

**Onderzoek effectiviteit subsidiebeleid
Gemeente Berkelland**

11 januari 2024

Inhoudsopgave

1.	Bestuurlijke rapportage.....	4
1.1	Over het onderzoek	4
1.2	Samenvatting en conclusies	4
1.3	Aanbevelingen	6
1.4	Leeswijzer	6
2.	Bestuurlijke reactie	7
3.	Nawoord.....	10
4.	Inleiding	11
4.1	Aanleiding	11
4.2	Onderzoeksvragen en onderzoeksmodel.....	11
4.3	Het normenkader.....	13
4.4	Onderzoeksverantwoording	16
5.	Begrip en omvang subsidiebeleid	18
5.1	Inleiding	18
5.2	Begrip en omvang subsidiebeleid.....	18
5.3	Toetsing normenkader	24
6.	Toetsing Subsidiebeleid.....	25
6.1	Toetsing subsidiebeleid	25
6.2	Toetsing normenkader	33
7.	Rol van de raad en leerpunten	37
7.1	Rol van de raad	37
7.2	Leerpunten.....	39
7.3	Toetsing normenkader	40
	Bijlage 1: Respondenten	42
	Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording:	43
	Bijlage 3: Samenvatting casusonderzoek.....	45
	Bijlage 4 Overzicht kaders subsidies/regelingen Berkelland.....	50
	Bijlage 5: Subsidies vermeld in financieel overzicht in programmabegroting 2022.....	56

Voorwoord

De Rekenkamercommissie Berkelland heeft in 2023 onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het subsidiebeleid van de gemeente Berkelland. De keuze voor het onderzoeksonderwerp is mede bepaald op basis van de gesprekken die met raadsfracties zijn gevoerd over mogelijke onderzoeksonderwerpen.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat luidt:

Hoe effectief is het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Berkelland in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten?

Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie gebruik gemaakt van de diensten van Stichting B&A. Het onderzoek is gestart in april 2023. In oktober 2023 is de concept nota van bevindingen voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Dit wederhoor is uiteindelijk verwerkt in de definitieve nota van bevindingen en samen met de conclusies en aanbevelingen vervolgens voorgelegd aan het college van B&W. De bestuurlijke reactie van het college is in dit rapport opgenomen, evenals het nawoord van de rekenkamer.

Wij willen iedereen hartelijk danken die een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit onderzoek.

Namens de Rekenkamer Berkelland:

- William van Deursen, voorzitter
- André de Boer, lid
- Anne-Linde Oldenhof, lid
- Menno Tigelaar, secretaris

Borculo, 11 januari 2023

Onderzoekers Stichting B&A:

- Yorick van den Berg
- Julian Edens
- Gerard Nieuwe Weme
- Karin Moor

1. Bestuurlijke rapportage

1.1 Over het onderzoek

Aanleiding, doel en vraagstelling onderzoek

Gemeenten zijn zich ervan bewust dat bepaalde maatschappelijke doelen heel goed, en soms beter, bereikt kunnen worden door derden in staat te stellen activiteiten, die tot het behalen van maatschappelijke doelen leiden, uit te voeren. Groepen van inwoners, verenigingen, maatschappelijke instellingen en organisaties ontvangen daartoe via de gemeente éénmalig of periodiek een financiële bijdrage in de vorm van een subsidie. Het kan per jaar om uitgaven van substantiële omvang op de gemeentelijke begroting gaan.

Uit gesprekken met raadsleden is gebleken dat er interesse was in een onderzoek naar de besteding van deze subsidies. Voor de gemeenteraad groeit namelijk het belang van een weloverwogen toekenning van subsidies, omdat:

- Het betrekking heeft op de volksvertegenwoordigende rol: - In hoeverre faciliteert de gemeente de lokale kracht van de samenleving door initiatieven te subsidiëren?
- Het betrekking heeft op de kaderstellende rol: - Wat wil de gemeente bereiken? - Wat laat de gemeente daarvoor doen? - Wat mag dat kosten?
- Het betrekking heeft op de controlerende rol: - Heeft de gemeente bereikt wat het beoogde? - Is gedaan wat zou worden gedaan? - Heeft het gekost wat was gedacht dat het zou kosten?

