Onderzoek subsidiebeleid gemeente Roermond

September 2024



rekenkamer
roermond

Samenstelling

Voorzitter
Melhat Kurt

Leden
Nico Op de Laak
Paul Janssen
Mariska Knapen

Contact

Secretaris Arno Vestjens
arnovestjens@roermond.nl

Postbus 900
6040 AX Roermond
0475-359460

www.roermond.nl/rekenkamer

rekenkamer
roermond

Inhoudsopgave

1. Doelstelling en vraagstelling 4

2. Onderzoekaanpak 5

3. Bestuurlijke samenvatting 6

4. Conclusies en voorstellen 10

Bijlagen

1a Bestuurlijke wederhoorreactie College van B&W 13

1b Nawoord Rekenkamer 16

2 Onderzoeksrapport van IPSOS I&O 17

1. Doelstelling en vraagstelling

De Rekenkamer[1] heeft op 4 juli 2023 het onderzoek aangekondigd naar het subsidiebeleid van de gemeente Roermond.

De centrale hoofdvraagvraag van het onderzoek luidt:

> Hoe en in welke mate zet de gemeente Roermond het subsidie-instrumentarium in en hoe is geborgd dat de subsidieverlener zicht krijgt op de geleverde inspanningen van de subsidieontvanger?

Vanuit deze hoofdvraag zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Hoe is het subsidiebeleid in de gemeente Roermond georganiseerd?
- Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats (in overkoepelende zin)?
- Wordt gehandeld conform beleid en regels (rechtmatigheid), is duidelijk welke bijdrage deze zou moeten leveren aan beleidsdoelen (doeltreffendheid) en is de geleverde prestatie door de gemeente vastgesteld?
- Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

[1] Het onderzoek is formeel gestart door de (toenmalige) Rekenkamercommissie. Sinds 1 januari 2024 is er sprake van een Rekenkamer, deze heeft het onderzoek verder begeleid en afgerond.

2. Onderzoekaanpak

Om tot de beantwoording van de onderzoeksvraag en -deelvragen te komen, is als volgt te werk gegaan.

De Rekenkamer heeft (op grond van een onderhandse aanbestedingsprocedure) het onderzoek uitbesteed aan bureau Ipsos I&O.

Samen met de onderzoekers van Ipsos I&O heeft de Rekenkamer bij aanvang van het onderzoek een startbijeenkomst georganiseerd met de medewerkers uit de ambtelijke organisatie die bij het onderzoek zouden worden betrokken.

De Rekenkamer heeft Ipsos I&O gevraagd het onderzoek uit te voeren, aan de hand van de vraagstelling en op basis van een door de Rekenkamer vastgesteld normenkader (zie het onderzoeksrapport van Ipsos I&O voor het gehanteerde beoordelingskader).

Vervolgens hebben de onderzoekers een documentenstudie uitgevoerd, hebben er interviews plaatsgevonden met betrokken ambtenaren, collegeleden en een aantal subsidierelaties (zie onderzoeksrapport voor interviewlijst).

Daarna heeft Ipsos I&O de conceptrapportage aan de Rekenkamer voorgelegd. Deze rapportage (d.w.z. het rapport met het feitenrelaas, zonder conclusies en voorstellen) is vervolgens voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een controle op de juistheid van de feiten. Naar aanleiding daarvan is het rapport (qua beschrijving van de feiten) op enkele punten aangepast. Op basis van de conclusies van Ipsos I&O -zoals verwoord in hun rapportage- heeft de Rekenkamer voorstellen geformuleerd.

Op 6 juni 2024 is de rapportage (met de conclusies en voorstellen) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor een bestuurlijke reactie.
De reactie van het college en het nawoord van de Rekenkamer zijn opgenomen in bijlagel 1.

3. Bestuurlijke samenvatting

Onderstaand treft u een bestuurlijke samenvatting aan. Deze is ook integraal opgenomen in de rapportage van Ipsos I&O.

Achtergrond en doel

In dit onderzoek formuleren wij een antwoord op de volgende centrale vraag:

> Hoe en in welke mate zet de gemeente Roermond het subsidie-instrumentarium in en hoe is geborgd dat de subsidieverlener zicht krijgt op de geleverde inspanningen van de subsidieontvanger?

Voor de gemeente Roermond is subsidie net als voor andere Nederlandse gemeenten een belangrijk instrument om wettelijke taken te vervullen en eigen doelen te behalen. Vrijwel elk beleidsdomein maakt gebruik van het instrument. In het openbare subsidieregister staat sinds 2016 vermeld aan wie en op welke grondslag de gemeente de subsidie verleent. Het subsidieregister kent nog enkele gebreken: er kunnen dubbelingen voorkomen, onduidelijke grondslagen of verschillende (interne) kostenplaatsen worden opgevoerd als aparte verleningen terwijl ze tot dezelfde beschikking behoren. Al deze (kleine) gebreken maken het lastig te herleiden welke subsidie aan wie is toegekend.

Het belang van het instrument is sinds 2015 met de decentralisaties gestegen. De gemeente verleent op jaarbasis circa 18 miljoen euro aan subsidies. In 2014 was dat nog 12 miljoen. Bestuurders verwachten dat het belang in de toekomst verder zal toenemen. De gemeente onderhoudt subsidierelaties met een verscheidenheid aan verenigingen en stichtingen die in de ogen van de gemeente waardevolle maatschappelijke activiteiten ontplooien. De gemeente is daarnaast in diverse beleidsvelden (en met name binnen het sociale domein) afhankelijk van de kennis en kunde die beschikbaar is bij de samenwerkingspartners. Het instrument subsidie is dan passend: organisaties kunnen dan op grond van de eigen expertise invulling geven aan de activiteiten. De gemeente kan in die gevallen ook kiezen voor een inkooprelatie. Dat vereist een afweging. De gemeente beschikt niet over een apart afwegingskader om te bepalen in welke gevallen subsidie het meest passende instrument is. De gemeente hanteert wel een interne handreiking om te bepalen welk beleidsinstrument het meest geschikt is om een beleidsdoel te realiseren.

Het beleidskader

Het beleidskader van gemeente Roermond bestaat uit de Algemene Subsidieverordening 2008 (ASV2008) (de procesverordening) en 24 beleidsregels. De gemeente kent geen overkoepelend beleidskader met daarin inhoudelijke criteria waaraan subsidieverleningen moeten voldoen.
De ASV2008 is vastgesteld door de gemeenteraad en het college stelt de beleidsregels vast. In de beleidsregels staan doelstellingen genoemd die hun oorsprong (kunnen) vinden in door de raad vastgestelde beleidsnota's of in het coalitieakkoord. Het kader vindt zijn oorsprong in 2008 en is sinds die tijd niet grondig herzien. Het college van B&W is van mening dat het kader aan modernisering toe is en gaf hiertoe in 2019 een bestuursopdracht. Deze opdracht is op het verzoek van het college meerdere malen uitgesteld en tijdens de coronacrisis definitief opgeschort.

De ASV2008 bepaalt dat het college beleidsregels in plaats van nadere regels kan vaststellen ten behoeve van de subsidieverlening. Deze systematiek is niet in lijn met de Algemene Wet Bestuursrecht (AwB) die vereist dat subsidies een grondslag kennen op basis van een wettelijk voorschrift. Beleidsregels en -nota's vallen daar niet onder. Een beleidsregel heeft een andere juridische status dan een nadere regel. De gemeente Roermond kan daardoor een juridisch risico lopen. De AwB vereist eveneens dat subsidieregelingen minimaal eens in de vijf jaar geëvalueerd worden. De ASV2008 beschikt niet over een bepaling dat deze plicht gewaarborgd wordt.

Kaderstellende rol raad

De kaderstellende rol van de gemeenteraad behelst het vaststellen van de ASV, de beleidsnota's en de jaarlijkse begroting (met daarin de programmabegrotingen en subsidieplafonds). De programmabegrotingen worden door de raad op hoofdlijnen vastgesteld. De raad bepaalt niet of subsidies worden ingezet en zo ja welke vormen en aan welke organisaties. Deze bevoegdheid is door de raad overgedragen aan het college. In de ASV2008 heeft de raad het college van B&W een afwijkingsbevoegdheid toebedeeld die inhoudt dat het college af kan wijken van de in de ASV2008 gestelde kaders als een bijzonder individueel geval daar om vraagt. Het college heeft daarnaast de bevoegdheid gekregen om eigen beleidsregels op te stellen en om binnen die beleidsregels subsidieplafonds vast te stellen. De ASV2008 biedt geen gespecificeerd kader waaraan subsidieaanvragers moeten voldoen. Het college van B&W kan in beleidsregels en beschikkingen bepalen welke gegevens een subsidieaanvrager moet verstrekken.
De keuze van de raad om de vormgeving en de uitvoering van het subsidiebeleid in deze mate bij het college te leggen, brengt een beperking met zich mee van de kaderstellende taak van de raad. Gemeenteraadsleden geven aan in de praktijk geen grip te ervaren op het subsidiebeleid van de gemeente Roermond.

Samenhang tussen doelen en prestaties niet altijd helder

Het kader biedt het college de ruimte om per beleidsregel de doelen evalueerbaar en resultaatgericht te omschrijven en daarnaast te onderbouwen wat de samenhang is tussen de doelen en prestaties. In de praktijk zijn de doelen die de gemeente wenst te bereiken niet SMART-gedefinieerd. De doelstellingen zijn niet opgesteld op een wijze dat deze (eenvoudig) te evalueren zijn. Het is doorgaans niet mogelijk om te herleiden hoe een specifieke subsidieverlening of gesubsidieerde activiteit bijdraagt aan een concreet doel. Subsidie kan ook gebruikt worden om een voorziening of organisatie te laten bestaan, omdat de gemeente het belangrijk vindt dat deze voorziening of organisatie bestaat. Een subsidieverlening kan eveneens de oorsprong vinden in een afspraak die gemaakt is in een (eerder) coalitieakkoord. In de besluitvorming wordt dan naar deze afspraken verwezen. Politieke afspraken spelen daarmee een belangrijke rol in welke organisaties subsidies verkrijgen. Vanwege het ontbreken van een achterliggend beleidskader (met een beleidstheorie en doelen) is het niet herleidbaar hoe de omvang van de verlening in verhouding staat tot de door de raad gewenste resultaten.

Het interne proces

De gemeente heeft de afgelopen jaren werk gemaakt van het stroomlijnen van het interne subsidieproces. In interne stukken is beschreven via welke procedure aanvragen behandeld worden. De procedure waarborgt dat subsidieverleningen getoetst worden op rechtmatigheid en dat er meerdere medewerkers betrokken zijn bij een aanvraag. Informatie in de interne stukken kan afwijken van de informatie die staat in de beleidsregels.

Op basis van het mandaatbesluit zijn gemandateerde ambtenaren bevoegd om tot een miljoen euro subsidies te verlenen. In de praktijk bestaan er verschillende informele en formele afspraken over wanneer het college van B&W betrokken wordt bij de verlening. Deze afspraken zijn niet (allemaal) vastgelegd.

Verantwoorden en vaststellen

Het college kan op grond van het huidige kader via aparte beleidsregels en beschikkingen naar eigen inzicht verplichtingen opleggen aan de subsidierelaties. Een overkoepelend kader hiervoor ontbreekt. Hierdoor worden sommige aanvragers belast met een groot aantal, gespecificeerde verplichtingen en verantwoordingsvereisten en andere aanvragers met meer algemene verplichtingen en minder vergaande gegevensafdracht. Het komt voor dat één subsidierelatie een onderzoek moet uitvoeren en de doelstellingen SMART moet beschrijven en een andere subsidierelatie alleen een jaarverslag moet inleveren. In de praktijk hangt de zwaarte van de verantwoording vaak samen met de hoogte van het subsidiebedrag. Deze samenhang is vanwege het ontbreken van een vastgesteld verantwoordingsregime niet direct herleidbaar.

Evaluatie

De gemeente evalueert het (overkoepelende) subsidiebeleid niet periodiek. De afzonderlijke subsidieregelingen worden eveneens niet periodiek geëvalueerd. Langdurige subsidierelaties worden gemonitord aan de hand van (bestuurlijke) overleggen, tussentijdse rapportages en jaarverslagen. De inhoud van deze gegevens wordt niet apart in geanalyseerde vorm gepubliceerd of getoetst aan de achterliggende beleidsdoelstellingen. Informatie over de effectiviteit van de subsidierelaties wordt niet naar de gemeenteraad verzonden. De gemeenteraad krijgt wel inzage in de jaarverslagen van organisaties. In deze jaarverslagen kunnen organisaties verwijzen naar de (tussen)rapportages om hun prestaties te verantwoorden.

4. Conclusies en voorstellen

Onderstaand treft u de conclusies aan die volgen uit de bevindingen van dit onderzoek. De conclusies zijn van de onderzoekers en gebaseerd op de antwoorden van de onderzoeksvragen en de toetsing aan het normenkader. Op basis van de conclusies zijn door de Rekenkamer vervolgens de voorstellen geformuleerd.

Conclusie 1: Het subsidiebeleid van de gemeente Roermond is verouderd, op onderdelen niet in lijn met wettelijke vereisten en dringend toe aan herziening.

De gemeente Roermond beschikt over een algemene subsidieverordening die stamt uit 2008 en volgens de huidige standaarden is verouderd. Daarnaast werkt het subsidiestelsel met beleidsregels (in plaats van nadere regels) wat niet in lijn is met de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht. Hierdoor kan de gemeente Roermond juridische risico's lopen. De gemeente beschikt niet over integraal subsidiebeleid dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Er ontbreekt eveneens een overkoepelend beleidskader waarin is terug te vinden welke doelen met subsidieverstrekking worden beoogd. De gevolgen hiervan zijn dat de samenhang tussen beleidsdoelen, subsidieregelingen en verleningen niet herleidbaar zijn. De gemeente kan daardoor de verschillende beleidsregels (per beleidsdomein) niet toetsen aan een inhoudelijk, overkoepelend kader waaruit blijkt hoe die specifieke beleidsregel bijdraagt aan de gemeentelijke doelen. Dit betekent concreet dat niet herleidbaar is hoe het totaal aan subsidieverleningen bijdraagt aan de gemeente doelen, of dit effectief gebeurt en of er geen sprake is van dubbele verleningen. Het college van B&W heeft in het verleden al de opdracht gegeven om het subsidiebeleid te herzien. Om uiteenlopende redenen is deze opdracht niet gerealiseerd.

Voorstel 1:
De Rekenkamer stelt voor om een nieuw integraal subsidiebeleid te ontwikkelen waarin de samenhang tussen beleidsdoelen, subsidieregelingen en verleningen duidelijk herleidbaar zijn en waarbij subsidieverstrekkingen duidelijk toetsbaar zijn aan de gestelde doelen. Voorgesteld wordt het Model ASV-2013 van de VNG als uitgangspunt te nemen.

Conclusie 2: De gemeente Roermond heeft de interne werkwijzen rondom het subsidiebeleid op orde. Op onderdelen zoals het subsidieregister is nog verbetering mogelijk.

Ondanks dat de beleidsmatige samenhang tussen subsidieverlening en beleidsdoelstellingen kan ontbreken, zijn de interne processen transparant en navolgbaar. De gemeente hanteert vaste procedures (inclusief format) waarin inzichtelijk is waarom een subsidie (en onder welke verplichtingen) verleend wordt. De besluiten zijn openbaar. In het proces van aanvragen en verlenen is er aandacht voor het voorkomen van belangenverstrengeling en of de verstrekking rechtmatig is (en geen ongeoorloofde staatssteun). De gemeente Roermond werkt met een openbaar subsidieregister dat bijgehouden wordt, maar het register kent nog enkele onvolledigheden die opgelost moeten worden.

Voorstel 2:
De Rekenkamer stelt voor om het subsidieregister zodanig in te richten dat er een volledig, juist en actueel inzicht bestaat in de verstrekte subsidies.

Conclusie 3: Er bestaan onherleidbare verschillen tussen de verschillende subsidieverleningen in verplichtingen en verantwoordingslast voor de subsidieontvanger. Deze verschillen betekenen dat sommige subsidierelaties met grotere administratieve lastendruk geconfronteerd worden dan anderen, zonder dat herleidbaar is waarom dit noodzakelijk is.

De gemeente Roermond beschikt niet over een organisatiebreed verantwoordingsbeleid met verschillende regimes op grond van de subsidieomvang. In de praktijk stelt (afhankelijk van het beleidsterrein) de gemeente' kleinere' subsidies direct vast. Er is geen risicoanalyse gemaakt in welke gevallen (of bij welke subsidierelaties) dat verantwoord is.

Voorstel 3:
De Rekenkamer stelt voor om in de ASV per subsidiecategorie op te nemen hoe en met welke periodiciteit verantwoording dient te worden afgelegd over de verstrekte subsidies.

Conclusie 4: De gemeente Roermond heeft in het beleid rondom de subsidieverleningen onvoldoende oog voor de evaluaties.

De gemeente Roermond besteedt in de beschikkingen aandacht aan hoe en welke prestaties dienen te worden geëvalueerd. Hierbij ontbreekt echter een vaste systematiek voor het evalueren van subsidies, de beleidsdoelstellingen worden onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd en verslagen die op adequate wijze inzage bieden in hoe de activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen ontbreken veelal eveneens. Hierdoor

is het voor het leeuwendeel van de verleende subsidies niet herleidbaar of en zo ja, in hoeverre deze bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen en wat de maatschappelijke waarde is die wordt gecreëerd.

Voorstel 4:
Stel als gemeenteraad een evaluatiebepaling in de algemene subsidieverordening vast inclusief kader (kan in de toelichting op het artikel) op welke wijze subsidieverleningen geëvalueerd moeten worden om adequaat inzicht te bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Conclusie 5: De gemeenteraad geeft op dit moment beperkt invulling aan de kaderstellende en controlerende taak als het gaat om het verlenen van subsidies.
De beperkte invulling komt onder meer door de ruime beleidsruimte die de raad het college biedt. Het gevolg is dat gemeenteraadsleden aangeven geen grip te ervaren op het subsidiebeleid en de verleningen. Voor een belangrijk deel vindt de subsidieverlening plaats binnen het sociaal domein, waar door de decentralisaties het al bekend is dat gemeenteraden grip verlies ervaren.

Voorstel 5:
De gemeenteraad dient in overleg met het college nieuwe kaders te stellen aan het subsidiebeleid en nieuwe afspraken te maken hoe de controlerende functie van de raad met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking kan worden versterkt.

Bijlage 1a

Bestuurlijke wederhoorreactie College van B&W

gemeente **Roermond**

uw nummer

uw datum

Rekenkamer commissie van de gemeente Roermond

ons nummer 38436-2024
onze datum 13 augustus 2024
verzonden

inlichtingen bij M. Peusen
cluster Ontwikkeling Opgaven
doorkiesnr. 0475 - 359 784

bijlage(n)
betreffende bestuurlijk wederhoor Rekenkamerrapport Subsidiebeleid gemeente Roermond

Op 6 juni 2024 heeft de Rekenkamer gemeente Roermond het rapport aangaande het onderzoek Subsidiebeleid gemeente Roermond aan ons college voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. Wij hebben kennis genomen van het onderzoek Subsidiebeleid gemeente Roermond en de in het onderzoek opgenomen conclusies en voorstellen. Onderstaand ontvangt u onze reactie.

