dit moment zijn er drie concrete punten waarop de rechtmatigheid van de subsidieverlening kan worden verbeterd:
  1. Naast de ASV ontbreekt het aan vastgestelde nadere regels (subsidieregelingen) waarin wordt gespecificeerd welke activiteiten worden gesubsidieerd, welke doelen daarmee worden nagestreefd en welke voorwaarden van toepassing zijn.
  2. Er zijn geen subsidieplafonds vastgesteld. Dit kan een onderdeel zijn van de hierboven beschreven subsidieregeling. Op dit moment zijn er geen subsidieplafonds en dit kan dan ook niet als afwijzingsgrond worden gebruikt. Dit gebeurt in de praktijk echter wel en dat is onrechtmatig.
  3. Zorg dat de beoordelingstermijnen strakker worden nageleefd.

- **College: Breng de raad in positie voor controle op grote subsidies.**
  Als het college de raad echt in stelling wil brengen, dan moet de raad ook de verantwoording van de subsidieontvangers kunnen controleren, bijvoorbeeld bij de grootste subsidieontvangers die via een roulatiesysteem behandeld worden (bijvoorbeeld: ieder jaar vijf of tien partijen).

- **College: Zet in op meerjarige subsidieverlening**.
  Wanneer de gemeente echt wil sturen op *maatschappelijke doeltreffendheid* (outcome), moet de relatie met gesubsidieerde instellingen meer veranderen naar een *partnerschap* waarbij de gesubsidieerde instelling als adviseur fungeert. Het jaarlijks verstrekken van een subsidie past hier niet meer bij, omdat van de gesubsidieerde instellingen ook gevraagd wordt te investeren in deze relatie. Ook is de administratieve last hiermee onnodig hoog. Om deze redenen achten we het raadzaam sommige subsidies te verlengen naar zogenaamde meerjarensubsidies; zeker voor partijen zoals Versa Welzijn en de Bibliotheek, waar de inzet is om langdurig samen te werken.

- **College en raad: Verbeter de inzet van subsidies en het sturen op effectiviteit door kritisch naar de beleidsdoelstellingen te kijken.**
  Als de gemeente op de bijdrage van gesubsidieerde instellingen aan gemeentelijke doelen wil gaan sturen, is het ook noodzakelijk dat de formulering en operationalisering van de gemeentelijke doelen het toelaat om erop te kunnen sturen. Op dit moment is er sprake van een gat tussen de ‘abstracte’ doelen van de gemeente en de ‘concrete’ doelen van de subsidieontvangers. Zorg daarom dat beleidsdoelen ook een nadere uitwerking krijgen, en denk ook na over KPI’s. Bovenal, treedt in overleg met de subsidie ontvangende partijen over de operationalisatie van de gemeentelijke doelen.

- **College: Betrek de gemeenteraad actief bij het inrichten van de informatievoorziening**.
  Zorg dat raadsleden mee kunnen bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de uitvoering als de voortgang op de gemeentelijke doelstellingen en de indicatoren met

betrekking tot subsidieverstrekking. Zorg dat de P&C-cyclus en de overige informatiestromen op inhoud aan elkaar gerelateerd zijn zodat er samenhang en overzicht in de informatievoorziening ontstaat. Hou er daarbij wel rekening mee dat niet alles meetbaar is, maar wel merkbaar zou moeten zijn. Met andere woorden: niet overal is een (harde) indicator voor te bedenken; heb ook oog voor meerjarige maatschappelijke uitkomsten.

- **Raad: Ontwikkel een informatieprotocol.**
  Stel met het college een informatieprotocol met betrekking tot subsidieverstrekking op, waarin wordt vastgelegd welke informatie de raad wil ontvangen en welke informatie het college dient te verstrekken. De griffie kan een centrale rol spelen in dit proces.

Deel II

Nota van bevindingen

3. Onderzoeksverantwoording

Deel II van het rapport gaat gedetailleerder in op de bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen in Deel I zijn gebaseerd. Deel II is ingedeeld in de volgende hoofdstukindeling:

- Hoofdstuk 3: Onderzoeksverantwoording
- Hoofdstuk 4: Subsidies: Uitleg en verdieping
- Hoofdstuk 5: Bevindingen ten aanzien van (subsidie)definities
- Hoofdstuk 6: Bevindingen ten aanzien van wettelijke verplichtingen
- Hoofdstuk 7: Bevindingen ten aanzien van subsidiebeleid
- Hoofdstuk 8: Bevindingen ten aanzien van subsidieverstrekkingen (casusonderzoek)
- Hoofdstuk 9: Bevindingen ten aanzien van de rol van de raad

Doelstelling onderzoek

De Rekenkamer Hilversum heeft onderzoek gedaan naar het 'systeem' van subsidieverstrekking. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente Hilversum.

Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Dragen de door de gemeente Hilversum verstrekte subsidies bij aan het (mede)realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelen?

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in onderstaande deelvragen. De onderzoeksvragen sluiten aan op het normenkader (Bijlage 1). Daarbij is zo veel als mogelijk onderscheid gemaakt naar:

- wettelijke verplichtingen, waaronder de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) Titel 4.2;
- gemeentelijk beleid;
- doeltreffendheidsvereisten (het realiseren van beleidsdoelen).

Begrip en omvang van de subsidies

1. Wat is een 'subsidie' in Hilversum?
2. Welke soorten subsidies verstrekt de gemeente Hilversum?
3. Zijn er kosten(soorten) die door de gemeente nadrukkelijk wel/niet worden gesubsidieerd?

Wettelijke verplichtingen

4. Is er een eenduidig register waarin alle verleende subsidies per jaar (en beleidsthema) zijn opgenomen?
5. Is het juridisch subsidiekader actueel en volledig?
6. Verlopen de processen van aanvraag, behandeling, beschikking en verantwoording rechtmatig?

Gemeentelijk (subsidie)beleid

7. Hoe ziet het subsidiebeleid van de gemeente Hilversum eruit?
8. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het vaststellen van de regels voor het verstrekken van subsidie?
9. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het evalueren van de verstrekte subsidies en behaalde resultaten?

10. Welke maatschappelijke effecten zijn bereikt? Komen deze overeen met de beoogde maatschappelijke effecten? Zijn deze effecten te kwantificeren?

Subsidieverstrekkingen

11. In hoeverre heeft de gemeente zicht op de financiële positie van subsidieontvangers en in welke mate speelt dit mee bij het verstrekken van subsidie?
12. Stuurt de gemeente op het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen bij het al dan niet verlenen van subsidies?
13. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het vaststellen van de subsidies?
14. Zijn de beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties, die met de subsidies beoogd worden, vooraf zo concreet en meetbaar mogelijk geformuleerd en kenbaar gemaakt aan de ontvanger van de subsidie?
15. Zijn de effecten van de activiteiten van de ontvanger van de subsidie ten aanzien van de gevraagde beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties zichtbaar, waardoor deze effecten geëvalueerd kunnen worden?

Rol van de raad

16. In hoeverre krijgt de raad inzicht in de effecten van het subsidiebeleid?
17. Welke kaders heeft de raad gesteld ten aanzien van het subsidiebeleid?
18. Welke verdere ruimte is er voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf beschrijven we welke methoden zijn ingezet voor het onderzoek naar de effectiviteit van subsidies in de gemeente Hilversum.

Normenkader

Voor het toetsen van het beleid en de uitvoering is gebruikgemaakt van een normenkader. Het normenkader is terug te vinden in **bijlage 1**. Daarnaast is gebruikgemaakt van een uitwerking van casussen voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Hilversum. De beschrijvingen zijn opgenomen in **bijlage 2**.

Documentenstudie

Op basis van de documentenstudie zijn topiclijsten opgesteld voor de interviews met betrokkenen. Een complete lijst van de bestudeerde documenten is opgenomen in **bijlage 3**.

Casusonderzoek

Daarnaast is gebruikgemaakt van een casusonderzoek voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Hilversum. Het casusonderzoek is een verdieping op de documentenstudie. Aan de hand van deze methode is getoetst hoe het proces van subsidieverlening in de praktijk verloopt en hoe het maatschappelijk en bestuurlijk belang dat met subsidies is gemoeid, is gewaarborgd.

De volgende tien casussen zijn bestudeerd:

1. Versa Welzijn (2020)
2. Stichting Hilversum Marketing (2020)
3. Museum Hilversum (2019)
4. Bibliotheek Hilversum en Volksuniversiteit (2019)
5. Voedselbank Gooi en Omstreken (2020)
6. Stichting SchuldHulpMaatje Hilversum e.o. (2020)
7. Stichting Bink Peuterspeelzalen (2020)
8. Stichting Botanische Tuin dr. Costerus (hierna: Costerustuin) (2020)
9. Stichting Sportclub Gehandicapten Gooi- en Eemland (2020)
10. Stichting Bachkoor Holland (2019)

Bij de keuze voor de casussen zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Omvang van de subsidie (klein, middelgroot en groot).
- Vorm van de subsidie en spreiding over de categorieën basissubsidie (voor organisaties in de basisinfrastructuur) en programmasubsidies (voor afgebakende projecten).
- Spreiding van gesubsidieerde instellingen naar publieksbereik volgens de categorieën klein, middelgroot en groot.
- Structurele aanvragers en incidentele aanvragers.
- Spreiding over gemeentelijke beleidsvelden.

De steekproef van 10 casussen is niet representatief voor het totaal aantal subsidiecasussen van de gemeente Hilversum. Bij de casusselectie is geprobeerd de criteria verspreid over de casussen aan bod te laten komen. Zo ontstaat een breed beeld van de verschillende subsidiecasussen.

Interviews met betrokken organisaties/functionarissen

Voor verdieping en nadere duiding zijn interviews gehouden. Er zijn intern interviews afgenomen met medewerkers van de ambtelijke organisatie, de verantwoordelijke portefeuillehouders en een aantal raadsleden. Daarnaast zijn interviews afgenomen met de geselecteerde subsidieontvangers (casussen). De complete lijst van geïnterviewde personen is te vinden in **bijlage 4**. Voor de interviews met intern en extern betrokkenen zijn topiclijsten gehanteerd.

4. Subsidies: uitleg en verdieping

In dit hoofdstuk gaan we in op het begrip subsidies en de onderwerpen die nauw verband houden met subsidies. Dit hoofdstuk heeft als doel om een eenduidig begrippenkader te schetsen met de bijbehorende context. Het hoofdstuk is dus een theoretisch kader en gaat niet specifiek in op de situatie in de gemeente Hilversum.

Het begrip subsidies

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

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

1. **Aanspraak op financiële middelen**: een beslissing om subsidie te verstrekken is niet vrijblijvend; de geadresseerde van het besluit heeft hiermee een rechtens afdwingbare aanspraak. Het is die aanspraak waardoor een garantstelling voor een lening ook als subsidie moet worden gezien. Als de gemeente garant staat voor een hypothecaire lening van het theater, dan is dat feitelijk een subsidie. De bank kan de aanspraak effectueren zodra het theater niet aan de betalingsverplichtingen kan voldoen. De eis van financiële middelen hoort ook bij de definitie: als de gemeente datzelfde theater gratis een pand ter beschikking stelt, is het feitelijk geen subsidie. Als het een subsidie verstrekt voor de huur (van de gemeente) dan is het dat wel.
2. **Door een bestuursorgaan verstrekt**: de wettelijke subsidieregeling geldt alleen voor publiekrechtelijke verstrekkingen. Dat klinkt logisch, maar in de praktijk ontstaan er situaties waarbij dat lang niet altijd evident is. Een voorbeeld: Een buurtcoöperatie wordt gesubsidieerd door de gemeente met het doel om zelfstandig kleinschalige initiatieven te financieren. De bijdragen van die buurcoöperatie aan die kleinschalige initiatieven zijn geen subsidies. De buurtcoöperatie is namelijk geen bestuursorgaan, al verstrekt zij indirect geld van de gemeente.
3. **Bepaalde activiteiten**: een subsidie is een gebonden overdracht. Dat wil zeggen: de aanvrager krijgt geld voor een bepaalde activiteit of bepaalde activiteiten en mag dat geld ook alleen daar aan besteden. Coronasteun als compensatie voor organisaties die last hebben gehad van de coronamaatregelen, is feitelijk geen subsidie[11]. Het is een schadevergoeding. Die nadruk op activiteiten verklaart ook waarom het zo belangrijk is om dat in een subsidieregeling en/of -beschikking duidelijk vast te leggen. Anders is er veel ruimte voor interpretatie.
   Als de gemeente bijvoorbeeld een subsidie verstrekt van € 50.000 voor de renovatie van een buurthuis, dan kan de aanvrager ervan uitgaan dat hij dat bedrag krijgt als de renovatie is uitgevoerd. Of daar vrijwilligers bij worden ingezet, welke kosten daarbij horen, wat het uiteindelijke resultaat is, het is allemaal van ondergeschikt belang zodra de renovatie is uitgevoerd en de kosten zijn gemaakt.

11 Huursubsidie is bijvoorbeeld ook een ongelukkige term. Er is immers geen sprake van activiteiten. Het is een tegemoetkoming. De term huurtoeslag dekt de lading dan ook beter.

4. **Geen opdracht**: uit de formulering ‘anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten’ vloeit voort dat commerciële transacties met de overheid buiten het subsidiebegrip vallen. Het is dus óf een opdracht óf een subsidie. In de praktijk is dat onderscheid tussen opdracht en subsidie niet altijd helder. Het is echter wel van belang te bepalen of sprake is van een subsidie of opdracht, bijvoorbeeld in verband met regels over btw en staatssteun en aanbesteding. Juridisch gezien is het belangrijkste verschil dat subsidies onder het publiekrecht vallen (Awb) en dat opdrachten privaatrechtelijk zijn.

Het subsidieproces

Omdat gemeenten het liefste pas daadwerkelijk subsidies willen uitbetalen als de gesubsidieerde activiteit al is uitgevoerd, dus achteraf, wordt gewerkt met zogenoemde verleningsbeschikkingen. Daarin staat welke activiteit de gemeente zal subsidiëren en hoeveel subsidie zij daarvoor ter beschikking stelt. Na afronding wordt dan een zogenoemde vaststellingsbeschikking afgegeven. Daarin wordt vastgesteld of de activiteit (geheel) is uitgevoerd en wat het definitieve bedrag van de subsidie is. Maar gesubsidieerde organisaties hebben vaak niet de middelen om de kosten van de activiteit voor te financieren. Dit wordt opgelost door bij de verleningsbeschikking de subsidie (deels) bij voorschot te betalen en bij de vaststellingsbeschikking het definitieve subsidiebedrag te verrekenen met het voorschot. In de praktijk zijn daar ook uitzonderingen op:

1. Als een gemeente subsidie verleent voor de plaatsing van zonnepanelen op het huis, dan moeten die doorgaans eerst worden aangeschaft en voorgefinancierd. Met de factuur in de hand kan dan subsidie worden aangevraagd op de aanschafkosten. In dat geval wordt er niet eerst een verleningsbeschikking verstuurd maar wordt de subsidie direct vastgesteld.
2. Het kan ook zijn dat een verleningsbeschikking wél passend zou zijn, maar dat de omvang dusdanig klein is dat een gemeente direct overgaat tot vaststelling. De administratieve lasten wegen dan niet op tegen het financiële risico.

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

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

Wanneer een subsidieaanvraag is ontvangen, toetst het college van B&W deze aan de beleidsmatige en financiële kaders van de gemeenteraad en besluit vervolgens om al dan niet over te gaan tot het verlenen van de aangevraagde subsidie. In veel gevallen wordt de subsidie al als voorschot uitbetaald. Onder het overkoepelende begrip subsidieverstrekking vallen zowel de subsidieverlening als de subsidievaststelling.

Schematisch ziet het proces van subsidieverlening er als volgt uit:[12]



Doelmatige subsidies en de noodzaak van een beleidstheorie

Hierboven is vooral ingegaan op de technische en juridische aspecten van subsidies. Kortgezegd gaat dat om rechtmatigheid. De doeltreffendheid is echter minstens zo belangrijk. Rechtmatig verstrekte subsidies die totaal geen effect sorteren, zijn eigenlijk zonde van het geld. Het is dan ook van groot belang om voorafgaand aan de subsidieverlening goed na te denken over de doelen die worden nagestreefd. De Algemene Rekenkamer adviseert in haar rapport 'Handreiking effectevaluaties van subsidies' (2011) om al bij de start van een subsidie(regeling) de mogelijkheden van een goede effectevaluatie in te bouwen. Een beleidstheorie kan daar aan bijdragen.

'Een beleidstheorie is in essentie een beschrijving van hoe een beleidsinstrument (in dit geval: een subsidie) zou moeten leiden tot het beoogde maatschappelijk effect (de outcome). Een heldere beschrijving van het verband tussen subsidie, activiteit en outcome biedt de mogelijkheid om naast de realisatie van de doelen ook de aannames over deze verbanden achteraf te toetsen. Als uit zo'n toets blijkt dat beleid niet zo werkt als werd aangenomen, kan dit eventueel aanknopingspunten bieden voor aanpassing ervan.'[13]

In de meest vereenvoudigde beleidstheorie werken subsidies dan als volgt:

1. **Input – er wordt subsidie verstrekt.**
    1. De vorm waarin subsidie wordt verleend, sluit aan bij de activiteiten die door de maatschappelijke organisaties worden aangevraagd/uitgevoerd. Er is een afweging gemaakt op welke manier, in welke vorm en voor hoeveel jaar een subsidie wordt verstrekt.
    2. Er is rekening gehouden met een efficiënt uitvoerbare regeling.
2. **Output – gesubsidieerde organisaties voeren activiteiten uit.**
    1. De activiteiten die worden gesubsidieerd, dragen direct bij aan de beleidsdoelen op het beleidsterrein. De gemeente weet welk deel van de gesubsidieerde activiteiten zijn te bestempelen als regulier en welk deel als variabel/innovatief.
    2. Het is helder wat de behoeftes van de maatschappelijke partners zijn en daar is in de subsidiëring rekening mee gehouden.
3. **Outcome – de activiteiten sorteren een maatschappelijk effect.**
    1. De maatschappelijke uitdagingen en doelen binnen het beleidsterrein zijn uitgewerkt en de gesubsidieerde activiteiten sluiten daarop aan.
    2. Doordat de beleidsdoelen SMART zijn geformuleerd, zijn de maatschappelijke effecten ook meetbaar.

12 Aanvragers ontvangen voorafgaand aan de activiteit een voorschot, zodat zij de activiteit kunnen uitvoeren. Pas na de vaststelling is de betaling definitief, of er volgt een terugvordering.

13 https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Handreiking_effectevaluaties_subsidies_incl_omslag1.pdf

5. Bevindingen ten aanzien van (subsidie)definities

Dit hoofdstuk beschrijft wat de gemeente Hilversum onder subsidies verstaat en welke soorten subsidies er zijn.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is een 'subsidie' in Hilversum?
2. Welke soorten subsidies verstrekt de gemeente Hilversum?
3. Zijn er kosten(soorten) die door de gemeente nadrukkelijk wel/niet worden gesubsidieerd?

1. Wat is een 'subsidie' in Hilversum?

Aan het begin van dit rapport is de wettelijke definitie van een subsidie al beschreven. Deze luidt*: 'de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.'* Net zoals alle Awb-definities, is dit een materiële definitie. Dat houdt in dat iedere financiële verstrekking die voldoet aan deze omschrijving, bestuursrechtelijk als subsidie wordt beschouwd. Ook wanneer dit door de gemeente anders (vergoeding, opdracht, financiering, et cetera) wordt genoemd.

Binnen de gemeente Hilversum is een afwegingskader opgesteld dat helpt om te bepalen of er sprake is van een subsidie of van een inkoopopdracht. Tijdens het onderzoek is een aantal voorbeelden de revue gepasseerd waaruit blijkt dat de gemeente Hilversum scherp is op die subsidiedefinitie:

- Stichting Museum Hilversum - Museum Hilversum gebruikt een pand van de gemeente. De gemeente moet hiervoor op grond van de Wet Markt en Overheid (Wet M&O) in beginsel de integrale kosten doorberekenen in de huurprijs doorberekenen aan het Museum. De gemeente mag dus niet het pand aan het Museum in gebruik geven zonder dat daarvoor huur wordt betaald. Bovendien is het beschikbaar stellen van een ruimte op zichzelf geen subsidie. Daarom worden de huurkosten door de gemeente aan het Museum als subsidie verstrekt en betaalt het Museum daaruit de huur aan de gemeente. Het wordt in de beschikking ook geen exploitatiebijdrage of huurcompensatie genoemd.
- Stichting Hilversum Marketing - De activiteiten van Stichting Hilversum Marketing worden gezien als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Daaruit blijkt dat de gemeente zich bewust is van het maatschappelijke belang van de activiteiten van Stichting Hilversum Marketing. Op basis van de aard van de activiteiten zou dit als een inkoopopdracht kunnen worden gekwalificeerd. Er zijn immers marketingbureaus die de gevraagde activiteiten ook voor de gemeente zouden kunnen uitvoeren. Door het als DAEB te kwalificeren wordt het publieke belang van de stichting benadrukt en is er sprake van subsidie, niet van inkoop. Daarmee wordt voorkomen dat de subsidie als onrechtmatig verleende staatssteun wordt gekwalificeerd.

- VVE[14] - De VVE-subsidie aan onder meer Bink Peuterspeelzalen lijkt op basis van de activiteiten meer op een inkooprelatie dan op een subsidie. Er wordt een vastgesteld tarief (per peuter) gehanteerd en de subsidie wordt op basis van het aantal deelnemende peuters bepaald. Toch blijkt uit de interviews dat er bewust is gekozen voor een subsidierelatie. Dat komt ook omdat de nadruk ligt op de activiteiten en de samenwerking en niet op zaken als de economisch meest voordelige aanbieding.

De druk van (prijs)concurrentie wordt gezien als een bedreiging.
De juridische definitie van subsidies is duidelijk. In de praktijk zijn er signalen van vooral de gesubsidieerde organisaties dat er door de gemeente Hilversum meer en meer wordt aangestuurd op inkoopconstructies of tender(subsidie)s[15]. Meestal is de achterliggende gedachte dat (prijs)concurrentie een positief effect zou hebben op de (kosten/kwaliteit van de) uitvoering van activiteiten.