De vraag is hoe de subsidies zijn besteed en of daarmee wordt bereikt wat de gemeente Berkelland beoogd.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is gestart in mei 2023 met een documentenstudie op basis van de aangeleverde documenten door de gemeente. Ook is een totaaloverzicht gevraagd van alle verstrekte subsidies over de jaren 2020, 2021 en 2022. Hiervoor zijn de gegevens gebruikt zoals die door de gemeente zijn aangeleverd op een uitvraag. Dit geldt voor de aangeleverde cijfers per jaar in aantallen en bedragen. De gemeente heeft bij het ambtelijk wederhoor nog een update van deze cijfers gegeven.

Op basis van het overzicht is een selectie van 24 casussen gemaakt voor het casusonderzoek. Dit gaf inzicht in de daadwerkelijke uitvoering van het subsidiebeleid aan de hand van de aangeleverde documenten wat betreft de ingediende subsidieaanvragen, beoordelingen, beschikkingen, verantwoordingen, tussentijdse communicatie en vaststellingen.

Met de gemeente zijn 8 (groeps)interviews gehouden met 21 personen. Daarnaast heeft een sessie met de raad plaats gevonden waaraan 10 (steun)raadsleden hebben deelgenomen. Met subsidieontvangers zijn 8 interviews gehouden. Dit was een selectie van de onderzochte casussen tijdens het casusonderzoek. Ten slotte zijn de bevindingen geanalyseerd en getoetst aan het normenkader. Het totaal aan gegevens zoals hierboven geschetst heeft tot analyses geleid, waaruit dit rapport is opgesteld.

1.2 Samenvatting en conclusies

Beantwoording centrale hoofdvraag:

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is als volgt:

“Hoe effectief is het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Berkelland in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten?”

Die vraag is maar ten dele te beantwoorden. Voor de beantwoording van de vraag is het nodig om te bepalen in hoeverre de subsidiecyclus van aanvragen, beschikken, verantwoorden en vaststellen is verbonden met de beleidscyclus. In de beleidscyclus zijn doelen gesteld en is bepaald op welke onderdelen van de uitvoeringsstrategie het subsidie instrument kan worden ingezet als middel om de doelen te bereiken. Tot slot kan met de uitkomsten van, in dit onderzoek de subsidieverstrekking, worden bepaald of de doelen worden bereikt. Uit het onderzoek blijkt dat de link tussen beleidscyclus en subsidiecyclus in de meeste gevallen niet expliciet te leggen is.

Bij subsidies verstrekt uit subsidieregelingen is de effectiviteit beter te bepalen. De effectiviteit van het subsidiebeleid in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten is bij specifieke subsidieregelingen zoals het Noaberfonds, de regelingen voor energie en asbestverwijdering, beter te bepalen dan bij subsidies die niet worden verstrekt vanuit een specifieke regeling maar uitsluitend op basis van de Algemene Subsidieverordening. Uit het onderzoek blijkt dat bij specifiek deze regelingen heldere toetsingscriteria zijn en ook duidelijke uitkomsten en resultaten worden gerapporteerd die zeggingskracht hebben over de effectiviteit van de inzet van subsidies. Voor deze verstrekte subsidies kan worden gezegd dat er een duidelijke relatie ligt tussen de subsidieverstrekking en de bijdrage aan de door de gemeente beoogde maatschappelijke effecten.

Voor de andere subsidies geldt dat de effectiviteit lastig tot niet te bepalen is. Dat geldt met name voor subsidies die niet vanuit een specifieke regeling worden verstrekt. Dit betreft vaak de in omvang financieel grotere subsidies die op structurele basis worden verstrekt. Deze maken dan ook in financiële zin een groot onderdeel uit de totaal verstrekte subsidies. Daar zijn meerdere verklaringen voor. Deze zijn verwoord in onderstaande conclusies:

Conclusies:

- **Een algemeen subsidiebeleidskader ontbreekt.** Een subsidiebeleidskader met heldere uitgangspunten zoals wanneer een subsidie verstrekt wordt en hoe volgens een éénduidige procesvoering deze wordt uitgevoerd is niet voor handen. Een subsidiebeleidskader geeft richting aan waar subsidies voor worden ingezet. Het borgt in het subsidieproces hoe inzichtelijk wordt op welke manier gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten.
- **Dossiers zijn niet altijd op orde, er is geen totaal overzicht.** In het casusonderzoek kwam naar voren dat de archivering van dossiers niet altijd op orde is. Dossiers zijn niet altijd compleet (aanvraag, toekenning/beschikking, verantwoording). Ook het aangeleverde overzicht van de gemeente van verstrekte subsidies bevatte een aantal hiaten. Een eenduidig overzicht van het aantal verleende subsidies per regeling ontbreekt. Net als een subsidieregister waarin alle subsidies op eenduidige wijze zijn vastgelegd.
- **Onvoldoende voorkantsturing om doelen te bereiken.** In de specifieke subsidieregelingen zijn vaak wel overwegingen opgenomen die aanleiding geven voor de subsidieregeling. De overwegingen kennen op onderdelen het karakter van gewenste maatschappelijke effecten. Maar expliciete beleidsdoelen of refereren aan gemeentelijk beleid of beleidsplannen komt niet voor. In de aanvraagformulieren wordt niet gevraagd aan welke te subsidiëren doelen of maatschappelijke effecten moet worden bijgedragen. Ook in beschikkingen zijn doelen of maatschappelijke effecten niet opgenomen waardoor aan de voorkant sturing op maatschappelijk effecten beperkt plaats kan vinden.
- **Gedurende het proces zijn er niet voldoende waarborgen om te sturen op doelbereik.** In beschikkingen worden doelen en effecten niet opgenomen. Dat hangt ook mede samen met het feit dat daar in de aanvraag weinig expliciet op wordt gestuurd. Dat heeft gevolgen voor het verdere subsidieproces. Ook wordt veelal niet aangegeven hoe verantwoording op het doelbereik, bijvoorbeeld via indicatoren en streefwaarden, plaats moet vinden. De sturing op effectiviteit is daarmee niet expliciet geborgd. Hierdoor zijn in het proces onvoldoende waarborgen om te sturen op doelbereik.
- **Beperkt aantal evaluaties zijn uitgevoerd.** Hoewel de intentie er wel is, wordt de subsidieverstrekking op alle verschillende beleidsterreinen niet structureel geëvalueerd. Bij een aantal regelingen heeft wel een evaluatie plaatsgevonden, bijvoorbeeld bij het Noaberfonds en bij Energie en duurzaamheid gebeurt dat op programmaniveau. Een structurele periodieke evaluatie van de impact of effectiviteit van alle verschillende verstrekte subsidies per beleidsterrein ontbreekt. Individuele subsidieverstrekkings worden geëvalueerd, maar dit gebeurt werkende weg, op basis van het contact met de subsidieontvangende organisatie of bij nieuwe incidentele subsidies op het niveau van de betreffende subsidieaanvraag.
- **De raad ontvangt weinig tot geen informatie over effectiviteit van de subsidieverstrekking.** De raad ontvangt, uitzonderingen daargelaten, niet een structureel overzicht van de aard en omvang van de verstrekte subsidies als ook informatie die inzicht biedt in wat de subsidieverstrekking heeft betekent in het realiseren van maatschappelijke effecten. De raad heeft wel behoefte aan dergelijke informatie, bijvoorbeeld via de planning- en controlcyclus, om ook te kunnen sturen op de inzet (wanneer doen we dat nog wel en wanneer niet) van subsidies.

1.3 Aanbevelingen

De aanbevelingen richten zich op het verbeteren van de verbinding tussen de beleids- en de subsidiecyclus.