Verouderd subsidiebeleid
Allereerst wensen wij op te merken de conclusie dat het subsidiebeleid is verouderd en dringend aan herziening toe is te onderschrijven. In 2019 hebben wij de bestuurlijke ambitie uitgesproken het instrument van subsidieverstrekking kritisch tegen het licht te houden en te komen tot een modernisering middels een bestuursopdracht. Vanwege COVID 19 is de modernisering uitgesteld. In het coalitieakkoord 2022-2026 is de ambitie uitgesproken het subsidiebeleid te herijken.

Integraal subsidiebeleid
Vooruitlopend op het ontwikkelen van een integraal subsidiebeleid zijn wij voornemens aan de raad voor te stellen in 2025 alvast middelen vrij te maken voor het vaststellen van de hoofdstructuur van het subsidieproces in de procesverordening (ASV) waarbij de model ASV-2013 van de VNG als uitgangspunt wordt genomen. De ASV wordt door de raad vastgesteld.

Het ontwikkelen van een integraal subsidiebeleid is een omvangrijk proces dat wij in gang zullen zetten. Indien nodig zullen wij de raad voorstellen middelen vrij te maken voor een bestuursopdracht voor het ontwikkelen van een integraal subsidiebeleid.

Stadhuis | Markt 31 6041 EM | Postbus 900 6040 AX Roermond | T 14 0475 | IBAN NL65 BNGH 0285 0072 03
www.roermond.nl

Kaderstellende en controlerende taak van de raad
U stelt voor met de raad nieuwe kaders te stellen aan het subsidiebeleid en nieuwe afspraken te maken hoe de kaderstellende en controlerende functie van de raad met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking kan worden versterkt. Via de bestuursopdracht komen wij met een procesvoorstel hiertoe.

Met vriendelijke groet,

het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

J. van Putten Y.F.W. Hoogtanders

Bijlage 1b
Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn bestuurlijke reactie.

Het college geeft aan dat zij de conclusies van de rekenkamer onderschrijft en dat zij de voorstellen serieus neemt en concreet werkt aan verbetering van de door de Rekenkamer geschetste situatie.

Het college geeft in hoofdlijnen de termijnen aan waarbinnen de verbeteringen tot stand kunnen komen. De Rekenkamer gaat er van uit dat de raad die termijnen bepaalt waarbij de Rekenkamer wil adviseren die termijnen zo kort mogelijk te houden. De Rekenkamer gaat er van uit dat in het op te stellen implementatieplan de termijnen concreet benoemd worden.

De Rekenkamer constateert daarmee met genoegen dat het college zich herkent in de voorstellen en actie onderneemt om de voorstellen tot verbetering te implementeren.

De Rekenkamer ziet uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad.

Bijlage 2
Onderzoeksrapport van IPSOS I&O

Onderzoeksrapport *"subsidiebeleid Roermond".*

In opdracht van de Rekenkamer is het onderzoek uitgevoerd en het onderzoeksrapport opgesteld door: Ipsos I&O.

Onderzoekers:

- Drs. Jaap Bouwmeester, Laurent Staartjes Msc en Wouter Andringa.



Subsidiebeleid Roermond

Rapport Ipsos I&O

Ipsos i&O

www.ioresearch.nl

Colofon

Uitgave
Ipsos I&O
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer
2024/121

Datum
mei 2024

Opdrachtgever
Rekenkamer Roermond

Auteurs
Laurent Staartjes
Wouter Andringa
Jaap Bouwmeester

Copyright
Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

1.1 Vraagstelling 5
1.2 Afbakening 5
1.3 Werkwijze 5
1.4 Leeswijzer 6

Bestuurlijke samenvatting 8

Achtergrond en doel 8
Het beleidskader 8
Kaderstellende rol raad 9
Samenhang tussen doelen en prestaties niet altijd helder 9
Het interne proces 9
Verantwoorden en vaststellen 10
Evaluatie 10

2 Gemeentelijke kaders 11

2.1 Definitie subsidie 11
2.2 Inrichting subsidiebeleid 11
2.3 Modernisering van het subsidiebeleid 14
2.4 Voorkomen van belangenverstrengeling 15
2.5 Mandatering 16
2.6 Wettelijke evaluatieplicht 17
2.7 Beleidsdoelstellingen 18
2.8 Samenhang tussen beleid en subsidies 20
2.9 Subsidieplafonds 21
2.10 Inkoop versus subsidie 22
2.11 Afwijkingen subsidiebeleid 23
2.12 Kaderstellende rol gemeenteraad 24
2.13 Toetsing van de uitkomsten aan het normenkader 26

3 Uitvoeringspraktijk 27

3.1 Subsidieregister 27

Type en omvang van de subsidies 28

3.2 Aanvragen en verlenen subsidies 31
3.3 Verantwoording en vaststelling subsidieverlening 34

Vaststelling 36
Bestuurlijk overleg 37

3.4 Evaluaties 38
3.5 Controle door de raad 38

Controle op het beleid 39

3.6 Toetsing van de uitkomsten aan het normenkader 40

4 Conclusies en voorstellen 42

A Bijlagen 44

A.1 Interviews 44
A.2 Documentstudie 44
A.3 Casestudies 46

1 Inleiding

De gemeente Roermond verstrekt jaarlijks zo'n 18 miljoen euro aan subsidies. Hierbij zitten zowel structurele als incidentele subsidies. De Rekenkamer ziet steeds meer gemeenten zich buigen over de vraag: 'Wat doen we zelf en wat kunnen we beter overlaten aan de burger en andere partijen'. De verhouding met derden kan onder meer de vorm krijgen van een inkooprelatie, van een deelname of een subsidierelatie. In dit kader heeft de Rekenkamer een onderzoek gestart naar subsidieverlening door de gemeente Roermond.[1]

1.1 Vraagstelling

Het onderzoek richt zich op het subsidieproces en geeft antwoord op de volgende hoofdvraag:

> *Hoe en in welke mate zet de gemeente Roermond het subsidie-instrumentarium in en hoe is geborgd dat de subsidieverlener zicht krijgt op de geleverde inspanningen van de subsidieontvanger?*

Vanuit deze hoofdvraag zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1 Hoe is het subsidiebeleid in de gemeente Roermond georganiseerd?
2 Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats (in overkoepelende zin)?
3 Wordt gehandeld conform beleid en regels (rechtmatigheid), is duidelijk welke bijdrage deze zou moeten leveren aan beleidsdoelen (doeltreffendheid) en is de geleverde prestatie door de gemeente vastgesteld?
4 Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

1.2 Afbakening

Het onderzoek richt zich op het subsidieproces in de periode 2018-2022 en gaat over de volledige inzet van het subsidie-instrumentarium, dus alle soorten subsidies die de gemeente Roermond verleent. De inzet die gepleegd is in het kader van de coronacrisis is buiten beschouwing gelaten. Documenten die beschikbaar waren in 2023 en betrekking hadden op aanvragen en verleningen uit 2022 zijn meegenomen. De organisatie heeft hiervoor beleidsdocumenten aangeleverd over het verloop van het subsidieproces in deze periode en gegevens over de verleende subsidies (de subsidieregisters). Voor de geldende subsidiekaders verwees de organisatie naar de online publicatie van lokale regelgeving in Roermond, waarop de algemene verordening en alle beleidsregels van de gemeente Roermond staan.

1.3 Werkwijze

Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen zijn de aangeleverde documenten bestudeerd. Daarnaast zijn er oriënterende en verdiepende interviews gehouden met medewerkers en bestuurders van de gemeente. Verder zijn er interviews gehouden met een aantal subsidierelaties van gemeente Roermond (casestudies). Er zijn in totaal veertien interviews gehouden, twee met subsidierelaties, tien met medewerkers en twee met bestuurders van de gemeente.

---

[1] *Het onderzoek is in 2023 formeel gestart door de (toenmalige) Rekenkamercommissie. Na de omvorming naar Rekenkamer per 01-01-2024 heeft de Rekenkamer het onderzoek verder begeleid.*

Ten slotte is er ook een groepsgesprek met raadsleden georganiseerd, waarbij in totaal zes raadsleden aanwezig waren van zes verschillende partijen uit de gemeenteraad van Roermond.

Bij de beoordeling van de onderzoeksbevindingen is gebruik gemaakt van een normenkader (bijlage A.4). Het normenkader is opgesteld in overleg met de Rekenkamer.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat naast het inleidende hoofdstuk uit twee hoofdstukken die de bevindingen rapporteren en één hoofdstuk met daarin de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 2 staat het huidig beleid beschreven. Hiervoor is onderzocht hoe het subsidiebeleid in de gemeente Roermond is georganiseerd. In het hoofdstuk is te vinden hoe het stelsel is ingericht, hoe de gemeente belangenverstrengeling voorkomt en hoe op papier de gemeente de beleidsdoelstellingen formuleert, monitort en evalueert. Daarnaast is beschreven hoe de gemeenteraad invulling geeft aan zijn kaderstellende rol. Het hoofdstuk eindigt met een toets aan het normenkader.

In hoofdstuk 3 is gekeken naar de uitvoeringspraktijk. Hiervoor is onderzocht hoe het proces van aanvragen, verlenen, verantwoorden en vaststellen in de praktijk verloopt. In het hoofdstuk staat beschreven hoe de processtappen zijn ingericht, of er wordt gehandeld conform beleid en regels en hoe er nagegaan wordt in hoeverre de prestaties bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Tot slot staat beschreven hoe de gemeenteraad invulling geeft aan zijn controlerende rol. Hoofdstuk 3 eindigt eveneens met een toets aan het normenkader. In hoofdstuk 4 staan de conclusies die volgen uit de bevindingen en de toetsing aan het normenkader. Deze conclusies zijn van de onderzoekers. Daarnaast treft u de voorstellen van de Rekenkamer aan.

Voor het onderzoek zijn de volgende vijf subsidiedossiers bestudeerd:

- Centrum Jeugd Gezin Midden Limburg
- City Management
- Stichting Kruiswegpark
- ECI Cultuurfabriek
- Stichting Wel.kom

Aan de hand van deze casussen (dossiers) is gekeken hoe de subsidieverlening in de gemeente in de praktijk gaat. Hierbij is gekeken naar welke afspraken de gemeente maakt met de subsidierelatie, hoe de verantwoording plaatsvindt en wat de grondslag is van de verlening in het beleid. Er is niet onderzocht of de subsidie in de praktijk ook effectief is. Dit vereist een meer diepgaand onderzoek. Wel is er gekeken naar of en zo ja hoe de gemeente de effectiviteit van de subsidie meet.

De bevindingen uit de dossiers zijn gebruikt om verschillende deelvragen uit het onderzoek te beantwoorden. De voor dit onderzoek relevante bevindingen uit de dossiers zijn in de rapportage opgenomen. De dossiers zijn uitgekozen op basis van de subsidieomvang en beleidsdomeinen. Er is daarbij gekozen voor de grotere budgetsubsidies en één eenmalige subsidie. De dossiers geven daardoor geen representatief beeld voor alle subsidieverleningen, maar zijn wel illustratief voor de praktijk van Roermond.

Bevindingen

Bestuurlijke samenvatting

Achtergrond en doel

In dit onderzoek formuleren wij een antwoord op de volgende centrale vraag:

Hoe en in welke mate zet de gemeente Roermond het subsidie-instrumentarium in en hoe is geborgd dat de subsidieverlener zicht krijgt op de geleverde inspanningen van de subsidieontvanger?

Voor de gemeente Roermond is subsidie net als voor andere Nederlandse gemeenten een belangrijk instrument om wettelijke taken te vervullen en eigen doelen te behalen. Vrijwel elk beleidsdomein maakt gebruik van het instrument. In het openbare subsidieregister staat sinds 2016 vermeld aan wie en op welke grondslag de gemeente de subsidie verleent. Het subsidieregister kent nog enkele gebreken: er kunnen dubbelingen voorkomen, onduidelijke grondslagen of verschillende (interne) kostenplaatsen worden opgevoerd als aparte verleningen terwijl ze tot dezelfde beschikking behoren. Al deze (kleine) gebreken maken het lastig te herleiden welke subsidie aan wie is toegekend.

Het belang van het instrument is sinds 2015 met de decentralisaties gestegen. De gemeente verleent op jaarbasis circa 18 miljoen euro aan subsidies. In 2014 was dat nog 12 miljoen. Bestuurders verwachten dat het belang in de toekomst verder zal toenemen. De gemeente onderhoudt subsidierelaties met een verscheidenheid aan verenigingen en stichtingen die in de ogen van de gemeente waardevolle maatschappelijke activiteiten ontplooien. De gemeente is daarnaast in diverse beleidsvelden (en met name binnen het sociale domein) afhankelijk van de kennis en kunde die beschikbaar is bij de samenwerkingspartners. Het instrument subsidie is dan passend: organisaties kunnen dan op grond van de eigen expertise invulling geven aan de activiteiten. De gemeente kan in die gevallen ook kiezen voor een inkooprelatie. Dat vereist een afweging. De gemeente beschikt niet over een apart afwegingskader om te bepalen in welke gevallen subsidie het meest passende instrument is. De gemeente hanteert wel een interne handreiking om te bepalen welk beleidsinstrument het meest geschikt is om een beleidsdoel te realiseren.

Het beleidskader

Het beleidskader van gemeente Roermond bestaat uit de Algemene Subsidieverordening 2008 (ASV2008) (de procesverordening) en 24 beleidsregels. De gemeente kent geen overkoepelend beleidskader met daarin inhoudelijke criteria waaraan subsidieverleningen moeten voldoen. De ASV2008 is vastgesteld door de gemeenteraad en het college stelt de beleidsregels vast. In de beleidsregels staan doelstellingen genoemd die hun oorsprong (kunnen) vinden in door de raad vastgestelde beleidsnota's of in het coalitieakkoord. Het kader vindt zijn oorsprong in 2008 en is sinds die tijd niet grondig herzien. Het college van B&W is van mening dat het kader aan modernisering toe is en gaf hiertoe in 2019 een bestuursopdracht. Deze opdracht is op het verzoek van het college meerdere malen uitgesteld en tijdens de coronacrisis definitief opgeschort.

De ASV2008 bepaalt dat het college beleidsregels in plaats van nadere regels kan vaststellen ten behoeve van de subsidieverlening. Deze systematiek is niet in lijn met de Algemene Wet Bestuursrecht (AwB) die vereist dat subsidies een grondslag kennen op basis van een wettelijk voorschrift. Beleidsregels en -nota's vallen daar niet onder. Een beleidsregel heeft een andere juridische status dan een nadere regel. De gemeente Roermond kan daardoor een juridisch risico lopen. De Awb vereist eveneens dat subsidieregelingen minimaal eens in de vijf jaar geëvalueerd worden. De ASV2008 beschikt niet over een bepaling dat deze plicht gewaarborgd wordt.

Kaderstellende rol raad

De kaderstellende rol van de gemeenteraad behelst het vaststellen van de ASV, de beleidsnota's en de jaarlijkse begroting (met daarin de programmabegrotingen en subsidieplafonds). De programmabegrotingen worden door de raad op hoofdlijnen vastgesteld. De raad bepaalt niet of subsidies worden ingezet en zo ja welke vormen en aan welke organisaties. Deze bevoegdheid is door de raad overgedragen aan het college. In de ASV2008 heeft de raad het college van B&W een afwijkingsbevoegdheid toebedeeld die inhoudt dat het college af kan wijken van de in de ASV2008 gestelde kaders als een bijzonder individueel geval daar om vraagt. Het college heeft daarnaast de bevoegdheid gekregen om eigen beleidsregels op te stellen en om binnen die beleidsregels subsidieplafonds vast te stellen. De ASV2008 biedt geen gespecificeerd kader waaraan subsidieaanvragers moeten voldoen. Het college van B&W kan in beleidsregels en beschikkingen bepalen welke gegevens een subsidieaanvrager moet verstrekken.

De keuze van de raad om de vormgeving en de uitvoering van het subsidiebeleid in deze mate bij het college te leggen, brengt een beperking met zich mee van de kaderstellende taak van de raad. Gemeenteraadsleden geven aan in de praktijk geen grip te ervaren op het subsidiebeleid van de gemeente Roermond.

Samenhang tussen doelen en prestaties niet altijd helder

Het kader biedt het college de ruimte om per beleidsregel de doelen evalueerbaar en resultaatgericht te omschrijven en daarnaast te onderbouwen wat de samenhang is tussen de doelen en prestaties. In de praktijk zijn de doelen die de gemeente wenst te bereiken niet SMART-gedefinieerd. De doelstellingen zijn niet opgesteld op een wijze dat deze (eenvoudig) te evalueren zijn. Het is doorgaans niet mogelijk om te herleiden hoe een specifieke subsidieverlening of gesubsidieerde activiteit bijdraagt aan een concreet doel. Subsidie kan ook gebruikt worden om een voorziening of organisatie te laten bestaan, omdat de gemeente het belangrijk vindt dat deze voorziening of organisatie bestaat. Een subsidieverlening kan eveneens de oorsprong vinden in een afspraak die gemaakt is in een (eerder) coalitieakkoord. In de besluitvorming wordt dan naar deze afspraken verwezen. Politieke afspraken spelen daarmee een belangrijke rol in welke organisaties subsidies verkrijgen. Vanwege het ontbreken van een achterliggend beleidskader (met een beleidstheorie en doelen) is het niet herleidbaar hoe de omvang van de verlening in verhouding staat tot de door de raad gewenste resultaten.

Het interne proces

De gemeente heeft de afgelopen jaren werk gemaakt van het stroomlijnen van het interne subsidieproces. In interne stukken is beschreven via welke procedure aanvragen behandeld worden. De procedure waarborgt dat subsidieverleningen getoetst worden op rechtmatigheid en dat er meerdere medewerkers betrokken zijn bij een aanvraag. Informatie in de interne stukken kan afwijken van de informatie die staat in de beleidsregels.

Op basis van het mandaatbesluit zijn gemandateerde ambtenaren bevoegd om tot een miljoen euro subsidies te verlenen. In de praktijk bestaan er verschillende informele en formele afspraken over wanneer het college van B&W betrokken wordt bij de verlening. Deze afspraken zijn niet (allemaal) vastgelegd.

Verantwoorden en vaststellen

Het college kan op grond van het huidige kader via aparte beleidsregels en beschikkingen naar eigen inzicht verplichtingen opleggen aan de subsidierelaties. Een overkoepelend kader hiervoor ontbreekt. Hierdoor worden sommige aanvragers belast met een groot aantal, gespecificeerde verplichtingen en verantwoordingsvereisten en andere aanvragers met meer algemene verplichtingen en minder vergaande gegevensafdracht. Het komt voor dat één subsidierelatie een onderzoek moet uitvoeren en de doelstellingen SMART moet beschrijven en een andere subsidierelatie alleen een jaarverslag moet inleveren. In de praktijk hangt de zwaarte van de verantwoording vaak samen met de hoogte van het subsidiebedrag. Deze samenhang is vanwege het ontbreken van een vastgesteld verantwoordingsregime niet direct herleidbaar.