Het gaat te ver om hier een inhoudelijk advies over te geven, maar het laat wél zien dat het onderscheid tussen subsidies en inkoop verder gaat dan een 'vaktechnisch' afwegingskader. De gemeente Hilversum zou kunnen nadenken over de sturingsfilosofie die volgens haar het beste bij een subsidie hoort. Uit de interviews met accounthouders wordt duidelijk dat er gezamenlijk wordt ingezet op een langdurige relatie met gesubsidieerde organisaties. Het gaat dan om gezamenlijke doelen en co-creatie. (Prijs)concurrerende perspectieven, zoals bij beleid gestuurde contractfinanciering, sluiten daar bijvoorbeeld niet op aan. Dat wil overigens niet zeggen dat bij subsidies niet wordt gekeken naar de prijs. Uit de interviews blijkt dat er voor het bepalen van marktconforme kosten ook benchmarks worden gebruikt. Bij Stichting Hilversum Marketing is dat gebeurd en bij Versa Welzijn is dit ook onderwerp van gesprek.

2. Welke soorten subsidies verstrekt de gemeente Hilversum?

In de Algemene subsidieverordening wordt door de gemeente Hilversum een onderscheid gemaakt tussen twee soorten subsidies.

1. De basissubsidie is een exploitatiesubsidie die alleen kan worden verstrekt aan instellingen die door het college zijn aangewezen als basisinfrastructuur. De subsidie is bedoeld voor het in stand houden van de instelling. Denk bijvoorbeeld aan de huur van een pand en inhuur van personeel.
2. De programmasubsidie is een subsidie voor een activiteit die bijdraagt aan een in het begrotingsprogramma omschreven doel en het gemeentelijk beleid. Anders dan bij een basissubsidie is een programmasubsidie uitdrukkelijk niet bedoeld voor een activiteit die tot doel heeft de subsidie-ontvangende instelling in stand te houden. Een programmasubsidie zit dus echt op een activiteit die een externe werking heeft.

14 Gemeenten en scholen krijgen geld van de Rijksoverheid om voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE) aan te bieden. Kinderen vanaf 2,5 jaar met een (risico op een) onderwijsachterstand door omgevingskenmerken kunnen voorschoolse educatie volgen. Peuters zijn dan spelenderwijs bezig met taal, voorbereidend rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Door voorschoolse educatie op de kinderopvang kunnen deze kinderen een betere start maken op de basisschool.

15 Een tendersubsidie is een vorm van subsidiëren die lijkt op inkoop. De subsidieaanvragen worden beoordeeld en gerangschikt. Het beschikbare subsidiebudget wordt op basis van die rangschikking verdeeld totdat het op is. De 'beste' subsidieaanvragen maken op die manier de meeste kans op subsidie.

De ASV stelt geen harde voorwaarden aan de looptijd van de subsidies. In de praktijk gaat het om subsidies die voor één kalenderjaar worden verstrekt, maar dat is ook mogelijk voor kortere en langere periodes. Het moment waarop de subsidie moet worden aangevraagd, verschilt wel van elkaar. Basissubsidies moeten op 1 juli voorafgaand aan het kalenderjaar worden aangevraagd. Programmasubsidies kunnen doorlopend (doch uiterlijk 13 weken voor de start van de activiteiten) worden aangevraagd.

In de ASV wordt ook nog een derde subsidievorm genoemd: de incidentele subsidie. In de ASV staat dat de ASV niet van toepassing is op incidentele subsidies. In de Awb is de incidentele subsidie overigens al opgenomen. Het wordt gezien als een 'buitenwettelijke subsidie'. Dat wil zeggen: een subsidie waarvoor geen subsidieregeling nodig is. De gemeente Hilversum heeft er voor gekozen deze subsidievorm expliciet te benoemen omdat hier vaker gebruik van werd gemaakt.

Onderscheid tussen basis- en programmasubsidie
Inhoudelijk gezien klinkt het onderscheid tussen de basissubsidie en de programmasubsidie helder. De basissubsidie vertrekt vanuit de organisaties en bij de programmasubsidie zijn de activiteiten het vertrekpunt. Toch leidt dit in de praktijk tot twee praktische knelpunten:

1. Hoe definieer je de basisinfrastructuur en hoe verhoudt zich dat tot de basissubsidie?
2. Hoe ga je in de praktijk om met organisaties die tegelijkertijd een basis- en een programmasubsidie ontvangen?

Het antwoord op de eerste vraag kan met behulp van het casusonderzoek en de interviews niet worden gegeven. Er is geen heldere definitie van de basisinfrastructuur in Hilversum. Gevoelsmatig kan wel worden bepaald welke organisaties dat zijn, maar hoe baken je dat af? Wat als een onvoorziene organisatie een basissubsidie aanvraagt? Wijs je dat als gemeente Hilversum af? En zo ja, op welke gronden? Het onderscheid aan de hand van de basisinfrastructuur brengt dus allerlei aanvullende vraagstukken met zich mee waar op dit moment nog onvoldoende antwoord op kan worden gegeven.

Het antwoord op de tweede vraag is eigenlijk net zo ingewikkeld als de eerste vraag. In de subsidiebeschikkingen van onder andere het Museum Hilversum en de Bibliotheek Hilversum wordt de verleende subsidie in de beschikking expliciet gesplitst in een bedrag voor de basissubsidie en een bedrag voor de programmasubsidie. Het is niet duidelijk hoe deze verdeling tot stand is gekomen. In de interviews geven subsidieontvangers aan dat zij dat onderscheid erg kunstmatig vinden en dat daar in de plannen en begroting door hen ook geen rekening mee wordt gehouden. Opvallend is ook dat de gemeente Hilversum dat onderscheid bij de vaststelling lijkt los te laten; 'dan worden de kosten weer op één hoop gegooid'. Het is onduidelijk wat de toegevoegde waarde van dat onderscheid is, temeer omdat het onderscheid alleen bij het subsidiebedrag wordt gemaakt. Bij het vaststellen van de subsidie lijkt dat onderscheid geen rol meer te spelen.

De subsidieaanvragen van culturele instellingen worden getoetst door de Cultuurraad (zie ook hoofdstuk 7.1). Bij de beoordeling van de bibliotheek door de Cultuurraad valt op dat er wordt 'aangestuurd' op een flexibele inzet van het personeel. Dat lijkt een verband te hebben met het onderscheid tussen de basis- en programmasubsidies. De vraag is echter of de Cultuurraad (en vervolgens de gemeente Hilversum) zich in dat geval niet teveel bemoeit met de bedrijfsvoering van een autonome organisatie als de bibliotheek. Dat is volgens de Awb ook niet toegestaan. De Awb

spreekt in dat geval van oneigenlijk voorwaarden bij de subsidieverlening. Als er door de gemeente eisen worden gesteld aan de bedrijfsvoering die niet noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de subsidie-activiteiten, dan is dat onrechtmatig.

3. Zijn er kosten(soorten) die door de gemeente nadrukkelijk wel/niet worden gesubsidieerd?

In de ASV staan eigenlijk geen kosten(soorten) benoemd die op voorhand niet voor subsidie in aanmerking komen. Er zijn wel enkele standaard weigeringsgronden waar de gemeente op kan terugvallen.

Subsidie kan bijvoorbeeld (deels) worden geweigerd als:

- de activiteiten onvoldoende ten goede komen aan de inwoners;
- er niet is aangetoond dat de subsidie noodzakelijk is en/of de aanvrager over voldoende eigen middelen beschikt;
- voor de kosten al financiering is ontvangen;
- de kosten betrekking hebben op activiteiten die in strijd zijn met de wet.

Uit het casusonderzoek komt een aantal voorbeelden naar voren waarbij de gemeente bepaalde kosten(soorten) niet subsidieert.

1. Bij de subsidieverlening aan de bibliotheek schreef de gemeente in haar beschikking: *"Een deel van de aanvraag van € 4.000 verlenen wij niet door de inwerkingtreding van de Wet Stelsel Openbare Bibliotheekvoorziening per 1 januari 2015. Deze wet regelt de digitalisering van de openbare bibliotheek en zorgt voor structurele financiering daarvan door de Rijksoverheid. Als gevolg van deze wet is er een verlaging van het Gemeentefonds met als effect dat gemeenten minder middelen van het Rijk ontvangen voor bibliotheekwerk. Voor 2019 gaat het om een verlaging van € 8.000. In overleg tussen gemeente en Bibliotheek is besloten dat de verlaging niet volledig wordt doorbelast: 50% wordt door de Bibliotheek opgevangen en 50% wordt gecompenseerd door de gemeente."*
2. In de beschikking van de Voedselbank staat: *"Het bedrag dat nodig is voor het verstrekken van pakketten in Hilversum is fors. Het gaat om € 8.600 per week, en het is nog onduidelijk hoe lang deze situatie zal duren. Wij vragen daarom een inspanning van zowel uw Voedselbank als van Voedselbanken Nederland om bij te dragen in de kosten.*

   Gelet op de reserves van Voedselbanken Nederland, de bijdrage van het Rijk voor het Calamiteitenfonds, de enorme winsten die supermarkten momenteel maken, en de bereidwilligheid van particulieren om te helpen in deze crisis, denken wij dat het mogelijk is dat u de helft van het benodigde bedrag uit andere bronnen verkrijgt. De gemeente kan u daarbij ondersteunen door haar netwerk in te zetten om donaties te genereren. Laat het ons weten als u een bericht heeft om de doneer-knop op uw website onder de aandacht te brengen, dan helpen wij dat te verspreiden."

3. In de beschikking van Versa Welzijn wordt uiteindelijk een fors lagere subsidie verstrekt dan door hen is aangevraagd. In de beschikking staat daarover*: "Dit bedrag wijkt af van de aanvraag omdat het gevraagde hogere bedrag niet in de gemeentelijke begroting is opgenomen (artikel 6.1 subsidieregeling 2017). De activiteiten wijken eveneens deels af van*

uw aanvragen omdat we een andere inzet verwachten van uw organisatie. Dit staat beschreven in de bijgaande uitvoeringsovereenkomst."

Alhoewel er vooraf dus geen beperkingen in de kosten(soorten) bestaan, bekijkt de gemeente Hilversum de kosten wel kritisch en subsidieert het bepaalde kosten(soorten) niet. Dit gebeurt op basis van de weigeringsgronden uit de ASV. De gedeeltelijke afwijzing van Versa Welzijn is daarop de uitzondering. Alhoewel artikel 6.1 van de subsidieregeling 201716 een weigeringsgrond is, bleek uit het casusonderzoek en de interviews dat de gemeente niet meer wilde subsidiëren dan het bedrag dat voor Versa Welzijn was gereserveerd. Dit blijkt ook uit het feit dat kort na de beschikking alsnog meer subsidie is verstrekt voor een jongerenproject, zonder dat hier de programmabegroting voor aangepast diende te worden.

16 "De subsidie wordt geweigerd indien de hiervoor benodigde gelden niet in de gemeentebegroting zijn opgenomen, dan wel indien het subsidieplafond is bereikt dan wel zou worden overschreden."

6. Bevindingen ten aanzien van wettelijke verplichtingen

Dit hoofdstuk gaat in op de wettelijke verplichtingen ten aanzien van subsidies. Zijn de subsidies opgenomen in een eenduidig register, is het juridisch kader actueel en verlopen de processen rechtmatig?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

4. Is er een eenduidig register waarin alle verleende subsidies per jaar (en beleidsthema) zijn opgenomen?
5. Is het juridisch subsidiekader actueel en volledig?
6. Verlopen de processen van aanvraag, behandeling, beschikking en verantwoording rechtmatig?

Is er een eenduidig register waarin alle verleende subsidies zijn opgenomen?

De gemeente Hilversum publiceert op haar website geen subsidieregister waarin alle verstrekte subsidies per (kalender)jaar zijn opgenomen. Intern is er wel een Excellijst beschikbaar waarin alle verstrekte subsidies van bijvoorbeeld 2019 en 2020 zijn opgenomen. Dit document heeft echter geen formele status. De vraag is vervolgens of het een bewuste keuze is om het subsidieregister niet te publiceren, of dat de benodigde informatie niet volledig en/of beschikbaar is. In de managementletter 2020 zegt de accountant daarover:

'Tot 2020 werden er in uw zaaksysteem meerdere zaaktypes voor subsidies gebruikt. Dit bemoeilijkte het verkrijgen van één totaaloverzicht van alle toegekende subsidies en de actuele status daarvan. Uit de gesprekken die wij voerden hebben wij begrepen dat het zaaksysteem op dit aspect inmiddels opgeschoond is, en dat nu nog maar één zaaktype voor subsidies in gebruik is.'[17]

In de financiële jaarstukken over 2020[18] is voor het eerst een overzicht opgenomen van alle verstrekte subsidies.

Wat zegt de Awb?

De Awb verplicht gemeenten niet om een subsidieregister te publiceren waarin alle verstrekte subsidies zijn opgenomen. Echter, voor de grote Nederlandse gemeenten en de provincies is het inmiddels gebruikelijk om het subsidieregister wel jaarlijks op hun website te publiceren. Het komt ook steeds meer voor dat (kleinere) gemeenten dit doen. In sommige gevallen is dit op verzoek van de gemeenteraad. Een subsidieregister bevordert immers de transparantie en de democratische controle. In Hilversum heeft de raad niet specifiek om een dergelijk overzicht gevraagd. Daar staat tegenover dat op de website van de gemeente Hilversum de besluitvorming van een aantal subsidiedossiers inzichtelijk is. Dit geldt voor de subsidies van meer dan € 50.000 en/of politiek gevoelige dossiers.[19] Door middel van de collegevoorstellen, collegebesluiten en raadsinformatiebrieven is voor iedereen inzichtelijk aan welke partijen subsidie is verstrekt.

17 Bron: management letter 2020.

18 https://hilversum.pcportal.nl/assets/img/Jaarstukken_2020.pdf De lijst is opgenomen onder 4.2.6. "Overzicht verstrekte subsidies" (pagina 238 van de financiële jaarstukken)

19 Bevoegdhedenregister behorende bij Mandaatbesluit 2021

Is het juridisch subsidiekader actueel en volledig?

Het juridische kader heeft specifiek te maken met de rechtmatigheid. Daarbij is de vraag in hoeverre de gemeente de regels (die ze zelf heeft opgesteld) naleeft. Voor Hilversum geldt dat het juridische subsidiekader wel actueel is maar nog niet volledig. Anders gezegd: de regels die door de gemeente zijn opgesteld zijn actueel en sluiten aan bij de huidige praktijk, maar enkele wettelijke vereisten zijn nog niet overal op orde.

Verbetertraject subsidies

Het juridische subsidiekader is weliswaar nog niet volledig, maar dat is een momentopname. Er is een paar jaar geleden een verbetertraject ingezet dat zijn vruchten heeft afgeworpen voor het juridische kader:

- De algemene subsidieverordening (ASV) is in 2021 herzien. De oudere ASV uit 2011 is daarbij geactualiseerd en in één document samengevoegd met de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017. Daarnaast is in de nieuwe ASV de basis gelegd om meerjarig te subsidiëren. Bij de grotere aanvragers en accounthouders bestaat al langer de wens om meerjarige subsidies te verstrekken.
- Het Mandaat-, Volmacht- en Machtigingsbesluit is in september 2020 geactualiseerd. In de ASV krijgt het college de bevoegdheid om subsidies te verstrekken, nadere verplichtingen op te leggen en subsidieregelingen op te stellen. Het mandaatbesluit op subsidies sluit daar nu beter op aan. Er geldt een ambtelijk mandaat (afdelingsmanager) voor subsidies tot € 50.000, mits deze niet politiek gevoelig zijn. Bij subsidies hoger dan € 50.000 en/of politiek gevoelige aanvragen beslist het college.

Wettelijke grondslag

Als we het juridisch subsidiekader van de gemeente Hilversum beoordelen, nemen we de Awb als vertrekpunt. Artikel 4:23, eerste lid, Awb stelt dat een bestuursorgaan alleen een subsidie kan verstrekken op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten een subsidie wordt verstrekt. Er wordt in de Algemene subsidieverordening Hilversum 2021 weliswaar gesproken over verschillende soorten subsidies, maar of daaruit kan worden opgemaakt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, is voor discussie vatbaar.

De vraag is dus: zijn er naast de ASV nog andere (subsidie)regelingen nodig om te kunnen spreken van een wettelijke grondslag. De VNG zegt in de Q&A[20] van haar modelverordening daarover het volgende: *"De Model ASV 2013 geeft een raamregeling met bepalingen over procedures en delegatie van de raad aan het college, die op alle subsidies van de gemeente van toepassing zijn. Concrete activiteiten worden echter niet genoemd. Daardoor biedt de ASV op zichzelf geen voldoende grondslag voor het verstrekken van subsidies; artikel 4:23 eerste lid bepaalt immers dat het wettelijk voorschrift de activiteiten moet noemen waarvoor subsidie kan worden verstrekt."*

Dat de ASV ook in Hilversum primair als een raamregeling moet worden gezien, blijkt wel uit artikel 3, lid 3 van de Algemene subsidieverordening Hilversum 2021. Daarin staat: *"Het college is bevoegd nadere regelingen vast te stellen, waarin wordt bepaald welke activiteiten in aanmerking komen voor subsidie. Voor zover van toepassing wordt hierin tevens bepaald welke doelgroepen*

20 https://vng.nl/vragen-en-antwoorden?onderwerp%5B0%5D=380677&page=2

voor subsidie in aanmerking komen, aan de hand van welke criteria de subsidieaanvraag wordt beoordeeld en hoe de subsidie moet worden verantwoord."

Kortom: voor de eis van een wettelijke grondslag zijn ook in Hilversum nadere (subsidie)regels nodig, want:

- In de ASV worden alleen de procesmatige kaders gesteld. Er staat in de ASV niks over de activiteiten die subsidiabel zijn en wat het (beleids-)doel is van de subsidieverstrekking. Dat is logisch want dat is maatwerk en verschilt per beleidsterrein.
- De 'spelregels' die op de website staan, geven iets meer inzicht maar zijn niet formeel door het college vastgesteld en zijn niet volledig. Zo staat bijna nergens wat het doel is, welke activiteiten subsidiabel zijn en (in het geval van welzijn) waar de aanvraag op wordt beoordeeld.

Nadere subsidieregels

Voor de nadere subsidieregels kunnen potentiële aanvragers terecht op de website www.hilversum.nl/subsidies. Daar staat voor de verschillende beleidsterreinen een toelichting op de subsidiemogelijkheden. Formeel gezien is er geen sprake van een subsidieregeling omdat dit niet door het college is vastgesteld. De enige uitzondering daarop is de Peuteropvang en de Vroeg- en Voorschoolse Educatie (hierna: VVE). Daar staat een link naar de 'beleidsregels subsidie peuteropvang en VVE, Hilversum 2022'. Deze beleidsregels zijn door het college vastgesteld en uit het casusonderzoek blijkt dat dit ook vóór 2022 al het geval was. Voor de andere beleidsterreinen geldt dat er vooral een toelichting wordt gegeven op de spelregels bij het indienen van de aanvraag. Er bestaan daarbij onderlinge verschillen. Zo zijn voor de cultuursubsidies beoordelingscriteria gepubliceerd en wordt op de pagina 'programmasubsidie cultuur' een subsidiepercentage van 50% gehanteerd.

Subsidieregels zijn een aanvulling op de ASV en omvatten in de praktijk meer dan een omschrijving van de subsidiabele activiteiten. Subsidieregels omvatten zaken[21] als:

1. Een toelichting op het doel van de subsidieregeling en de activiteiten die daarbij subsidiabel zijn (of expliciet niet subsidiabel zijn).
2. De aanvraagprocedure en indieningstermijnen.
3. Het subsidieplafond en de wijze van verdeling: hoeveel subsidie is er beschikbaar en hoe wordt dat verdeeld?

21 Sommige informatie staat (versnipperd) wel op de website van de gemeente Hilversum maar dat heeft minder rechtswaarde dan wanneer dit in een formele subsidieregeling wordt opgenomen.

Subsidieplafonds
In de praktijk is bij subsidies sprake van 'schaarse middelen' omdat het beschikbare budget altijd is gemaximeerd. Het is belangrijk om de subsidieplafonds vast te leggen in een regeling, want *"zonder plafond moeten immers alle aanvragen die voldoen aan de inhoudelijke criteria worden toegewezen, ook al staat er geen geld meer voor op de begroting"*[22]. In Hilversum is echter geen sprake van vastgestelde subsidieplafonds.

Toch blijkt de gemeente soms subsidieaanvragen te weigeren met het argument dat er onvoldoende budget beschikbaar is. Daarvoor ontbreekt dus de wettelijke grondslag en dit is onrechtmatig. Het team juridische zaken, inkoop, en subsidies heeft het ontbreken van subsidieplafonds al gesignaleerd, maar dat heeft nog niet geleid tot aanpassingen.

Uit de interviews met de grote subsidieontvangers blijkt dat het ontbreken van een subsidieplafond niet als knelpunt wordt ervaren. De nadruk wordt gelegd op de samenwerkingsrelatie met de gemeente en nadat de subsidieaanvraag is ingediend, gaan alle betrokkenen ook met elkaar in gesprek. Het gaat dan ook om de vraag: 'wat kunnen we doen met het beschikbare subsidiebudget?' Dat is toch opvallend want om een gerichte subsidieaanvraag op te kunnen stellen, is het nodig om het beschikbare budget te weten. Opvallend is dat bij diezelfde grote subsidieontvangers in meerdere gevallen extra subsidies worden verstrekt voor meer of andere activiteiten. Het ontbreken van subsidieplafonds lijkt aan twee kanten voordelen op te leveren: de gemeente blijft flexibel in het bepalen van de subsidiehoogte en de organisaties houden de opties van extra subsidie open (door vrijval van budget binnen de gemeente).