- **Verbeter voorkant- en processturing.** Neem in de subsidieregelingen op aan welke gemeentelijke doelen de subsidie moet bijdragen. Dat is de eerste stap in het verbeteren van de verbinding met het beleid. Zorg dat in aanvraagformulieren duidelijk wordt uitgevraagd aan welke doelen van de gemeente (benoem ze specifiek) welke activiteiten op welke wijze bijdragen. Daarmee wordt sturing gegeven aan de activiteiten en de effecten. Leg vervolgens in de beschikking vast aan welke doelen bijgedragen moet worden en op basis van welke prestaties. En vraag in de verantwoording naar de bereikte resultaten en leg dit in de vaststelling vast. Daarmee wordt de sturing op maatschappelijke effecten via een verbinding tussen beleidscyclus en subsidiecyclus geborgd.. *Deze aanbeveling richt zich op het college.*
- **Evalueer periodiek per beleidsterrein de bijdrage van de subsidieverstrekking aan maatschappelijke effecten.** Er zijn voorbeelden van evaluaties in Berkelland op subsidieregelingniveau, bijvoorbeeld het Noaberfonds. Maar dat zijn uitzonderingen. Een evaluatie per beleidsterrein over de impact van de subsidies op het behalen van of bijdragen aan de maatschappelijke effecten draagt bij aan een beter zicht op de effectiviteit van de inzet van het subsidie instrument. Betrek in de evaluatie ook de subsidieontvangers zodat zowel op inhoud (impact) als op het subsidieproces (aanvraag tot en met vaststelling) lering kan worden getrokken. Daarmee kan de raad ook worden geïnformeerd en kunnen bijvoorbeeld keuzes worden gemaakt in de toepassing van het subsidie instrument. *Deze aanbeveling richt zich op het college.*
- **Stel een subsidiebeleidskader op.** Leg in een subsidiebeleidskader vast wanneer en hoe het subsidie instrument ingezet kan worden. Leg hierin ook vast welke soorten subsidies er zijn. Leg in het subsidiebeleidskader als uitgangspunt vast dat subsidieverstrekking altijd moet bijdragen aan door de gemeente gewenste maatschappelijke effecten benoemd in door de raad vastgestelde beleidsplannen of -doelen. *Deze aanbeveling richt zich op de raad wat betreft het vaststellen en op het college wat betreft het opstellen ervan.*
- **Realiseer een subsidieregister.** Zorg voor een eenduidig register, mogelijk per regeling, waarin de versterkte subsidies worden bijgehouden. Leg in dit register alle toegekende aanvragen vast, waarbij ook het jaar, de subsidieregeling en het beleidsthema/programma wordt vastgelegd. Veel gemeenten beschikken over een dergelijk subsidieregister en gebruik dat om inrichting en vorm te geven aan het subsidieregister. Dit zorgt ook voor een meer eenduidige registratie van aangevraagde en toegekende subsidies. Bovendien kan de raad worden voorzien van informatie over de aard en omvang van de verstrekte subsidies. Verwijs naar het subsidieregister in de jaarrekening zodat de raad zelf het subsidieregister kan raadplegen. *Deze aanbeveling richt zich op het college.*
- **Stel aan de hand van evaluaties vast of het subsidie instrument nog passend is om de maatschappelijke effecten te behalen.** Vraag als raad aan het college om periodieke evaluaties van de effecten van het verstrekken van subsidies per beleidsterrein. Laat dit opnemen in de programmabegroting (planning van de evaluaties) en de uitkomsten en opvolging van de evaluaties in tenminste de jaarrekening. Daarmee ontstaat een cyclus van leren en verbeteren die navolgbaar is voor de raad. De evaluatie moet inzicht bieden in de volgende zaken: (1) mate waarin het subsidie instrument nog steeds passend is (kan het ook via opdrachtverstrekking?), (2) mate waarin de subsidieverstrekking heeft bijgedragen aan de doelen van de gemeente en (3) verbetermogelijkheden voor de vergroting van het doelbereik en de inrichting van het subsidieproces. Bepaal aan de hand daarvan of het subsidie instrument nog passend is en bijstelling behoeft. *Deze aanbeveling richt zich op de raad.*

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de bestuurlijke reactie van het college weergegeven en in hoofdstuk 3 het nawoord van de rekenkamer. In hoofdstuk 4 wordt de aanleiding van het onderzoek benoemd. Verder wordt een overzicht gegeven van de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethode. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de beantwoording van de vragen omtrent begrip en omvang van het subsidiebeleid in de gemeente Berkelland. Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 antwoord gegeven op vragen betreffende de toetsing. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de rol van de raad en de leerpunten.

2. Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Berkelland
De heer W. van Deursen
Via Griffie, Menno Tigelaar

C: K.J. Kellij
T: 0545-250 250
E: info@gemeenteberkelland.nl
Bezoekadres: Marktstraat 1, Borculo

Zaaknummer : 837964
Onderwerp : wederhoor onderzoek effectiviteit subsidiebeleid
Verzonden : 6 december 2023

Geachte heer van Deursen,

Op 9 november 2023 ontvingen wij uw rapport over het onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid in de gemeente Berkelland. U biedt ons dit rapport aan voor bestuurlijke wederhoor. Graag maken wij van deze mogelijkheid gebruik.

Ervaring aanvragers

U heeft aanvragers van subsidies gevraagd naar hun ervaringen in het subsidieproces. *Aanvragers zijn bekend met de subsidiemogelijkheden en het proces van aanvragen. Voor aanvragers die een eerste keer aanvragen is het duidelijk wat wordt verwacht. Voor ervaren aanvragers is het een 'routineklus'. Het persoonlijk contact met de gemeente is goed en de digitalisering van het proces wordt als een verbetering ervaren. Voor alle aanvragers geldt dat voor hen de verantwoording in verhouding staat tot de opbrengst van subsidie. Er wordt niet onnodig veel verantwoording gevraagd.*

Wij zien in deze reacties een bevestiging van onze inspanningen richting onze subsidieaanvragers en onze werkwijze met de Algemene subsidieverordening en ons subsidieproces.

Subsidies als instrument

Uw onderzoek schetst een ideaalbeeld met de beleidsacht (dubbele cyclus/Big 8) als basis. Op onderdelen geeft u aan dat onze subsidiecyclus onvoldoende verbonden is met de beleidscyclus. Wij herkennen en erkennen dit.

Wij zien beleid en de daarin omschreven maatschappelijke doelstellingen (outcome) als basis voor de effectieve inzet van instrumenten, waaronder het subsidie instrument.

Met de gerealiseerde en lopende actualisaties van beleid, zoals de Sport- en beweegvisie en onze Cultuurvisie zetten wij stappen in het aanscherpen van de maatschappelijke doelstellingen die wij als gemeente willen bereiken. Zonder een goed beleid als basis is het niet mogelijk doelstellingen voldoende te operationaliseren in een subsidie. Omgekeerd is een relatie tussen subsidie en beleid (sdoelen) niet eenduidig te leggen.

Goed beleid is de basis

Bij recent vastgesteld beleid en daaraan gekoppelde subsidieregelingen (bijvoorbeeld Naoberfonds, Asbest en Duurzaamheid) laat uw onderzoek zien dat dit beter gaat dan op lang lopende beleidsterreinen. Enerzijds is het beleid actueler en bevat duidelijkere doelstellingen. Maar nadrukkelijk zien wij bij langlopende beleidsterreinen (bijvoorbeeld Sport, cultuur, Musea) een

Gemeente Berkelland, Postbus 200, 7270 HA BORCULO T: 0545-250 250 E: info@gemeenteberkelland.nl
www.gemeenteberkelland.nl, Bank Nederlandse Gemeenten: IBAN: NL35BNGH0285112600 BIC:
BNGHNL2G

gegroeide subsidierelatie waarbij subsidie bijna een 'verworven recht' is geworden. Bij het opstellen van onze Sport- en beweegvisie hebben we ook geconstateerd dat de gegroeide subsidiemethodiek niet meer aansluit bij de gemeentelijke ambities en geformuleerde maatschappelijke doelstellingen. Verbetering van de effectiviteit van het subsidie instrument begint voor ons in het actualiseren en concretiseren van gemeentelijk beleid/maatschappelijke doelstellingen. Een beweging die wij in gang hebben gezet en doorzetten.