Evaluatie

De gemeente evalueert het (overkoepelende) subsidiebeleid niet periodiek. De afzonderlijke subsidieregelingen worden eveneens niet periodiek geëvalueerd. Langdurige subsidierelaties worden gemonitord aan de hand van (bestuurlijke) overleggen, tussentijdse rapportages en jaarverslagen. De inhoud van deze gegevens wordt niet apart in geanalyseerde vorm gepubliceerd of getoetst aan de achterliggende beleidsdoelstellingen. Informatie over de effectiviteit van de subsidierelaties wordt niet naar de gemeenteraad verzonden. De gemeenteraad krijgt wel inzage in de jaarverslagen van organisaties. In deze jaarverslagen kunnen organisaties verwijzen naar de (tussen)rapportages om hun prestaties te verantwoorden.

2 Gemeentelijke kaders

Dit hoofdstuk gaat over de gemeentelijke subsidiekaders van Roermond en geeft de bevindingen weer bij de eerste onderzoeksvraag: hoe is het subsidiebeleid in de gemeente Roermond georganiseerd? Daarnaast geeft dit hoofdstuk op onderdelen antwoord op de andere deelvragen in zoverre deze betrekking hebben op de gemeentelijke kaders.

2.1 Definitie subsidie

In de Algemene Subsidieverordening 2008 van Roermond wordt het begrip subsidie als volgt gedefinieerd:

> **Subsidie** = de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten.

Deze definitie komt bijna woord voor woord overeen met de definitie in de Algemene wet bestuursrecht (Awb art 4:21). Het enige onderscheid is dat de Awb expliciet maakt dat het specifiek *aan het bestuursorgaan* geleverde goederen of diensten zijn die niet onder subsidiebegrip vallen.

2.2 Inrichting subsidiebeleid

Het subsidiebeleid van de gemeente Roermond bestaat in de kern uit de Algemene Subsidieverordening 2008 en 24 beleidsregels. Daarnaast werden er tot 2024 ook nog subsidies verleend op grond van de erfgoedverordening 2018. Met de komst van de Erfgoedverordening 2024 worden deze ook verleend op grond van een beleidsregel.

Op grond van de Asv 2008 zijn de volgende subsidiesoorten te onderscheiden:

- **Budgetsubsidie**
  Een budgetsubsidie is een subsidie waaraan meetbare activiteiten en/of prestaties worden gekoppeld. Ter uitvoering van een beschikking tot verlening van een budgetsubsidie kan een uitvoeringsovereenkomst worden gesloten.

- **Waarderingssubsidie**
  Een waarderingssubsidie heeft als doel om ondersteuning te bieden aan de organisatie, gelet op de sociaal-maatschappelijke functie en het belang dat door het college aan de inhoud van de activiteiten wordt gehecht. De subsidie wordt gekoppeld aan specifieke kengetallen, op basis waarvan vooraf de hoogte van het subsidiebedrag wordt berekend. Ook kan voor het geheel of voor bepaalde onderdelen een vast bedrag worden bepaald.

- **Eenmalige subsidie**
  Een eenmalige subsidie kan worden verstrekt voor bijzondere activiteiten, experimenten of voor bijzondere prestaties, voor zover hiervoor door het college beleidsregels zijn vastgelegd.

- **Investeringssubsidie**
  Een investeringssubsidie is bedoeld voor een investering in onroerende goederen dan wel duurzame roerende zaken die naar het oordeel van het college van belang wordt geacht en waarvan de kapitaallasten redelijkerwijs niet binnen de reguliere exploitatie van een organisatie kunnen worden gedekt.

Het stelsel met subsidies is sinds 2008 niet meer (ingrijpend) gewijzigd. In 2012 heeft het college wel een aantal beleidsregels herzien. Dit met als doel om aan te sluiten bij het Kerntakenboek dat de raad op 25 juni 2011 heeft vastgesteld. De wens van het college was om subsidies te verlenen op maatschappelijk rendement en niet op basis van bijvoorbeeld ledenaantallen. In 2014 concludeerde de toenmalige Rekenkamercommissie: '*de Algemene Subsidieverordening en beleidsregels van de gemeente Roermond vormen een werkbaar en helder kader voor de subsidieverstrekking.*' [2]

In 2014 deed de Rekenkamercommissie van gemeente Roermond onderzoek naar het subsidiebeleid. Dit rekenkameronderzoek richtte zich op de doeltreffendheid van het subsidiebeleid: in hoeverre dragen de subsidies die gemeente Roermond verleent daadwerkelijk bij aan het realiseren van de maatschappelijke effecten die raad en college voor ogen hebben? De Rekenkamercommissie concludeerde toen dat 'de gemeente Roermond op de goede weg was' om meer te sturen op maatschappelijke effecten.

In het rapport staat de werkwijze van de gemeente Roermond beschreven. De gemeenteraad stelt in beleidsnota's en de programmabegroting de kaders vast om het inhoudelijke beleid van de gemeente richting te geven. Daarin staan ook de beleidsdoelen genoemd die de gemeente nastreeft evenals de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bereiken. Het college vertaalt deze beleidsdoelen in beleidsregels en in concrete (prestatie)afspraken met subsidierelaties.

De Rekenkamercommissie concludeerde dat: "Het subsidiebeleid biedt een werkbaar en helder kader voor effectieve subsidieverlening en voldoende handvatten om te sturen op maatschappelijke effecten." Als het ging om de uitvoering was er verbetering mogelijk: De beleidsdoelen die met de inzet van de subsidies moeten worden behaald zijn onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd.

In de afgelopen tien jaar is het landschap waarbinnen subsidies verleend worden aan verandering onderhevig geweest. Onder meer door decentralisaties binnen het sociaal domein en de veranderende rol van de overheid.[3] De juridische ontwikkelingen en de uitbreiding van taken dwingen gemeenten om hun subsidiebeleid en -systematiek te herzien.[4]

---

[2] *Rekenkamercommissie onderzoek 2014*
[3] *In 2015 hebben decentralisaties plaatsgevonden in het sociaal domein (WMO, de Jeugdwet en de Participatiewet), waarbij er diverse taken zijn overgeheveld van de Rijksoverheid naar gemeenten. Gemeenten kunnen gebruik maken van het subsidieinstrument om deze nieuwe taken in te vullen. Tegelijkertijd dwingen juridische ontwikkelingen (onder meer aanscherping van Europese staatssteunregels) gemeenten om zorgvuldig om te gaan met hun subsidieverleningen.*
[4] *Zie bijvoorbeeld het herziene Subsidiebeleid van de gemeente Roosendaal.* *Subsidiebeleid Open en Transparant Subsidiëren | Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)*

In 2014 deed de Rekenkamercommissie geen uitspraken over de rechtmatigheid van het kader. De Algemene wet bestuursrecht schrijft echter voor dat subsidie alleen verstrekt kan worden op basis van een wettelijke voorschrift waarin staat voor welke activiteiten subsidie kan worden aangevraagd.[5] Een ASV alleen voorziet daar niet in omdat de ASV betrekking heeft op de algemene kaders en procedures rond subsidieverstrekking. Een subsidieregeling biedt die nadere informatie wel. Op grond van het vierde lid van artikel 3 ASV2008 (Bevoegdheden raad en college) kan *'Het college beleidsregels vaststellen ter uitvoering van het subsidiebeleid binnen de door de raad vastgelegde beleidskaders.'* In deze beleidsregels stelt het college vast op welke gronden een subsidie aangevraagd kan worden. Op grond van de Awb moet een subsidieverlening echter altijd een wettelijke grondslag kennen. De subsidie mag dus niet verleend worden op grond van een *beleidsregel* of *beleidsnota.* De VNG zegt daar het volgende over[6]:

Is het mogelijk om subsidie te verlenen op basis van een beleidsregel of beleidsnota?
Nee, het is niet mogelijk om subsidie te verstrekken op basis van een beleidsregel of beleidsnota. De Algemene wet bestuursrecht vereist voor subsidieverstrekking een wettelijke grondslag, dat wil voor een gemeente zeggen een verordening. Een beleidsregel is geen verordening, maar een algemene regel waarin het bestuursorgaan heeft neergelegd hoe het belangen afweegt. Verschil met een verordening is dat een beleidsregel alleen het bestuursorgaan zelf bindt en geen werking "naar buiten" heeft. Een beleidsregel of –nota kan dus geen zelfstandige grondslag voor subsidieverstrekking zijn. Zij kan wel dienen als toelichting bij de subsidieverordening, bijvoorbeeld om bepaalde termen of begrippen uit te leggen. Een nadere regel op grond van de ASV (artikel 3 in het model) biedt wel een zelfstandige grondslag voor subsidieverstrekking.

Dat de gemeente Roermond wel kiest voor beleidsregels (met een andere juridische status) in plaats van nadere regels is niet in lijn met de vereisten van de Awb. Dit brengt voor een gemeente juridische risico's mee mocht een subsidieaanvrager een beroepszaak aanspannen.[7] Medewerkers van de gemeente Roermond geven als toelichting dat in hun optiek de gemeente subsidieert op basis van de Asv2008 en niet op basis van de beleidsregels. Daarnaast zouden de beleidsregels het karakter hebben van nadere regels.[8] In het openbare subsidieregister worden de beleidsregels wel aangeduid als de formele grondslag.

---

[5] *Artikel 4:24, eerste lid, Awb stelt: "een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt." Beleidsregels vormen geen wettelijk voorschrift, nadere regels wel. Het is ook niet mogelijk om een subsidieplafond in te stellen bij beleidsregel (dit was alleen kortstondig en onder voorwaarden mogelijk bij de inwerkingtreding van de derde tranche van de Awb in 1997).*
[6] *Is het mogelijk om subsidie te verlenen op basis van een beleidsregel of beleidsnota? | VNG*
[7] *De bestuursrechter toetst ambtshalve of voor een bestuursorgaan een bevoegdheidsgrondslag bestaat om een bestreden besluit te nemen. Mocht dit niet het geval zijn dan moet de rechter besluiten het besluit te vernietigen. Het reformatio in peius beginsel beschermt in het geval van subsidies burgers wel tegen de materiele gevolgen van de vernietiging. Dit is niet het geval als een derde (zoals een concurrent van de aanvrager) het beroep tegen de verlening heeft aangetekend.*
[8] *Zelfs als beleidsregels qua vorm lijken op nadere regels dan hebben zij niet dezelfde juridische werking. Dit heeft (zie ook de eerdere voetnoot) gevolgen voor de mogelijkheid om subsidieplafonds vast te stellen.*

2.3 Modernisering van het subsidiebeleid

De VNG biedt gemeenten de Model-ASV 2013 aan die in 2019 geactualiseerd is.[9] Dit model wijkt af van de Asv2008 die gemeente Roermond hanteert. Gemeenten zijn niet verplicht om dit model over te nemen, maar daarmee wel verzekerd van een algemene subsidieverordening die voldoet aan de (wettelijke) eisen van deze tijd.

In de Model-ASV 2013 is afgezien van benamingen als 'budgetsubsidie', 'investeringssubsidie' of 'waarderingssubsidie' en wordt er alleen onderscheid gemaakt in subsidies die per (boek)jaar worden verstrekt en subsidies die verschillende aanvraagtermijnen hebben. En subsidies met diverse categorieën van bedragen.

Dit om te kunnen differentiëren in de manier van verstrekken en verantwoorden, met het oog op het zo laag mogelijk houden van administratieve lasten. De VNG licht deze keuze toe[10]:

> In de praktijk komt men allerlei benamingen tegen voor verschillende soorten subsidies, bijvoorbeeld exploitatiesubsidie, structurele subsidie, waarderingssubsidie, projectsubsidie, instellingssubsidie of budgetsubsidie. De juridische betekenis van de namen is beperkt. Ze hebben vooral betrekking op het doel dat met de subsidie wordt beoogd en niet zozeer op de te subsidiëren activiteit. Ze komen de duidelijkheid meestal niet ten goede. De aanvrager weet vaak niet voor welke subsidie hij in aanmerking zou kunnen komen omdat hij niet kan inschatten onder welke categorie zijn activiteiten zou kunnen vallen.

Het college van B&W heeft in 2018 aangegeven dat zij de bestaande subsidieverordening wilde herijken.[11] Het huidige college is eveneens van mening dat de ASV2008 aan een herijking toe is.[12] In een toelichting geven wethouders aan dat zij vinden dat de ASV2008 te oud is en (mogelijk) niet meer past bij deze tijd.

[9] *Wijziging Model Algemene subsidieverordening 2013 | VNG*
[10] *20190820-basisbeginselen-subsidierecht.pdf (vng.nl)*
[11] *Dit is opgenomen in het coalitieakkoord 2018 - 2022*
[12] *Dit is genoemd in de gesprekken met het college. In het coalitieakkoord 2022 – 2026 is opgenomen dat de subsidieverleningen tegen het licht gehouden worden.*

In 2019 is een bestuursopdracht 'modernisering subsidiebeleid' uitgezet en naar de gemeenteraad verzonden.[13] Deze modernisering had als beoogd doel te komen tot een eenduidig, efficiënt en laagdrempelig subsidieproces met een versterkt maatschappelijk draagvlak voor het verstrekken van subsidies en de hiermee te bereiken resultaten. De voorgestelde richting zou zich gaan kenmerken door:

1 Scheppen van maatschappelijk draagvlak voor publieke waardecreatie met subsidies.
2 Ruimte voor initiatieven van inwoners en belonen van actief burgerschap.
3 Een objectief, transparant, afwegings- en toetsingskader voor subsidieverstrekking mét aandacht voor de redenering achter en onderbouwing van de vraag; zonder instrumentele vinklijst.
4 Vertaling naar een eenduidige, efficiënte en laagdrempelige inrichting van het subsidieproces.

De bestuursopdracht is door het college meerdere malen uitgesteld en tijdens de coronacrisis op de lange baan geschoven.[14] Een nadere verklaring die geboden wordt door betrokkenen (voor het niet uitvoeren van de opdracht) is dat de bestuursopdracht modernisering voor meerdere interpretaties vatbaar was en ook opgevat werd als een bezuinigingsopgave.[15]
Dat betekende dat (bestaande) subsidierelaties (een deel van de) subsidie kon verliezen. Hiervoor was geen politiek draagvlak. Daarnaast was er de vraag of er een noodzaak is tot modernisering: medewerkers die goed ingevoerd zijn in de bestaande systematiek kunnen nog alle opgaven aanpakken.

2.4 Voorkomen van belangenverstrengeling

Bij subsidieverlening kan (de schijn van) belangenverstrengeling ontstaan. Een raadslid kan tegelijkertijd voorzitter zijn van de stichting die subsidie aanvraagt. Een deskundige die door de gemeente gevraagd wordt (via onder meer een adviescommissie) subsidieaanvragen te beoordelen, kan zelf belang hebben bij een bepaald oordeel. Van een gemeente wordt verwacht dat deze in het beleid rekening houdt met het voorkomen van belangenverstrengeling. Het ministerie van BZK heeft een 'handreiking integriteit' opgesteld om politieke ambtsdragers te helpen bij het bevorderen van de bestuurlijke integriteit.[16] In deze handreiking is er aandacht voor de (schijn van) belangenverstrengelingen bij het verlenen van subsidies.

De gemeente Roermond heeft specifieke gedragscodes voor de burgemeester, de wethouders en raadsleden. De kern van deze gedragscodes is dat bestuurders en volksvertegenwoordigers actief en uit zichzelf (de schijn van) belangenverstrengeling dienen tegen te gaan. Dit houdt in dat ze zich onthouden van deelname bij stemming en de voorbereiding van beslissingen bij kwesties waarbij zij zelf een substantiële betrokkenheid hebben.

---

[13] *Gemeente Roermond, raadsinformatiebrief inzake Bestuursopdracht modernisering subsidies: 27 juni 2019*
[14] *Dit blijkt uit de interne documenten die bestudeerd zijn voor dit onderzoek. Hierin wordt het uitbreken van de coronacrisis aangedragen als reden voor het opschorten van de bestuursopdracht. Wel is in dezelfde periode de organisatie van gemeente Roermond gereorganiseerd en zijn de interne werkprocessen met betrekking tot subsidieverlening aangepast. In een toelichting geven medewerkers aan dat pogingen om de bestuursopdracht uit te voeren vaker zijn gestrand.*
[15] *De bestuursopdracht kon inhouden dat niet alleen de ASV2008 herzien moest worden maar ook alle bestaande beleidsregels inclusief de bedragen die daarin werden genoemd.*
[16] *Handboek integriteit voor politieke ambtsdragers van decentrale overheden | Publicatie | Politieke ambtsdragers*

Hoewel het woord ‘subsidie’ niet wordt gebruikt als voorbeeld in deze gedragscode, kan subsidieverlening wel een kwestie zijn waarin een substantiële betrokkenheid kan spelen.

De Ambtenarenwet verplicht overheidswerkgevers om zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om een gedragscode integriteit voor ambtenaren vast te stellen en deze ook te publiceren.[17] In Roermond is in het kader van dit onderzoek een gedragscode integriteit voor medewerkers van de afdeling concernadvies uit 2016 gevonden. Deze gedragscode geldt voor de hele organisatie. Deze is niet openbaar gepubliceerd.

De inhoudelijke toets (beoordeling) van subsidieaanvragen wordt in gemeente Roermond gedaan door de accounthouders of vakteams.[18] Deze worden via de hiërarchische lijn gecontroleerd door de clustermanager en daarna de concernmanager. Daarmee is gewaarborgd dat elke aanvraag door meerdere medewerkers wordt bekeken. De accounthouders hebben geen ‘stand alone positie’.

2.5 Mandatering

Op basis van het Algemeen Mandaatbesluit gemeente Roermond wordt aan de gemeentesecretaris algemeen mandaat verleend, inclusief de bevoegdheid om door te mandateren aan zijn medewerkers, om besluiten te nemen namens het college of de burgemeester.

Het huidige mandaatbesluit is vastgesteld op 19 maart 2022. Dat betekent dat daarvoor de subsidies verleend zijn op het oude mandaatbesluit. Het tot 19 maart 2022 geldende mandaatbesluit betrof een nee, tenzij regeling, dat wil zeggen dat er geen mandaat is verleend, tenzij de bevoegdheid of handeling expliciet is genoemd in het mandaatbesluit. Het mandaatbesluit dat op 19 maart 2022 is vastgesteld is een ja, tenzij regeling. Dit gaat er van uit dat in principe alles gemandateerd is, tenzij mandatering expliciet is uitgesloten.

Voorwaarde is wel dat financiële gevolgen moeten zijn voorzien in de begroting, dus het is alleen van toepassing op subsidieverleningen waar binnen een programma of binnen een subsidieregeling door de raad al budget voor beschikbaar is gesteld. Daarnaast zijn er ook algemene uitzonderingen van mandaat, waarbij de beslissing blijft voorbehouden aan het college.