Subsidiebeschikkingen culturele organisaties
Bij de subsidiebeschikkingen van het beleidsterrein cultuur vallen twee zaken op die de rechtmatigheid raken:

1. De subsidieaanvragen worden beoordeeld door de cultuurraad en zij brengt vervolgens een advies uit aan het college. In de beschikkingen die zijn bestudeerd, komt dat advies niet terug in het subsidiebesluit. Het advies van de cultuurraad wordt wel als bijlage meegestuurd, maar wat het college met deze adviezen heeft gedaan wordt niet gemotiveerd. Dat is relevant omdat uit de interviews blijkt dat de gesubsidieerde organisaties zich vaak niet kunnen vinden in de adviezen van de cultuurraad en/of vinden dat de cultuurraad verder gaat dan het beoordelen van de subsidieaanvraag. Het is om die reden belangrijk dat het college duidelijk toelicht welke rol het advies van de cultuurraad heeft bij het subsidiebesluit en/of hier specifieke voorwaarden uit voortkomen.
2. Een aantal culturele organisaties werkt met een convenant dat met de gemeente is afgesloten. Soms zijn deze convenanten verouderd en worden ze stilzwijgend verlengd, maar er wordt in de beschikkingen wel naar verwezen. De indruk ontstaat dat de convenanten zijn bedoeld om op de langere termijn afspraken te maken en doelen te bepalen. Aangezien er meerjarig gesubsidieerd kan worden, lijkt het logischer om dat met elkaar te verbinden. Het is niet helemaal duidelijk wat de juridische status is van de convenanten, maar aangezien er in de beschikking wel naar wordt verwezen, speelt het wel een rol bij het subsidiebesluit.

22 https://vng.nl/vragen-en-antwoorden?onderwerp%5B0%5D=380677&page=2

Verlopen de processen (aanvraag, behandeling, beschikking en verantwoording) rechtmatig?

Zoals hierboven al benoemd, hebben de meeste en grootste veranderingen te maken met de verbetering van de (interne) processen. Dit hangt samen met de ontwikkeling van het team juridische zaken, inkoop, en subsidies. Vanuit de interne auditfunctie zijn er in het verleden kwetsbaarheden blootgelegd. Die hadden vooral betrekking op de administratieve kant: op de volledigheid en tijdigheid van subsidiedossiers. De vaststelling werd soms te laat verstuurd en het subsidiedossier was ook niet altijd compleet. In de meeste gevallen waren de stukken wel beschikbaar, maar niet opgeslagen in het dossier. Inmiddels is een nieuw zaaksysteem ingericht dat direct bijdraagt aan de verbetering. In de interviews geven accounthouders ook duidelijk aan dat er een verbetering heeft plaatsgevonden in de subsidieprocessen: het is meer gedigitaliseerd, gebruiksvriendelijker en brengt minder administratieve lasten met zich mee. Dit geldt nog niet voor de oudere dossiers uit bijvoorbeeld 2019 en 2020. Tijdens het onderzoek bleek dat het voor de 'oudere' dossiers niet altijd eenvoudig was om in korte tijd de dossiers te verzamelen. De reden daarvan was dat een beperkt aantal mensen binnen de gemeente toegang had tot het oudere zaaksysteem. Er is niet onderzocht of dit met nieuwere dossiers is verbeterd.

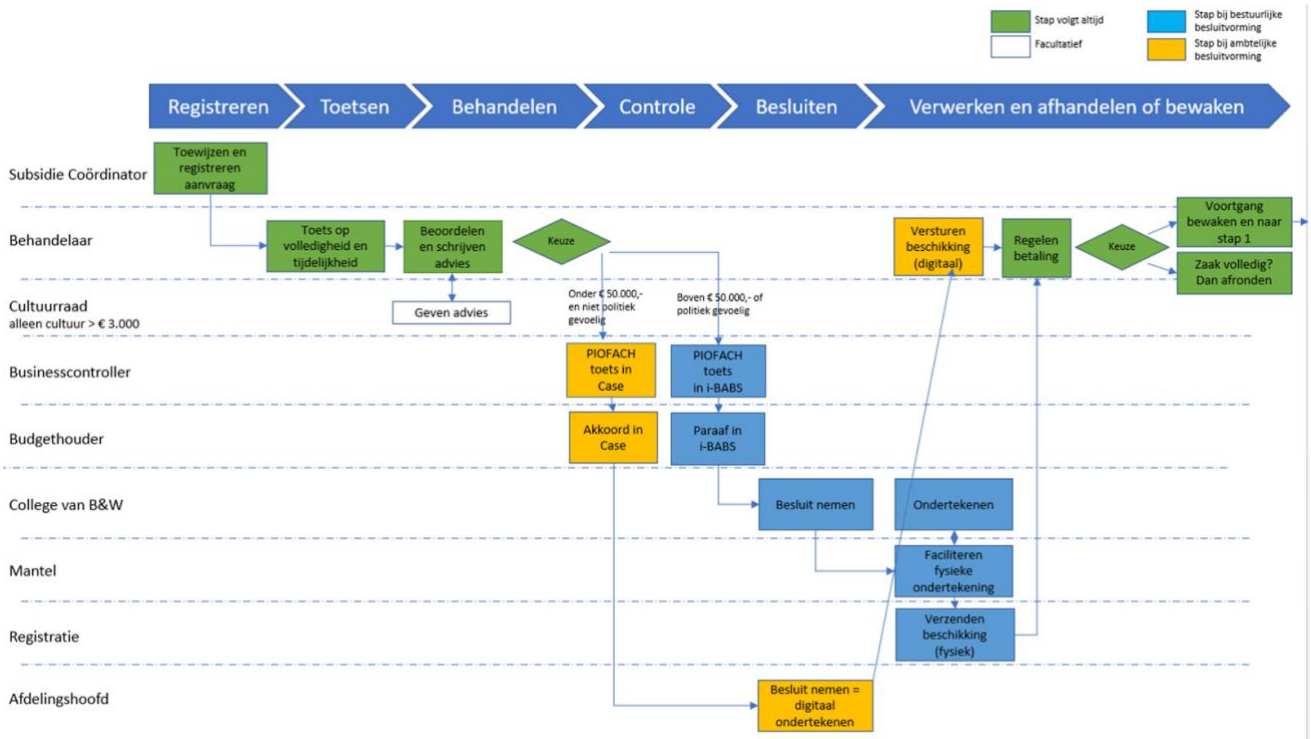
Er is nog een praktische reden waarom duidelijke processen en volledige, toegankelijke dossiers belangrijk zijn. Uit de interviews met zowel ambtenaren als gesubsidieerde organisaties kwam het personeelsverloop regelmatig ter sprake. Er is veel personeelsverloop binnen de gemeente Hilversum wat effect heeft op de aanwezige kennis en ervaring met individuele subsidiedossiers. Om die schade beperkt te houden, is het essentieel dat zoveel mogelijk informatie goed beschikbaar is in subsidiedossiers.

Het team juridische zaken, inkoop, en subsidies

Sinds 2020 bestaat er een team Juridische zaken, Inkoop en subsidies (JIS). De subsidiecoördinator is daarbij overgegaan van de afdeling Beleid en Ontwikkeling (BO) naar de afdeling Interne Advisering (IA). Dit was op aanbeveling van de accountant om zo de onafhankelijkheid van het subsidieproces verder te borgen. Het team juridische zaken, inkoop, en subsidies faciliteert het juiste verloop van het subsidieproces. Zij hebben ook de instrumenten om een goede afweging tussen inkoop en subsidies te kunnen maken. De subsidiecoördinator heeft als hoofdtaak om te zorgen dat het subsidieverleningsproces goed verloopt. Dit omvat onder andere het maken en bewaken van subsidieprocessen, het opstellen van de werkinstructies, het ontwikkelen van sjablonen, maar ook het fungeren als vraagbaak voor alle medewerkers. De subsidiecoördinator schrijft daarnaast het subsidiebeleid, de subsidieverordeningen, mandatering, de nadere beleidsregels en voert aan de hand van subsidiedossiers ook periodieke kwaliteitscontroles uit.

De subsidiecoördinator is geen onderdeel van het primaire proces en stelt zelf geen subsidiebeschikkingen op. De behandelend ambtenaar doorloopt alle stappen van het subsidieproces en heeft daarover de regie. De businesscontroller en de subsidiecoördinator kunnen gevraagd worden om mee te lezen of te adviseren, maar dat is niet verplicht.

Bij het raadsvoorstel van de ASV is het subsidieproces schematisch weergegeven middels figuur 1. Het laat zien dat er duidelijk overzicht is, het subsidieproces is gestandaardiseerd en zoveel als mogelijk vereenvoudigd.



Figuur 1

Inhoudelijke beoordeling

Bij de inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvragen lijkt er een verschil te zijn tussen de grote en kleine aanvragen. Bij de kleinere subsidies zijn de activiteiten en doelen wat concreter in de beschikking omschreven. In de beschikking van SchuldHulpMaatje worden bijvoorbeeld concreet de activiteiten, doelen en aantallen beschreven. Daardoor is het ook eenvoudiger om de inhoudelijke beoordeling te volgen.

Voor de grotere organisaties blijkt dat minder uit de subsidiedocumenten, zoals een aanvraag of verleningsbeschikking. In de bijbehorende collegevoorstellen en raadsinformatiebrieven wordt echter heel duidelijk de link gelegd met beleidsdoelen, de relevante beleidskaders en de overwegingen om de subsidie te verstrekken. Daarnaast blijkt uit ambtelijke en bestuurlijke overleggen dat er intensief wordt gesproken over de inhoud. De interviews bevestigen dit beeld. Dat betekent vooral dat bij de grote organisaties er doorlopend wordt geëvalueerd, beoordeeld en overlegd.

Bij de beoordeling van de vaststellingsverzoeken[23] geldt min of meer hetzelfde. Tijdens de interviews is meerdere malen benoemd dat een vaststelling voorspelbaar moet zijn. De eindbeoordeling begint in veel gevallen al bij de tussentijdse (kwartaal-)rapportages en voortgangsgesprekken. Voor de organisaties binnen het beleidsterrein cultuur en media wordt bij de vaststelling aanvullend gebruikgemaakt van het ‘formulier eindbeoordeling vaststelling’. Hierin wordt het verzoek tot vaststelling inhoudelijk getoetst.

23 Na afloop dient een aanvrager een verzoek tot vaststelling in. Bij een vaststellingsverzoek vraagt de aanvrager formeel aan de gemeente om de beschikte subsidie definitief vast te stellen. Daarvoor levert het informatie aan waaruit blijkt dat de activiteiten zijn uitgevoerd en de kosten zijn gemaakt en betaald. Als de gemeente dit heeft beoordeeld, stelt zij de subsidie definitief vast.

Er wordt daarbij gekeken naar:

1. De rechtmatigheid;
2. Doeltreffendheid van de activiteiten (begroting versus realisatie);
3. De financiële positie;
4. Reserves en voorzieningen;
5. Overige aandachtspunten.

(Beoordelings)termijnen

Uit het casusonderzoek blijkt dat de beoordelingstermijnen niet altijd worden gehaald. Soms wordt de termijn vanuit de gemeente formeel opgeschort, maar zelfs in tweede instantie wordt de termijn dan niet altijd gehaald. Dat komt vaker voor bij de subsidieverlening dan bij de subsidievaststelling. Het komt ook vaker voor bij de organisaties die behoren tot de basisinfrastructuur. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat een subsidieaanvraag, na indiening op uiterlijk 1 juli, uitgebreid ambtelijk wordt besproken en eventueel bijgesteld. Vervolgens wordt er een bestuurlijk overleg gepland om de subsidie met de wethouder te bespreken. Dit proces kost tijd en start waarschijnlijk pas effectief na de zomervakantieperiode.

In de praktijk lijkt dit niet te resulteren in veel onrust, maar wel tot irritatie. Doordat de gemeente en gesubsidieerde organisaties tijdens de beoordelingstermijn in gesprek blijven, gaan de organisaties ervan uit dat ze de subsidie toegekend krijgen. Ze geven in de interviews aan erop te vertrouwen dat het elke keer weer goed komt, maar benadrukken dat ze niet in december meer kunnen anticiperen op grote veranderingen in januari.

De beoordelingstermijn roept wel de vraag op waarom subsidieaanvragen al op 1 juli moeten worden ingediend. Die deadline levert een aantal moeilijkheden op:

1. Allereerst de wettelijke beoordelingstermijn die geldt voor de gemeente. Het blijkt dat deze vaak niet of op het laatste moment wordt gehaald.
2. De organisaties moeten op 1 april hun verantwoording over het jaar daarvoor indienen. Deze twee deadlines zitten relatief kort op elkaar.
3. Voor veel organisaties is het een uitdaging om op 1 juli al de plannen voor het jaar daarop gereed te hebben.

7. Bevindingen ten aanzien van beleid

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het beleid is vormgegeven, wat de gemeente beoogt met haar subsidiebeleid en in hoeverre de gemeente stuurt op effectiviteit en de beoogde maatschappelijke effecten.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

7. Hoe ziet het subsidiebeleid van de gemeente Hilversum eruit?
8. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het vaststellen van de regels voor het verstrekken van subsidie?
9. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het evalueren van de verstrekte subsidies en behaalde resultaten?
10. Welke maatschappelijke effecten zijn bereikt? Komen deze overeen met de beoogde maatschappelijke effecten? Zijn deze effecten te kwantificeren?

Hoe ziet het subsidiebeleid van de gemeente Hilversum eruit?

De gemeente Hilversum heeft geen apart beleidsdocument waarin specifieke subsidiekeuzes worden uitgewerkt. Dat is ook niet (wettelijk) verplicht, maar het kan wel helpen om de impliciete keuzes die aan subsidieverlening ten grondslag liggen, expliciet te maken. Het subsidiebeleid wordt hier om die reden beschreven aan de hand van het casusonderzoek, de toelichtingen in de raadsvoorstellen en evaluaties van bijvoorbeeld de subsidiekamer en cultuurraad.

Kenmerken Hilversumse subsidiebeleid

1. In de herzien ASV is een aantal bewuste keuzes gemaakt die het subsidiebeleid van de gemeente kenmerken:
    a) Het **college is bevoegd** om nadere regels en subsidieplafonds in te stellen. De kaders die daarbij gelden zijn gebaseerd op de beleidsdocumenten (inhoudelijk) en de programmabegroting (financieel). De raad benadrukt daarmee zijn kaderstellende rol en laat de inhoud over aan het college. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar er zijn ook gemeenten[24] waarbij de raad zelf wil besluiten over de subsidieregelingen en subsidieplafonds.
    b) Er is een duidelijk onderscheid gemaakt tussen **basissubsidies en programmasubsidies**. Omdat het geen gangbare indeling is maar een Hilversumse keuze, is het een belangrijk kenmerk van het Hilversumse subsidiebeleid.
    c) Het is mogelijk om **meerjarige subsidies** te verstrekken[25]. Opvallend is daarbij dat uit de interviews blijkt dat dit pas wordt gedaan sinds de invoering van de herziene ASV. In de oude ASV waren hiervoor geen beperkingen opgenomen, maar feitelijk werden alle subsidies eenjarig verstrekt. Het feit dat meerjarig subsidiëren expliciet in het raadsvoorstel wordt benoemd, geeft aan dat de gemeente er mee bezig is.

24 De gemeente Enschede is een voorbeeld van een grote gemeente waar de raad de bevoegdheid voor het opstellen van subsidieregels en -plafonds niet bij het college neerlegt.

25 Uit het onderzoek zijn geen voorbeelden naar voren gekomen waarin meerjarig is gesubsidieerd. Op basis van het ambtelijk wederhoor is gebleken dat er heel incidenteel wél meerjarige subsidies worden verstrekt. Dit is niet het geval voor de organisaties die zijn gesproken. Ook is niet onderzocht en vastgesteld voor welke subsidies dit wel is toegepast en wanneer.

2. De subsidies binnen het beleidsterrein cultuur en media worden ook door twee zaken gekenmerkt:
    a) Allereerst de aandacht voor **wederkerigheid**: “De gemeente vindt het belangrijk dat ontvangers van subsidie een maatschappelijke tegenprestatie leveren. Die tegenprestatie moet betrekking hebben op iets anders dan de eigen waarde (artistiek en zakelijk) van de organisatie. Een aanvraag kan scoren met de culturele, economische, sociale en/of fysieke meerwaarde die zij voor Hilversum heeft.”[26] De wederkerigheid speelt dus in eerste instantie een rol bij de beoordeling van de aanvraag. Maar dat het niet helemaal vrijblijvend is, blijkt wel uit de verleningsbeschikking van Stichting Sportclub Gehandicapten Gooi- en Eemland. In die beschikking staat: *“Voor wat betreft de wederkerigheid verwachten wij van u dat u streeft naar integratie tussen mensen met en zonder handicap en zelfredzaamheid van mensen met een handicap.”*
    b) Bij de programmasubsidies wordt een **cofinanciering** vereist van minimaal 50%. Vaak wordt dit gezien als een besparing, maar je zou de subsidie ook kunnen zien als een middel met een aanzuigende werking: het zorgt ervoor dat andere financieringsmiddelen worden ingezet die bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen.
3. De **beschikkingen zijn bondig en overzichtelijk**. Als de inhoudelijke activiteiten/doelen niet SMART in de beschikking kunnen worden opgenomen, dan wordt er verwezen naar bijlagen of in het geval van Versa Welzijn wordt dit in een uitvoeringsovereenkomst uitgewerkt. Kortgezegd worden beschikkingen niet tot in detail uitgewerkt (‘dichtgetimmerd’). De keerzijde daarvan is dat het voor buitenstaanders (of nieuwe beleidsmedewerkers) niet in één oogopslag duidelijk wordt waar de subsidie voor is bedoeld. Uit de interviews bleek echter ook dat deze werkwijze ruimte biedt om tijdens de uitvoeringsfase nog bij te sturen.
4. Uit het casusonderzoek en de interviews blijkt dat er actief wordt ingezet op een doorlopende **samenwerkingsrelatie** met de subsidieontvangers. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de voortgangsgesprekken en de bestuurlijke overleggen die de subsidieverlening ondersteunen. Dat gaat verder dan een verplichting in de subsidiebeschikking: het is een gezamenlijke opdracht. Vooral bij de grotere subsidieorganisaties wordt gestuurd op de samenwerking. Waar de raad kaders stelt die het college verder kan invullen, stelt het college op haar beurt weer kaders waaraan de subsidieorganisaties in de praktijk invulling kunnen geven. Een concreet voorbeeld zijn de convenanten die bij de culturele instellingen van toepassing zijn. Alhoewel de convenanten niet allemaal actueel zijn en de formele status niet helemaal duidelijk is (in relatie tot het subsidieproces), blijkt hieruit wel de inzet op samenwerking.

Draagvlak door cultuurraad en subsidiekamers

Naast het bovenstaande valt op dat er door de gemeente Hilversum actief wordt/werd ingezet op het betrekken van inwoners en het beleidsveld. De subsidiekamers (die inmiddels niet meer bestaan) en de cultuurraad zijn concrete voorbeelden, maar het gebeurt ook minder zichtbaar als onderdeel van de subsidiabele activiteiten. Zo is bij Versa Welzijn onderzocht hoe de inwoners bij de reflectiegesprekken konden worden betrokken. Het streven van de gemeente Hilversum om rond subsidies te zoeken naar meer externe verantwoording, het creëren van draagvlak en het ophalen van input bij inwoners is prijzenswaardig, maar in de praktijk blijkt die opzet moeilijk te

26 Uit aanvraagformulier programmasubsidies cultuur en media.

operationaliseren.

Het vereist bijvoorbeeld hele heldere verwachtingen en een scherpe rolverdeling. Dat blijkt ook uit de evaluatie van de subsidiekamers die per 1 mei 2020 zijn opgeheven. Uit de conclusies van de evaluatie bleek dat het voortzetten van de subsidiekamers niet zinvol was. Inwoners gingen in de praktijk ook toetsen op de juridische aspecten en het van buiten naar binnen halen gebeurde eigenlijk niet. Het werd in de praktijk een dubbeling van de gemeentelijke beoordeling.

In het raadsvoorstel ASV 2021 wordt die conclusie ook gedeeld en aangegeven dat de burgerparticipatie wordt verschoven van het subsidieproces naar de totstandkoming van beleid: *"Met de afschaffing van de subsidiekamers per mei 2020 is ook de directe betrokkenheid van burgers bij subsidieverstrekking verdwenen. De subsidiekamers bleken in hun opzet niet efficiënt en effectief te zijn. Wij hebben u daarover geïnformeerd middels een raadsinformatiebrief in maart 2020 (Raadsinformatiebrief evaluatie subsidiekamers en cultuurraad). Momenteel wordt consultatie bij burgers en/of organisaties georganiseerd bij de totstandkoming van nieuw beleid. Dat levert meer op en daarbij is toetsing vooraf ook effectiever en draagt het bij aan een groter draagvlak voor nieuw beleid."*[27]

Cultuurraad

De cultuurraad kan het kortste worden samengevat als een adviesorgaan van het college. Het is een zelfstandige stichting die bestaat uit cultuurprofessionals. De cultuurraad levert inhoudelijke expertise bij de beoordeling van subsidieaanvragen en kan het college gevraagd en ongevraagd van (cultuur)advies voorzien. De cultuurraad kan ook worden gezien als één van de pogingen van de gemeente om (culturele) partijen bij het subsidieproces te betrekken. Het grote verschil met bijvoorbeeld een subsidiekamer is dat de cultuurraad een formele status heeft (met eigen statuten), wordt gevormd door professionals uit het werkveld en er een duidelijke afbakening is van taken en rollen.

De cultuurraad kan gevraagd en ongevraagd advies geven op subsidieaanvragen. In de praktijk is het soms lastig om onderscheid te maken tussen basis- en programmasubsidies. De cultuurraad hoeft bijvoorbeeld geen advies te geven over de basissubsidie, maar in de praktijk wordt dat niet gesplitst. Alle subsidies op het gebied van cultuur worden voor advies en/of kennisneming voorgelegd aan de cultuurraad.

Alhoewel de adviezen als kwalitatief goed worden ervaren, kijkt de cultuurraad ook verder dan de subsidieaanvraag alleen. De cultuurraad is heel betrokken bij het cultuurveld en het is moeilijk om hun rol te beperken tot het uitsluitend beoordelen van subsidieaanvragen. Zij zijn ook aan de voorkant van het beleidsproces betrokken door de inbreng van hun kennis en netwerk. De cultuurraad kiest bijvoorbeeld zelf haar voorzitter, maar er zijn ook gesprekken met de beleidsmedewerker, het cultuurveld en de wethouder.

27 Bron: raadsvoorstel ASV 2021.

Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het vaststellen van de regels voor verstrekking?