Algemeen subsidiebeleid

In uw onderzoeksopzet heeft een algemeen subsidiebeleid een belangrijke plaats. De gemeente Berkelland kent beleid (op programma of themaniveau), de Algemene subsidie verordening (ASV) (als algemeen procedureel juridisch kader) en afzonderlijke subsidieregelingen/ verordeningen. Wij zien geen meerwaarde in een algemeen geformuleerd subsidiebeleid. De basis ligt in het beleid zelf, wat per beleidsterrein kan verschillen. Hierin wordt aangegeven welke uitdagingen er op de gemeente af komen of welke maatschappelijke ontwikkeling we willen beïnvloeden of stimuleren. Hieraan worden maatschappelijke doelstellingen (outcome) verbonden en wordt beschreven op welke wijze wij als gemeente hier invloed op hebben. Dit kan zijn in ge- of verboden. Bijvoorbeeld via de APV of fysieke inrichting van de buitenruimte. Maar ook via het stimuleren of ondersteunen van ontwikkelingen. Ook hier zijn verschillende middelen om dit te doen. De inzet van combinatiefunctionarissen, het faciliteren van ruimte of andere vormen van ondersteuning zijn hier voorbeelden van. Een mogelijkheid is het stimuleren van 'beoogd gedrag' met een financiële prikkel in de vorm van een subsidie. Deze keuze wordt gemaakt in het onderliggende beleid. Een algemeen subsidiebeleid vinden wij hiervoor te abstract en we zetten daarom in op kwalitatief goed onderliggend beleid.

Procesverbetering beleidsproces

U schrijft op pagina 28: Respondenten van de gemeente geven aan dat ze (conform energie en duurzaamheid en het Naaberfonds) willen toewerken om voor alle beleidsterreinen de beleidscyclus door te maken. Dit begint met het opstellen van beleidsdoelen, daarna omzetten in een regeling(en), vervolgens in de uitvoering en tot slot eens in de zoveel jaar de evaluatie op het behalen van de beleidsdoelen en terugkijken op het proces van subsidiëren. Deze gestructureerde beleidscyclus kan leiden tot het aanpassen van beleid en mogelijk van betreffende regelingen.

Dit beschrijft de lijn waarlangs wij bezig zijn beleid, begroting/P&C cyclus en het subsidie instrument verder te verbeteren.

Concreet worden de subsidies vanuit de Sport- en Beweegvisie in 2024 samen met de raad herijkt. Hierbij is doelbereik (effectiviteit) wat ons betreft uitgangspunt. Meer projectsubsidies in plaats van algemene subsidies. En meer loslaten van 'opgebouwde rechten' en toewerken naar ondersteunen van die activiteiten die effectief bijdragen aan het bereiken van de beoogde maatschappelijke doelen.

Wij verwachten dat dit ook een positieve uitwerking zal hebben op uitvoering. Simpeler, meer concreet waar een aangevraagd project aan moet bijdragen. En van daaruit eenvoudiger te toetsen, te beschikken en achteraf te verantwoorden en monitoren.

Procesverbeteringen uitvoering

Ook hier zijn wij al concreet bezig met het versterken van het subsidie bureau. Hiervoor moeten de uitvoerende subsidiewerkzaamheden van beleidsmedewerkers overgebracht worden naar een unit te breiden subsidie bureau. Het vraagt tijd om de benodigde formatieve ruimte hiervoor te creëren. Ook vraagt dit een uitbouw van kennis en kunde. De uitvoering van subsidies maakt vanaf nu onderdeel uit van onze besluitvorming rond subsidies. Bij iedere vast te stellen subsidieregeling kijken we naar de (effecten op de) uitvoering ervan. Uitvoeringskosten moeten altijd in verhouding staan tot de aard en omvang van de subsidie.

Verantwoording en uitvoeringskosten

Wij gaan in de ASV uit van 'verantwoord vertrouwen'. Voor subsidies onder € 5.000 vragen wij geen aparte verantwoording. De effectiviteit van een dergelijke subsidie moet in onze ogen geborgd zijn in de onderliggende subsidieregeling. Hierin staat voor welke activiteiten er subsidie kan worden aangevraagd. En deze moet weer geënt zijn op het onderliggende beleid en van daaruit bijdragen aan het beoogde maatschappelijke effect.