---

[17] *De VNG heeft een Handreiking belangenverstrengeling opgesteld voor ambtenaren evenals een model gedragscode. Een gemeente kan er ook voor kiezen de gedragscode in interne documenten op te nemen zoals het personeelshandboek. Bron: Belangenverstrengeling (vng.nl)*

[18] *Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 2.5.*

Specifiek zijn er uitzonderingen voor het nemen van besluiten die leiden tot afwijking van of aanvulling op beleidsregels of waarbij precedentwerking te verwachten is en indien het besluit wordt genomen met gebruikmaking van een hardheidsclausule in een wettelijke regeling. Deze besluiten blijven aan het college. In een intern document (position paper) beschrijft de gemeente Roermond de verdeling van taken en bevoegdheden als volgt:

> De beoordeling van de subsidieaanvragen vindt plaats door de vakinhoudelijke teams van de gemeente. Hier is specialistische kennis aanwezig van regelgeving, procedures en monitoring van verstrekte subsidies. De vakinhoudelijke teams stellen het advies op, op basis waarvan het bevoegde orgaan / functionaris het besluit neemt.
>
> Alle subsidieaanvragen worden geregistreerd in het zaaksysteem van de gemeente (E-Suite) en krijgen een uniek zaaknummer waardoor de verleende subsidies herleidbaar zijn. Daardoor is onder andere de volgende informatie beschikbaar: subsidiejaar, subsidiebedrag, toepasselijke subsidieregeling(en), buitenwettelijke subsidies (art. 4:23 lid 3 Awb) en of een controleverklaring door de accountant van de subsidieaanvrager is vereist (boven de € 50.000). Deze gegevens worden in een overzicht samengevoegd, te weten het 'subsidieregister'. Het subsidieregister wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website, met inachtneming van de AVG.

2.6 Wettelijke evaluatieplicht

Artikel 4:24 van de Awb bepaalt dat '*Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald*'. Dit verplicht ook gemeenten om periodiek hun subsidieregelingen en -verleningen te evalueren. Uit de Memorie van Toelichting op dit wetsartikel wordt duidelijk dat de wetgever vond dat er 'ook bij decentrale overheden, nog te vaak te weinig inzicht bestaat in de doeltreffendheid en de effecten van subsidieregelingen in de praktijk'.[19]

De wetgever heeft geen eisen gesteld waaraan deze evaluatie qua vorm of inhoud moet voldoen. Dit is afhankelijk van het type en de omvang van de subsidie. Wel wordt genoemd dat '*als vanzelfsprekend dient een evaluatie een adequaat inzicht te geven in de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk*'. De wetgever merkt daarbij op, dat het de voorkeur geniet om '*op basis van periodiek door uitvoeringsorganen aangeleverde gegevens, jaarverslagen van inspecties en dergelijke voldoende zicht te krijgen op de werkelijkheid achter de wet*'.

Dat betekent dat aangeleverde gegevens (zoals een rapportage) de basis vormen voor het evaluatieverslag en niet de evaluatie zelf vormen.[20]

[19] *Artikel 4:24 - PG Awb*
[20] *Veel gemeenten beschouwen het publiceren van een jaarverslag (aangeleverd door de organisatie) als een vorm van evaluatie.*

Nederlandse Rekenkamers (waaronder de Algemene Rekenkamer en de Randstedelijke Rekenkamer) hebben handreikingen gepubliceerd die (decentrale) overheden helpen bij het opstellen van subsidieregelingen die – in de ogen van de Rekenkamers – voldoende diepgaand geëvalueerd kunnen worden.[21] Deze handreikingen maken duidelijk dat het niet vanzelfsprekend is dat subsidieregelingen ingericht worden met de gedachte dat deze geëvalueerd kunnen worden op een wijze dat er een adequaat inzicht te geven is van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk. Het is aan de gemeenteraad om hier controle op te houden.

In gemeente Roermond heeft de gemeenteraad geen evaluatiebepaling in de vastgestelde verordening opgenomen die de evaluatieplicht waarborgt. Het college heeft eveneens geen beleid vastgesteld dat waarborgt dat subsidieregelingen en verleningen periodiek worden geëvalueerd. Het gemeentebestuur heeft daarnaast ook geen criteria of handreiking opgesteld waaraan een evaluatie moet voldoen, indien deze wordt uitgevoerd. Volgens medewerkers is dit geen bewuste keuze: het staat niet op het netvlies. Medewerkers lichten toe dat de subsidieregelingen in beginsel in tijd beperkt zijn, dus voorzien zijn van een einddatum. Dat noopt tot evaluatie in het kader van de afweging om de regeling te continueren.

2.7 Beleidsdoelstellingen

In 2014 concludeerde de toenmalige Rekenkamercommissie van Roermond dat *"De beleidsdoelen die met de inzet van de subsidies moeten worden behaald zijn onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd."* De commissie deed de aanbeveling om meer te sturen op maatschappelijke effecten. Ondanks dat het subsidiebeleid volgens de Rekenkamercommissie wel voldoende handvatten bood om te sturen op maatschappelijke effecten, werden deze in de praktijk onvoldoende benut.

De Rekenkamercommissie lichtte in 2014 toe wat zij met beide termen bedoelde. Beleidsdoelstellingen zijn evalueerbaar als deze zodanig geformuleerd zijn dat achteraf na te gaan is of ze ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Beleidsdoelstellingen zijn resultaatgericht als wordt benoemd welke effecten er voor/in de samenleving worden gerealiseerd. De Rekenkamercommissie benoemt dat zowel de indicatoren als maatschappelijke effecten niet 'vaag en algemeen' moeten worden geformuleerd.

In het kader van een nazorgonderzoek uit 2018 van de Rekenkamercommissie kwam naar voren dat de gemeente Roermond gehoor gegeven heeft en de zorgen van de Rekenkamercommissie meenam in nieuwe afspraken.[22] Het nazorgonderzoek spreekt in dat kader van een herziening van het subsidiebeleid maar het ging om de herziening van enkele individuele subsidierelaties. Zoals besproken (eerder) in paragraaf 2.1 is in de tussentijd de subsidiesystematiek niet wezenlijk veranderd.

[21] *Handreiking effectevaluaties van subsidies | Publicatie | Algemene Rekenkamer*
[22] *Rekenkamercommissie gemeente Roermond 2018*

Dat betekent concreet dat het afhankelijk is per subsidierelatie en per beleidsregel of de beleidsdoelen voldoende evalueerbaar en resultaatgericht zijn geformuleerd. De ASV2008 biedt hiertoe geen verplichting noch is er een evaluatiebepaling in de ASV2008 opgenomen.

Tabel 2.1 - Voorbeelden van beleidsdoelstellingen

Subsidieregeling	Beleidsdoelstelling
Subsidieregeling volksfeesten	Het stimuleren van activiteiten op het gebied van volkscultuur. Het stimuleren van diverse volksfeesten. Het in de wijk door middel van informele bijeenkomsten voor en door buurtbewoners met elkaar in contact komen en op deze wijze een extra impuls geven aan de sociaal maatschappelijk ontwikkeling en sociale samenhang in de wijk c.q. buurt.
Subsidieregeling wijkorganisaties	Wijkontwikkeling wordt vooral gestimuleerd wanneer ontwikkeling van initiatieven van burgers worden ondersteund en de praktijk bouwstenen levert voor beleid. Voor het versterken van de sociale samenhang in de wijk is het informele (sociale) netwerk van groot belang. Het bevorderen van participatie en integratie van bewoners vormt een essentieel onderdeel in het verbeteren van de leefbaarheid in diverse wijken. De gemeente biedt wijkorganisaties de (financiële) randvoorwaarden die noodzakelijk zijn om de wijkbelangen te behartigen en te fungeren als klankbord voor diverse maatschappelijke partners.
Subsidieregeling Samenwerken in Cultuur Roermond 2023-2026	Het doel van deze regeling is het stimuleren van cultuurparticipatie en -educatie in de gemeente Roermond middels bijzondere culturele samenwerkingsprojecten, conform de doelstellingen uit de Cultuurvisie Cultuur Werkplaats Roermond 2023-2026, Roermond werkt aan Cultuur.

In de afzonderlijke beleidsregels wordt door het college opgenomen wat de doelstelling is van de specifieke beleidsregel. Dit gebeurt in de onderzochte beleidsregels niet SMART maar meer in algemene bewoordingen (zie tabel 2.1 voor enkele voorbeelden). Daarmee hanteert de gemeente Roermond nog steeds beleidsdoelstellingen die onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht zijn geformuleerd. De conclusie van de Rekenkamercommissie uit 2014 is daarmee nog van toepassing op de bestaande situatie.

Casus: ECI

De gemeente verplicht hun subsidierelatie ECI Cultuurfabriek om in de verantwoording de doelen en de activiteiten SMART te formuleren. Het gaat hierbij om de ambities van de instelling zelf en hoe zij daar in het subsidiejaar aan bijdraagt. De beleidsdoelen die in de cultuurvisie staan (en die de gemeente met de inzet van subsidies nastreeft) zijn niet SMART beschreven. Het is daardoor niet herleidbaar (of evalueerbaar) in hoeverre de subsidieverlening zelf bijdraagt aan de doelstellingen. Dit is binnen de culturele sector een terugkerende discussie.

2.8 Samenhang tussen beleid en subsidies

Sommige type subsidies lenen zich in hun aard slecht om geëvalueerd te worden op *maatschappelijk effect.* Zij worden bijvoorbeeld verstrekt aan 'essentiële maatschappelijke voorzieningen'. Het voortbestaan van deze voorzieningen (of organisaties) wordt als maatschappelijk waardevol beschouwd (of is wettelijk verplicht), zonder dat er een directe link te leggen is tussen de concrete activiteiten die de voorziening onderneemt en eventuele maatschappelijke effecten. De impact die een theater heeft op het 'culturele klimaat' van een gemeente is in de praktijk moeilijk hard te maken. Wel kan gemeten worden hoeveel mensen het theater bezoeken. Gemeenten kunnen er dan voor kiezen de subsidie te koppelen aan het bezoekersaantal. Daarbij moet de gemeente goed onderbouwen waarom deze 'output'-indicator iets zegt over de waarde die de voorziening voor de maatschappelijke waarde oplevert.[23]

In de gemeente Roermond worden er waarderingssubsidies verstrekt aan organisaties *'gelet op de sociaal-maatschappelijke functie en het belang dat door het college aan de inhoud van de activiteiten wordt gehecht.'* [24] Deze subsidie *'wordt gekoppeld aan specifieke kengetallen, op basis waarvan vooraf de hoogte van het subsidiebedrag wordt berekend.'* Bijvoorbeeld het aantal leerlingen dat gebruik maakt van de diensten van een organisatie. Om na te gaan of deze subsidies doelmatig en doeltreffend zijn, is het noodzakelijk dat er een onderbouwing te vinden is waarom deze organisatie een belangrijke sociaal-maatschappelijke functie vervult en waarom de gekozen kengetallen passend zijn voor de omvang van de verleende subsidie. Alleen dan kan herleid worden of de subsidie passend is en of de juiste organisaties (gelet op de maatschappelijke waarde) het juiste bedrag hebben gekregen. Anders stimuleert de gemeente een voorziening waar mogelijk geen maatschappelijk draagvlak of behoefte voor bestaat.

In de voor dit onderzoek bestudeerde beleidsregels ontbreekt deze onderbouwing. De beleidsregels kenmerken zich doorgaans door een 'vinklijst'. Als de organisatie aan een specifiek criterium voldoet, komt deze in aanmerking voor een bijhorend bedrag totdat het subsidieplafond bereikt is.[25] Een nadere onderbouwing ontbreekt. Het college van B&W geeft in een toelichting aan bekend te zijn hiermee en ook te streven naar een andere benadering waarin de maatschappelijke meerwaarde centraal staat en niet de hoogte van de beschikbare subsidies. Het college verwijst ook naar de in 2019 ingestelde (maar niet uitgevoerde) bestuursopdracht met als doel: *Een objectief, transparant, afwegings- en toetsingskader voor subsidieverstrekking mét aandacht voor de redenering achter en onderbouwing van de vraag; zonder instrumentele vinklijst.*

Geen afwegingskader

In de bestaande systematiek zijn geen organisatiebrede, inhoudelijke afwegings- en toetsingskaders gevonden voor de verlening van subsidie. In een toelichting geven medewerkers aan dat deze (inhoudelijke) kaders ontbreken en dat de energie gestoken is in het vormgeven van de procedures. Het gevolg is dat subsidieverleningen en beleidsregels niet op elkaar zijn afgestemd. Hierdoor bestaat, volgens medewerkers, het risico dat de verleningen niet met elkaar in samenspraak zijn.

---

[23] *Als het regent tijdens een evenement kunnen de bezoekersaantallen achterblijven. Toch kan het evenement, ongeacht het weer, de gewenste maatschappelijke waarde opleveren. Omgekeerd kan ook het geval zijn: hoge bezoekersaantallen hoeven geen teken te zijn dat de in het beleid beschreven maatschappelijke waarde gecreëerd wordt.*
[24] *Artikel 21 van de ASV2008*
[25] *Deze systematiek heet in de literatuur 'wie het eerst komt, die het eerst maalt', staat bekend als de meest gekozen systematiek en wordt ook in Roermond het vaakst gebruikt.*

Twee genoemde gevolgen zijn: sommige beleidsregels en verleningen kennen bijvoorbeeld veel verplichtingen en anderen niet. Sommige beleidsdoelen worden bereikt door verschillende verleningen, waardoor het risico op 'dubbelingen' bestaat.

2.9 Subsidieplafonds

De bevoegdheden ten aanzien van subsidieplafonds zijn vastgelegd in Artikel 3 van de Algemene Subsidieverordening. De ASV2008 definieert subsidieplafond als 'het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies voor bepaalde activiteiten.'

1. De raad stelt jaarlijks via de gemeentebegroting de budgetten ten behoeve van programma's vast. Deze budgetten vormen tevens de subsidieplafonds voor de subsidies als bedoeld in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van de verordening.

2. Het college kan binnen begrotingsposten voor specifieke producten eveneens subsidieplafonds vaststellen, voor zover deze niet reeds door de raad zijn vastgesteld op grond van het bepaalde in lid 1 van dit artikel.

De verordening verplicht de subsidieplafonds bekend te maken voor de aanvang van het tijdvak waarvoor deze zijn vastgesteld. Het subsidieplafond kan op twee verschillende wijzen bekend gemaakt worden: bij publicatie van de beleidsregel (dan staat het bedrag genoemd in de beleidsregel zelf) of het besluit tot het vaststellen van een subsidieplafond door het college (de raad heeft deze bevoegdheid overgedragen) wordt in het Gemeenteblad bekend gemaakt en gepubliceerd.

De gemeente kan het subsidieplafond aan de voorkant kenbaar maken door deze op te nemen in de betreffende beleidsregel. Organisaties weten dan voor hoeveel geld zij maximaal een aanvraag in kunnen dienen. Vaker gebeurt het dat het plafond wordt bepaald aan het einde van het jaar nadat de aanvragen al voor 1 mei door de instellingen zijn ingediend. De genoemde bedragen in de aanvragen zijn dan medebepalend voor de hoogte van het plafond. De gemeente kan bij het vaststellen van het plafond dan rekening houden met de financieringsbehoefte van de instellingen. De subsidieplafonds voor 2023 zijn bekendgemaakt in het gemeenteblad van 27 december 2022. Instellingen die een aanvraag hebben ingediend, hebben via bestuurlijke overleggen of via hun beschikking al eerder vernomen in hoeverre hun aanvraag is toegekend. Artikel 17 van de ASV2008 maakt voor instellingen die een budgetsubsidie aanvragen ook 'budgetoverleggen' mogelijk. Het college treedt dan (indien nodig) in overleg met de organisatie om tot overeenstemming te komen over de door de gemeente ter beschikking te stellen middelen.

Informatie over subsidies in de programmabegroting

De begrotingsbudgetten voor de verschillende programma's bevatten verder geen nadere specificatie van lasten, anders dan investeringsplannen. Het valt uit de programmabegroting niet op te maken welk deel van een bepaald programma wordt gereserveerd voor subsidies.

Overschrijding of onderuitputting van het in de begroting opgenomen bedrag
Bij meerdere bestudeerde beleidsregels die een subsidieplafond, of subsidiemethode bevatten is er ook een bepaling die zegt dat er geen subsidie wordt verstrekt als het subsidieplafond is bereikt. Dit gaat altijd gepaard met een bepaling over de volgorde waarin subsidieaanvragen worden gehonoreerd. Als op de uiterlijke inschrijfdatum voor een subsidie, het subsidieplafond wordt overschreden door de aanvragen, dan worden aanvragen gesorteerd op volgorde volgens de in de beleidsregel omschreven methode en gehonoreerd tot het plafond wordt bereikt. De betreffende methode is in de meeste gevallen de volgorde van binnenkomst, hoewel er bij een groot aantal subsidies voorrang wordt verleend aan bestaande subsidierelaties[26]. De ASV2008 schrijft geen specifieke volgorde voor, dus hier kan ook per regeling een oplossing op maat worden gekozen.

De beleidsregels zelf bevatten geen bepalingen voor als het subsidieplafond niet bereikt wordt (onderuitputting). Het is gebruikelijk dat bij onderuitputting het resterende bedrag terugvloeit in de algemene middelen, in Roermond is dit ook de gewoonte. Het kan zijn dat door een herziening of afwijking een groter bedrag voor een subsidieverlening nodig is dan waar de begroting in voorziet of dat toebedeeld is aan de regeling. Ontwikkelingen die hiertoe afgelopen bestuursperiode noopten, waren corona en de energiecrisis. Beide ontwikkelingen zorgden ervoor dat samenwerkingspartners een grotere financiële behoefte kenden dan oorspronkelijk in was voorzien. De procedure is dan dat het college een afwijkingsbesluit moet nemen en eventueel deze aan de raad moet voorleggen als het niet meer betaald kan worden uit de bestaande programma's.

2.10 Inkoop versus subsidie

Het verstrekken van subsidie kan leiden tot (ongeoorloofde) staatssteun. Daarnaast kan het zijn dat de gemeente de opdracht had moeten aanbesteden. In geval van ongeoorloofde staatssteun kan de gemeente gedwongen worden de subsidie terug te vorderen. Dat betekent dat de gemeente zorgvuldig moet afwegen wanneer subsidie het geschikte instrument is en is toegestaan. In de literatuur is een aantal uitgangspunten geformuleerd[27]:

Tabel 2.2

Subsidie	Overheidsopdracht
Initiatief afkomstig van de ontvanger	Initiatief komt vanuit de gemeente
Ontvanger kan ervoor kiezen de activiteiten niet uit te voeren	Opdrachtnemer is verplicht om de activiteiten uit te voeren
Ontvanger bepaalt in belangrijke mate zelf de inhoud van de te verrichten activiteit	Verstrekker bepaalt in belangrijke mate de inhoud van de te verrichten activiteiten
Eenzijdig subsidiebesluit	Tweezijdige overeenkomst (met bezwarende titel)

[26] *De subsidieregeling inzake culturele verenigingen, omtrent integratie, en kindervakantiewerk zijn hier een voorbeeld van.*
[27] *Tabel afkomstig uit Kuypers & Hessel, Marktwerking in het sociaal domein? 2022 (hoofdstuk 3).*

Op verzoek van de accountant is er een visie (position paper) opgesteld door de ambtelijke organisatie op de inzet van het instrument subsidie in vergelijking met een inkoopconstructie.