Op basis van het casusonderzoek en de interviews kan geconcludeerd dat men streeft om de subsidie zo effectief mogelijk in te zetten. Betrokkenen realiseren zich dat het gaat om publiek geld en een maatschappelijke opgave. Tegelijkertijd is het voor buitenstaanders complex om dat proces van beleid naar subsidiabele activiteiten te volgen. De effectiviteit is dus niet zichtbaar (en meetbaar). Dit heeft met name te maken met het volgende:

1. Er is geen eenduidig format voor subsidieregels. Eerder is al geconstateerd dat de regels niet als subsidieregeling zijn vastgesteld door het college en dus beperkte juridische status hebben. Maar ook de 'spelregels' die wél op de website www.hilversum.nl/subsidies staan, verschillen per beleidsterrein. Zo is er bij cultuur een lijst met kwaliteitscriteria opgesteld en is voor de welzijnssubsidie alleen een aanvraagformulier beschikbaar. Voor de VVE is wel een subsidieregeling beschikbaar, maar daarin staan geen concrete subsidiedoelen vermeld[28].
2. Er wordt nagenoeg geen onderscheid gemaakt tussen basissubsidies en programmasubsidies. Wat is bijvoorbeeld de basisinfrastructuur? Welke verwachtingen horen daarbij en welke effecten kun je in dat geval van subsidieverlening verwachten?
3. In de beschikbare subsidiedocumenten is vaak sprake van verschillende abstractieniveaus. Zo zetten de grotere subsidieorganisaties in op concrete, meetbare resultaten en een toelichting op de uitgevoerde activiteiten. De gemeente zet op haar beurt een link naar de beleidsplannen op de website www.hilversum.nl/subsidies. Maar dat is vrij abstract waardoor het moeilijk is om de aansluiting te maken.

Bijdrage aan beleid niet op voorhand duidelijk

Het bovenstaande leek in de interviews bevestigd te worden wanneer het ging over een beoordelingskader. Aanvragen worden wel op volledigheid en tijdigheid getoetst, maar het is niet zo dat er direct door een ambtenaar getoetst kan worden op bijvoorbeeld de bijdrage die de subsidieaanvraag levert aan de beleidsdoelen. Dat heeft ook te maken met de manier waarop subsidieontvangers hun aanvraag indienen. Zij dienen hun reguliere jaarplannen in en schrijven dat niet toe naar een subsidieregeling. Dat verklaart mogelijk ook waarom de doorlooptijd van de beoordeling ook zo veel tijd in beslag neemt. Er komt een proces op gang waarbij beide partijen tot elkaar moeten komen: sluiten de plannen op elkaar aan? Waar kunnen we nog bijsturen? Is dit wat we vooraf hadden verwacht? Het lijkt alsof het beoordelingskader gaandeweg, nadat de subsidieaanvraag is ingediend, gezamenlijk wordt uitgewerkt.

Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het evalueren van de subsidies en resultaten?

In de Awb staat (Artikel 4:24 Awb) dat tenminste één keer in de vijf jaar een verslag moet worden gepubliceerd over de doeltreffendheid en effectiviteit van subsidieregelingen. De achterliggende gedachte hierbij is de beheersing van overheidsuitgaven. Immers, als de verstrekte subsidie niet doelmatig is of het oorspronkelijke doel van de subsidieregeling is bereikt, dan kan de subsidieregeling worden gewijzigd of ingetrokken. In de praktijk zijn er maar weinig gemeenten die

28 Dit kan worden verklaard doordat de VVE-subsidie in eerste instantie is bedoeld voor het subsidiëren van een VVE-aanbod voor kleuters. De subsidie wordt voor afgebakende activiteiten verstrekt (aantal dagdelen opvang verzorgen). Het is niet zo dat aanvragers op een hele andere manier invulling kunnen geven aan de VVE.

een dergelijke evaluatie uitvoeren. Er zijn ook geen consequenties verbonden aan het niet naleven ervan. Toch zegt het iets over het belang dat gehecht moet worden aan duidelijk geformuleerde (beleids-)doelen in de subsidieregeling.

De Algemene Rekenkamer benadrukt dit uitgangspunt in haar publicatie 'Handreiking effectevaluaties van subsidies'29 op de volgende manier: *"Om het effect van een subsidie te kunnen meten, is het in de eerste plaats nodig dat de doelen van de subsidie zijn geformuleerd in specifieke en meetbare termen. Als er geen specifieke, meetbare doelen zijn, wordt het lastig om in een evaluatie uitspraken te doen over de effectiviteit van de subsidie. Je weet dan immers niet welke effecten er bereikt hadden moeten worden. De uiterste consequentie in zo'n situatie is dat de evaluator achteraf geen uitspraak doet over de effectiviteit".*

Voor Hilversum geldt dat er nagenoeg niet gewerkt wordt met geformaliseerde subsidieregels en wanneer dat wel gebeurt, dan staan daar geen specifieke en meetbare doelstellingen in. Het is dus zeer complex om de subsidieregels te evalueren, en al helemaal om bij te sturen op effectiviteit.

Wil dat zeggen dat de subsidie niet effectief wordt besteed? Nee, zeker niet. Maar als er al sprake is van effectief bestede middelen, dan komt dat in beperkte mate door de vertaling van (beleids)doelen naar subsidieverstrekkingen.

Welke maatschappelijke effecten zijn bereikt? Komen deze overeen met de beoogde maatschappelijke effecten? Zijn deze effecten te kwantificeren?

Op basis van het bovenstaande lijkt er een bepaalde trend waarneembaar in het subsidiebeleid van de gemeente Hilversum. In de ASV wordt nog een aantal concrete keuzes (basis- en programmasubsidie bijvoorbeeld) gemaakt, maar hoe dichter het proces een subsidiebeschikking nadert, hoe meer vrijheden er ontstaan. Tegelijkertijd rapporteren de subsidieontvangers op uitvoeringsniveau steeds concreter. In de jaarverslagen van Versa Welzijn, de Bibliotheek Hilversum, het Museum Hilversum en de Stichting Hilversum Marketing staan duidelijke overzichten met indicatoren en omschrijvingen van de uitgevoerde activiteiten. Het is op basis van die plannen goed mogelijk om een beeld te krijgen van de resultaten en uitgevoerde activiteiten.

Het probleem is dat in Hilversum de verbinding tussen het beleid en de behaalde resultaten ontbreekt. Idealiter is het beleid het vertrekpunt en zijn de resultaten het gevolg van de keuzes en uitwerkingen die op basis van het beleid zijn gemaakt. Die lijn is op dit moment niet zichtbaar. Het is daardoor ook niet te meten of de gewenste maatschappelijke effecten zijn bereikt.

Tot slot. De nadruk op doelen en effectiviteit moet niet worden verward met 'dichtgetimmerde' beschikkingen of het verwijderen van uitvoeringsvrijheid bij de subsidieontvangers. Het is niets van dat. Het gaat erom dat je eerst moet richten voordat je überhaupt kunt missen. En vervolgens weer bij kunt sturen.

29 https://www.kcbr.nl/sites/default/files/Handreiking_effectevaluaties_subsidies_incl_omslag1.pdf

8. Bevindingen ten aanzien van subsidieverstrekkingen (casusonderzoek)

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van het subsidiebeleid. Hiervoor zijn tien casussen bestudeerd. Deze tien casussen zijn een verdieping op de praktijk bij de gemeente Hilversum. Aan de hand van een casus is getoetst in hoeverre de subsidieregels worden toegepast, of er afspraken zijn gemaakt over doelen, prestaties, effecten en verantwoording, maar ook of het subsidiebedrag correct is besteed. Er is informatie verzameld bij deze gesubsidieerde verenigingen en instellingen als ook bij de betrokken medewerkers van de gemeente. Een uitgebreide beschrijving hiervan is opgenomen als bijlage 2.

De volgende casussen zijn bestudeerd:

- Versa Welzijn (2020)
- Stichting Hilversum Marketing (2020)
- Museum Hilversum (2019)
- Bibliotheek Hilversum en Volksuniversiteit (2019)
- Voedselbank Gooi en Omstreken (2020)
- Stichting SchuldHulpMaatje Hilversum e.o. (2020)
- Stichting Bink Peuterspeelzalen (2020)
- Stichting Botanische Tuin dr. Costerus (2020)
- Stichting Sportclub Gehandicapten Gooi- en Eemland (2020)
- Stichting Bachkoor Holland (2019)

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

11. In hoeverre heeft de gemeente zicht op de financiële positie van subsidieontvangers en in welke mate speelt dit mee bij het verstrekken van subsidie?
12. Stuurt de gemeente op het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen bij het al dan niet verlenen van subsidies?
13. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het vaststellen van de subsidies?
14. Zijn de beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties, die met de subsidies beoogd worden, vooraf zo concreet en meetbaar mogelijk geformuleerd en kenbaar gemaakt aan de ontvanger van de subsidie?
15. Zijn de effecten van de activiteiten van de ontvanger van de subsidie ten aanzien van de gevraagde beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties zichtbaar, waardoor deze effecten geëvalueerd kunnen worden?

In hoeverre heeft de gemeente zicht op de financiële positie van subsidieontvangers en in welke mate speelt dit mee bij het verstrekken van subsidie?

De onderzochte subsidies zijn verspreid over diverse beleidsterreinen (sport, jeugd en onderwijs, cultuur, economie en media, zorg en welzijn, groen en duurzaamheid) waarvoor verschillende beleidsnota's zijn vastgesteld. In de onderzochte casussen valt (op twee subsidies na) uit de subsidiebeschikking goed op te maken welke activiteiten gesubsidieerd worden en voor welk bedrag. Per subsidie is opgenomen welke voorwaarden van toepassing zijn en wat de hoogte van de subsidie is. Uit interviews komt naar voren dat de gemeente zicht heeft op de financiële positie van de subsidieontvanger.

Ook weet de gemeente hoe de subsidie zich verhoudt tot de totale begroting van de ontvangende partij. Zo zijn er partijen die nagenoeg al hun financiën halen uit de subsidie, zoals de Bibliotheek en het Museum Hilversum, maar er zijn ook partijen, zoals Stichting Sportclub Gehandicapte Gooi- en Eemland, die via andere fondsen inkomsten verwerven en waarvan de subsidie van de gemeente Hilversum maar een klein deel van de exploitatiebegroting is. Uit het dossieronderzoek komt eveneens naar voren dat de gemeente de subsidieontvanger soms attendeert op andere fondsen en subsidies, dit is echter nog geen gemeengoed. Opvallend is dat partijen die voor een groot deel afhankelijk zijn van de gemeente hier zelf ook mee bezig zijn. Een stimulerende rol van de gemeente zou daarbij op prijs worden gesteld, bemerken die partijen.

Uit de interviews en de dossiers blijkt dat de accounthouders waar nodig advies inwinnen bij het team juridische zaken, inkoop, en subsidies. De subsidiecoördinator heeft in het begeleiden van het proces dan ook een belangrijke adviesfunctie, samen met de jurist en de businesscontroller. In de nieuwe ASV van 2021 ligt er tot een bedrag van € 50.000 ambtelijk een mandaat. Daarnaast wordt ook gekeken naar de politieke gevoeligheid van de dossiers. De bestuursadviseur speelt daarbij ook een rol. Boven de € 50.000 (en bij politiek gevoelige dossiers) gaat de aanvraag langs het college.

Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het al dan niet verlenen van de subsidies?

Bij het aanvragen van subsidie is het voor aanvragers niet altijd duidelijk welke beleidsdoelen de gemeente met het verstrekken van de subsidie nastreeft. De houding van de gemeente is daarbij passief. De link naar de beleidsplannen staat op de website en de ontvangende partij stelt op basis daarvan een subsidieaanvraag op (vaak met jaarplan). Deze aanvraag is de basis voor verdere beoordeling. In de begroting wordt daarbij rekening gehouden met een bepaald bedrag (dat jaarlijks wordt aangevraagd). De aanvragers moeten een formulier invullen, waarin alle criteria zijn opgenomen waaraan voldaan moet worden door de aanvrager. In het zaaksysteem staan de criteria die op het moment van invullen automatisch worden ingevuld. In sommige gevallen vindt er rondom een aanvraag nog een gesprek plaats tussen gemeente en aanvrager om onduidelijkheden op te helderen. De subsidies op het gebied van cultuur vormen daarop een positieve uitzondering. Daar wordt gewerkt met een set van subsidiecriteria[30] op basis waarvan de aanvragen worden beoordeeld. De cultuurraad gebruikt dit in haar beoordeling van de aanvragen (zie ook hoofdstuk 6).

Administratieve last rondom aanvraag en verlenen

Tijdens de behandeling van de nieuwe ASV in de commissievergadering van 3 februari 2021 is de informatievoorziening op de website over subsidies besproken. De wethouder heeft toegezegd om deze te verbeteren[31]. Daarna is alle informatie over subsidies geactualiseerd en samengebracht op een centrale plek: www.hilversum.nl/subsidies. Hier is algemene informatie over het subsidiebeleid te vinden en een overzicht van de verschillende subsidiemogelijkheden. Hiermee moet het voor aanvragers duidelijker worden welke informatie nodig is voor een subsidieaanvraag en welke voorwaarden daarbij horen. De contactgegevens van de subsidiecoördinator staan ook op de website vermeld.

30 https://www.hilversum.nl/Home/Inwoner/Algemeen/Subsidie/Subsidies_voor_ondernemers_scholen_en_instellingen/Subsidie_cultuur_aanvragen_of_verantwoorden/Programmasubsidie_Cultuur_aanvragen/Subsidiecriteria_Kunst_en_Cultuur_Hilversum_2016_2020

31 T21-11

Uit interviews met subsidieontvangers blijkt dat zij het proces van aanvragen als vrij eenvoudig ervaren, maar dat het tegelijkertijd voor velen ook voelt als een 'papieren exercitie'. In interviews is door zowel accounthouders als subsidieontvangers meermaals aangegeven dat zij graag zouden werken met meerjarensubsidies waarmee de administratieve last beperkt blijft.

Op dit moment worden er voor de onderzochte organisaties geen meerjarige subsidies verstrekt. Wel worden er met sommige instellingen convenanten gesloten waarin meerjarige afspraken en intenties worden opgenomen. Binnen de huidige verordening (2021) is het aangaan van een meerjarige subsidie wel mogelijk; het past dan ook goed bij het idee van basissubsidies, zoals de Bibliotheek, Versa Welzijn en Stichting Hilversum Marketing. Dat betekent dat er dus geen juridische belemmeringen bestaan om van deze vorm gebruik te maken. Uit de evaluatie van de cultuurraad kwam als één van de aanbevelingen naar voren om te gaan werken met meerjarige subsidies.

Het ieder jaar opnieuw moeten indienen van een subsidieaanvraag, terwijl beide partijen een langdurige relatie met elkaar zijn aangegaan (zoals bij Versa Welzijn of de Bibliotheek), is niet erg efficiënt en biedt ook weinig comfort voor de subsidieontvanger als het gaat om investeren op de langere termijn. Versa heeft bijvoorbeeld een bepaalde formatie en als de gemeente toewerkt naar meer opbouwwerkers in de wijk, dan vereist dit een personeelsbeleid waar aandacht moet zijn voor werving van die functies. Dit is niet mogelijk als er pas in december van dat jaar een beschikking komt. Met andere woorden: wanneer de gemeente steeds voor een jaar een subsidie verstrekt, blijft hiermee de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie in stand in plaats van partnerschap. Er zijn overigens ook partijen, zoals Bink Peuterspeelzalen en Versa Welzijn, die de afgelopen jaren hun cyclus hebben afgestemd op de gemeente, waardoor zij nu al werken aan de subsidieaanvraag voor 2023. Zij zien het subsidieproces ook als een co-creatie en een integraal onderdeel van de samenwerking met de gemeente.

Evaluaties
Zoals eerder besproken in hoofdstuk 6, voert de gemeente regelmatig gesprekken met de grote subsidieontvangers: de accounthoudersgesprekken. Een evaluatiegesprek is echter nog geen vast onderdeel in het subsidieproces. Of dit wel of niet gebeurt, is in de praktijk vaak afhankelijk van individuen en de beschikbare tijd. Het valt uit de onderzochte casussen niet op te maken in hoeverre de beschikkingen middels de jaarrekeningen ook geëvalueerd worden op basis van doelmatigheid. Wel komt uit de interviews naar voren dat de uitkomsten van de gesprekken met de subsidieontvangers worden meegenomen bij het eventueel verstrekken van een beschikking voor het volgende jaar. Of dit ook leidt tot bijstelling van de verordening of het subsidiebeleid valt niet vast te stellen.

Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het vaststellen van de subsidies?

Sturing op subsidies is doorgaans moeilijker dan bij een inkooprelatie. Dit komt omdat de activiteiten bij een subsidieverstrekking niet afdwingbaar zijn. Anders gezegd: bij subsidies stuur je aan de voorkant door expliciete doelen te formuleren. Een respondent gaf aan dat de gemeente voor hem ongeveer 98% van de tijd partner is en slechts 2% van de tijd een opdrachtgever die stuurt op de subsidie. Subsidie wordt door de meeste respondenten dan ook gezien als het sluitstuk van de relatie.

Verantwoording
Uit het onderzoek blijkt dat de subsidieontvangers het afleggen van verantwoording doorgaans als eenvoudig ervaren. De gemeente stelt relatief weinig eisen ten aanzien van de verantwoording. Dit komt vooral omdat er geen subsidieregeling is en de activiteiten niet heel specifiek worden beschreven in de beschikking.

Anders gezegd: als vooraf niet duidelijk wordt beschreven 'wat' er gesubsidieerd wordt, dan is het achteraf ook moeilijk vast te stellen 'of' die activiteiten ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Je moet eerst een afspraak maken, voordat deze kan worden nagekomen. Ook uit interviews met de ambtelijke organisatie komt naar voren dat de toetsing scherper mag, met een betere terugkoppeling naar de ontvangers. Bij sommige gesubsidieerde instellingen is het goed te toetsen en bij andere instellingen is die relatie/koppeling met de gemeentelijke doelstellingen moeilijk te leggen. Uit de interviews en het casusonderzoek komt namelijk ook naar voren dat voor verantwoordingsstukken, zoals jaarrekeningen en jaarverslagen, geen vast format bestaat. Uitzondering hierop zijn de subsidies binnen het beleidsterrein media en cultuur (zie ook hoofdstuk 6). Het niet hebben van formats wordt door veel ontvangers als positief ervaren omdat de jaarverslagen daarmee op basis van de geleverde prestaties van dat jaar geschreven kunnen worden. Anderen geven aan dat er hierdoor weinig uniformiteit is in de verantwoording, waardoor het lastig is om te sturen en waardoor ook een goede koppeling met de gemeentelijke doelen ontbreekt. Tegelijkertijd zijn er gedurende het jaar wel doorlopend overleggen (ambtelijk en bestuurlijk) waarbij wordt gekeken naar de voortgang van de activiteiten en eventueel wordt bijgestuurd. Door corona is iedereen zich bewuster geworden van de noodzaak om te kunnen bijsturen.

Financiële verantwoording
De financiële verantwoording door subsidieontvangers vindt doorgaans plaats op basis van hun jaarrekeningen. Uit de bestudeerde stukken in de subsidiedossiers blijkt duidelijk welke kosten zijn gemaakt en welke activiteiten zijn uitgevoerd. Uit interviews komt naar voren dat voor de financiële verantwoording vooral wordt bekeken of de subsidie is ingezet voor de afgesproken activiteiten en of er geen opvallende afwijkingen zijn. Toch wordt aangegeven dat het 'echte sturen' door het jaar heen gedaan wordt middels (account)gesprekken. Dat gebeurt niet pas bij de eindverantwoording. Subsidie is voor veel respondenten louter de manier waarop de gemeente financiert, zeker als het gaat om basissubsidies die de basisinfrastructuur in de gemeente in stand moeten houden.

Dienstverlening
De dienstverlening richting subsidieontvangers is volgens de meeste respondenten op orde. Hilversum kenmerkt zich volgens hen als een betrouwbare en sociale gemeente. De gemeente hanteert volgens de respondenten strakke deadlines om documenten aan te leveren, maar ze attendeert aanvragers ook op het op tijd indienen van de benodigde stukken. Het zoeken naar en benutten van subsidiemogelijkheden uit andere bronnen, is vooral de verantwoordelijkheid van de organisaties zelf. De meeste organisaties willen nadrukkelijk niet altijd de hand ophouden bij de gemeente en schrijven zelf allerlei andere fondsen aan.

Zijn de beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties vooraf zo concreet en meetbaar mogelijk geformuleerd en kenbaar gemaakt aan de ontvanger?

Er wordt in de meeste subsidiebeschikkingen, waarbij een subsidie wordt toegekend, verwezen naar de relevante beleidsnota's, maar een expliciete koppeling tussen de doelen uit de beleidsnota en de verstrekte subsidies wordt niet altijd gemaakt. Opvallend is wel dat in de (grote) dossiers de subsidieontvangers vaak zelf concrete, meetbare prestaties hebben geformuleerd. Met andere woorden: de beoogde maatschappelijke prestaties zij niet altijd vooraf helder, maar er wordt wel degelijk maatschappelijke meerwaarde gecreëerd.

Aangezien de doelen niet altijd zijn gespecificeerd is het leggen van een relatie tussen die doelen en de prestaties in veel gevallen lastig. Zoals eerder beschreven, wordt in de beschikking wel vaak verwezen naar de geldende beleidsnota's op basis waarvan de subsidie wordt verstrekt.

Er zijn ook ontvangers waarbij de beleidsdoelen vooraf wel concreet zijn geformuleerd (bij Versa Welzijn en SchuldHulpMaatje bijvoorbeeld). De subsidie aan Bink Peuterspeelzalen wordt door de gemeente gefinancierd vanuit de OAB-gelden (onderwijsachterstandenbeleid). De doelen die hierbij horen zijn ook vastgesteld in de beleidsregels subsidie peuterspeelzaalwerk en VVE. Daarbij vinden er gedurende het jaar voortdurend gesprekken plaats om te kijken wat de beste aanpak is om die doelen te behalen.

Zijn de effecten van de activiteiten zichtbaar waardoor er geëvalueerd kan worden in hoeverre ze bijdragen aan de beleidsdoelen?

Tijdens de uitvoering van het subsidieproject heeft de gemeente met de grotere subsidieontvangers regelmatig contact. Bij kleinere subsidies, zoals voor Stichting Sportclub Gehandicapten Gooi- en Eemland en SchuldHulpMaatje, vindt er formeel geen tussentijdse terugkoppeling plaats gedurende het jaar, maar is er vaak wel informeel contact om de samenwerking te verbeteren. Opvallend is wel dat in het dossieronderzoek twee dossiers zijn aangetroffen waarvoor geen effecten of activiteiten zijn benoemd. Voor de Costerustuin was geen dossier aanwezig en voor het Bachkoor zijn de effecten niet uitgewerkt, wat ook aanleiding was voor discussie in het college. Ondanks de aandacht voor veel subsidies zijn er dus nog steeds historisch gegroeide subsidies waarvan de effecten niet helder zijn. Het is voor een aantal respondenten dan ook nog de wens om nogmaals met een stofkam door de lijst van subsidieontvangers te gaan. Voor het bewaken van de uitvoering is er een nieuw zaaksysteem dat met een soort stoplichtmodel doorlooptijden en voortgang bijhoudt. De verantwoordelijkheid om dit bij te houden ligt in eerste instantie bij de accounthouders, maar de subsidiecoördinator bewaakt wel de termijnen.