Deze werkwijze houdt de gemeentelijke uitvoeringskosten laag en wordt, zoals door u geconstateerd en in het begin van onze reactie aangehaald, ook gewaardeerd door onze aanvragers. Wij zijn het met u eens dat bij met name wat ouder beleid, er wat meer afstand zit tussen beleid en subsidie. De causaliteit, het rechtstreekse effect van de inzet van een subsidie op een beoogd maatschappelijk doel, is hierdoor soms lastig aan te tonen.

Onze P&C cyclus is opgezet vanuit onze programmabegroting. Hierin wordt per programma aangegeven welke maatschappelijke effecten we willen bereiken en welke (subsidie) middelen we hiervoor beschikbaar hebben. Jaarlijks verantwoorden wij hierop in onze jaarrekening. Een verantwoording die gaat over de bereikte maatschappelijke effecten en de daarvoor gemaakte kosten op programma/beleidsniveau. Een overzicht van aantallen en bedragen sec draagt daar naar onze mening niet extra aan bij.

In tabel 4 geeft u een overzicht van de verleende subsidies over de jaren 2020, 2021 en 2022. Hierin zijn verschillen per jaar zichtbaar. Verschillen die in de jaarrekening steeds per programma zijn verantwoord. Waarbij veranderingen ten opzichte van een voorgaand jaar zijn verklaard. Denk bijvoorbeeld aan een wijziging in een regeling of het openstellen van een extra subsidiemogelijkheid. Of regelingen zoals het Naoverfonds waarbij de bedragen per subsidiebeschikking en daarmee per jaar kunnen verschillen.

Wij onderschrijven uw constatering dat voor subsidies buiten het subsidie bureau om de dossiervorming verbeterd kan worden. Maar wij betwijfelen, zoals aangegeven, de meerwaarde van een centraal subsidieregister en een losstaande verantwoording hierop.

Tot slot

In onze bestuurlijke reactie gaan wij in op uw bevindingen en aanbevelingen en geven wij aan welke stappen we nu zetten en nog geen zetten.

Uw rapport helpt ons hierbij samen met de gemeenteraad de juiste discussies te voeren en focus aan te brengen.

Met vriendelijke groet

Burgemeester en wethouders van Berkelland

de secretaris

de burgemeester

drs. G. Koudijs

drs. J.H.A van Oostrum

Kopie aan:

- Archief
- Team Bestuursondersteuning / k.Kellij

3. Nawoord

Wij danken het college voor haar zienswijze en constateren dat het college zich in de bevindingen uit het onderzoek herkent en deze ook erkent. Het college neemt een groot deel van de aanbevelingen over, op twee punten na: het opstellen van een subsidiebeleid en het hanteren van een subsidieregister. Graag lichten wij het nut en de noodzaak van deze twee aanbevelingen nogmaals toe.

De gemeente Berkelland beschikt niet over een beleidsnota met daarin uitgangspunten en doelstellingen van het subsidiebeleid. Met een algemeen subsidiebeleid worden kaders meegegeven voor een overkoepelend beleid voor subsidieverstrekking en geeft de doelstellingen en uitgangspunten van het subsidiebeleid weer. Hiermee maak je het subsidiebeleid helder, inzichtelijk en transparant ook in relatie tot de realisatie van de gemeentelijke doelen.

Om te bepalen of met subsidies ook beoogde doelen worden bereikt, is het inhoudelijk beleid van de gemeente Berkelland volgens ons de kapstok. Immers bijvoorbeeld de Wmo-nota, jeugd- en jongeren-nota en nota sportbeleid, beschrijven wat de gemeente Berkelland inhoudelijk wil bereiken en dus met subsidies beoogt. Zorg daarom voor een koppeling tussen inhoudelijk- en subsidiebeleid, zodat voor een subsidieontvanger in uitvoeringsafspraken en in de beschikking helder is welke gemeentelijke doelstellingen hiermee gediend zijn. Maak de samenhang ook zichtbaar voor de gemeenteraad.