> Een overheid die een organisatie financieel wil ondersteunen kan kiezen uit subsidieverlening of uit opdrachtverstrekking. Beide manieren hebben specifieke kenmerken (zie tabel 2.2). Beide vormen sluiten elkaar niet uit. Het is ook mogelijk dat een subsidieverlening eveneens een overheidsopdracht is als er bijvoorbeeld een uitvoeringsovereenkomst gesloten wordt. Tegen een subsidieverlening staat publiekrechtelijke rechtsbescherming open. Een overeenkomst (overheidsopdracht) moet mogelijk (Europees) aanbesteed worden. Hierbij is van belang dat de begrippen 'subsidie' en 'opdracht', materiële begrippen zijn. Dit betekent dat niet van doorslaggevend belang is hoe partijen het instrument hebben genoemd, maar dat de rechter toetst op wat het feitelijk is. Hierdoor kan de situatie voorkomen dat een betaling die de gemeente 'een subsidie' noemt in werkelijkheid een overheidsopdracht is. Gemeenten worden daarom door accountants aangespoord om vast te leggen op welke wijze het risico wordt beheerst dat uitgaande subsidies in werkelijkheid te kwalificeren zijn als overheidsopdracht en ten onrechte niet worden aanbesteed. Gemeente Roermond heeft hiervoor in 2022 en 2023 een position paper geschreven.[28]

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat de gemeente in beginsel geen sterke voorkeur heeft voor het werken met overheidsopdrachten of subsidies.

2.11 Afwijkingen subsidiebeleid

De Algemene Subsidieverordening voorziet in de mogelijkheid voor het college om ontheffing te verlenen van de verplichtingen uit de verordening en in een mogelijkheid om af te wijken van de toepassing van de verordening. Dit staat beschreven in artikel 33:

> 1. Het college kan in individuele gevallen ontheffing verlenen van één of meerdere verplichtingen van deze verordening.
>
> 2. Indien naar het oordeel van het college in bijzondere gevallen de toepassing van een artikel van deze verordening leidt tot een onbillijke situatie, dan is het college bevoegd hiervan af te wijken.
>
> 3. In de gevallen waarin deze verordening niet voorziet, beslist het college.

De verordening zelf bevat geen omschrijving voor procedures die moeten worden gevolgd voor het verlenen van ontheffing, het afwijken van toepassing van een artikel of het toetsen of de verordening nu wel of niet voorziet in een specifiek geval. De invulling hiervan wordt hiermee aan het college gelaten, en dat heeft voor zichzelf geen richtlijnen op schrift gesteld.

[28] *Auditteam gemeente Roermond, Position Paper Subsidies vanuit het oogpunt van aanbesteding, 6 maart 2023*

De gemeente houdt niet structureel bij of en in hoeverre is afgeweken en of hierbij een hardheidsclausule is toegepast.

Op grond van artikel 4:84 Awb *'handelt het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'*. Dat betekent dat het college zich moet houden aan de vastgestelde beleidsregels tenzij er 'bijzondere omstandigheden' zijn. Afwijken kan precedentwerking opleveren: in een gelijksoortig geval moet er dan eveneens afgeweken worden. In de beleidsregel zelf kan het college wel een afwijkingsbevoegdheid opnemen om af te wijken. In de beleidsregels van de gemeente Roermond die toezien op subsidies staat deze opgenomen.

2.12 Kaderstellende rol gemeenteraad

De kaderstellende rol van de gemeenteraad in Roermond op het gebied van subsidies behelst het vaststellen van de ASV2008, het jaarlijks vaststellen van begroting (inclusief de subsidieplafonds) en het vaststellen van de afzonderlijke beleidsnota's.

Uit het subsidieregister blijkt dat een substantieel deel van de subsidies verstrekt worden binnen het sociaal domein. Daarbij speelt de 'decentralisatieparadox'. De bevoegdheden en financiering zijn gedecentraliseerd naar de gemeentes en vervolgens is de uitvoering geregionaliseerd. Uit onderzoek blijkt dit de kaderstellende rol van de raad te beperken. Veel gedecentraliseerde taken worden uitgevoerd in regionale samenwerkingsverbanden waar gemeenteraadsleden geen directe invloed op hebben. De kanttekening die daarbij hoort is dat de raad bewust gekozen heeft om onderdelen in regionaal verband uit te voeren, ondanks dat op deze onderdelen dan geen rechtstreekse sturing (meer) kan plaatsvinden.

De paradox is ook zichtbaar in de gemeente Roermond. Stichting Wel.kom voert voor de gemeente Roermond diverse taken uit op het gebied van welzijnswerk. De betreffende beleidsregel is onder andere gebaseerd op Beleidskader Sociaal Domein Midden-Limburg Oost 2020-2028. Dit kader is opgesteld in onderlinge samenspraak tussen de vier deelnemende gemeenten. In dit kader zijn beleidsdoelstellingen, maatschappelijk effecten en meetbare indicatoren opgenomen. De doelen zijn: 1. Inwoners zijn zelfredzaam, 2. Iedereen doet mee, 3. Mensen helpen elkaar en 4. Inwoners leven gezond en veilig in hun omgeving. Met het vaststellen van het regionale beleidskader voorziet de gemeenteraad van Roermond formeel in zijn kaderstellende taak. Deze feitelijke invloed is door de regionale afstemming en landelijke verplichtingen beperkt. Het beleidskader beoogt een 'paraplukader' te zijn. De verdere uitwerking vindt lokaal plaats door het college.

De gemeenteraad kiest in de ASV2008 om het college ‘veel beleidsruimte’ te bieden binnen de kaders.[29] De ASV2008 is een procesverordening. De gemeenteraad gaat niet over de inzet van subsidies, de organisaties die het ontvangen of het type subsidies die verstrekt worden op wat er bepaald is in de ASV na. Het college kan het instrument inzetten.

De raad heeft geen overkoepelend beleidskader vastgesteld met daarin een visie op het verlenen van subsidies. Per beleidsdomein kan het college het instrument subsidies naar eigen inzicht inzetten. Het college stelt de beleidsregels vast (inclusief de beleidsdoelen en subsidieplafonds) en beschikt over een ruime afwijkingsbevoegdheid. Per subsidieverlening kan het college besluiten af te wijken van de door de raad vastgestelde ASV2008.

Door de aanwezige beleidsruimte kan het college inspelen op de behoeften en wensen van subsidieaanvragers. Het college kan hier aan tegemoet komen zolang de totale subsidie binnen de door de raad vastgestelde begroting blijft. Het college kan onder meer alle aanvragen voor subsidies verzamelen (dankzij de 1 mei en 1 oktober termijn) en aan het einde van het jaar het subsidieplafond gelijk stellen aan het totaal aan aanvragen. Indien nodig kan het college ook afwijken van het subsidieplafond (of deze verhogen) zolang dit binnen de begroting past.

Doordat de raad geen verplichtingen stelt ten aanzien van het evalueren van de gemaakte afspraken is niet gewaarborgd dat de raad in alle gevallen kan herleiden of de subsidieverleningen bijdragen aan de door de raad (in beleidsnota’s) vastgestelde doelen of de door het college in beleidsregels genoemde doelen.

De raadsleden die gesproken zijn in het kader van dit onderzoek herkennen bovenstaande bevindingen en geven in het verlengde daarvan aan (te) weinig grip te ervaren op het subsidiebeleid.

[29] *De term ‘veel’ is relatief en moet bezien worden in de mogelijkheden die de raad heeft. In de Model-ASV2013 van de VNG is ook een delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan het college nadere regels kan stellen. De raad kan deze bepaling in meer of mindere mate inkaderen. De modelverordening biedt daarnaast de gemeenteraad meerdere varianten aan om onder meer zelf de subsidieplafonds te laten vaststellen. Gemeente Roermond kiest voor een variant waarin het college over de meeste beleidsruimte beschikt.*

2.13 Toetsing van de uitkomsten aan het normenkader

Norm		Beoordeling en toelichting
Er is integraal subsidiebeleid door de gemeenteraad vastgesteld.	×	De gemeenteraad heeft alleen de procesverordening (ASV2008) als kader vastgesteld. Er is geen integraal subsidiebeleid. Dit wordt per domein vastgesteld.
In een overkoepelend beleidskader is terug te vinden welke doelen met subsidieverstrekking worden beoogd.	×	De gemeente werkt met door het college vastgestelde beleidsregels zonder overkoepelend beleidsmatig kader. Dat betekent dat elk domein eigen inhoudelijke regels stelt ten aanzien van subsidieverlening die qua vorm, doel en karakter kunnen verschillen.
Het subsidiebeleid voldoet aan wettelijke voorschriften.	×	De gemeente Roermond gebruikt in zijn beleid beleidsregels (in plaats van nadere regels) als subsidiegrondslag.
Het is herleidbaar wanneer en onder welke voorwaarden het college kan afwijken van de beleidsregels.	×	Het is in Roermond niet herleidbaar wanneer en onder welke voorwaarden het college kan afwijken van de (zelf vastgestelde) beleidsregels. Het college beschikt over een bevoegdheid om naar eigen inzicht af te kunnen wijken van bepalingen in de ASV2008. Hoe vaak en op welke gronden zijn alleen herleidbaar vanuit de individuele subsidiebeschikkingen.
Er is een afwegingskader om te bepalen of subsidie het passende instrument is.	×	Intern is er een afwegingskader in ontwikkeling om te bepalen of subsidie het juiste instrument is gelet op de juridische ontwikkelingen. Gedurende de loop van het onderzoek was deze nog niet gepubliceerd en ook niet bekend bij de meeste medewerkers. Er is geen afwegingskader om te bepalen of dezelfde doelen ook zonder subsidie bereikt kunnen worden.
Gemeente Roermond heeft goed gedefinieerd welke verstrekkingen onder het subsidiebegrip vallen.	√	De definitie die de gemeente Roermond hanteert komt overeen met de wettelijke definitie.
Gemeente Roermond past het subsidiebeleid aan, wanneer daartoe aanleiding is.	×	De gemeente Roermond past het subsidiebeleid niet aan, wanneer daartoe aanleiding is. De bestuursopdracht die het beleid moest moderniseren is niet uitgevoerd. De Asv2008 wijkt af van de Model ASV van de VNG die in 2019 is geactualiseerd. Naar aanleiding van het Rekenkamercommissie onderzoek uit 2014 zijn specifieke subsidierelaties wel herzien en is beleid dat verband houdt met subsidieverleningen gewijzigd. Het subsidiekader zelf is behouden gebleven.

Legenda

√ Voldoet aan de norm
– Voldoet deels aan de norm/ onduidelijk
× Voldoet niet aan de norm

3 Uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de praktijk van de subsidieverlening door de gemeente Roermond. Dit doen wij aan de hand van de informatie uit het subsidieregister, de dossiers die voor dit onderzoek zijn bestudeerd en de voor dit onderzoek aangeleverde interne documenten. Het hoofdstuk geeft een antwoord op de deelvragen 2, 3 en 4 op de onderdelen waarin hoofdstuk 2 nog niet in het antwoord voorzag.

3.1 Subsidieregister

De gemeente Roermond heeft een overzicht van de verleende subsidies per instelling/organisatie per jaar.[30] Dit subsidieregister is vanaf de jaren 2020 en verder ook openbaar beschikbaar. Van 2018 en 2019 zijn wel overzichten, maar deze zijn niet openbaar. Medewerkers lichten toe dat deze toentertijd wel openbaar zijn gemaakt maar mogelijk niet meer te raadplegen zijn op de website. Wij hebben de subsidieregisters van 2018 tot 2022 geanalyseerd en komen tot de volgende observaties ten aanzien van de eenduidigheid:

1. De indeling van de registers is per jaar vrijwel gelijk, op een paar uitzonderingen na.
   a. In 2018 en 2019 is kostenplaats opgenomen in het overzicht, daarna niet meer.
   b. In 2018, 2019 en 2022 is datum besluit opgenomen in het overzicht. Dat deze ontbreekt voor 2020 en 2021 is opvallend, want de informatie is wel relevant voor de navolgbaarheid van de subsidiebesluiten.
2. Het is merkbaar dat de overzichten gegenereerd worden vanuit handmatig ingevoerde data, in plaats van een geautomatiseerd systeem.
   a. Dit is vooral merkbaar aan de labels (bijvoorbeeld voor grondslagen en activiteiten), met verschillen in hoofdlettergebruik, spaties en typefouten waardoor de informatie niet altijd even makkelijk is samen te vatten.
   b. Daarnaast wordt er binnen ‘soort subsidie’ ook verwezen naar de naam van een regeling, in plaats van dat er een van de vier subsidiesoorten uit de ASV staat vermeld (waarderingssubsidie, eenmalige subsidie, budgetsubsidie of investeringssubsidie).
3. Het overgrote deel van de geregistreerde subsidies vermeldt een grondslag, dit veld ontbreekt slechts bij 10 subsidies op de meer dan 2200 van de afgelopen vijf jaar.
4. We tellen 61 verschillende subsidiegrondslagen (na ontdubbelen op beleidsregel). Bij 16 van de 61 vermelde grondslagen konden we geen beleidsregel vinden op lokaleregelgeving.nl. Hiertussen staan ook projecten, convenanten en beleidsplannen die worden opgevoerd als grondslag voor de verstrekte subsidie.
5. We tellen 20 grondslagen die worden opgevoerd die dateren van voor 2018, waarvan slechts een gedeelte (4) in de onderzoeksperiode is vernieuwd.

[30] *Online te vinden op: Verstrekte subsidies | Gemeente Roermond*

Uit de interviews met medewerkers in het kader van de casussen komt verder naar voren dat de rijen in het subsidieregister feitelijk niet 1 op 1 overeenkomen met verstrekte subsidies op basis van een besluit, maar met de interne indeling van subsidiebudgetten in kostenplaatsen. Hierdoor komt onder meer Wel.Kom jaarlijks meer dan 10 keer voor in het overzicht, terwijl de meeste verleningen onderdeel zijn van de reguliere (budgetsubsidie)beschikking en er dus sprake is van één verlening.

In de externe controles van de jaarrekening door Deloitte wordt in 2020 ook geconstateerd dat er geen centrale administratie van verstrekte subsidies is in een geautomatiseerd systeem. In 2021 wordt geconstateerd dat er wel verbetering is op dit punt door het invoeren van een workflow in het zaaksysteem (E-suite) waardoor voortgang en afhandeling van aanvragen beter te volgen is. Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat het overzicht voor het subsidieregister nu eenvoudig via E-suite kan worden gegenereerd. Het subsidieregister voor 2021 is handmatig (en achteraf) opgesteld. In interne werkdocumenten staat (nog) de instructie opgenomen dat een afdeling tweemaal per jaar een overzicht van verleende subsidies moet aanleveren ten behoeve van het subsidieregister.

Type en omvang van de subsidies

Zoals besproken in hoofdstuk 2 zijn er op basis van de ASV in Roermond vier soorten subsidies: budgetsubsidie, eenmalige subsidie, investeringssubsidie en waarderingssubsidie. In het subsidieregister is daarnaast ook BIZ-subsidie[31] opgenomen als aparte categorie. Het subsidieregister bevat daarnaast een groot aantal overige subsidies die niet gecategoriseerd kunnen worden binnen de indeling van de ASV, met labels als ‘evenementen’, ‘subsidie’ of de naam van een specifieke regeling. Het aantal niet goed ingedeelde subsidies is in 2021 en 2022 groter dan het totaal aan wel goed ingedeelde eenmalige subsidies en waarderingssubsidies.

Tabel 3.1 - Omvang verstrekte subsidies per soort

Soort subsidie	2018	2019	2020	2021	2022
Budgetsubsidie	€ 13.927.532	€ 15.473.842	€ 13.219.602	€ 14.533.854	€ 12.999.613
Eenmalige subsidie	€ 891.199	€ 484.159	€ 325.205	€ 37.458	€ 601.201
Investeringssubsidie	€ 32.873				
Waarderingssubsidie	€ 903.087	€ 902.159	€ 923.165	€ 771.203	€ 702.545
BIZ-subsidie	€ 759.200	€ 772.440	€ 771.830	€ 805.000	€ 727.000
Overige subsidie	€ 265.000	€ 131.729	€ 1.481.347	€ 3.130.328	€ 2.968.671
Eindtotaal	**€ 16.778.891**	**€ 17.764.329**	**€ 16.721.148**	**€ 19.277.843**	**€ 17.999.030**

In Tabel 3.2 staat het overzicht van de verstrekte subsidies naar programma en product. Hierin is duidelijk te zien dat bij een aantal programma’s de omvang van de subsidies redelijk stabiel is, zoals bij economie en ruimte. Bij zorg en jeugd is er een sterke toename in de omvang van subsidies tussen 2020 en 2021, vooral bij maatschappelijke ondersteuning.

[31] *Dit is feitelijk een bijdrage van ondernemers in een bedrijveninvesteringszone, de gemeente incasseert deze bijdrage en betaalt het als subsidie aan de stichting of vereniging van de BI-zone.*

Dit is deels het gevolg van nieuwe subsidies, maar voor het grootste deel het gevolg van herindeling van bestaande subsidies. Zo wordt de subsidie van ECI Cultuurfabriek in 2021 en 2022 onder Maatschappelijke ondersteuning (4.2) gerekend, terwijl het daarvoor onder Cultuur (6.2) viel. CJG Ambulante hulp en toegang viel tot 2020 onder Jeugdhulp (4.3) en vanaf 2021 onder Maatschappelijke Ondersteuning. Deze twee subsidies hebben samen een omvang van € 4,5 miljoen. Door dit soort verschuivingen is het moeilijk om op basis van het subsidieregister te zien wat nu werkelijk de ontwikkelingen zijn in de omvang van subsidies. Het laat vooral de verschuivingen in bestedingen aan subsidies tussen programma's zien. Medewerkers lichten toe dat er enkele tekortkomingen zitten in de opzet van het huidige subsidieregister, maar dat het een bewuste keuze is geweest van het college om daarvoor geen applicatie (en capaciteit) voor vrij te maken.