Een eindevaluatie wordt - zoals eerder genoemd - niet altijd gehouden omdat de gemeente en de ontvanger gedurende het jaar regelmatig gesprekken voeren (als het gaat om de grote subsidieontvangers). Daarnaast is het qua tijdsinvestering ook niet altijd mogelijk om iedere subsidieontvanger te evalueren. Het subsidieproces en de evaluatie wordt door de meeste respondenten gezien als een klein onderdeel van het accounthouderschap. Uit de interviews komt naar voren dat veel gesubsidieerde instellingen zelf proactief rapporteren over de voortgang. Een goed voorbeeld hiervan is Hilversum Marketing die zelf indicatoren heeft opgesteld om te meten wat het effect is van hun activiteiten.

De activiteiten van Hilversum Marketing die zijn gericht op het informeren, activeren en verbinden van onder andere inwoners, bezoekers en bedrijven, worden op verschillende manieren gemeten, zoals bezoekersaantallen, bereik (op social media), verspreiding uitagenda's, et cetera. Over deze indicatoren is bij het indienen van de aanvraag ambtelijk en bestuurlijk al afgestemd. De gemeente weet daarmee wat de doelen zijn en is ook bekend met de daaraan gekoppelde indicatoren.

9. Bevindingen ten aanzien van de rol van de raad

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

16. In hoeverre krijgt de raad inzicht in de effecten van het subsidiebeleid?
17. Welke verdere kaders heeft de raad gesteld ten aanzien van het subsidiebeleid?
18. Welke ruimte is er voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

In hoeverre krijgt de raad inzicht in de effecten?

Raadsleden zijn erg betrokken bij het maatschappelijk veld en uit interviews blijkt dat er veel informeel contact is tussen de raad en verenigingen. Uit het onderzoek blijkt dat de raad het subsidiebeleid als een belangrijk instrument ziet in het bereiken van doelen in samenwerking met maatschappelijke partijen. De oprichting en al snel weer opheffing van de subsidiekamers – zoals beschreven in hoofdstuk 7 – heeft ook op de nodige aandacht van de raad kunnen rekenen. Desondanks is in diverse interviews opgemerkt dat de raad zich vaker mag afvragen of de beleidsdoelen die zij hebben vastgesteld, wel bereikt worden met de huidige wijze van subsidiëren en controleren na afloop.

Gedeelde informatie en behandelwijze

De gemeenteraad wordt via de P&C-cyclus geïnformeerd over de uitgaven die er op de verschillende beleidsterreinen en programma's zijn gedaan. In de jaarrekening en de begroting zijn de budgetten onderbouwd en wordt over 2020 ook voor het eerst een overzicht van alle verstrekte subsidies gepubliceerd. Dit is echter niet hetzelfde als wat in de praktijk met een subsidieregister[32] wordt bedoeld. Een goed voorbeeld van een subsidieregister is bijvoorbeeld de gemeente Utrecht[33].

Daar staat tegenover dat op de website van de gemeente Hilversum de besluitvorming van een aantal subsidiedossiers wél inzichtelijk is. Dit geldt voor de subsidies van meer dan € 50.000 en/of politiek gevoelige dossiers.[34] Door middel van de collegevoorstellen, collegebesluiten en raadsinformatiebrieven is inzichtelijk aan welke partijen subsidie is verstrekt. Daarmee zou het voor de raad inzichtelijk moeten zijn in welke mate subsidies onderdeel vormen van de totale uitgaven. Dat neemt niet weg dat het voor raadsleden alsnog moeilijk is om hier relevante sturingsinformatie uit te halen.

De lijst blijft voor veel raadsleden echter lastig te doorgronden zonder nadere duiding. In 2020 heeft het college daarom een beeldvormende sessie georganiseerd waarbij de subsidielijst van 2018-2019 mede werd besproken. Uit interviews komt naar voren dat de raad het heeft gewaardeerd dat de wethouder de totale subsidielijst op enig moment heeft voorgelegd tijdens een beeldvormende sessie. Bij die bespreking kon door ambtenaren een toelichting worden gegeven op alle specifieke aanvragen en de daarbij behorende procedures. Dit zou van de raad vaker mogen.

32 Alhoewel een subsidieregister dezelfde informatie bevat als het overzicht van verstrekte subsidies in de jaarrekening, is een subsidieregister een algemeen begrip dat bijdraagt aan de transparantie en openbaarheid van gegevens. Een buitenstaander zal eerder zoeken op de website naar een subsidieregister dan in de jaarrekening gaan zoeken naar een moeilijk vindbaar overzicht.

33 https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/subsidieregister/

34 Bevoegdhedenregister behorende bij Mandaatbesluit 2021

Uit de interviews is gebleken dat sommige raadsleden voelen dat ze onvoldoende betrokken zijn bij de uitvoering. Het college stelt de beleidsregels voor de uitvoering vast en de raad de kaders via de ASV. Raadsleden gaven aan dat dat zij naast hun kaderstellende rol bij het subsidiebeleid toch ook meer inzicht in de uitvoering wensen, dat wil zeggen inzicht in de doelrealisatie.
Vanuit de deskresearch zien wij wel dat er verschillende raadsinformatiebrieven/collegebrieven met de raad worden gedeeld over de grootste subsidieontvangers die in de actualiteit staan (zoals Versa Welzijn, Museum Hilversum en Hilversum Marketing). Uit informatiebrieven blijkt dat de grote subsidieontvangers ook regelmatig in raads- en commissievergaderingen een toelichting te geven over hun werkzaamheden en geleverde prestaties. Deze bijeenkomsten zijn echter thematisch ingestoken op basis van actualiteit. Het is met deze partijen met andere woorden dus niet (specifiek) gegaan over de gesubsidieerde activiteiten, de doelen en in hoeverre deze werden behaald.

Het beeld over de kwaliteit van de wijze waarop de raad wordt geïnformeerd is wisselend, maar over de kwaliteit van de informatie is de raad doorgaans tevreden. Wel wordt er een gebrek aan duiding en samenhang ervaren. Het gebrek aan samenhang belemmert de raadsleden in hun controlerende rol. Het probleem lijkt daarbij niet zozeer te zitten in de wijze van informatiedeling, maar met name in het delen zelf. In interviews met raadsleden is aangegeven dat zij vaak zelf om informatie moeten vragen en dat een proactieve houding vanuit het college wordt gemist. De betrokkenheid van de raad mag de afgelopen jaren dan zijn verbeterd, echte grip wordt door de raadsleden nog niet ervaren. De raad kan op dit moment namelijk niet goed beoordelen of de subsidies doelmatig zijn of niet. Hiervoor ontbreekt vaak de koppeling met de gemeentelijke doelen en Key Performance Indicatoren (hierna: KPI's[35]). Dat is in lijn met hoofdstuk 6 waarin is beschreven dat de gemeente die koppeling ook niet duidelijk maakt.

Welke kaders heeft de raad gesteld?

De kaderstellende rol van de gemeenteraad houdt in dat zij op hoofdlijnen het beleid vaststellen en daarmee aan het college van B&W de grenzen aangeeft waarbinnen bestuurlijke bevoegdheden mogen worden uitgevoerd. Naast de beleidskaders geeft de gemeenteraad op grond van het hen toekomende budgetrecht ook de financiële kaders aan (programmabegroting). Het gaat met andere woorden om het 'uitzetten van de koers'. Om kaders te stellen heeft de gemeenteraad de volgende instrumenten tot zijn beschikking:

- Vaststellen van verordeningen.
- Vaststellen van beleid, bijvoorbeeld in de vorm van beleidsnota's op de specifieke terreinen of bij de programmabegroting.
- Ter beschikking stellen van budget.

Door gebruik te maken van de verordenende bevoegdheid stelt de gemeenteraad de algemeen geldende kaders en voorwaarden vast om subsidie en ondersteuning aan te vragen. Hiermee wordt voldaan aan een van de beginselen van de Awb, dat er een democratisch genomen besluit ten grondslag moet liggen aan het verstrekken van subsidies. De gemeenteraad heeft in 2021 de

35 KPI's worden vaak omschreven als indicatoren die meten of een organisatie op de gewenste koers ligt (om een bepaalde doelstelling te behalen). Ten aanzien van subsidies wordt het bedoeld als indicator om te meten wat het resultaat van de subsidie is. Soms spreken gesubsidieerde organisaties ook wel van prestaties of resultaten. In de praktijk zijn indicatoren vaak kwantitatief (aantal bezoekers, klanttevredenheid) en zijn prestaties en resultaten meer kwalitatief.

algemene subsidieverordening (ASV) vastgesteld en daarmee invulling gegeven aan de kaderstellende rol.

De besluitvorming over de ASV verliep niet heel soepel. De verordening is – blijkt uit de interviews – in eerste instantie te technisch en te klinisch neergelegd bij de raad; terwijl subsidieverlening een gevoelig onderwerp was. In 2019 konden individuele wethouders (in plaats van het college als geheel) besluiten op subsidieaanvragen. Dit liet ruimte voor de schijn van belangenverstrengeling.

De ASV is tot drie keer toe in de commissie besproken. Het ging in de discussie vooral over dingen die niet in een ASV, maar in nadere subsidieregels, geregeld kunnen worden. Dit kwam door wantrouwen dat al heerste richting het college; de raad wilde meer controle op beleidsinhoudelijke keuzes. Dezelfde ASV is vijf maanden later vrijwel ongewijzigd opnieuw aangeboden, maar werd daarbij wel vergezeld van een uitgebreide notitie waarin het proces, de bedoeling, maar ook de verschillende taken en rollen beter werden geduid. Via de ASV heeft de raad dus het college gemandateerd voor de uitvoering van subsidiebevoegdheden (vaststellen subsidieplafonds en opstellen nadere regels). De raad krijgt hierdoor alleen de subsidiebeschikkingen te zien, maar stelt geen subsidieplafonds of subsidieregelingen vast.

Welke verdere ruimte is er voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?

Raadsleden geven aan op dit moment geen goed beeld te hebben van (het proces van) subsidieverstrekking en -verantwoording, waardoor hun controlerende en kaderstellende rol lastig is te vervullen. Ze moeten voor hun gevoel vaak navraag doen om iets te weten te komen. Aan de ene kant wordt door de raad aangegeven dat de uitvoering een collegebevoegdheid is, maar aan de andere kant moet de raad wel in staat gesteld worden te kunnen controleren. Als het college de raad echt in stelling wil brengen, dan moet de raad ook de verantwoording van de subsidieontvangers kunnen controleren, bijvoorbeeld bij de grootste subsidieontvangers die via een roulatiesysteem behandeld worden (ieder jaar vijf of tien partijen).

Uit interviews met de raad komt verder naar voren dat de raad meer aan de voorkant betrokken wil worden om zijn kaderstellende rol beter te vervullen. Om de rol van de gemeenteraad te versterken is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) vernieuwd. Het is noodzakelijk dat de gemeenteraad de informatie krijgt om te kunnen beoordelen in hoeverre gesubsidieerde maatschappelijke organisaties bijdragen aan de realisatie van de programma's. Deze informatie dient aan te sluiten op de taakuitvoering door de eigen gemeente en de daaraan verbonden risico's. De BBV geeft aan dat de gemeenteraad moet kunnen sturen op basis van meetbare prestaties. De raad moet goed onderbouwde keuzes kunnen maken om te kunnen bijsturen als de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. In de herziene BBV is verder voorgeschreven dat een basisset van beleidsindicatoren moet worden opgenomen. De gemeente Hilversum kan ervoor kiezen om daar eigen indicatoren, toegesneden op de lokale situatie, aan toe te voegen. De doelstellingen en indicatoren kunnen in samenwerking met de subsidieontvangers ook vertaald worden naar de subsidieopdracht. Dit biedt kader en richting voor de instellingen in zowel de uitvoering als de verantwoording.

Als het gaat om directe (bij)sturing door de raad zijn er in de afgelopen raadsperiode drie moties ingediend (twee aangenomen)[36] en geen enkel amendement. Verder zijn er via de officiële weg eenmaal raadsvragen ingediend.[37] In de raadscommissie werden regelmatig verduidelijkende vragen gesteld aan de wethouder. De raad heeft dus wel degelijk gebruikgemaakt van de geijkte (bij)sturingsmiddelen, maar slechts incidenteel. En rondom de vaststelling van de ASV en de opheffing van de subsidiekamers zijn stevige debatten gevoerd tussen raad en college. Dit alles betekent niet dat de raad hiermee ook het stuur in handen heeft.
Raadsleden geven aan erg betrokken te zijn bij het thema, maar omdat het thema zo complex en technisch is, voelen ze zich niet geëquipeerd om echt te kunnen (bij)sturen op dit thema.

In de interviews werd heel duidelijk aangegeven dat raadsleden, behoefte hebben aan meer kennis en expertise, zodat zij hun kaderstellende en controlerende taak beter kunnen uitvoeren. Zij denken daarbij aan meer informele raadsinformatiebijeenkomsten en expertsessies.

36 M19-136 - Subsidie indexatie, 13-11-2019. M18-03 - Subsidiekamer op gebied van duurzaamheid, 31-01-2018.

37 Art. 41-vragen van de SP inzake Subsidiekamers Zorg.

Bijlage 1: Normenkader

Vraag	Norm
Begrip en definitie van de subsidies	
1. Wat is een 'subsidie' in Hilversum?	• Er is een heldere definitie opgenomen in de Algemene subsidieverordening van de gemeente Hilversum. • Er is een afwegingskader subsidie/inkoop uitgewerkt aan de hand waarvan de gemeente Hilversum bepaalt wanneer het kiest voor subsidieverlening (in plaats van bijvoorbeeld inkoop).
2. Welke soorten subsidies verstrekt de gemeente Hilversum?	• In de ASV zijn de soorten subsidies (thema, omvang, structureel/incidenteel, et cetera) benoemd en is het doel per soort beschreven. • De keuze van subsidiesoorten is gemotiveerd en inzichtelijk (in toelichting ASV of beleidskader).
3. Zijn er kosten(soorten) die door de gemeente nadrukkelijk wel/niet worden gesubsidieerd?	• In de ASV zijn de kosten(soorten) benoemd. • De keuze voor (kosten)soorten is gemotiveerd en inzichtelijk (in toelichting ASV of beleidskader).

Vraag	Norm
Wettelijke verplichtingen	
4. Is er een eenduidig register, waarin alle verleende subsidies per jaar (en beleidsthema) zijn opgenomen?	• Er is een openbaar subsidieregister beschikbaar waarin de subsidieontvanger, het subsidiebedrag en de belangrijkste projectkenmerken per subsidieontvanger zijn opgenomen.
5. Is het juridisch subsidiekader actueel en volledig?	• De ASV is actueel (in overeenstemming met de VNG-modelverordening) en bevat artikelen over de Wet normering topinkomens, lokale beleidsregels en staatssteun. • De subsidieverleningen hebben een wettelijke grondslag. • Indien sprake is van buitenwettelijke subsidieverlening wordt dit in verleningsbeschikkingen gemotiveerd en vastgelegd.
6. Verlopen de processen van aanvraag, behandeling, beschikking en verantwoording rechtmatig?	• Het aanvragen, verlenen en vaststellen gebeurt binnen de gestelde termijnen.

	• Aanvragen worden getoetst op volledigheid, weigeringsgronden en specifieke subsidievoorwaarden/aanvraagcriteria. • Subsidiebesluiten worden duidelijk en correct gemotiveerd.

Vraag	Norm
Gemeentelijk beleid	
7. Hoe ziet het subsidiebeleid van de gemeente Hilversum eruit?	• Het subsidiebeleid is uitgewerkt in een beleidsdocument waarin door de raad keuzes zijn gemaakt over hoe subsidies bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. • Het is duidelijk bij raad en college wie het ASV vaststelt, dan wel aan wie dit gemandateerd is.
8. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het vaststellen van de regels voor het verstrekken van subsidie?	• De doelstellingen van het subsidiebeleid zijn SMART geformuleerd. • Subsidieregels zijn uitgewerkt op basis van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. • Er vinden aantoonbaar evaluaties plaats van verstrekte subsidies. • Uitkomsten van deze evaluaties worden gebruikt om het subsidiebeleid zo nodig bij te stellen.
9. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het evalueren van de verstrekte subsidies en behaalde resultaten?	• Er wordt ten minste eenmaal in de vijf jaar een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk (Awb-eis).
10. Welke maatschappelijke resultaten en effecten zijn bereikt? Komen deze overeen met de beoogde maatschappelijke effecten? Zijn deze effecten te kwantificeren?	• In de P&C-documenten is duidelijk vastgelegd welke bijdrage de gesubsidieerde instellingen leveren aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

Vraag	Norm
Subsidieverstrekkingen	
11. In hoeverre heeft de gemeente zicht op de financiële positie van subsidieontvangers en in welke mate speelt dit mee bij het verstrekken van subsidie?	• De beleidsregels en/of artikelen in de subsidieregeling die betrekking hebben op de financiën van aanvragers worden meegewogen bij de eventuele subsidieverstrekking. • Financieel adviseurs worden betrokken bij de subsidiebeoordeling en adviseren bij de subsidieverstrekking.
12. Stuurt de gemeente op het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen bij het al dan niet verlenen van subsidies?	• De beschikkingen worden jaarlijks geëvalueerd op basis van doeltreffendheid (zijn de afgesproken doelen behaald?), doelmatigheid (in hoeverre is de subsidie besteedt aan de afgesproken doelen?) en rechtmatigheid (zijn de procedures correct doorlopen?). • De uitkomsten van de evaluaties worden actief gebruikt voor het bijstellen van de subsidieverordening en het subsidiebeleid.
13. Stuurt de gemeente op effectiviteit bij het vaststellen van de subsidies?	• De gemeente eist dat vaststellingsverzoeken voldoende informatie bevatten om de effectiviteit te kunnen beoordelen. • De gemeente ziet erop toe dat verleende subsidies volledig aan het afgesproken doel worden besteed.
14. Zijn de beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties, die met de subsidies beoogd worden, vooraf zo concreet en meetbaar mogelijk geformuleerd en kenbaar gemaakt aan de ontvanger van de subsidie?	• Er zijn concrete (meetbare en afdwingbare) afspraken gemaakt met de gesubsidieerde instellingen en deze zijn vastgelegd. • Doelen en maatschappelijke effecten zijn SMART geformuleerd en worden expliciet vermeld in de subsidiebeschikkingen. • De procedures rondom subsidieverstrekking worden uitgevoerd conform de beschreven procedures.
15. Zijn de effecten van de activiteiten van de ontvanger van de subsidie ten aanzien van de gevraagde beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties zichtbaar, waardoor deze effecten geëvalueerd kunnen worden?	• De voortgang van de gesubsidieerde activiteiten wordt bewaakt door de gemeente en zo nodig wordt er bijgestuurd. • Gesubsidieerde instellingen rapporteren periodiek over de stand van zaken qua doelrealisatie en uitputting van het budget.

Vraag	Norm
Rol van de raad	
16. Welke kaders heeft de raad gesteld ten aanzien van het subsidiebeleid?	• De wensen van de gemeenteraad zijn geïnventariseerd en afgewogen bij het opstellen van het beleid. • Het college is bewust gemandateerd voor de uitvoering van subsidiebevoegdheden (vaststellen subsidieplafonds en opstellen nadere regels).
17. Welke verdere ruimte is er voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?	• In de gemeentebegroting en jaarrekening wordt ingegaan op de verstrekte subsidies en wordt inzicht gegeven in de gevraagde en vastgestelde subsidies per regeling.
18. In hoeverre krijgt de raad inzicht in de effecten van het subsidiebeleid?	• De gemeenteraad wordt periodiek op de hoogte gebracht van doelrealisatie en de bijdrage van gesubsidieerde instellingen aan de gemeentelijke doelstellingen.

Bijlage 2: Casusbeschrijvingen

In het onderzoek is gebruikgemaakt van tien casusonderzoeken voor een verdieping naar de praktijk bij de gemeente Hilversum. Aan de hand van een casus is getoetst in hoeverre de regels worden toegepast, of er afspraken zijn gemaakt over de doelen, prestaties, effecten en verantwoording, maar ook of het bedrag correct is besteed.

De volgende casussen zijn geselecteerd:

- Versa Welzijn (2020)
- Stichting Hilversum Marketing (2020)
- Museum Hilversum (2019)
- Bibliotheek Hilversum en Volksuniversiteit (2019)
- Voedselbank Gooi en Omstreken (2020)
- Stichting SchuldHulpMaatje Hilversum e.o. (2020)
- Stichting Bink Peuterspeelzalen (2020)
- Stichting Botanische Tuin dr. Costerus (2020)
- Stichting Sportclub Gehandicapten Gooi- en Eemland (2020)
- Stichting Bachkoor Holland (2019)

Wat kunnen we leren van de casusbeschrijvingen?

In de subsidiebeschikking is lang niet altijd concreet uitgewerkt wat de activiteiten, doelen en prestaties zijn. In de onderstaande casussen zijn de verleningsbeschikkingen aangevuld met informatie over de beleidsdoelen (gemeentelijke beleidsdocumenten) en de prestatie-indicatoren (uit de verantwoording van de aanvragers). Ook is gekeken of er nog meer subsidies zijn verstrekt aan de organisatie en op welke wijze de beoordelingen door de gemeente hebben plaatsgevonden.

Wat vooral duidelijk wordt, is hoe verschillend de informatie is: soms is heel abstract met algemene beleidsdoelen en soms wordt er gerefereerd aan heel concrete KPI's en specifieke activiteiten. Maar hoe die twee informatieniveaus zich tot elkaar verhouden is moeilijk te duiden. De logische lijn van beleidsdoelen, naar specifieke oplossingen, naar activiteiten, naar indicatoren ontbreekt. Dat is in de praktijk overigens ontzettend moeilijk, maar er zijn gemeenten die daar actief op inzetten. Neem bijvoorbeeld de gemeente Eindhoven[38]. De uitwerking is daar nog niet ideaal, maar de eerste stappen op de goede weg zijn duidelijk ingezet.

38 https://www.eindhoven.nl/sites/default/files/2021-05/Toelichting_subsidiegids_sociale%20basis_2022.pdf

Subsidieontvanger	**1. Versa Welzijn (2020)**
Type subsidie	Basissubsidie
Regels	Op deze subsidieverlening zijn de Algemene Subsidieverordening gemeente Hilversum, de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De subsidieregels die van toepassing zijn op deze subsidieverlening zijn behoorlijk abstract en ruim geformuleerd. Op de website[39] van de gemeente Hilversum staat een toelichting naar de inhoudelijke kaders en toetsingscriteria die horen bij de subsidieregels. Versa Welzijn wordt gezien als organisatie die tot de basisinfrastructuur behoort. Organisaties in de basisinfrastructuur zijn professionele organisaties, die met hun activiteiten structureel bijdragen aan de gemeentelijke doelen voor welzijn en zorg.
Omschrijving/activiteit	In de verleningsbeschikking van Versa Welzijn 2020 staan alleen de belangrijkste gegevens zoals het subsidiebedrag en een aantal aanvullende verplichtingen. Om een beeld te krijgen van de gesubsidieerde activiteiten wordt gebruik gemaakt van een uitvoeringsovereenkomst die als bijlage bij de subsidiebeschikking wordt meegestuurd. Uit die uitvoeringsovereenkomst wordt vooral duidelijk dat het grootste deel van de kosten (formatie van Versa Welzijn) wordt gesubsidieerd voor sociaal welzijnswerk, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen wijkvoorzieningen en meer centraal (in Hilversum) georganiseerde functies. **Wijkvoorzieningen** • Opbouwwerk • Maatschappelijk werk • Jeugd- en jongerenwerk • Jongerencentrum • Kinderwerk/ opvoedondersteuning • Sociaal juridische dienstverlening • Wijkcentrum • Beheer • Sociaal verbinder **Stedelijke, centraal georganiseerde sociale diensten** • Schuldpreventie • Burenbemiddeling • Wonen, welzijn, mantelzorg • Maatschappelijk werk intensief, stedelijke achtervang van de wijkinzet • Vrijwilligerscentrale, Vrijwilligersacademie, Maatschappelijke Stage • Vrijwilliger thuishulp, praktisch en intensief • Impuls ABCD • Huis van Fatima • Artikel 1

39 https://www.hilversum.nl/Home/Inwoner/Algemeen/Subsidie

Bedrag	Er is in 2020 in totaal **€ 4.451.976** subsidie verstrekt aan Versa Welzijn, verdeeld over verschillende projecten: • **€ 4.308.000** als reguliere basissubsidie voor de hoofdaanvraag. Dit project is uitgangspunt van deze casusbeschrijving • **€ 10.800** als indexatie voor de subsidie • **€ 170.000** voor het project begeleiding in de wijk • **€ 3.874** voor extra jongerenwerk zomer • **€ 14.634** voor extra jongerenwerk najaar/winter • **€ 3.068** voor extra jongerenwerk kerstvakantie • **€ 27.600** voor ondersteuning buurtinitiatieven corona • **€ 4.000** voor de buurtkamer Lucent 2020
Doelen	De basissubsidie draagt bij aan de dekking van structurele lasten voor bijvoorbeeld personeel en huisvesting van voorzieningen die het college heeft aangewezen als behorend tot de basisinfrastructuur. Door deze taken door Versa uit te laten voeren, geeft de gemeente Hilversum mede invulling aan de beleidsdoelen binnen het sociaal domein en het buurtbeleid. Inzet van sociaal werk vergroot de sociale netwerken van mensen; het brengt verbindingen aan tussen mensen en maakt het mogelijk dat mensen meedoen en ertoe doen (kadernota Sociaal Domein). **Kadernota sociaal domein** In de kadernota van de gemeente Hilversum staan negen kernwaarden benoemd waar in de uitvoeringsovereenkomst met Versa Welzijn direct naar wordt verwezen. 1. Eigen kracht Centraal 2. Voorkomen beter dan genezen 3. De vraag is het vertrekpunt 4. Samenhang 5. Maatwerk 6. De gemeente is het vangnet 7. Sturen op kwaliteiten: resultaten en kosten 8. Samenwerking 9. Wederkerigheid De gesubsidieerde activiteiten leveren een bijdrage aan het vergroten van de veerkracht van mensen om tegenslagen op te vangen en werkt daarmee als besparing op professionele ondersteuning. Sociaal Werk is signalerend en preventief, en voorkomt zo een hogere ondersteuningsbehoefte in een later stadium. Sociaal werk draagt bij aan meer begrip voor elkaar (inclusieve samenleving) en is inzetbaar bij het voorkomen van overlast (o.a. jongerenwerk en buurtbemiddeling). Ontmoetingsplekken zijn hieraan ondersteunend en op sommige plekken is het noodzakelijk hierin vanuit de overheid te voorzien (buurthuizen en jongerencentra).
Afgesproken prestaties	Voor de activiteiten van Versa Welzijn is het zeer complex om concrete prestaties te benoemen. In de subsidiebeschikking komen de prestaties ook niet expliciet naar voren en in de uitvoeringsovereenkomst gaat het meer over de inzet op activiteiten en de verdeling van de beschikbare formatie.
Effecten	De effecten die worden nagestreefd worden door het college in de raadsinformatiebrief als volgt beschreven: *“In navolging op het coalitieakkoord en de kadernota’s Sociaal Domein en ‘buurtgericht leven: leve de buurt!’ heeft de gemeenteraad in 2019 een aantal uitgangspunten verder*

	uitgewerkt in specifieke nota's over Jeugd, Wmo, schuldhulpverlening en het verhogen van de participatie van inwoners met een bijstandsuitkering. Deze uitgangspunten zijn voor het college richtinggevend geweest bij het verlenen van de subsidie aan Versa voor 2020. Dan gaat het bijvoorbeeld om het versterken van het netwerken in de wijken en het ondersteunen van inwoners ondersteunen in hun betrokkenheid daarbij. Ook wil het college beweging brengen in het organiseren van expertise in het gewone leven van mensen, invulling geven aan preventie en de omslag van 'verwijzen' naar 'erbij halen'. Voor de ondersteuning aan inwoners kiezen we er voor deze zo veel als mogelijk in de nabijheid van inwoners en waar mogelijk zonder drempels te organiseren."
Verantwoording	De verantwoording die Versa moet afleggen over de ontvangen subsidie vindt plaats op een aantal verschillende niveaus: 1. Als verantwoording van de besteding van de verleende subsidie moet Versa voor 1 april 2021 een verslag en financiële onderbouwing overleggen van subsidiejaar 2020. De verantwoording moet voorzien zijn van een accountantsverklaring over de bedrijfsvoering van Versa. De aanlevering moet via de website van de gemeente met de E-dienst subsidie. 2. In de uitvoeringsovereenkomst is beschreven dat er driemaal per jaar in iedere wijk gesprekken plaatsvinden tussen de gebiedsteams, de betreffende wijkwethouder en de buurtcoördinator. Ook in deze gesprekken moet Versa de inzet en activiteiten verantwoorden. 3. Gedurende het subsidiejaar is er minimaal twee keer per jaar een bestuurlijk overleg met de wethouder Welzijn en Zorg en driemaal per jaar een accountgesprek tussen de bestuurder van Versa en de gemeentelijke accounthouder.
Controle besteding subsidie	Versa Welzijn heeft op 31 maart 2021 een verzoek tot vaststelling ingediend bij de gemeente Hilversum. Dit was tijdig; in de subsidieverleningsbeschikking staat dat deze voor 1 april moest zijn ingediend. De gemeente heeft het verzoek tot vaststelling beoordeeld en op 14 juli 2021 de subsidie vastgesteld op hetzelfde bedrag dat was verleend. De bijlagen die Versa Welzijn heeft meegestuurd met het verzoek tot vaststelling zijn: 1. Een specificatie van de kosten, voorzien van een accountantsverklaring. 2. Reflectieverslagen op wijkniveau. In deze reflectieverslagen wordt onder andere beschreven welke activiteiten er zijn uitgevoerd en wat er in de toekomst in de wijk nodig is. 3. De publicatie 'Versa Verantwoordt', een publieksvriendelijke samenvatting van de besteding van de subsidiegelden, inzicht in de uitgevoerde activiteiten en prestaties/resultaten die zijn behaald.

Subsidieontvanger	**2. Stichting Hilversum Marketing (2020)**
Type subsidie	Basissubsidie (en aangewezen als Dienst van Algemeen Economisch Belang - DAEB). Op basis van de aard van de activiteiten zou dit als een inkoopopdracht kunnen worden gekwalificeerd. Door het als DAEB te kwalificeren wordt het publieke belang van de stichting benadrukt en is er sprake van subsidie, niet van inkoop. Daarmee wordt voorkomen dat de subsidie als onrechtmatig verleende staatssteun wordt gekwalificeerd. Daarbij hoort wel een DAEB-aanwijzingsbesluit.

	Het aanwijzingsbesluit is behandeld in de Raad[40]. Opvallend is echter dat in de beschikking van 2020 daar helemaal niet naar wordt verwezen. Het aanwijzingsbesluit geeft immers strenge kaders (kosten en activiteiten) aan: binnen die kaders is er geen sprake van staatssteun. Dat zou in de beschikking terug moeten komen.
Regels	Op deze subsidieverlening zijn de Algemene Subsidieverordening Hilversum 2011 (ASV 2011), de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.
Omschrijving/activiteit	De basissubsidie 2020 is bestemd als structurele bijdrage voor het in 2020 realiseren van het jaarplan 2020 van Stichting Hilversum Marketing. Daaronder vallen onder andere de uitladder, de evenementenkalender, en acquisitie. Daarnaast heeft Stichting Hilversum Marketing conform het collegebesluit van 9 april 2019 de opdracht gekregen om de uitgifte van het niet commerciële deel van de buitenreclame te regisseren.
Bedrag	Er is in 2020 in totaal **€ 855.000** subsidie verstrekt aan Stichting Hilversum Marketing, verdeeld over verschillende projecten • **€ 820.000** als reguliere basissubsidie. Dit project is uitgangspunt van deze casusbeschrijving • **€ 5.500** als incidentele subsidie voor het realiseren van een kunstwerk in stadspark De Kwekerij • **€ 30.000** voor het project summer in the city. Een speciaal zomerprogramma. De subsidie voor 2020 is op 29 juni 2019 door Stichting Hilversum Marketing ingediend en op 3 december 2019 door de gemeente Hilversum verleend. Vanaf 2020 is de basissubsidie overigens stevig afgebouwd naar € 750.000 in 2021 en € 575.000 voor 2022 en 2023.
Doelen	Bij de oprichting van de stichting zijn acht kerntaken benoemd[41] waar Stichting Hilversum Marketing invulling aan moet geven. Deze doelen komen voort uit het raadsbesluit dat ten grondslag ligt aan de oprichting. Deze kerntaken zijn: 1. Netwerk 2. Branding 3. Evenementen 4. Gastheerschap 5. (fysieke) beleving en gebiedsmarketing 6. Acquisitie en verbinding bedrijven 7. Stadsprogrammering 8. Onderzoek De doelen liggen bij Stichting Hilversum Marketing in de organisatie besloten. Het 'klassieke' idee van beleidsdoelen, die worden vertaald in een subsidieregeling, waar organisaties een aanvraag voor kunnen indienen, gaat in dit geval niet op.
Afgesproken prestaties	De Stichting Hilversum Marketing stelt een jaarplan op dat uitgaat van de bovenstaande kerntaken. Bij het beoordelen van de subsidieaanvraag sluit de gemeente daar op aan: *"In het jaarplan 2020 van Stichting Hilversum Marketing worden activiteiten en de bijbehorende Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) aangegeven. Het jaarplan vormt voor de gemeente het uitgangspunt voor het meten van de resultaten in 2020."*

40 https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=hilversum&id=100157064

41 Startdocument Hilversum Marketing 2018.

	Prestatie indicatoren In de documenten die Stichting Hilversum Marketing aanlevert, zijn enorm veel prestatie-indicatoren opgenomen. Een kleine greep uit de lijst met indicatoren: • Aantal kwalitatieve bezoekers livehilversum.nl • Aantal volgers Live Hilversum Facebook • Aantal volgers Live Hilversum Instagram • Aantal volgers Stadsdichter Instagram • Aantal Uitagenda's • Verspreiding Uitagenda (locaties) • Aantal "Live" Hilversum producten • Aantal stadsplattegronden • Aantal kwalitatieve bezoekers Gooi meetings
Effecten	De effecten die worden nagestreefd zijn niet zozeer onderdeel van de subsidiedocumenten. Effecten gaan over de langere termijn en hangen samen met de activiteiten en doelen die met subsidie zijn nagestreefd. In dit geval gaat het niet heel sterk om dat effect maar het invullen van een bepaalde taak/rol. De effecten staan wel in visiedocumenten maar kunnen niet opgehangen worden aan de jaarlijkse subsidiecyclus.
Verantwoording	Bij een subsidieverlening boven de € 50.000, moet voor 1 april 2021, een verantwoording worden ingediend met: • een inhoudelijk jaarverslag met daarin een verantwoording over de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit; • een jaarrekening. Vanwege de hoogte van de verleende subsidie moet de door Stichting Hilversum Marketing in te dienen jaarrekening en de verantwoording van activiteiten voorzien zijn van een accountantsverklaring. **Inhoudelijke verantwoording** De inhoudelijke verantwoording vindt op een aantal niveaus plaats. Allereerst zijn er de formele jaarstukken: *"De inhoudelijke verantwoording sluit aan bij -en geeft inzicht in- de realisatie van de diverse activiteiten behorend bij de kernwaarden en de daarmee verband houdende doelen zoals aangeven in het door u ingediende jaarplan 2020 en de bijbehorende begroting."* Maar de inhoudelijke verantwoording wordt niet gebaseerd op één moment in de subsidiecyclus. In de beschikking staat: *"in de gevraagde kwartaalrapportages wordt aangegeven wat de voortgang is ten aanzien van de uit te voeren activiteiten op basis van het jaarplan 2020, en deze dienen gericht te zijn aan het college."*
Controle besteding subsidie	Het is niet duidelijk hoe het verzoek tot vaststelling inhoudelijk is beoordeeld, maar uit de kwartaalrapportages en periodieke overleggen blijkt dat de gemeente doorlopend 'vinger aan de pols' heeft gehouden. Dit blijkt uit de verslagen en jaaragenda. Dat verklaart ook wel de snelle beoordeling van het verzoek tot vaststelling. Stichting Hilversum Marketing heeft op 26 mei 2021 het verzoek tot vaststelling ingediend en het vaststellingsbesluit is op 14 juli 2021 door de gemeente verzonden. De subsidie is op hetzelfde bedrag vastgesteld als verleend.

Subsidieontvanger	**3. Museum Hilversum (2019)**
Type subsidie	Basissubsidie en een programmasubsidie

Regels	Op deze subsidieverlening zijn de Algemene Subsidieverordening Hilversum 2011 (ASV 2011), de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Daarnaast wordt in de subsidiebeschikking ook expliciet verwezen naar de Subsidiecriteria Kunst en Cultuur 2016-2020. Aan de hand van deze criteria wordt de aanvraag (door de cultuurraad) beoordeeld. De criteria hebben betrekking op: 1. Waarde voor Hilversum 2. Artistiek-inhoudelijke kwaliteit 3. Zakelijke kwaliteit 4. Publieksbereik
Omschrijving/activiteit	In de subsidiebeschikking geeft de gemeente Hilversum niet duidelijk aan voor welke activiteiten het subsidie verstrekt. In het aanvraagformulier beschrijft het museum de activiteiten zélf als subsidie voor het organiseren van: • 8 hoofdtentoonstellingen • 12 presentaties mediacultuurtalent • 2 buitenexposities op de Brink • 8 medialabs • 18 lezingen en presentaties • 4 exposities projectzaal • mediakunsteducatie • 300 rondleidingen • workshops *artbased learning.* **Beoordeling cultuurraad** De cultuurraad heeft de subsidieaanvraag van het Museum Hilversum ook beoordeeld en zegt in haar advies daarover: *"De Cultuurraad is positief over de ambities dit jaar maar ziet dit niet direct vertaald naar de activiteiten."*. Om vervolgens te concluderen: *"De Cultuurraad adviseert de subsidie toe te kennen voor de in het werkplan genoemde activiteiten, met uitzondering van Zilveren Camera en huurkosten opslagdepot. Dit laatste suggereert tenslotte een collectieopbouw."*
Bedrag	Er is in 2019 in totaal **€ 640.000** subsidie verstrekt over twee subsidiesoorten • **€ 640.000** (basissubsidie en programmasubsidie) ○ € 381.000 basissubsidie ○ € 259.000 programmasubsidie De aansluiting met het subsidiebedrag kan worden gemaakt, maar het onderscheid tussen basis- en programmasubsidie komt niet duidelijk naar voren in de financiële overzichten van het museum. Daarnaast blijkt dat het museum € 150.000 oormerkt als exploitatiebijdrage in de huur. Dat komt op diens beurt weer niet terug in de verleningsbeschikking. **Late subsidieverlening** De aanvraag is 27 juni 2018 door Museum Hilversum en daar is op 3 december 2018 door de gemeente Hilversum positief op besloten.
Doelen	In de subsidieverlening staat: *"In het kader van de subsidieverlening verwijzen wij naar het door gemeente en museum gezamenlijk opgestelde convenant Museum Hilversum 2019-2020. In het opgestelde convenant leggen de gemeente en Museum Hilversum vast hoe Museum Hilversum, op basis van haar beleidsplan 2018-*

	2021 zich als museum verder ontwikkelt en een bijdrage levert aan het cultuurbeleid van Hilversum. Het museum richt zich in de convenant periode op zes brede opgaven. Deze opgaven komen voort uit een koppeling van de kernwaarden van het museum aan haar toekomstige positie als museum binnen de culturele sector en aan haar maatschappelijke betekenis voor Hilversum. In het convenant is ook de uitwerking van de museumdriehoek verwerkt, in de vorm van een vergaande samenwerking tussen het museum en het Instituut voor Beeld en Geluid (waar het persmuseum onderdeel van uitmaakt).” **Zes brede opgaven uit het convenant** In het vigerende convenant staan de hierboven genoemde zes opgaven expliciet vermeld. Deze zijn: 1. Versterken mediaprofiel: a) Kernwaarde Presentaties en manifestaties. b) Kernwaarde Reflectie/ Forum Kerkbrink 2. Cultuureducatie en innovatie mediacultuureducatie, talentontwikkeling: a) Kernwaarde Leren & Educatie 3. Versterken van de museale functie en profiel: a) Kernwaarde Opbouwen Collectie mediakunst 4. Samenwerking met het Nederlands Instituut voor Beeld & Geluid 5. Rol en bijdrage in ontwikkeling Media Cultuurcluster Kerkbrink 6. Gezonde bedrijfsvoering en financiële positie
Afgesproken prestaties	Er zijn in de subsidiebeschikking geen expliciete prestaties of KPI’s opgenomen op basis waarvan het Museum Hilversum moet rapporteren. In het inhoudelijke verslag over 2019 worden wel concrete resultaten beschreven: • Inhoudelijke toelichting op de tentoonstellingen • Activiteiten op het gebied van educatie • Bezoekersaantallen en type bezoekers • Bereik van bezoekers • Media-uitingen • Social media-activiteiten en -bereik.
Effecten	**Basissubsidie versus programmasubsidie** Een basissubsidie draagt bij aan de dekking van structurele lasten voor bijvoorbeeld personeel en huisvesting van voorzieningen die het college heeft aangewezen als behorend tot de basisinfrastructuur. Voor dit type subsidie is het complex om de effecten zichtbaar te maken. Want wat is precies het effect van een geopend museumgebouw? De effecten worden van de activiteiten die in dat gebouw worden georganiseerd. Voor programmasubsidies ligt dat iets anders. Waar de basissubsidie gericht is op het in stand houden van een voorziening, past een programmasubsidie meer bij een specifieke en afgebakende activiteit zoals een tentoonstelling of een educatief programma. Op het gebied van doelmatigheid brengt dat andere verwachtingen met zich mee. Dat onderscheid tussen de twee subsidiesoorten komt echter niet terug in de verantwoording of inhoudelijke stukken. De doelen, afspraken in het convenant en de prestaties zijn op organisatieniveau uitgewerkt. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen basis- en programmasubsidie In het kader van de doelmatigheid heeft de gemeente Hilversum de subsidievaststelling wel inhoudelijk getoetst op de beleidskaders. De precieze effecten zijn niet beschreven, maar het inhoudelijke toetsingskader wordt gevormd door: 1. Programma 1 Wonen en Leven 2. Convenant Museum Hilversum 2019 – 2020, getekend 20 maart 2019 3. Nota “Metrum Kunst en Cultuurbeleid 2015 -2020”

Verantwoording	Bij een subsidieverlening boven de € 50.000 moet voor 1 april 2021 een verantwoording worden ingediend met: • een inhoudelijk jaarverslag met daarin een verantwoording over de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit; • een jaarrekening. Vanwege de hoogte van de verleende subsidie moet de door het Museum Hilversum in te dienen jaarrekening en de verantwoording van activiteiten voorzien zijn van een accountantsverklaring. Op 11 mei 2020 is het verzoek tot vaststelling ingediend door het museum. De gemeente heeft vervolgens op 24 december 2020 de subsidie vastgesteld op het verleende subsidiebedrag van € 640.000. Net als bij de subsidieverlening lijkt hier de wettelijke termijn van 13 weken niet gehaald.
Controle besteding subsidie	Bij het verzoek tot vaststelling heeft het Museum Hilversum een jaarrapport 2019 aangeleverd. In dit jaarrapport is een inhoudelijke toelichting gegeven op het kalenderjaar 2019 en is een financiële verantwoording (inclusief accountantsverklaring) opgenomen. Voor de organisaties binnen het beleidsterrein cultuur en media wordt bij de vaststelling gebruikt gemaakt van het 'formulier eindbeoordeling vaststelling'. Hierin wordt het verzoek tot vaststelling inhoudelijk getoetst. Er is daarbij gekeken naar: 6. De rechtmatigheid 7. Doeltreffendheid van de activiteiten (begroting versus realisatie) 8. De financiële positie 9. Reserves en voorzieningen 10. Overige aandachtspunten. Op basis van die analyse is geadviseerd de subsidie vast te stellen op € 640.000.