Tabel 3.2 - Omvang verstrekte subsidies per programma en product

Subsidies	2018	2019	2020	2021	2022
1. Economie	**€ 1.628.517**	**€ 1.590.265**	**€ 1.393.046**	**€ 1.260.674**	**€ 2.200.770**
1.1 Economisch beleid	€ 286.686	€ 242.590	€ 194.973	€ 805.000	€ 752.287
1.2 Economische Stimulering	€ 1.341.830	€ 1.347.675	€ 1.198.073	€ 455.674	€ 1.448.483
2. Ruimte	**€ 27.081**	**€ 49.176**	**€ 64.221**	**€ 85.556**	**€ 102.333**
2.1 Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting	€ 26.031	€ 49.176	€ 61.871	€ 85.556	€ 97.995
2.3 Natuur en landschap	€ 1.050		€ 1.000		€ 4.338
2.4 Verkeer en vervoer			€ 1.350		
3. Fysieke leefomgeving		**€ 2.903**	**€ 32.379**		
3.2 Openb. ruimte ondergronds		€ 2.903	€ 32.379		
4. Zorg en Jeugd	**€ 8.261.178**	**€ 9.919.941**	**€ 8.794.355**	**€ 12.851.330**	**€ 12.044.370**
4.1 Gezondheidszorg	€ 19.169	€ 77.478	€ 1.947	€ 485.717	€ 685.758
4.2 Maatschappelijke ondersteuning	€ 3.167.356	€ 3.322.626	€ 3.642.188	€ 10.893.830	€ 9.478.294
4.3 Jeugdhulp	€ 5.074.652	€ 6.519.836	€ 5.150.220	€ 1.471.783	€ 1.880.318
5. Arbeidsmarkt en onderwijs	**€ 1.996.422**	**€ 1.803.665**	**€ 3.972.253**	**€ 4.564.334**	**€ 2.486.668**
5.2 Sociale voorzieningen	€ 70.000	€ 70.000	€ 149.059		
5.3 Onderwijs	€ 1.926.422	€ 1.733.665	€ 3.823.194	€ 4.564.334	€ 2.486.668
6. Sport en Cultuur	**€ 4.040.353**	**€ 4.072.296**	**€ 2.355.525**	**€ 409.823**	**€ 1.091.738**
6.1 Sport	€ 342.975	€ 348.899	€ 257.138	€ 224.871	€ 215.995
6.2 Cultuur	€ 3.697.379	€ 3.723.396	€ 2.098.387	€ 184.952	€ 875.743
7. Veiligheid	**€ 15.300**	**€ 8.650**			
7.1 Sociale Veiligheid	€ 15.300	€ 8.650			
8. Burgers en bestuur	**€ 810.041**	**€ 317.434**	**€ 109.369**	**€ 106.127**	**€ 73.152**
8.2 Wijkontwikkeling	€ 792.756	€ 308.884	€ 74.619	€ 103.127	€ 69.902
8.3 Bestuur en Samenwerking	€ 17.285	€ 8.550	€ 34.750	€ 3.000	€ 3.250
Eindtotaal	**€ 16.778.891**	**€ 17.764.329**	**€ 16.721.148**	**€ 19.277.843**	**€ 17.999.030**

Onder het niveau van de subsidieproducten zitten de subsidieactiviteiten, zoals 'Aanpak Kindermishandeling', of 'CJG Ambulante hulp en toegang'. De labels van deze subsidieactiviteiten zijn echter niet consistent tussen de jaren (en soms zelfs binnen de jaren).

Om het voorbeeld CJG Ambulante hulp en toegang aan te houden; deze activiteit heeft elk jaar net een ander label. Soms is het verschil een spatie of typefout, soms wordt er iets toegevoegd in de omschrijving.

Om hier een eenduidig overzicht van de verstrekte subsidies 2018-2022 van te kunnen maken, zouden alle activiteiten in alle jaren gecontroleerd en opnieuw gelabeld moeten worden. Dit is een exercitie die buiten de scope van dit onderzoek valt.

Tabel 3.3 - Label activiteit 'CJG Ambulante hulp en toegang' per jaar

2018	2019	2020	2021	2022
CJG Ambulante hulp en toegang	CJG Ambulante hulp en toegang / lokale preventieve taken jeugdzorg	CJG ambulante hulp en toegang / lokale preventieve taken jeugdzorg	CJG Ambulante hulp en toegang	CJG Ambulante hulp en toegang

Op grond van het subsidieregister is het voor ons als onderzoekers niet goed mogelijk om vast te stellen hoeveel verschillende subsidieontvangers er zijn en wat de feitelijke omvang van de subsidies per instelling is. Dit heeft te maken met de wijze hoe het register is samengesteld en het gegeven dat dezelfde instellingen soms meerdere malen zijn opgenomen (Bureau Jeugdzorg komt in verschillende notaties en met verschillende bedragen terug). Hiervoor is vakinhoudelijke kennis nodig van welke regels nu daadwerkelijk samen kunnen worden genomen (herindelen).

Bovenstaande constatering is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Vanuit de organisatie is vervolgens onderstaande tabel opgemaakt om de top 6 subsidie ontvangers in beeld te brengen:

Tabel 3.4 Omvang verstrekte subsidies (top 6 ontvangers)

Instelling	2018	2019	2020	2021	2022
Stichting Wel.kom	€ 2.591.420	€ 2.615.786	€ 2.720.770	€ 2.853.418	€ 1.433.131
Stichting Kinderopvang Roermond	€ 802.460	€ 784.682	€ 1.222.645	€ 1.671.164	€ 1.719.185
Stichting ECI	€ 1.633.031	€ 1.729.722	€ 1.791.872	€ 1.952.400	€ 1.759.084
Centrum voor Jeugd en Gezin	€ 2.488.492	€ 2.638.146	€ 2.771.323	€ 2.910.888	€ 2.801.781
Bureau Jeugdzorg Limburg	€ 97.096	€ 1.279.032	€ 160.075	€ 1.150.132	€ 1.223.403
Stichting Bibliorura	€ 1.641.414	€ 1.685.404	€ 1.715.726	€ 1.715.724	€ 1.715.724

3.2 Aanvragen en verlenen subsidies



Hierboven is het proces van subsidieverlening schematisch weergegeven van aanvraag tot vaststelling. Na de vaststelling kunnen nog extra stappen (betaling, verrekening, terugvordering etc.) komen, afhankelijk van wat in de vaststelling besloten is. Een bestuursorgaan kan ervoor kiezen om bij verlening direct over te gaan tot betaling en de subsidie ook direct vast te stellen.

In die gevallen wordt er geen voorschot uitgekeerd of hoeft de subsidie niet verantwoord te worden. Dit is gebruikelijk om te doen bij kleinere bedragen om de administratieve lasten te drukken.[32]

De verschillende type subsidies (budget, eenmalig, waardering en investering) kennen eigen wijzen van aanvragen en verlenen. Voor dit onderzoek zijn er geen verleningen van investeringssubsidies gevonden of bekeken.

[32] *De Rijksoverheid hanteert het Raamwerk uitvoering subsidies 2020 (uitwerking van het Uniforme Subsidiekader). Daarin is opgenomen dat 'kleine' subsidies tot een bedrag van 25.000 euro direct worden vastgesteld. Gemeenten zijn vrij om hierin zelf keuzes te maken, maar de VNG raadt gemeenten aan ook te kiezen voor een dergelijke systematiek. Bovendien definiëren gemeenten kleine subsidies vaak tussen een bedrag van tot 3000 of 5000 euro.*

Soort subsidie	Budgetsubsidie	Waarderings-subsidie	Eenmalige subsidie	Investeringssubsidie	Alle subsidies
Begripsbepaling	Artikel 15	Artikel 21	Artikel 25	Artikel 29	Vermelden in beschikking
Indieningstermijn en voorwaarden	Voor 1 mei Artikel 16	Voor 1 oktober Artikel 22	Tenminste 8 weken voor start activiteit art 26	Zie voorwaarden Artikel 30	In voorstel opnemen of aan voorwaarden is voldaan
Beschikking subsidieverlening en bekendmaking	Artikel 16, lid 5 en artikel 18 (meerjarige budgetsubsidie) uiterlijk 31 december	Artikel 22, lid 4 en 23 (meerjarige subsidies) uiterlijk 31 december	Artikel 27 Binnen 6 weken na aanvraag	Artikel 31 Uiterlijk 6 maanden na aanvraag	Vermelden in beschikking
Verantwoording en vaststelling	Artikel 20 Voor 1 mei inhoudelijk en financieel verslag def. vaststelling uiterlijk binnen 3 mnd na indiening	Artikel 24 Voor 1 mei Jaarverslag en jaarrekening inclusief een opgave van kengetallen, def. vaststelling uiterlijk 1 aug.	Artikel 28 3 maanden na afloop def. vaststelling uiterlijk binnen 3 mnd na indiening.	Artikel 32 Binnen 3 maanden na realisatie investering. Def. vaststelling uiterlijk binnen 6 maanden na indiening.	In voorstel opnemen of aan voorwaarden is voldaan
Ontheffing/ afwijken van ASV door college*	Artikel 33, lid 1	Artikel 33, lid 1	Artikel 33 , lid 1	Artikel 33, lid 1	Indien van toepassing motiveren in voorstel en uitgaande beschikking
Accountantsverkla-ring art 11.	Bedragen> € 50.000	Bedragen> € 50.000	Bedragen> € 50.000	Bedragen> € 50.000	In voorstel opnemen of aan voorwaarden is voldaan

Bovenstaande tabel is afkomstig uit een intern document van de gemeente Roermond en biedt inzicht in hoe de verordening (ASV2008) de verschillende onderdelen van het subsidieproces heeft geregeld.
De bijhorende processen zijn vastgelegd in verschillende interne documenten en werkwijzen. De informatie die in deze interne documenten staat, kan afwijken van wat er in de bijhorende beleidsregel is opgenomen.[33] Zoals te zien in de tabel moeten budgetsubsidies aangevraagd worden voor 1 mei en een subsidieaanvraag voor een waarderingssubsidie voor 1 oktober van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar.[34]

[33] *Zo staat in de beleidsregel Volksfeesten of in de ASV2008 niet opgenomen bij welk bedrag de aangevraagde subsidie uitgekeerd wordt als voorschot of direct wordt vastgesteld. Uit de interne documentatie blijkt dat te gaan om het bedrag van €3.500. Daarboven wordt de subsidie verstrekt als voorschot met de plicht een definitieve vaststelling in te dienen.*
[34] *In de praktijk vragen veel organisaties uitstel aan van deze termijnen. Of en wanneer er uitstel verleend wordt of kan worden, staat niet in de regelingen of interne documentatie beschreven. Organisaties kunnen ook een 'pro forma'-aanvraag indienen en dan later aanvullende informatie aanleveren.*

Casus City Management

City Management vraagt jaarlijks voor 1 mei hun budgetsubsidie aan. Hun subsidieaanvraag wordt gebaseerd op het jaarplan dat zij bij de aanvraag indienen. Gelijktijdig met hun subsidieaanvraag vragen zij ook uitstel aan voor het indienen van het jaarplan. Deze leveren zij pas aan na 1 oktober. De gemeenteraad stelt pas in november de begroting vast. Daarna (maar voor 31 december) komt de gemeente met de beschikking.

Deze manier van werken staat binnen gemeente Roermond niet op zichzelf. Medewerkers geven aan dat meerdere organisaties die jaarlijks een budgetsubsidie aanvragen standaard om uitstel vragen of te laat de stukken (of aanvraag) indienen. De subsidiesystematiek biedt ook de mogelijkheid om net als City Management een 'pro forma'-aanvraag in te dienen voor 1 mei en de feitelijke aanvraag (met aanlevering van de juiste stukken) later in het jaar.

Tegelijkertijd biedt de Asv2008 het college ook de bevoegdheid om aanvragen die niet tijdig of niet volledig zijn ingediend 'buiten behandeling te stellen' (artikel 12 van de ASV2008). Dit is een 'kan'-bepaling. Het college geeft aan overwogen te hebben om organisaties die structureel te laat hun aanvraag indienen in de toekomst geen subsidie meer te verlenen. Deze aanvragen niet in behandeling nemen is niet altijd mogelijk vanwege de wederzijdse afhankelijkheid: de gemeente is afhankelijk van de (uitvoerings)organisatie. Stoppen met de subsidie is dan niet altijd mogelijk.

De beoordeling van de subsidieaanvragen vindt plaats door de vakinhoudelijke teams en medewerkers van de gemeente. Deze beschikken over de specialistische kennis van regelgeving, procedures en monitoring van verstrekte subsidies. De vakinhoudelijke teams stellen het advies op, op basis waarvan het bevoegde orgaan of de gemandateerde medewerker het besluit neemt. In het besluit (de beschikking) staan (aanvullende) subsidieverplichtingen genoemd. Hierin staat ook vermeld wat de overwegingen waren om de subsidie te verlenen en of het college heeft afgeweken van de ASV2008.

Proces van aanvraag tot beschikking
De behandelaar (bijvoorbeeld de accounthouder) uit het vakteam beoordeelt de aanvraag en dient een (gemotiveerd) voorstel in samen met het advies van bedrijfsvoering aan de gemandateerde (bijvoorbeeld een opgavemanager). Dit voorstel kent een format met daarin vaste paragrafen en eenduidige opbouw.[35] Deze kan zelfstandig het besluit (in mandaat) nemen (de beschikking) of het voorstel voorleggen aan het college van B&W. Hier wordt tussen college en gemandateerde (informele) afspraken over gemaakt. Als de gemandateerde voornemens is om van de beleidsregel af te wijken, moet op grond van het Mandaatbesluit de beschikking voorgelegd worden aan het college. Ook als de beschikking in mandaat genomen wordt, kan het college gekend willen worden in het besluit. Bijvoorbeeld als de gemandateerde wenst om niet te verlenen of als het college aangegeven heeft geïnformeerd te willen worden over specifieke verleningen.

Als het gaat om budgetsubsidies dan heeft de behandelend ambtenaar (bij budgetsubsidies vaak de accounthouder) een (relatief) grote rol in de vormgeving van het uiteindelijke besluit. Deze medewerker formuleert het voorstel dat naar de gemandateerde medewerker of het college van B&W gaat. Bedrijfsvoering adviseert eveneens over voorstellen aan gemandateerden en aan het college. Daarnaast onderhoudt de behandelend ambtenaar veelal ook de contacten met de subsidierelatie, voert deze de periodieke overleggen en controleert deze ook de voortgang van activiteiten. Deze overleggen vormen volgens medewerkers vaak de basis voor hetgeen bepaald wordt in de beschikking of in een tussentijdse wijziging van de aanvraag of de verlening. Dit maakt maatwerk mogelijk, maar omdat Roermond naast de ASV2008 geen ander overkoepelend kader kent waaraan deze beschikkingen moeten voldoen, kunnen er in de praktijk grote verschillen bestaan tussen de beschikkingen. Aan sommige subsidierelaties kan er meer gevraagd worden dan aan anderen. Bij personele wijzigingen in de organisatie (vanwege verloop) kan ook de subsidierelatie veranderen tussen organisatie en gemeente.

Afwijkingsbevoegdheid
Zoals besproken in het vorige hoofdstuk kent de ASV2008 in de vorm van artikel 33 lid 1 (‘*Het college kan in individuele gevallen ontheffing verlenen van één of meerdere verplichtingen van deze verordening*’) het college van B&W een ruime afwijkingsbevoegdheid toe. Het college kan naar eigen inzicht afwijken van wat er in de ASV2008 is bepaald, zonder dat hier verdere voorwaarden aan zijn verbonden. Deze afwijking kan toegepast worden op elk type subsidie maar moet (schriftelijk) gemotiveerd worden in de uiteindelijke beschikking. Het is niet bekend hoe vaak de gemeente afwijkt. Dit wordt niet apart bijgehouden.

3.3 Verantwoording en vaststelling subsidieverlening
Per type subsidie (budget-, waardering- of eenmalige subsidie) is het moment dat er verantwoord moet worden, vastgelegd in de ASV2008. De gemeente streeft er naar binnen drie maanden na het ontvangen van de verantwoording (en de aanvraag tot vaststelling) tot vaststelling te kunnen besluiten en heeft deze termijn ook vastgelegd in de verordening. Uit de dossiers blijkt dat dit in de praktijk ook lukt.[36]

---

[35] Dit blijkt uit de voorstellen die zijn bestudeerd voor dit onderzoek.
[36] Hierbij wederom de kanttekening dat voor dit onderzoek voornamelijk grotere budgetsubsidies zijn bekeken. Bij deze subsidies is het gebruikelijk dat er tussentijds (bestuurlijke) overleggen plaatsvinden.



Verantwoording

Het Uniforme subsidiekader (USK) is in werking getreden op 1 januari 2010 en heeft als doel te leiden tot een vermindering van de administratieve lasten van de subsidieaanvragers en tot een vermindering van de uitvoeringskosten door subsidieverstrekkers.[37] Het USK is uitgewerkt en aangevuld via het eerder genoemde RUS.

De uitgangspunten zijn onder meer:

- Hoe lager het subsidiebedrag hoe minder verantwoordingeisen er worden gesteld en hoe eenvoudiger de uitvoering is.
- Sturing op prestaties en hoofdlijnen. Afrekenen op basis van prestaties en geen gedetailleerde financiële verantwoording bij kleine subsidies.
- Verantwoord vertrouwen en risicoacceptatie. De aandacht in de uitvoering verschuift naar de risicogebieden en -groepen, en naar de uitzonderingen. Meer eigen verantwoordelijkheid van de subsidieontvanger.

Decentrale overheden zoals de gemeente Roermond zijn niet verplicht conform dit kader te werken. De VNG raadt wel aan dat gemeenten aansluiting zoeken bij deze uitgangspunten.[38] In de praktijk vertaalt zich dat in verschillende verantwoordingsregimes die afhankelijk zijn van de hoogte van de verleende subsidie en/of het risico dat de gemeente loopt bij de verlening.

De gemeente Roermond beschikt niet over een dergelijk regime. De ASV2008 stelt in beginsel dezelfde verplichtingen aan alle aanvragers van een type subsidie, ongeacht de hoogte van deze subsidie. De hoeveelheid informatie die een subsidieaanvrager vervolgens moet aanleveren kan wel verschillen. De ASV2008 verplicht onder meer aanvragers van een budgetsubsidie om *'vóór 1 mei een inhoudelijk jaarverslag in te dienen waarin adequate informatie wordt gegeven over alle elementen die in de overeenkomst c.q. beschikking worden genoemd.'* Dat betekent concreet dat hetgeen bepaald is in de beschikking ook bepaalt hoeveel er verantwoord moet worden. Hierdoor kunnen er verschillen ontstaan in verantwoordingsdruk tussen aanvragers die hetzelfde bedrag verkrijgen.

Bij de budgetsubsidies staan in de subsidiebeschikking de (subsidie)verplichtingen genoemd waaraan de subsidieontvanger moet voldoen. Zoals besproken in hoofdstuk 2 volgen deze geen vastgelegd format. Dat betekent dat per beschikking (en dus subsidieontvanger) er verschillende verplichtingen en prestatieafspraken kunnen bestaan.

---

[37] *Het kader is online te vinden op: wetten.nl - Regeling - Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking - BWBR0027023 (overheid.nl)*
[38] *De eerder besproken Model-ASV2013 is gebaseerd op de uitgangspunten uit het USK.*

In de casus Citymanagement krijgt de subsidierelatie elk jaar meerdere beschikkingen van de gemeente om het totale budget te financieren. De **Subsidievoorwaarden budgetsubsidie basistaken 2023 (€ 141.750)** is opgesteld op grond van het jaarplan dat de stichting aanlevert en kent algemeen geformuleerde prestaties als 'Online marketing'.

De 'Subsidievoorwaarden budgetsubsidie winkelstraatmanagement 2023' die Citymanagement ontvangt, kennen juist gedetailleerde prestatieafspraken ten aanzien van de 18-urige inzet van de winkelstraatmanager. De reden voor de verschillen tussen beide beschikkingen is historisch en organisatorisch. De winkelstraatmanager wordt uit een ander potje betaald (op grond van Schoon, Heel en Veilig) dan de basistaken van Citymanagement.

De verplichtingen waar een subsidieaanvraag aan moet voldoen voor een waarderingssubsidie zijn te vinden in de beleidsregels. Waarderingssubsidies kunnen bij verlening al vastgesteld worden (op grond van vijfde lid artikel 22 ASV2008) en hoeven dan niet verantwoord te worden. De ASV2008 specificeert niet om welk bedrag het gaat, dat is per geval te bepalen door het college. De ASV2008 voorziet niet in een vaste steekproefsgewijze controle bij kleinere subsidies. Bij eenmalige subsidies verwacht het college dat binnen drie maanden na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is aangevraagd, de aanvrager een inhoudelijk en financieel verslag indient. Het college stelt dan na indiening van het verslag binnen drie maanden de subsidie definitief vast.