Subsidieontvanger	**4. Bibliotheek Hilversum en Volksuniversiteit (2019)**
Type subsidie	Basissubsidie en een programmasubsidie.
Regels	Op deze subsidieverlening zijn de Algemene Subsidieverordening Hilversum 2011 (ASV 2011), de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Daarnaast wordt in de subsidiebeschikking ook expliciet verwezen naar de Subsidiecriteria Kunst en Cultuur 2016-2020. Aan de hand van deze criteria wordt de aanvraag (door de cultuurraad) beoordeeld. De criteria hebben betrekking op: 1. Waarde voor Hilversum 2. Artistiek-inhoudelijke kwaliteit 3. Zakelijke kwaliteit 4. Publieksbereik
Omschrijving/activiteit	De basissubsidie is bestemd als structurele bijdrage voor de realisatie van de vijf kernfuncties: 1. Lezen en literatuur 2. Ontwikkeling en educatie 3. Kennis en informatie 4. Ontmoeting en debat 5. Kennismaken met kunst en cultuur De (meerjarig) programmasubsidie is deels bestemd als een bijdrage voor de kosten van de programmalijnen gekoppeld aan de kernfuncties. Het andere deel van het programmasubsidie is bestemd voor innovatie en ontwikkeling.

	Cultuurraad Ten aanzien van de activiteiten constateert de cultuurraad het volgende: *"De Cultuurraad heeft de indruk dat de bibliotheek veel meer doet dan in de jaaraanvraag geformuleerd wordt. Nu zijn vooral de verplichte wettelijke taken uitgewerkt, maar dat de inhoudelijke kant wordt verwaarloosd. Vooral mediawijsheid wordt genoemd maar de literaire verdieping als bijv. literatuurfilosofie en leesclubs worden nauwelijks aangestipt."* De beschikking blijft op het niveau van activiteiten ook vrij abstract terwijl de indicatoren waarmee de bibliotheek rapporteert erg uitgebreid en specifiek zijn.
Bedrag	Er is in 2019 in totaal **€ 1.451.500** subsidie verstrekt over verschillende deelprojecten. • **€ 1.451.500** (basissubsidie en programmasubsidie) ○ € 1.306.350 basissubsidie ○ € 145.150 programmasubsidie Hoe de verdeling tussen de programma- en de basissubsidie er in de praktijk uitziet is niet helemaal duidelijk. De cultuurraad maakt in haar beoordeling een opmerking waardoor de indruk ontstaat dat het programmadeel samenhangt met een flexibele personeelsinzet. *"Uit het ambtelijk overleg is gebleken dat de bibliotheek tot doel heeft om een begroting te maken op basis van programmalijnen, zodat ook zichtbaar wordt welk deel van de activiteiten met vast en welk deel met flexibel personeel wordt uitgevoerd. Hoe wordt omgegaan met 'flexibilisering' van personeel, uitvloei en zzp-inhuur? In de begroting is daarvan geen resultaat terug te zien."* **Late subsidieverlening** De aanvraag is 29 juni 2018 door Stichting Bibliotheek Hilversum en daar is op 3 december 2018 door de gemeente Hilversum positief op besloten. Dat is wel per mail kenbaar gemaakt: *"Op 11 juni 2020 heeft u een verzoek ingediend, met bovengenoemd zaaknummer, om de aan Stichting Openbare Bibliotheek Hilversum verleende subsidie vast te stellen. De gestelde termijn waarbinnen wij deze aanvraag dienen te behandelen bedraagt 4 maanden vanaf de laatst ingediende informatie m.b.t. de beoordeling, in dit geval vanaf 8 juli 2020.* *Het besluit tot vaststelling van deze subsidie kunt u uiterlijk 8 november 2020 verwachten."*
Doelen	De vijf kernfuncties zijn wettelijk bepaald en vastgelegd in de WSOB (Wet Stelsel Openbare Bibliotheken). De Stichting Bibliotheek Hilversum zorgt bij die invulling voor lokale accenten, maar de (beleids-)doelen waaraan haar activiteiten bij moeten dragen zijn helder. 1. Lezen en literatuur 2. Ontwikkeling en educatie 3. Kennis en informatie 4. Ontmoeting en debat 5. Kennismaken met kunst en cultuur
Afgesproken prestaties	Bij de verantwoording maakt de bibliotheek gebruik van concrete indicatoren. De indicatoren zijn onderverdeeld naar de vijf kernfuncties die hierboven zijn benoemd. Bij de kernfunctie 'kennis en informatie' wordt bijvoorbeeld gerapporteerd aan de hand van: • Omvang fysieke collectie • Openingstijd locaties 's Gravelandseweg en Lopes Dias • Fablab (activiteiten en deelnemers) • Toegang tot de collectie Nederland, fysiek en digitaal • Voorlezen in de centrale bibliotheek (tweetalig). (activiteiten en deelnemers)

	• BAH (Bibliotheek aan Huis) voor mensen die niet meer zelf kunnen komen: vrijwilligers bezoeken klanten • Oudere inwoners ophalen met de Senver bus voor koffie, lezen en lenen: deelnemers per week. (activiteiten en deelnemers) • Samenwerken met ROC bij inburgering, bezoeken NT2, rondleidingen: per jaar
Effecten	In het kader van de doelmatigheid heeft de gemeente Hilversum de subsidievaststelling wel inhoudelijk getoetst op de beleidskaders. De precieze effecten zijn niet beschreven, maar het inhoudelijke toetsingskader wordt gevormd door: 1. Programma 1 Wonen en Leven; 2. Convenant St. Bibliotheek Hilversum 2017 – 2020, getekend 2 februari 2016; 3. Nota “Metrum Kunst en Cultuurbeleid 2015 -2020”.
Verantwoording	Bij een subsidieverlening boven de € 50.000, moet vóór 1 april 2020, een verantwoording worden ingediend met; • Een inhoudelijk jaarverslag met daarin een verantwoording over de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit. Daarbij vragen wij de aanlevering van een eindafrekening op basis van programmalijnen; • Een jaarrekening. Vanwege de hoogte van de verleende subsidie moet de in te dienen jaarrekening en de verantwoording van activiteiten voorzien zijn van een accountantsverklaring. Aansluitend op het cultuurbeleid dient de bibliotheek in de inhoudelijke verantwoording daarbij ook het volgende aan te geven: 1. Welke doelgroepen met de activiteiten zijn bereikt. 2. Aan welke waarden (cultureel, economisch, ruimtelijk en/of sociaal) de activiteiten een bijdrage hebben geleverd. 3. Op basis van welke indicatoren dit is gemeten. 4. Hoe invulling is gegeven aan de voorgestelde wederkerigheid. Naast dit verantwoordingskader is in de beschikking ook een aantal vaste contactmomenten opgenomen.
Controle besteding subsidie	Bij het verzoek tot vaststelling heeft de Bibliotheek Hilversum een jaarrapport 2019 aangeleverd. In dit jaarrapport is een inhoudelijke toelichting gegeven op het kalenderjaar 2019 en is een financiële verantwoording (incl. accountantsverklaring) opgenomen. Voor de organisaties binnen het beleidsterrein cultuur en media wordt bij de vaststelling gebruikt gemaakt van het ‘formulier eindbeoordeling vaststelling’. Hierin wordt het verzoek tot vaststelling inhoudelijk getoetst. Er is daarbij gekeken naar: • De rechtmatigheid • Doeltreffendheid van de activiteiten (begroting versus realisatie) • De financiële positie • Reserves en voorzieningen • Overige aandachtspunten. Op basis van die analyse is geadviseerd op de subsidie vast te stellen op € 1.451.500.

Subsidieontvanger	**5. Voedselbank Gooi en Omstreken (2020)**
Type subsidie	Programmasubsidie (eenmalig i.v.m. coronacrisis).

Regels	Op deze subsidieverlening zijn de Algemene Subsidieverordening gemeente Hilversum, de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017, de Spelregels Subsidie en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.
Omschrijving/activiteit	De subsidie is bestemd voor het inkopen van producten om de voedselpakketten voor de inwoners van Hilversum aan te vullen.
Bedrag	**€ 34.400.** Op basis van aanvraag van € 68.800. Dat betekent tegelijkertijd dat de helft van het bedrag (€ 34.400) is afgewezen. Uit interviews is naar voren gekomen dat ook financiering vanuit Voedselbanken Nederland en particuliere donaties komt, daarom is de helft van de aanvraag afgewezen. In subsidiebeschikking staat dat de gemeente kan helpen bij het zoeken naar andere fondsen. *'De gemeente kan u daarbij ondersteunen door haar netwerk in te zetten om donaties te genereren. Laat het ons weten als u een bericht heeft om de doneer-knop op uw website onder de aandacht te brengen, dan helpen wij dat te verspreiden.'*
Doelen	Het inkopen van voedselpakketten voor klanten van de Voedselbank.
Afgesproken prestaties	Het inkopen van zo veel mogelijk voedselpakketten voor klanten van de Voedselbank voor het bovengenoemde bedrag.
Effecten	Uit een mailwisseling blijkt dat de Voedselbank uiteindelijk 764 pakketten heeft kunnen verstrekken als gevolg van de subsidie van de gemeente.
Verantwoording	Als verantwoording van de besteding van de verleende subsidie wordt het jaarverslag gevraagd waaruit blijkt in hoeverre de activiteiten zijn verricht en of aan de verplichtingen is voldaan. De Voedselbank heeft middels een overzicht van de ontwikkeling van het aantal uitgegeven pakketten en cliënten weergegeven november 2011 t/m 31 mei 2020, verantwoording afgelegd. Het college heeft vastgesteld dat de activiteiten voldoende zijn uitgevoerd volgens de voorwaarden. Het aantal cliënten ligt gemiddeld 5% hoger dan het aantal pakketten, wegens bekende redenen voor het niet-ophalen van het pakket. Daarom kan voor het algemene beeld hieronder volstaan worden met de ontwikkeling in het wekelijks aantal uit te geven pakketten. Conclusie: in vergelijking met 2019 is in 2020 de groei van het aantal nieuwe cliënten na de lockdown aanzienlijk 20% hoger.
Controle besteding subsidie	Uit een mailwisseling blijkt dat er 764 pakketten a € 45 zijn betaald door de gemeente. Hier is geen nadere duiding bij gegeven.

Subsidieontvanger	**6. Stichting SchuldHulpMaatje Hilversum e.o. (2020)**
Type subsidie	Basissubsidie
Regels	Op deze subsidieverlening zijn de Algemene Subsidieverordening gemeente Hilversum, de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017, de Spelregels Subsidie en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

Omschrijving/activiteit	Het begeleiden van inwoners bij het op orde brengen van de financiële thuisadministratie voor een schuldhulptraject en het opleiden en het opleiden van vrijwilligers voor deze taak.
Bedrag	**€ 17.100**
Doelen	De subsidie is bestemd voor het begeleiden van minimaal 58 inwoners van Hilversum bij het op orde brengen van de financiële administratie respectievelijk bij de voorbereiding voor het schuldhulpverleningstraject (gemiddelde duur van een begeleidingstraject is twaalf maanden) en het opleiden dan wel bijscholen van 36 vrijwilligers. De benodigde vrijwilligers worden opgeleid en opnieuw gecertificeerd conform de landelijke eisen die SchuldHulpMaatje aan haar vrijwilligers stelt. SchuldHulpMaatje regelt de VOG voor deze vrijwilligers en de begeleiding. De taken van de maatjes zijn: 1. begeleiden van cliënten bij het op orde brengen van de financiële administratie resp. bij de voorbereiding voor het schuldhulpverleningstraject; 2. cliënten wijzen op en ondersteunen en begeleiden bij het zoeken en aanvragen van subsidies en inkomensafhankelijke regelingen; dit binnen het scala aan mogelijkheden en binnen de - soms lokaal - geldende criteria; 3. meegaan naar allerlei officiële instanties als de cliënt daar behoefte aan heeft; 4. (als de schuldsanering wordt aangepakt) de cliënt blijven begeleiden bij het beheren van het bedrag aan leefgeld; 5. de cliënt blijven stimuleren om een financiële administratie bij te houden en hem/haar wijzen op de financiële polsstok, zodat wordt bereikt dat de klant na het hulpverleningstraject zelf weer verder kan; 6. als de cliënt wordt afgewezen voor de schuldsanering proberen we om samen met hem/haar en de schuldeisers een stabiele situatie te bereiken en de cliënt ervan overtuigen dat het zo moet om na vijf jaar opnieuw een poging voor de schuldsanering te ondernemen. In het jaarplan en begroting voor 2020 staan de volgende doelen genoemd: Plannen voor 2019 van SHM Hilversum e.o. (verbeteren V, bestendigen B, afbouwen A) t.a.v.: 1. Samenwerking met de landelijke vereniging SHM 2. Samenwerking met lokale partners 3. Verbetering kwaliteit aanbod en serviceverlening eigen afdeling SHM Hilversum e.o. 4. PR en fondsenwerving Met de gemeenten Hilversum en Gooise Meren zal ook moeten worden overlegd over de subsidiegrondslag. Tot nu toe kreeg SHM subsidie op grond van het aantal koppelingen cliënt/maatje. SHM krijgt subsidie van de burgerlijke gemeenten enerzijds en kerkelijke gemeenten en andere donateurs anderzijds. Dit is nog steeds een probleem omdat beide gemeenten anders werken. Bij de gemeente Gooise Meren hebben ze nu een driejarige subsidie gekregen, maar er is in Hilversum geen ruimte voor een meerjarige subsidie blijkt uit interviews. Doel voor 2019: Nu de nieuwe beleidsplannen van de gemeenten Hilversum en Gooise Meren voor wat onder andere betreft “de preventie” nog geen gelijkschakeling heeft, hebben in 2019 gesprekken plaatsgevonden met de beleidsambtenaren omtrent veranderde subsidiegrondslagen voor het jaar 2019 en volgende. De verdeling van de

	subsidie kan worden gedaan op basis van het inwonertal in samenhang met trajecten en preventie.
Afgesproken prestaties	De uitgangspunten voor de subsidie 2020 zijn: • Het aantal trajecten/koppelingen waar onder andere rekening mee wordt gehouden voor de subsidieaanvragen bij de gemeenten Gooise Meren en Hilversum: Hilversum 36, Bussum/Naarden 20 en Muiden/Muiderberg 4. Verhouding is dus 36:24 oftewel 3:2. • Tijdens de besprekingen met de gemeente Hilversum en Gooise Meren is bij de verdeling per gemeente rekening gehouden met de geplande trajecten, de activiteiten op het gebied van "preventie" en het inwonertal. Het inwonersaantal in Hilversum is 90.000 en in Gooise Meren is 57.311. Deze verhouding is dus ook 3:2. Om deze reden wordt de subsidiebehoefte van SHM van 28.500 verdeeld over Hilversum (60%) en Gooise Meren (40%). Dit is dus een verhouding van 3 (Hilversum) : 2 (Gooise meren). • De cliënten uit Muiden/Muiderberg worden bediend door SchuldHulpMaatje Weesp. De subsidie loopt via onze stichting. • De beide coördinatoren hebben niet meer voldoende uren (10u en 4u in de week) om alle maatjes te begeleiden. Helaas is uitbreiding naar 16 uur niet mogelijk. • Het aantal van 35 opnieuw gecertificeerde maatjes, voor wie een afdracht aan de landelijke vereniging plaatsvindt, betreft de ***actieve*** maatjes. • Het aantal van vijf ***nieuwe*** maatjes in 2020 is gebaseerd op het stabiliseren van het huidige aantal maatjes en een lichte uitbreiding en de stijging van het aantal trajecten/koppelingen in 2020, incl. de preventieprojecten. • De landelijke vereniging SchuldHulpMaatje brengt voor de opleiding van een nieuw maatje € 350 in rekening; daar bovenop komt nog € 80 aan eigen kosten, Bij de post bestuurskosten wordt uitgegaan van € 2.000 voor de jaarlijkse gezamenlijke bijeenkomst van bestuur/maatjes, incl. maaltijd.
Effecten	De beoogde effecten zijn - zo blijkt uit interviews - gespecificeerd en gekoppeld aan gemeentelijke doelstellingen. Er zijn ook resultaten benoemd in het jaarverslag. • vinden en bereiken van mensen met financiële problemen waarvan er zich meer dan 80% onder de radar bevinden; • begeleiden en oplossen van schuldenproblematiek; voorkomen dat mensen in diepere schulden raken en in bewindvoering en schuldsanering terechtkomen.
Verantwoording	Binnen drie maanden na afloop van de activiteit waarvoor de subsidie is verleend moet een verantwoording van de activiteit en een verklaring dat de subsidie is besteed aan de activiteiten waarvoor zij is verstrekt worden ingediend. Als in deze subsidiebeschikking aanvullende gegevens zijn vermeld, moeten deze gegevens ook worden verstrekt. In het jaarverslag van 2020 wordt ingegaan op de volgende activiteiten en doelen en in hoeverre die zijn gerealiseerd. 1. Samenwerking met het Landelijk Servicepunt (LSP) en andere landelijke initiatieven 2. De lokale afdeling: SchuldHulpMaatje Hilversum 3. De lokale afdeling: SchuldHulpMaatje Gooise Meren (Bussum en Naarden) 4. Cliënten, Maatjes en coördinatoren en bestuur 5. De lokale afdeling: SchuldHulpMaatje Weesp, Muiden en Muiderberg 6. PR, fondsenwerving en financiën

	De verantwoording lijkt hiermee op orde. Er wordt ook voldaan aan de gemeentelijke doelstellingen wat middels de prestaties en effecten inzichtelijk wordt gemaakt in het jaarverslag dat wordt opgesteld door een professionele accountant.
Controle besteding	Uit een e-mail van de gemeente blijkt dat het vier maanden duurt voordat de verantwoording wordt gecontroleerd. *Wij hebben de verantwoording van uw subsidie met zaaknummer 580028 ontvangen. Binnen 4 maanden ontvangt u een reactie van ons.* *Met vriendelijke groet,* *Gemeente Hilversum* *Bijlage:* *Geen* Uit de beschikking blijkt dat de gemeente heeft kunnen vaststellen dat de activiteiten voldoende zijn uitgevoerd volgens de voorwaarden. Er is een overzichtelijke begroting toegevoegd, waarin de inkomsten en uitgaven zijn vermeldt, maar niet in hoeverre de bijdragen van Hilversum daarin een rol heeft gespeeld.

Subsidieontvanger	**7. Stichting Bink Peuterspeelzalen (2020)**
Type subsidie	Basissubsidie
Regels	Deze subsidie wordt verleend op grond van Nadere regels subsidie peuterspeelzaalwerk en VVE, Hilversum 2020. Voor zaken waarin niet is voorzien in de regeling zijn ook de Algemene Subsidieverordening Hilversum 2011 (ASV 2011), de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.
Omschrijving/activiteit	De gemeente Hilversum is wettelijk verplicht om een hoogwaardig voorschools aanbod te hebben voor alle peuters met een risico op onderwijsachterstand. In Hilversum worden peuterspeelzalen die een VVE-programma aan peuters met een taalachterstand bieden gesubsidieerd.
Bedrag	Er is in 2020 in totaal **€ 959.155** subsidie verstrekt aan Stichting Bink Peuterspeelzalen over verschillende deelprojecten. • **€ 718.108 (basissubsidie)** • **€ 31.891 -** Overige/incidentele activiteiten • **€ 36.650 -** Overige/incidentele activiteiten • **€ 46.900 -** Overige/incidentele activiteiten • **€ 30.800 -** Overige/incidentele activiteiten • **€ 94.806 (extra basissubsidie)** De reden voor de extra basissubsidie wordt door de gemeente Hilversum als volgt toegelicht in het collegevoorstel: *"In totaal heeft de gemeente Hilversum aan Bink € 812.914 subsidie verleend voor het uitvoeren van Peuterspeelzaalwerk en VVE in 2020. Op basis van de subsidieaanvraag 598781 heeft de gemeente Hilversum op 16 december*

	2019 besloten Bink een subsidie te verlenen van € 718.108. Op basis van de subsidieaanvraag 680602 van 3 juli 2020 en de aanvraag 702660 van 1 oktober 2020 heeft de gemeente Hilversum op 1 december 2020 besloten een aanvullend bedrag van € 94.806 aan subsidie te verlenen i.v.m. de peuterspeelzalen die Bink heeft overgenomen van Versa Welzijn."
Doelen	De doelen zijn niet heel concreet in de subsidiebeschikking opgenomen maar hangen samen met de Hilversumse Educatieve Agenda. De regeling en de beschikking geven daar geen eenduidig antwoord op. Om een idee te krijgen van de doelen die met de gesubsidieerde activiteiten worde nagestreefd, staan in de Nadere regels subsidie peuterspeelzaalwerk en VVE, Hilversum 2020 een aantal definities uitgewerkt: • Peuterspeelzaal: Aparte voorschoolse voorziening voor kortdurende en intentionele opvang van (doelgroep)peuters, gericht op ontwikkelingsstimulering en voorbereiding op de basisschool. De opvang voldoet aan de wettelijke eisen voor kinderopvang en VVE-registratie. Het vindt plaats in een specifieke groepsruimte. • VVE: Voor- en vroegschoolse educatie; hier opgevat als voorschoolse educatie voor kinderen vanaf 2 jaar tot het moment waarop zij naar de basisschool uitstromen, waarin aan de hand van een VVE-programma op gestructureerde en samenhangende wijze activiteiten worden aangeboden gericht op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen op het gebied van rekenen, taal, motoriek en de sociaal-emotionele ontwikkeling. • VVE-programma: Een erkend voorschools programma waarin op een gestructureerde en samenhangende wijze de ontwikkeling van kinderen wordt gestimuleerd op het gebied van rekenen, taal, motoriek en sociaal- emotionele ontwikkeling voor zover dit programma is opgenomen in de databank Effectieve Jeugdinterventies van het Nederlands Jeugd Instituut.
Afgesproken prestaties	De afgesproken prestaties worden in de beschikking heel duidelijk gekoppeld aan het gesubsidieerde bedrag. De prestaties zijn primair kwantitatief en niet kwalitatief. Op basis van een vooraf bepaald tarief wordt de subsidie berekend. In de beschikking staat: *"In de subsidieaanvraag voor 2019 gaat u uit van uitvoering van peuterspeelzaalwerk inclusief VVE, volgens de wettelijke en gemeentelijke vereisten op 67 dagdelen per week van 3,5 uur, gedurende 40 weken per jaar op 15 locaties."*
Effecten	De gemeente is verplicht (WPO artikel 166) te zorgen voor een dekkend aanbod van voorschoolse educatie voor kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal. Met de subsidieverlening wordt daarin voorzien. Het is moeilijk om een causaal verband aan te tonen tussen de gesubsidieerde activiteiten en de taalachterstand, maar op landelijk en lokaal niveau wordt er sterk ingezet om grip te houden op de effecten.
Verantwoording	De verantwoording van de subsidie en de aantal peuters vindt op 2 manieren plaats. In de beschikking is het onderscheid tussen kwartaalrapportages en jaarverantwoording gemaakt. **Kwartaalrapportages** • Elk kwartaal monitort de gemeente Hilversum, met behulp van de Peutermonitor van Innovatienul13, het bereik van reguliere en doelgroeppeuters op de verschillende locaties en de aanspraak op subsidie.