Of de verplichtingen die genoemd staan in de beleidsregels of beschikkingen ook feitelijk nageleefd worden, valt niet altijd na te gaan. Medewerkers geven aan dat het ook buitenproportioneel veel capaciteit zou kosten om dat wel te doen. Dat betekent dat er een vertrouwensrelatie is met de subsidierelatie: als deze zegt dat de activiteit is uitgevoerd dan moet de gemeente daarop kunnen vertrouwen.[39] De gemeente toetst wel of de opgegeven activiteit in overeenstemming is met de aangevraagde activiteit. Mocht dit niet het geval zijn, dan kan dat leiden tot een herziening van het verleningsbesluit.

Vaststelling

Bij een vaststelling is het wettelijk uitgangspunt dat het bedrag vastgesteld wordt overeenkomstig de verlening (op grond van artikel 4:46 eerste lid Awb). Het kan zijn dat er aanleiding is voor een hoger subsidiebedrag.[40] Een gemeente mag altijd een verlening 'wijzigen' ten gunste van de ontvanger, zolang de oorspronkelijke grondslag van de subsidie zich daar niet tegen verzet.[41] Dat is anders als de gemeente het bedrag lager wil vaststellen of zelfs de verlening wil intrekken / herzien. De belangrijkste gronden waarop de gemeente het bedrag lager mag vaststellen is als de activiteiten niet (geheel) hebben plaatsgevonden of als de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de subsidieverplichtingen. De gemeente heeft daarin beleidsruimte afhankelijk van wat er is afgesproken in de beschikking.

---

[39] *Deze beschreven vertrouwensrelatie is ook vastgelegd in het landelijke uniforme subsidiekader.*
[40] *Medewerkers lichten toe dat dit in de gemeente Roermond niet zo voorkomt. In Roermond speelt de discussie over eventuele extra middelen doorgaans bij het moment van verlenen en niet bij het moment van vaststellen.*
[41] *Daarvoor moet de verlening dan wel ingetrokken worden en opnieuw worden verleend. Op basis van een bestaande beschikking mag er geen hoger bedrag uitgekeerd worden.*

Een lagere vaststelling moet proportioneel zijn en wordt door de rechter (bij bezwaar en beroep) getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.

Uit de bestudeerde dossiers en gesprekken met medewerkers blijkt dat de gemeente Roermond bij budgetsubsidies een eventuele herziening of wijziging al in een vroeg stadium kenbaar wil maken en hiervoor de ambtelijke en bestuurlijke overleggen gebruikt.[42] Bij dit type subsidies gaat het veelal om grotere bedragen en kan een lagere vaststelling gevolgen hebben voor de aanvrager. Dit als bijvoorbeeld blijkt dat een activiteit (waar subsidie voor verleend is) niet uitgevoerd kan worden of als door (landelijke) ontwikkelingen (stijging energiekosten of hervorming van wetgeving) er behoefte is aan een hoger subsidiebedrag.

Na vaststellen vindt de betaling plaats. In de praktijk is dat in Roermond veelal een (gedeeltelijke) verrekening met het eerder verleende voorschot plaatsvindt.[43] Er kan ook sprake zijn van een terugvordering (van het voorschot) of van een bijbetaling.[44]

Bestuurlijk overleg

Bij budgetsubsidies vindt er doorgaans periodiek (bestuurlijk en ambtelijk) overleg plaats en worden er tussentijdse rapportages opgeleverd.[45] Als blijkt dat de afgesproken prestaties niet gehaald worden kan dit leiden tot een herziening van de beschikking of een bijstelling van de prestaties.

Uit de casus ECI blijkt dat de stichting niet kan voldoen aan een aantal van de opgenomen subsidieverplichtingen met betrekking tot het vinden van alternatieve financieringsbronnen. Volgens de gemeente essentieel voor de financiële bestendigheid van de organisatie en daarom stuurt de gemeente hier ook op in de verplichtingen. In de beschikking is opgenomen dat de gemeente 'kan' besluiten om de verleende subsidie te verlagen indien er niet voldaan wordt aan de verplichtingen. Tijdens de gesprekken met de gemeente worden de redenen hiertoe besproken waaruit blijkt dat de organisatie kampt met praktische beperkingen. De gemeente staat daarmee voor een dilemma: herzien van het verleende subsidiebedrag vergroot de financiële problemen bij de organisatie, schaadt de samenwerking en de bijdrage die de organisatie levert aan de gemeentelijke doelen. Tegelijkertijd heeft de gemeente geen andere dwangmaatregelen om naleving van deze voorwaarden af te dwingen.

[42] *Het uniform subsidiekader schrijft voor dat het bestuursorgaan een meldingsplicht oplegt aan subsidieaanvragers om te melden als het niet of gedeeltelijk lukt om de activiteiten uit te voeren. Deze verplichting ontbreekt in de subsidies die de gemeente Roermond verleent. Uit tussentijdse rapportages kan door de gemeente opgemaakt worden of en in hoeverre het lukt om aan de verplichtingen te voldoen.*
[43] *In de bestudeerde dossiers wordt doorgaans gewerkt met een voorschot van 80 tot 100% van het verleende bedrag. Dit is ook noodzakelijk: zou de gemeente pas achteraf tot betaling overgaan dan zou een organisatie niet over de middelen beschikken om het personeel kunnen betalen.*
[44] *Uit de gesprekken met medewerkers en subsidierelaties blijkt dat deze betalingen soms later kunnen komen dan gewenst. Dat heeft te maken met interne organisatorische hobbels die genomen moeten worden bij het doen van betalingen.*
[45] *Op grond van de ASV2008 is elke subsidieaanvrager verplicht minimaal 1x per jaar een tussenrapportage aan te leveren. Het college kan in de beschikking bepalen of dit een hogere frequentie behoeft. Hiervoor zijn geen verdere richtlijnen opgesteld.*

3.4 Evaluaties

Subsidies worden in Roermond niet geëvalueerd volgens een vaste definitie of systematiek. In de beschikkingen kan een evaluatieparagraaf opgenomen staan. Het gaat hierbij vaak om de verplichting tussentijds te overleggen, jaarverslagen in te dienen of (kwartaal)rapportages op te leveren. Deze overleggen en monitoring worden niet gebundeld tot schriftelijke verslagen en/of toetsen of de verlening aan de beleidsdoelen voldoet.[46] Aan sommige subsidierelaties vraagt de gemeente om aanvullende informatie. Zoals het uitvoeren van een publieksonderzoek of het opstellen van een jaarverslag of rapportage met SMART doelen. Het is niet herleidbaar waarom per subsidierelatie er gekozen wordt voor verschillende vormen van monitoring en evaluatie. Medewerkers geven aan dat subsidieregelingen niet periodiek geëvalueerd worden. Er zijn ook geen (externe) evaluaties aangetroffen van de subsidieregelingen.

De wet stelt geen eisen aan hoe een gemeente invulling geeft aan de evaluatieplicht. Zoals besproken in hoofdstuk 2 beschikt gemeente Roermond ook niet over beleid dat deze plicht waarborgt of uitwerkt. In de praktijk leidt dit tot een breed scala aan meer en minder diepgaande evaluatiemomenten.

Stichting Citymanagement heeft als doel het bevorderen van de economische ontwikkeling en positionering van de stad Roermond, met een focus op de binnenstad. De organisatie zet zich in om Roermond beter op de kaart te zetten. In het jaarplan staat hoe Citymanagement dat wil doen.

In de beschikking is onder de paragraaf evaluatie opgenomen: Minstens twee keer per jaar vindt er een bestuurlijk overleg plaats tussen gemeente en Citymanagement. Daarnaast zal Citymanagement minstens twee keer per jaar een tussentijdse rapportage indienen en presenteren waarin de voortgang en de behaalde resultaten worden gedeeld op basis van het jaarplan Citymanagement. In de aanvraag van 2023 staat in het jaarplan genoemd dat er in oktober 2022 een evaluatiesessie heeft plaatsgevonden. Hiervan is geen geschreven verslag toegevoegd.

3.5 Controle door de raad

De gemeenteraad wordt niet periodiek geïnformeerd over de verstrekte subsidies. Informatie hierover kan de gemeenteraad ophalen uit het openbare subsidieregister.[47] Het belangrijkste moment is de vaststelling van de begroting wanneer de gemeenteraad ook de subsidieplafonds voor de subsidies vaststelt door de programmabegrotingen vast te stellen. Deze subsidieplafonds worden doorgaans bepaald aan de hand van het totaal aan ingekomen aanvragen. Een raadslid zou dan de achterliggende stukken moeten opvragen en op basis daarvan conclusies moeten trekken.

---

[46] *Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 vereist de evaluatieverplichting uit de Awb wel dat verslagen die adequaat inzicht in de werking bieden periodiek geëvalueerd te worden.*
[47] *Voor raadsleden vereist dit het nodige puzzelwerk, gezien de in dit hoofdstuk besproken observaties met betrekking tot het subsidieregister.*

Subsidierelaties publiceren jaarverslagen waarin zij een toelichting bieden op de uitgevoerde activiteiten. Deze jaarverslagen zijn openbaar en vormen voor de raad een bron van informatie. Deze verslagen bevatten geen onafhankelijke, externe toetsing aan de relevante beleidsdoelen. De gemeenteraad krijgt geen informatie toegezonden over afgewezen aanvragen. Er is geen overzicht beschikbaar van de verleningen waarin er afgeweken wordt van de ASV2008 door het college. Wanneer er afgeweken wordt, wordt dit opgenomen in het collegebesluit. Een raadslid kan wel de afzonderlijke collegebesluiten opvragen.

Controle op het beleid

Het college formuleert in de eigen beleidsregels de doelen die zij wil bereiken met de verleende subsidies. Deze doelen zijn niet SMART geformuleerd maar kennen een algemene strekking. Het kan aan interpretatie onderhevig zijn in hoeverre de subsidieverleningen daadwerkelijk bijdragen aan deze doelen.

De gemeente Roermond heeft afgelopen periode geen periodieke evaluaties van het subsidiebeleid laten uitvoeren. De gemeente Roermond kent geen traditie van (diepgaande) beleidsevaluaties of toetsen op maatschappelijke effecten.

Raadsleden geven in het groepsgesprek -dat gehouden is in het kader van dit onderzoek - aan dat zij het in de praktijk als lastig ervaren om hun controlerende rol te vervullen als het gaat om subsidieverleningen.

3.6 Toetsing van de uitkomsten aan het normenkader

Norm	Beoordeling en toelichting
Er is een overzicht van de omvang van de verstrekte subsidies (subsidieregister).	√ De gemeente Roermond werkt met een openbaar subsidieregister.
Het is herleidbaar aan wie subsidies worden verstrekt.	√ In het subsidieregister staat opgenomen aan wie de subsidies worden verstrekt
De gemeente toetst of de subsidieverlening rechtmatig is.	√ In het proces is een toets op rechtmatigheid opgenomen
Het is herleidbaar waarvoor gemeente Roermond subsidies verstrekt en op welke grondslag.	- Het subsidieregister kent nog enkele kinderziekten. Hierdoor is niet eenvoudig herleidbaar waarvoor Roermond subsidies verstrekt en wat de juiste grondslag is.
De informatie over subsidieregelingen (verordeningen en beleidsregels) is toegankelijk via de website en het aanvragen van subsidie is mogelijk via de website.	√ Via de website van gemeente Roermond is alle informatie op te vragen over subsidies en zijn aanvragen in te dienen.
Subsidierelaties beschouwen de informatie als transparant en eenduidig.	- De gemeente Roermond beschikt niet over klanttevredenheidsonderzoeken naar subsidieverleningen.
In de informatie over de subsidieregelingen is omschreven welke voorwaarden aan de verstrekking van subsidies zijn verbonden.	√ Informatie over de subsidieverleningen is terug te vinden in de regelingen.
In de informatie over de subsidieregelingen is omschreven hoe de aanvragen worden getoetst en hoe de besteding van de subsidie verantwoord dient te worden.	√ In de regelingen is terug te vinden hoe de besteding verantwoord moet worden. Dit kan per regeling en verlening verschillen.
Gemeente Roermond toetst of de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd bijdragen aan de eigen beleidsdoelstellingen.	× De gemeente Roermond toetst niet consequent of de activiteiten bijdragen aan de eigen beleidsdoelstellingen.
Binnen Roermond is het proces van subsidieverlening (incl. bijbehorende rollen en verantwoordelijkheden) omschreven.	√ De gemeente Roermond heeft in interne documenten het proces van subsidieverlening omschreven.

Norm	Beoordeling en toelichting	
De prestaties waarvoor subsidie wordt verleend zijn SMART geformuleerd.	×	Prestaties worden niet consequent SMART geformuleerd. Dat is eerder de uitzondering dan de regel.
Subsidieontvangers leveren een verantwoording over de bestede middelen die past bij de omvang van de subsidie en voldoet aan de voorwaarden van subsidieverstrekking.	–	Gemeente Roermond beschikt niet over verschillende verantwoordingsregimes. Dit is maatwerk. Hierdoor leveren sommige relaties meer verantwoording in dan anderen voor een subsidie van dezelfde omvang.
Subsidies worden tijdig vastgesteld en (eventuele) overschotten worden teruggevorderd.	√	Subsidies worden binnen drie maanden na aanvraag tot vaststelling ook vastgesteld.
Gemeente Roermond gaat na in hoeverre aan de (overige) subsidie-afspraken is voldaan.	×	Het structureel nagaan of alle subsidieverplichtingen zijn nagekomen kost te veel capaciteit. De gemeente Roermond beschikt niet over een risicoanalyse of steekproefsgewijze controles.
Gemeente Roermond gaat na in hoeverre de prestaties bijdragen aan de eigen doelen.	×	De prestaties van individuele budgetsubsidies kunnen worden gemonitord en ambtelijk en bestuurlijk getoetst. Roermond gaat tegelijkertijd niet na hoe het totaal aan verleningen en prestaties bijdraagt aan de doelen.
Indien er sprake is van onderbesteding, worden de oorzaken daarvan geanalyseerd	×	De gemeente Roermond analyseert niet structureel de oorzaken van onderbesteding.
Het college informeert de raad over de resultaten van de subsidieverlening. Zowel de mate van uitputting als de bijdrage aan beleidsdoelen.	×	De raad wordt hierover niet geïnformeerd.
De gemeenteraad informeert naar ontwikkelingen en stuurt bij.	×	De raad informeert niet actief naar ontwikkelingen of stuurt bij.
Gemeente Roermond evalueert subsidieregelingen en langlopende verleningen op grond van een vaste systematiek.	×	Gemeente Roermond evalueert subsidieregelingen en langlopende verleningen niet op grond van een vaste systematiek.

Legenda

√ Voldoet aan de norm
– Voldoet deels aan de norm/ onduidelijk
× Voldoet niet aan de norm

4 Conclusies en voorstellen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies te vinden die volgen uit de bevindingen van dit onderzoek. De conclusies zijn van de onderzoekers en gebaseerd op de antwoorden van de onderzoeksvragen en de toetsing aan het normenkader. Op basis van de conclusies zijn door de Rekenkamer voorstellen geformuleerd.

Conclusie 1: Het subsidiebeleid van de gemeente Roermond is verouderd, op onderdelen niet in lijn met wettelijke vereisten en dringend toe aan herziening.
De gemeente Roermond beschikt over een algemene subsidieverordening die stamt uit 2008 en volgens de huidige standaarden is verouderd. Daarnaast werkt het subsidiestelsel met beleidsregels (in plaats van nadere regels) wat niet in lijn is met de vereisten van de Algemene wet bestuursrecht. Hierdoor kan de gemeente Roermond juridische risico's lopen. De gemeente beschikt niet over integraal subsidiebeleid dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Er ontbreekt eveneens een overkoepelend beleidskader waarin is terug te vinden welke doelen met subsidieverstrekking worden beoogd. De gevolgen hiervan zijn dat de samenhang tussen beleidsdoelen, subsidieregelingen en verleningen niet herleidbaar zijn. De gemeente kan daardoor de verschillende beleidsregels (per beleidsdomein) niet toetsen aan een inhoudelijk, overkoepelend kader waaruit blijkt hoe die specifieke beleidsregel bijdraagt aan de gemeentelijke doelen. Dit betekent concreet dat niet herleidbaar is hoe het totaal aan subsidieverleningen bijdraagt aan de gemeente doelen, of dit effectief gebeurt en of er geen sprake is van dubbele verleningen. Het college van B&W heeft in het verleden al de opdracht gegeven om het subsidiebeleid te herzien. Om uiteenlopende redenen is deze opdracht niet gerealiseerd.

Voorstel 1:
De Rekenkamer stelt voor om een nieuw integraal subsidiebeleid te ontwikkelen waarin de samenhang tussen beleidsdoelen, subsidieregelingen en verleningen duidelijk herleidbaar zijn en waarbij subsidieverstrekkingen duidelijk toetsbaar zijn aan de gestelde doelen. Voorgesteld wordt het Model ASV-2013 van de VNG als uitgangspunt te nemen.

Conclusie 2: De gemeente Roermond heeft de interne werkwijzen rondom het subsidiebeleid op orde. Op onderdelen zoals het subsidieregister is nog verbetering mogelijk.
Ondanks dat de beleidsmatige samenhang tussen subsidieverlening en beleidsdoelstellingen kan ontbreken, zijn de interne processen transparant en navolgbaar. De gemeente hanteert vaste procedures (inclusief format) waarin inzichtelijk is waarom een subsidie (en onder welke verplichtingen) verleend wordt. De besluiten zijn openbaar. In het proces van aanvragen en verlenen is er aandacht voor het voorkomen van belangenverstrengeling en of de verstrekking rechtmatig is (en geen ongeoorloofde staatssteun). De gemeente Roermond werkt met een openbaar subsidieregister dat bijgehouden wordt, maar het register kent nog enkele onvolledigheden die opgelost moeten worden.

Voorstel 2:
De Rekenkamer stelt voor om het subsidieregister zodanig in te richten dat er een volledig, juist en actueel inzicht bestaat in de verstrekte subsidies.

Conclusie 3: Er bestaan onherleidbare verschillen tussen de verschillende subsidieverleningen in verplichtingen en verantwoordingslast voor de subsidieontvanger. Deze verschillen betekenen dat sommige subsidierelaties met grotere administratieve lastendruk geconfronteerd worden dan anderen, zonder dat herleidbaar is waarom dit noodzakelijk is.

De gemeente Roermond beschikt niet over een organisatiebreed verantwoordingsbeleid met verschillende regimes op grond van de subsidieomvang. In de praktijk stelt (afhankelijk van het beleidsterrein) de gemeente' kleinere' subsidies direct vast. Er is geen risicoanalyse gemaakt in welke gevallen (of bij welke subsidierelaties) dat verantwoord is.

Voorstel 3
De Rekenkamer stelt voor om in de ASV per subsidiecategorie op te nemen hoe en met welke periodiciteit verantwoording dient te worden afgelegd over de verstrekte subsidies.