	Jaarverantwoording • Voor 1 april 2021 moet Bink de aanvraag voor vaststelling van de subsidie 2020 indienen. Voor de inhoudelijke jaarverantwoording moet Bink gebruik maken van het daarvoor beschikbaar gestelde formulier. • Voor de financiële verantwoording vormt de Peutermonitor de basis voor de subsidiedeclaratie over 2020. Bij de subsidiedeclaratie dient Bink tevens een goedkeurende accountantsverklaring van de jaarrekening van de houder in.
Controle besteding subsidie	Bij de controle van de subsidie ligt de nadruk bij de VVE-subsidies op het berekenen van de definitieve subsidiebedrag. Dat komt omdat de subsidie wordt bepaald op basis van het aantal deelnemers/trajecten. De inhoudelijke beoordeling vindt plaats door vooraf, tussentijds en achteraf te toetsen op pedagogische programma's en specifieke voorwaarden. **Kindgebonden financiering** Er is een subsidie verstrekt aan Bink van € 812.914, maar die subsidie is uiteindelijk hoger vastgesteld op € 827.839. Dit verschil heeft te maken met de manier van financieren. In het collegevoorstellen bij de vaststelling is dit duidelijk verwoord: *"De subsidie voor peuterspeelzaalwerk en VVE is een kind gebonden financiering. Dit houdt in dat de subsidie het kind volgt, dus het tarief per uur wordt bepaald aan de hand van kenmerken van de peuter (wel/geen VVE-indicatie, ouders hebben wel/geen recht op kinderopvangtoeslag, het inkomen van ouders). Vervolgens kiest de ouder zelf naar welke aanbieder het kind gaat. Als aanbieder kun je van tevoren niet preciés inschatten hoeveel subsidie je verwacht nodig te hebben. Je weet immers niet welke peuters er binnen gaan komen en het subsidiabel tarief kan variëren per uur, afhankelijk van de kenmerken van peuter en ouder. Bij de vaststelling wordt er afgerekend op basis van de peuters die daadwerkelijk aanwezig zijn geweest en de uren die daadwerkelijk zijn afgenomen. In 2020 hebben iets meer peuters deelgenomen, waardoor het te subsidiëren bedrag in 2020 iets hoger uitvalt dan vooraf ingeschat."*

Subsidieontvanger	**8. Stichting Botanische Tuin dr. Costerus (2020)**
Opmerking Onderzoekers	In dit onderzoek is gekeken naar het dossier van 2020 en geconstateerd dat er geen subsidiedossier beschikbaar is voor deze organisatie. Ambtenaren hebben desgevraagd aangegeven dat dit vanaf 2022 wél het geval is, maar dat is door de onderzoekers niet gecontroleerd. Deze omissie betekent geen veranderingen in de conclusies en aanbevelingen van dit rapport. We kunnen niet bepalen of dit een incident is of bij meerdere dossiers voorkomt. We veronderstellen wel dat de verbeteringen van het subsidieproces en het opvragen van overzichten met verleende subsidies, heeft bijgedragen om dit soort dossiers te identificeren.
Type subsidie	Onbekend - voor deze subsidie is geen dossier aanwezig.
Regels	De Costerustuin (stichting) is een reeds lang bestaande subsidierelatie van de gemeente. Uit een mailwisseling blijkt dat er stukken zijn die dateren uit 1973. Vanaf 2015 wordt er jaarlijks een bedrag van 1.600 euro overgemaakt aan de Stichting Costerustuin, zonder dat er een subsidieaanvraag en beschikking aan ten grondslag ligt. Wel blijkt uit diverse mails dat de stichting (jaarlijks) om een financiële bijdrage vraagt. Het jaarlijkse bedrag van 1.600 euro dient als een subsidie te worden aangemerkt. Desondanks is dit bedrag tot

	2021 niet op de reguliere wijze als subsidie toegekend en verleend. Dat verklaart waarom er geen dossier van deze subsidie is.
Omschrijving/activiteit	De Costerustuin is een vrij toegankelijke botanische tuin in Hilversum, die in 1920 werd gesticht door de bioloog Jan Costerus. De tuin wordt verzorgd door vrijwilligers.
Bedrag	**€ 1.600**
Doelen	Onbekend
Afgesproken prestaties	Onbekend
Effecten	Onbekend
Verantwoording	Onbekend
Controle besteding subsidie	Onbekend

Subsidieontvanger	**9. Stichting Sportclub Gehandicapten Gooi- en Eemland (2020)**
Type subsidie	Programmasubsidie
Regels	Op deze subsidieverlening zijn de Algemene Subsidieverordening Hilversum 2011 (ASV 2011), de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Voor de toekenning van deze subsidie is ook een advies gevraagd aan de Subsidiekamer die het volgende oordeelde: *'Het oordeel c.q. het advies van de adviesraad: Instemmen met het verlenen van een subsidie van € 5.254.'*
Omschrijving/activiteit	De sportclub stimuleert en draagt zorg voor de uitvoering van zwemlessen voor kinderen en volwassenen met een beperking. Daarnaast verzorgt de Stichting hippische activiteiten voor kinderen en volwassenen met en zonder een beperking. Doel is onder andere het integreren tussen mensen met en mensen zonder handicap en het vergroten van de zelfredzaamheid voor mensen met een beperking/handicap. Er wordt naar gestreefd om alle leden op een verantwoorde en plezierige manier te leren zwemmen en/of paardrijden. Daarbij staan veiligheid en plezier voorop.
Bedrag	**€ 5.254**
Doelen	Werkplan 2020 De activiteiten betreffen een tweetal sporten: a. zwemmen Door de stichting wordt in het Sportfondsenbad "De Lunet" wekelijks door een vijftal vrijwillige instructeurs zwemles gegeven op zaterdagmorgen aan op jaarbasis tussen de 60 en 70 jeugdigen en/of ouderen met een lichamelijke en/of geestelijke beperking. Een groot aantal blijkt in staat om meerdere diploma's te halen. b. paardrijden

	Gedurende het gehele jaar m.u.v. de zomervakantie wordt er op de manege van de stichting gedurende zes dagen per week evenals op een tweetal avonden lessen verzorgd t.b.v. jeugdigen en volwassenen, totaal circa 150 tot 160, met een geestelijke en/of lichamelijke beperking. Om dit te realiseren hebben ze een zestal medewerkers in dienst welke, naast alle overige werkzaamheden welke behoren bij een manege, met ondersteuning van vrijwilligers een vijftien tal lessen per week verzorgen.
Afgesproken prestaties	**(Begrotings) programma/afweging aanvraag** (Begrotings)programma waar de activiteit (en) onder valt/vallen Programma 1: Wonen en Leven te bereiken maatschappelijk effect: voldoet dit aan het (begrotings)programma Het vergroten van sportdeelname, gezonde leefstijl en levendig sportklimaat voor jong en oud **Uitwerking** Welke concrete prestatieafspraken worden gemaakt met de organisatie In 2020 gaat de sportclub voor totaal 41 uit Hilversum afkomstige deelnemers sportaanbod realiseren, t.w. 15 Hilversumse deelnemers zwemmen 26 Hilversumse deelnemers paardrijden. Het betreft een regionale voorziening. Uit 18 regionale gemeenten maken totaal 231 deelnemers gebruik van dit sportaanbod. De subsidieaanvraag omvat het aantal deelnemers per gemeente vermenigvuldigd met € 128,14. Wat gaat de organisatie (op eigen rekening) doen in het kader van “wederkerigheid. De organisatie ziet de extra inzet van de vereniging als wederkerigheid en zou een subsidieverlening dan ook zien als waardering voor al het werk dat zij voor de doelgroep verricht.
Effecten	Niet nader gespecificeerd en/ of expliciet gelieerd aan gemeentelijke doelstellingen, maar liggen in lijn met de duidelijk omschreven doelen: stimuleren en zorgdragen voor de uitvoering van zwemlessen en paardrijden voor kinderen en volwassenen met een beperking. Waarbij het uiteindelijke effect moet zijn dat zij beter integreren tussen mensen zonder een beperking en zelfredzamer worden.
Verantwoording	Binnen drie maanden na afloop van de activiteit waarvoor de subsidie is verleend moet een inhoudelijke- en financiële verantwoording van de activiteit worden ingediend en een verklaring dat de subsidie is besteed aan de activiteiten waarvoor zij is verstrekt. Als in deze subsidiebeschikking aanvullende gegevens zijn vermeld, moet u die gegevens ook verstrekken. Er is naast een begroting ook een jaarverslag over 2020 ingediend. Uit een mailwisseling blijkt dat er over het jaar 21 personen uit Hilversum actief op de manege. De zwemmers zijn niet meer vermeld aangezien deze activiteit in 2020 is beëindigd.
Controle besteding subsidie	Een uitgebreide begroting is toegevoegd, hieruit valt op te maken in hoeverre de activiteiten zijn ontplooid en tegen welke kosten.

Subsidieontvanger	**10. Stichting Bachkoor Holland (2019)**
Type subsidie	Programmasubsidie
Regels	Op deze subsidieverlening zijn de Algemene Subsidieverordening Hilversum 2011 (ASV 2011), de Subsidieregeling gemeente Hilversum 2017 en de Algemene wet bestuursrecht

	(Awb) van toepassing. Verder zijn ook de Subsidiecriteria Kunst en Cultuur Hilversum 2016-2020 van toepassing.
Omschrijving/activiteit	De subsidie is bestemd voor de organisatie en uitvoering van de Mattheus Passion van J.S. Bach in de Sint Vituskerk in Hilversum op 7 april 2020.
Bedrag	**€ 20.000** De gemeente is coulant geweest in het verstrekken van de subsidie ondanks deze te laat was ingediend. *'Op grond van artikel 3, eerste lid onder b, van de Subsidieregeling moet een aanvraag voor een programmasubsidie een kwartaal voorafgaand aan het kwartaal waarin de activiteit aanvangt worden ingediend. Dat betekent in uw geval dat u uiterlijk op 31 december 2019 een aanvraag in kon dienen. U heeft uw aanvraag op 6 februari 2020 ingediend. Daarmee heeft u uw aanvraag te laat ingediend. Op grond van artikel 4, eerste lid, van de Subsidieregeling wordt een te laat ingediende aanvraag afgewezen. Omdat door het afwijzen van uw aanvraag de uitvoering van de beoogde activiteiten onevenredig wordt geschaad, ziet het college echter, op grond van artikel 4, tweede lid, van de Subsidieregeling, aanleiding om uw aanvraag alsnog in behandeling te nemen.'* De subsidie wordt gedeeltelijk verleend, omdat de te organiseren activiteit in 2020 niet gewijzigd is in vergelijk met uw subsidieaanvraag voor de activiteit in 2019. Dit betekent dat de subsidie voor € 7.000,- wordt afgewezen. Daarnaast is besloten dat het college een inhoudelijke discussie start over de toekomst van de subsidiëring van de Mattheus Passion in Hilversum. In dat kader wordt uw stichting gevraagd er rekening mee te houden dat mogelijk na 2020 er geen of minder subsidie wordt verleend.
Doelen	Doelen zijn niet nader benoemd in de subsidieaanvraag, wat ook blijkt uit het collegevoorstel waarin meerdere kanttekeningen worden gemaakt ten aanzien van de subsidieaanvraag, en waarbij ook wordt aangegeven dat de inzet is om dit de laatste keer te laten zijn dat de gemeente subsidie verleend. Er is dus ook geen sprake van koppeling met het gemeentelijk beleid.
Afgesproken prestaties	De subsidie wordt verleend onder de volgende algemene voorwaarden: *'U communiceert de gemeente actief naar buiten toe als partner bij het realiseren van uw activiteiten. Bij deze communicatie sluit u aan bij de richtlijnen van Hilversum Marketing. De concrete toepassing daarvan (gebruik van logo en dergelijke) stemt u af met Hilversum Marketing. Daarnaast informeert u Hilversum Marketing ruim voor de start van het project over uw* *communicatieplanning zodat zij waar mogelijk de activiteiten kan opnemen in haar marketingcommunicatiekanalen.'*
Effecten	De effecten zijn niet duidelijk uitgewerkt in de aanvraag. Dat blijkt ook uit de kanttekeningen die het college plaatst bij de subsidieaanvraag. Het college vindt het fantastisch dat ze de Mattheus Passion in Hilversum hebben. Maar het is wel vreemd dat de sponsoring al drie jaar op nul staat bij het Bachkoor. Het college voelt zich voor een voldongen feit staan om zo kort van te voren de subsidieaanvraag, die dus veel te laat is ingediend, nu goed te keuren. Besloten wordt om dit wel te doen met de kanttekening dat het Bachkoor echt aan de slag moet met het vinden van sponsoren (minstens voor de helft) voor de volgende jaren en/of de samenwerking zoeken. Op 1 januari 2021 moet dit duidelijk zijn.

	Kanttekeningen Zonder af te doen aan de kwaliteit van de uitvoering van de Mattheus Passion door het Bachkoor heeft de subsidieverlening aan het Bachkoor afgelopen jaren vaak tot discussie geleid. Zowel ambtelijk als vanuit de Cultuurraad. Ook ten aanzien van de subsidieaanvraag 2020 zijn de volgende kanttekeningen van toepassing: - Toekenning niet passend bij cultuurbeleid: Bij eerdere aanvragen is de subsidieaanvraag behandeld vanuit het beleidsveld cultuur en is de cultuurraad om een advies gevraagd. De cultuurraad was kritisch op de op één volgende aanvragen, met name over het hoge kostenniveau en de betekenis voor het culturele aanbod van Hilversum. Dat het hier geen Hilversumse organisatie betrof speelde ook mee. In 2019 heeft de portefeuillehouder cultuur aangegeven een eventueel volgende subsidieverlening niet meer (geheel) ten laste te willen brengen van het cultuurbudget. - Lage groei aantal bezoekers: De stijging in het aantal bezoekers in Hilversum blijft achter bij de verwachting. - Niet breed toegankelijk: De toegangsprijs (€53,-) zorgt ervoor dat de uitvoering niet breed toegankelijk is. - Jaarlijkse stijging gevraagde subsidie: De totale uitvoeringskosten blijven aan de hoge kant en stijgen jaarlijks terwijl de uitvoering gelijk blijft. De subsidieaanvraag 2020 is nu €7.500,- hoger als in 2019. De uitvoering van 2020 is geheel vergelijkbaar met 2019. - Weinig cofinanciering: De begroting laat weinig bijdragen zien van fondsen en sponsoren. Het gevraagde subsidiebedrag bedraagt ruim 60% van het totaal. De eigen inkomsten betreft de vooralsnog alleen opbrengst van de kaartverkoop. - Geen inzicht totale begroting Stichting Bachkoor: Omdat het hier een aanvraag voor een project betreft heeft de organisatie een projectbegroting aangeleverd. Hoewel dit gebruikelijk en toegestaan is, is er geen inzicht in de totale begroting van het Bachkoor. De begroting voor de uitvoering in Hilversum laat jaarlijks een tekort zien. Ook in 2020, te weten €22.000,-. Nadat hierover ambtelijk een toelichting is gevraagd, heeft de stichting als reactie aangegeven dat dit een projectbegroting betreft en dat het geraamde tekort binnen de totale begroting wordt opgelost door enerzijds hogere inkomsten bij uitvoeringen in anderen steden, en anderzijds door alsnog gerealiseerde aanvullende fondsenwerving. De stichting geeft aan het verwachte tekort met zekerheid op te zullen vangen. - Geen wederkerigheid: Hoewel het Bachkoor voornemens om in 2021, ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan van het koor, meer activiteiten in Hilversum te organiseren, zijn er voor 2020 geen extra activiteiten gepland. Bachkoor niet enige uitvoerder Mattheus Passion in Hilversum: Sinds jaren voert ook het Dudok Ensemble jaarlijks de Mattheus Passion uit. Dit is een Hilversumse culturele organisatie, een amateurorganisatie maar de uitvoering vindt plaats met behulp van professionele musici en zangers. De bezoekersaantallen van deze uitvoering stijgen nog jaarlijks. De organisatie ontvangt pas enkele jaren een subsidie, deze bedraagt € 2.000 (conform aanvraag en vanuit het cultuurbudget). De kaartprijs is met € 35 meer toegankelijk dan de uitvoering van het Bachkoor. Daarnaast neemt de gemeente ook bij deze uitvoering kaarten af (20 in 2019 en 50 in 2020). Daarmee is er een redelijk alternatief.
Verantwoording	**Verantwoording** Binnen drie maanden na afloop van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend moeten de volgende gegevens worden verstrekt: • Een financiële verantwoording van de activiteiten. • Een inhoudelijke verantwoording van de activiteiten.

	• Een verklaring dat de subsidie is besteed aan de activiteit waarvoor zij is verstrekt. • Eventuele aanvullende gegevens die in deze subsidiebeschikking zijn vermeld. Aansluitend op het cultuurbeleid dient u in de inhoudelijke verantwoording daarbij ook het volgende aan te geven: • Het totaal aantal bezoekers. In het dossier zit een Exploitatie Matheus Passion Bachkoor Holland locatie Hilversum 2018, 2019 en 2020 waarin de activiteiten en kosten zijn benoemd.
Controle besteding subsidie	Subsidie is toegekend, maar niet uitbetaald omdat de uitvoering is gecanceld direct na de toekenning, i.v.m. corona. De organisatie zal pas later in het jaar bekijken of zij nog voorbereidingskosten willen declareren. Als deze aanvraag binnenkomt, zal dat met een apart traject willen besloten. Dit n.a.v. een bestuurlijk overleg op 3 september 2020.

Bijlage 3: Documentenlijst

Met het oog op de beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie zijn de volgende documenten vanuit de ambtelijke organisatie/het college bestudeerd:

- Algemene subsidieverordening gemeente Hilversum 2021.
- Subsidieregeling Peuteropvang en VVE
- Vigerende beleidsregels:
    - Cultuur (basis- en programmasubsidie)
    - Economie (programmasubsidie)
    - Sport
    - Welzijn en zorg (basis- en programmasubsidie)
    - Wijkbudgetten
    - Overig
- Kadernota's van de belangrijkste beleidsvelden met betrekking tot subsidies. Deze documenten geven inzicht in de te bereiken maatschappelijke effecten op dit thema en hoe dit is doorvertaald naar doelstellingen.
- Evaluatie Subsidiekamers 2018 - 2019 (betreft vier verschillende evaluaties).
- Evaluatie Cultuurraad 2019 inclusief reactie Cultuurraad 2020.
- Procesbeschrijvingen van subsidieverstrekking gemeente Hilversum (subsidieaanvraag, behandeling, beschikking en verantwoording).
- Proces Risico's Maatregelen en Controls versie 9.0 2021.
- Administratieve subsidieformats (aanvraagformulier, rapportage formats, vaststellingsverzoek, et cetera).
- Afwegingskader subsidie, inkoop en andere bekostigingsvormen.
- Lijsten met verstrekte subsidies 2018 - 2021.
- Memo corona en subsidies 2021.

Generieke informatie:

- Coalitieakkoord 2018 - 2022.
- Programmabegrotingen gemeente Hilversum periode 2019 tot en met 2021.
- Jaarrekeningen gemeente Hilversum van de periode 2018, 2019 en 2020.
- Rapporten van bevindingen van de accountant bij de jaarrekeningen van de periode 2018, 2019 en 2020.
- Managementletters 2018 - 2021.

Met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Collegebrieven.
- Raadsinformatiebrieven.
- Moties, amendementen en schriftelijke vragen en antwoorden die gericht zijn op de totstandkoming en uitvoering van subsidiebeleid (zie tabel 8 in hoofdstuk 8 en de opsomming daaronder van raadsvragen voor het volledige overzicht).
- Verslagen en links naar opnames van raadscommissies en bijeenkomsten van behandeling van raadsvoorstellen, moties en amendementen op het gebied van subsidiebeleid.

Documenten ten aanzien van de tien geselecteerde casussen (generiek)[42]:

- Aanvraag
- Subsidiebeschikkingen (verlening en vaststelling)
- Collegevoorstellen en raadsinformatiebrieven
- Ambtelijke en bestuurlijke gespreksverslagen en tussentijdse rapportages
- Vaststelling (beoordeling, uitdraai zaaksysteem)
- Verzoek tot vaststelling (accountantsverklaring, jaarrekeningen en inhoudelijke rapportages)

42 Hier zijn alleen de generieke stukken benoemd. De informatie per casus is verschillend en afhankelijk van een aantal zaken zoals omvang, beleidsterrein, subsidieregels, et cetera.

Bijlage 4: Respondentenlijst

Organisatie/functie/rol
Raadsleden
Portefeuillehouder subsidiebeleid
Business controller
Subsidiecoördinator
Teammanager Juridische Zaken, Inkoop en Subsidies
Manager Leef- en Vestigingsklimaat
Teammanager Beleid Sociaal Domein
Gemeentelijke accountmanager Voedselbank en SchuldHulpMaatje
Gemeentelijke accountmanager Stichting gehandicaptensport Gooi- en Eemland
Gemeentelijke accountmanager Bink peuterspeelzalen
Gemeentelijke accountmanager Bibliotheek, Museum Hilversum en Bachkoor
Gemeentelijke accountmanager Versa Welzijn
Gemeentelijke accountmanager Hilversum Marketing
Directie Museum Hilversum
Directeur Hilversum Marketing
Directie Versa Welzijn
Bestuur Voedselbank
Bestuur SchuldHulpMaatje
Bestuur Stichting gehandicaptensport Gooi- en Eemland
Directie Bink Peuterspeelzalen