Conclusie 4: De gemeente Roermond heeft in het beleid rondom de subsidieverleningen onvoldoende oog voor de evaluaties.
De gemeente Roermond besteedt in de beschikkingen aandacht aan hoe en welke prestaties dienen te worden geëvalueerd. Hierbij ontbreekt echter een vaste systematiek voor het evalueren van subsidies, de beleidsdoelstellingen worden onvoldoende evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd en verslagen die op adequate wijze inzage bieden in hoe de activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen ontbreken veelal eveneens. Hierdoor is het voor het leeuwendeel van de verleende subsidies niet herleidbaar of en zo ja, in hoeverre deze bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen en wat de maatschappelijke waarde is die wordt gecreëerd.

Voorstel 4:
Stel als gemeenteraad een evaluatiebepaling in de algemene subsidieverordening vast inclusief kader (kan in de toelichting op het artikel) op welke wijze subsidieverleningen geëvalueerd moeten worden om adequaat inzicht te bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Conclusie 5: De gemeenteraad geeft op dit moment beperkt invulling aan de kaderstellende en controlerende taak als het gaat om het verlenen van subsidies.
De beperkte invulling komt onder meer door de ruime beleidsruimte die de raad het college biedt. Het gevolg is dat gemeenteraadsleden aangeven geen grip te ervaren op het subsidiebeleid en de verleningen. Voor een belangrijk deel vindt de subsidieverlening plaats binnen het sociaal domein, waar door de decentralisaties het al bekend is dat gemeenteraden grip verlies ervaren.

Voorstel 5:
De gemeenteraad dient in overleg met het college nieuwe kaders te stellen aan het subsidiebeleid en nieuwe afspraken te maken hoe de controlerende functie van de raad met betrekking tot de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking kan worden versterkt.

A Bijlagen

A.1 Interviews

Voor dit onderzoek is er gesproken met de volgende functionarissen en subsidierelaties:

- Juridisch controller
- Opgavemanager Sociaal domein
- Beleidsmedewerker Sociaal domein
- Adviseur Sociaal Domein
- Beleidsmedewerker Economische zaken
- Juridisch adviseur Roermond
- Clustermanager Bedrijfsvoering
- Strategisch adviseur verwerving
- Beleidsmedewerker Cultuur
- Beleidsmedewerker Cultureel erfgoed
- Directie Centrum voor Jeugd en Gezin Midden-Limburg
- Bestuur Stichting Citymanagement
- Wethouder voor sociaal domein, gezondheid & diversiteit
- Wethouder voor economie, stedelijke ontwikkeling & financiën

A.2 Documentstudie

Voor dit onderzoek zijn de volgende documenten bestudeerd:

Wetenschappelijke literatuur

- den Ouden & Jacobs (2021). Subsidierecht
- Kuypers & Hessel (2022). Marktwerking in het sociaal domein?

Gemeentelijke regelgeving en besluiten

- Algemene subsidieverordening 2008
- Algemeen mandaat besluit gemeente Roermond 2022
- Algemeen mandaat besluit gemeente Roermond 2019
- Algemeen mandaat besluit gemeente Roermond 2015
- Beleidsregel Wijkaccommodaties
- Beleidsregel Clientondersteuning Sociaal Domein
- Beleidsregel Opvoeden en opgroeien
- Beleidsregel Algemeen maatschappelijk werk
- Beleidsregel Maximina
- Beleidsregel subsidieverlening EHBO
- Beleidsregel wijkorganisaties
- Beleidsregel Integratie
- Beleidsregel Jeugd
- Beleidsregel Scouting activiteiten
- Beleidsregel Kindervakantiewerk
- Beleidsregel Sportorganisaties
- Beleidsregel Vrouwenorganisaties
- Beleidsregel Culturele verenigingen
- Beleidsregel Openlucht jeugdaccommodaties

- Beleidsregel Participatie en zelfredzaamheid mensen met een beperking en ouderen
- Beleidsregel Talentontwikkeling en topsport
- Beleidsregel Scouting, opleiding kader
- Beleidsregel Jongerenactiviteiten
- Beleidsregel Volksfeesten
- Erfgoed verordening 2017
- Erfgoed verordening 2018
- Erfgoed verordening 2024
- Subsidieregeling Samenwerken in Cultuur Roermond 2023 – 2026
- Subsidieregeling Culturele Maakplaats Roermond 2023 – 2026
- Beleidsregeling Initiatieven voorkomen en tegengaan van eenzaamheid onder senioren

Gemeentelijke documenten

- Gemeente Roermond (2018). Coalitieakkoord 2018 – 2022
- Gemeente Roermond (2022). Coalitieakkoord 2022 - 2026
- Gemeente Roermond (2023). Position Paper Subsidies vanuit het oogpunt van aanbesteding
- Gemeente Roermond (2022). Uittreksel bevindingen interne controles 2018 – 2021
- Gemeente Roermond (2019). Raadsinformatiebrief inzake Bestuursopdracht modernisering subsidies 2019
- Rekenkamercommissie Roermond (2014). Onderzoek naar de doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Roermond.
- Rekenkamercommissie Roermond (2018). Onderzoek naar doorwerking van onderzoeksrapporten van de Rekenkamercommissie

Subsidieregisters Roermond:

- Subsidieregister 2018
- Subsidieregister 2019
- Subsidieregister 2020
- Subsidieregister 2021
- Subsidieregister 2022
- Subsidieregister 2023 eerste half jaar

Algemene documenten:

- Algemene Rekenkamer (2011). Handreiking effectevaluaties van subsidies, Algemene Rekenkamer, 2011
- Algemene Rekenkamer (2011). Leren van subsidie-evaluaties
- VNG (2013). Model Algemene subsidieverordening
- VNG (2013). Basisbeginselen subsidierecht
- VNG (2021). Handreiking belangenverstrengeling
- Randstedelijke Rekenkamer (2011). Handreiking evaluatie doeltreffendheid provinciale subsidies,
- Rijksoverheid (2010). Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekker

A.3 Casestudies

Voor het onderzoek zijn vijf subsidiedossiers bestudeerd. Het gaat om de subsidiedossiers:

- Centrum Jeugd Gezin Midden Limburg
- City Management
- Stichting Kruiswegpark
- ECI Cultuurfabriek
- Stichting Wel.kom

Aan de hand van deze casussen (dossiers) is gekeken hoe de subsidieverlening in de gemeente in de praktijk gaat. Hierbij is gekeken naar welke afspraken de gemeente maakt met de subsidierelatie, hoe de verantwoording plaatsvindt en wat de grondslag is van de verlening in het beleid. Er is niet onderzocht of de subsidie in de praktijk ook effectief is. Dit vereist een meer diepgaand onderzoek. Wel is er gekeken naar of en zo ja hoe de gemeente de effectiviteit van de subsidie meet.

De bevindingen uit de dossiers zijn gebruikt om verschillende deelvragen uit het onderzoek te beantwoorden. De voor dit onderzoek relevante bevindingen uit de dossiers zijn in de rapportage opgenomen. De dossiers zijn uitgekozen op basis van de subsidieomvang en beleidsdomeinen. Er is onder meer gekozen voor grotere budgetsubsidies. De dossiers geven daardoor geen representatief beeld voor alle subsidieverleningen, maar zijn wel illustratief voor de praktijk van Roermond. Hieronder is een beschrijving te vinden van de dossiers inclusief een algemeen beeld.

Casus:	Centrum Jeugd Gezin – Midden Limburg (CJG – ML)
Bedrag:	€2.801.781,00 in 2022
Type subsidie:	Budgetsubsidie
Grondslag:	Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp gemeente

Omschrijving:
Het CJG voert publieke taken uit als eerstelijns / basishulpverleningsorganisatie en biedt ondersteuning bij vragen rondom opgroeien, opvoeden en zelfstandig functioneren. Dat doet het CJG in opdracht van zeven gemeenten in Midden-Limburg, waaronder de gemeente Roermond.
Binnen het jeugdhulpstelsel van Midden-Limburg voert het CJG-ML in opdracht van de gemeenten de basishulpverlening uit. De taken van het Centrum voor Jeugd en Gezin Midden- Limburg omvatten:
a. Preventie en informatie
b. Consultatie (aan scholen, kinderopvang, verenigingen), advies en lichte opvoedondersteuning
c. Ambulante jeugdhulp
d. Toegang naar individuele voorziening (gespecialiseerde jeugdhulp of specifieke vormen van jeugdhulp)
e. Toeleiding naar en samenwerking met gedwongen kader en justitie, incl. voorzitterschap beschermplein.

Algemeen beeld:

- CJG voert voor de gemeente een publieke (wettelijke) taak uit die een specifieke expertise vereist die de gemeente zelf niet in huis heeft. De gemeente Roermond heeft ervoor gekozen om samen met de zes andere gemeenten de krachten te bundelen en één organisatie te faciliteren die de hele regio ondersteunt. Dit biedt volgens de gemeenten diverse schaalvoordelen. De keuze voor het huidige model (inclusief een overeenkomst) is afkomstig uit een pilot die onderzocht hoe de regio de zorg het beste kon organiseren.
- Het gaat in dit dossier om een subsidie die verstrekt wordt in het kader van een samenwerkingsverband. De gekozen vorm van samenwerken beperkt daarmee de ruimte die gemeente Roermond heeft om zelfstandig afspraken te maken. Dit is bij deze type samenwerkingen onvermijdbaar. De gemeenten hebben met elkaar een basisdienstverlening afgesproken. Maar daarnaast staat het elke gemeente vrij om aanvullende diensten te subsidiëren. Gemeente Roermond heeft geen aanvullende afspraken gemaakt met het CJG .
- In de beschikking staan termijnen genoemd wanneer CJG stukken (zoals rapportages) moet aanleveren. Dit doet CJG conform de termijnen. In de beschikking zijn daarnaast afspraken gemaakt over de frequentie van bestuurlijke en ambtelijke overleggen en wanneer deze plaatsvinden. Op bestuurlijk niveau worden ook de vaststelling en verantwoording van de subsidieaanvraag besproken.
- De subsidie wordt jaarlijks verstrekt. Op papier kan het college besluiten de subsidie voor komend jaar te stoppen. In de praktijk is dit onwaarschijnlijk: de gemeente moet dan de publieke taak anders invullen en beschikt zelf niet over de benodigde capaciteit en deskundigheid om deze taak over te nemen. In de samenwerkingsovereenkomst zijn wel afspraken gemaakt over uittreding indien een gemeente daartoe wenst over te gaan.
- De subsidierelatie wordt niet periodiek geëvalueerd door middel van een externe evaluatie. De werking wordt besproken tijdens de bestuurlijke en ambtelijke overleggen. Daarnaast levert CJG een verantwoording in, inclusief diverse rapportages en (jaar)verslagen.

Casus:	**City Management Roermond**
Bedrag:	**€225.000,00 in 2022**
Type subsidie:	**Budgetsubsidie**
Grondslag:	**Algemene subsidieverordening Roermond 2008**

Omschrijving:
De opdracht van Stichting Citymanagement Roermond (hierna CMR) is om de economische aantrekkelijkheid van de stad te vergroten voor zowel de bezoekers als ook de ondernemers. CMR werkt in opdracht van Stichting BIZ Binnenstad Roermond en de gemeente Roermond.

De basistaken van CMR zijn:
- Winkelstraatmanagement: heel, schoon en veilig
- Gegevensverzameling
- Marketing met binnenstadplatform We Are Roermond
- Belangenbehartiging; participatie in diverse overleggremia
- Management en beheer
- Ondersteuning bieden aan het BIZ-bestuur

Algemeen beeld:
- Voor deze subsidie is geen beleidsnota- of regel te vinden. De grondslag komt voort uit de afspraken die gemaakt zijn in het coalitieakkoord. Het is daardoor niet herleidbaar in hoeverre de uitvoering van de basistaken bijdragen aan concrete beleidsdoelstellingen en welke beleidstheorie hier aan ten grondslag ligt.
- De subsidie wordt verstrekt op grond van het jaarplan dat CMR indient bij de aanvraag. Hoewel de aanvraag op tijd gedaan wordt (voor 1 mei) vraagt CMR direct uitstel aan voor het inleveren van het jaarplan (voor 1 oktober) waardoor de feitelijke aanvraag pas inhoudelijk later in het jaar wordt behandeld.
- De subsidie van CMR wordt verleend via meerdere beschikkingen. Deze kennen zowel gedetailleerde als algemene (prestatie)afspraken. De verklaring hiervoor is te vinden in dat verschillende onderdelen van de subsidie bekostigd worden uit verschillende potjes. De afspraken die gemaakt worden rondom de winkelstraatmanager zijn gedetailleerd. Dit omdat de andere helft van de kosten van deze manager bekostigd worden door de Stichting BIZ Roermond.
- De gemeente heeft een langdurige relatie met CMR. Het werk van CMR wordt als belangrijk geacht voor de stad en stoppen met de subsidie wordt niet overwogen.

Casus:	**Stichting Kruiswegpark**
Bedrag:	**€ 18.448,35 in 2023**
Type subsidie:	**Eenmalige subsidie**
Grondslag:	**Subsidie erfgoedverordening**

Omschrijving:
Stichting Kruiswegpark beheert het Kruiswegpark. Dit betreft een rijksmonument (onder meer met een park en beelden) dat (grootschalig) onderhoud behoeft. Het Kruiswegpark is – naar eigen zeggen – al vele jaren financieel noodlijdend. Mogelijkheden om het park commercieel te exploiteren zijn nagenoeg nihil. Om die reden vraagt het park al sinds 2019 jaarlijks een subsidie aan op grond van de erfgoedverordening om het onderhoud uit te voeren. Dit gaat om variërende bedragen afhankelijk van de onderhoudsbehoefte. In deze erfgoedverordening staat beschreven welke monumenten in aanmerking komen voor subsidie.

Algemeen beeld:

- Kruiswegpark betreft een rijksmonument waardoor het park voor het benodigde onderhoud ook aan kan kloppen bij provinciale en rijksregelingen. De stichting heeft bij de gemeente Roermond in 2023 een 6-jaren plan ingeleverd waarin vermeld wordt wat het benodigde onderhoud behelst en wat de jaarlijkse kosten zijn.
- De gemeente Roermond verleent de subsidie aan het Kruiswegpark op basis van een subsidieopbouw waarin ook rekening gehouden wordt met beschikbare rijkssubsidies en een eigen bijdrage. Op grond van die berekening is de gemeente in 2023 bereid om van de € 46.399,27 subsidiabele kosten er € 18.448,35 voor de gemeentelijke rekening te nemen. Drie maanden nadat de werkzaamheden uitgevoerd zijn (maar uiterlijk op 1 april 2024) moet de stichting een aanvraag indienen om de subsidie definitief vast te stellen.
- De subsidierelatie met het Kruiswegpark is complex. Het betreft eenmalige subsidies die jaarlijks worden aangevraagd. Sinds kort is gemeente Roermond overgegaan naar een nieuwe subsidieverordening voor erfgoed. De aparte subsidieverordening voor subsidies is vervangen door een beleidsregel. Op grond van het nieuwe erfgoedbeleid komen rijksmonumenten niet meer in aanmerking voor subsidie. Dat betekent dat 2023 het laatste jaar is dat Kruiswegpark subsidie kan aanvragen voor het onderhoud, ondanks dat het beheerplan een behoefte voorziet tot 2028. Er wordt door de gemeente wel onderzocht of het park niet op andere wijze ondersteund kan worden.

Casus:	Stichting ECI (cultuurfabriek)
Bedrag:	€ 1.839.161 in 2023
Type subsidie:	Budgetsubsidie
Grondslag:	Algemene subsidieverordening Roermond 2008

Omschrijving:
De stichting ECI heeft tot doel alle inwoners zo breed mogelijk te laten kennismaken met de creatieve keten van de verschillende cultuurdisciplines. De kerntaken zijn: educatie (cultuureducatie, workshops en cursussen) en de podia (film, popzaal, theater, exporuimte). Voor de uitvoering van deze kerntaken ontvangt Stichting ECI jaarlijks een bedrag van de gemeente Roermond als budgetsubsidie. Daarnaast krijgt ECI ook subsidie om cultuurlessen met korting aan te kunnen bieden aan kinderen. De rol van de Stichting ECI staat beschreven in de Meerjarenvisie Cultuur 'Cultuur werkplaats Roermond 2023-2026'. De ECI Cultuurfabriek behoort tot de culturele basisinfrastructuur van de gemeente Roermond. De subsidie van de gemeente Roermond is bedoeld – volgens het kader – om een financiële basis te bieden waarop de stichting verder kan bouwen. De stichting heeft een meerjarenbeleidsplan opgesteld en ingeleverd waarin de ambities genoemd staan die zij wenst te bereiken.

Algemeen beeld:

- De ECI is onderdeel van de basisinfrastructuur en kent daardoor een vaste plek in het culturele bestel van de gemeente Roermond. De gemeente Roermond heeft de doelen die zij wil bereiken met het cultuurbeleid verwoord in de meerjarenvisie. Hoe de taken en ambities van ECI concreet (en herleidbaar) bijdragen aan deze doelen wordt in de visie niet uitgewerkt. Wel wordt gesteld dat de stichting voor een (groot) deel van de inwoners uit Roermond een functie vervult op het gebied van podiumkunsten, popmuziek, film, cultuureducatie en cursussen.
- Aan stichting ECI wordt door de gemeente Roermond nadrukkelijk gevraagd om een verantwoording op te stellen die SMART is geformuleerd, waarbij doelen en resultaten helder weergegeven worden.

Casus:	Stichting Wel.kom
Bedrag:	€1.578.405 in 2023
Type subsidie:	Budgetsubsidie
Grondslag:	Beleidsregel (sociaal cultureel) welzijnswerk

Omschrijving:
Stichting Wel.kom voert voor de gemeente Roermond diverse taken uit op het gebied van jeugdhulp en welzijnswerk. Er bestaat een wettelijke jeugdhulpplicht voor gemeente. Hiervoor ontvangt de stichting verschillende subsidies van de gemeente Roermond. De gemeente Roermond heeft al een langdurige subsidierelatie met de stichting Wel.Kom.

Algemeen beeld:

- Er blijkt een verschil te zitten in de informatie die staat in het subsidieregister als de informatie in het voorstel en de voor dit onderzoek bestudeerde beschikking. Volgens de beschikking heeft de organisatie Wel.kom met de gemeente een subsidierelatie die gebaseerd is op de beleidsregel: Opvoeden en Opgroeien en niet op de opgegeven beleidsregel (sociaal cultureel) welzijnswerk. In de beschikking wordt verwezen naar de (interne) budgetnamen en kostenplaatsen. Per abuis lijken deze overgenomen te zijn als aparte verleningen.

- Voor de verlening van 2023 moest het college van B&W afwijken van het subsidieplafond. Bij de vaststelling van de begroting 2023 heeft de gemeenteraad een indexering van 5% vastgesteld. De subsidieaanvraag bevatte een indexering van 6,7%. Onder meer door de stijging van loonkosten. Ter dekking van deze stijging van de loonkosten heeft het Rijk extra middelen uitgekeerd aan de gemeente. Uit deze middelen is de overschrijding gedekt.

Contactgegevens

Ipsos I&O Enschede
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
053 - 200 52 00
KVK-nummer 08198802
info@ioresearch.nl
www.ioresearch.nl

Ipsos I&O Amsterdam
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
020 – 308 48 00
info@ioresearch.nl
www.ioresearch.nl



rekenkamer
roermond