Voor ontvangers van kleinere subsidiebedragen (zoals sportverenigingen) is het gemeentelijk accommodatiebeleid vaak belangrijker voor het voortbestaan dan de subsidie die zij ontvangen. Indirecte subsidies zijn in bijna alle gevallen structureel hoger dan directe subsidies. Bij die concretisering van doelen hoort niet alleen het expliciet maken van wat de gemeente Berkelland wil bereiken (bepaalde prestaties), maar ook hoe de gemeente dat wil nagaan. Kortom, zorg voor een goede monitoring zoals wij ook in het rapport aanbevelen.

Verder vergroot het hanteren van een subsidieregister waarin alle verstrekte subsidies worden vastgelegd, de transparantie van de toepassing van het subsidie instrument voor de gemeenteraad. Een dergelijk openbaar register draagt bij aan het inzichtelijk maken van de subsidieverstrekking- en toekenning. De gemeenteraad en de inwoners kunnen daarmee volgen aan wie welke subsidie is toegekend. Bovendien is het een stap die voor het subsidiebureau de positie in de besluitvorming over de subsidieverstrekking versterkt.

De rekenkamercommissie ziet verder uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad. Tot slot willen wij alle betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie en de externe stakeholders bedanken voor de medewerking aan het rekenkameronderzoek.

Namens de Rekenkamer,

William van Deursen BLS MPM MBM
Voorzitter

4. Inleiding

4.1 Aanleiding

Gemeenten zijn zich ervan bewust dat bepaalde maatschappelijke doelen heel goed, en soms beter, bereikt kunnen worden door derden in staat te stellen activiteiten uit te voeren die tot het behalen van maatschappelijke doelen leiden. Groepen van inwoners, verenigingen, maatschappelijke instellingen en organisaties ontvangen daartoe via de gemeente éénmalig of periodiek een financiële bijdrage in de vorm van een subsidie. Het kan per jaar om uitgaven van substantiële omvang op de gemeentelijke begroting gaan. De vraag is hoe de subsidies zijn besteed en of daarmee wordt bereikt wat de gemeente Berkelland heeft beoogd, met andere woorden: “*Wat is de effectiviteit van het subsidiebeleid?*” Deze vraag staat centraal in dit rekenkameronderzoek.

Uit uw rondgang bij de fracties is interesse gebleken voor een onderzoek naar de besteding van deze subsidies. Voor de gemeenteraad groeit namelijk het belang van een weloverwogen toekenning van subsidies, omdat:

- **Het betrekking heeft op de volksvertegenwoordigende rol:** - In hoeverre faciliteert de gemeente de lokale kracht van de samenleving door initiatieven te subsidiëren?
- **Het betrekking heeft op de kaderstellende rol:** - Wat wil de gemeente bereiken? - Wat laat de gemeente daarvoor doen? - Wat mag dat kosten?
- **Het betrekking heeft op de controlerende rol:** - Heeft de gemeente bereikt wat het beoogde? - Is gedaan wat zou worden gedaan? - Heeft het gekost wat was gedacht dat het zou kosten?

Bij de keuze en afweging van het onderwerp maakt u gebruik van een aantal criteria. De criteria zijn van belang om duiding en relevantie aan te geven waarom er voor dit onderwerp is gekozen:

- **Het financiële belang van het onderwerp:** De gemeente Berkelland verstrekt jaarlijks voor meer dan een miljoen aan subsidies op het terrein van kunst, cultuur, sport en welzijn en evenementen. Er worden zowel incidentele als structurele subsidies verstrekt.
- **Het maatschappelijk belang van het onderwerp:** Om te voorkomen dat maatschappelijke activiteiten die effectief zijn worden wegbezuinigd of dat subsidies verstrekt worden aan ineffektieve activiteiten, is het van belang dat de effectiviteit van subsidies in beeld worden gebracht.
- **De twijfel met betrekking tot de uitvoering van het onderwerp:** Wordt door gemeente Berkelland subsidies dusdanig verstrekt dat deze daadwerkelijk van meerwaarde zijn voor zowel de inwoners als voor de gemeente?
- **Het is geschikt als rekenkameronderzoek:** Het onderzoek levert nieuwe inzichten en informatie op voor de gemeenteraad. Het zorgt ervoor dat de gemeenteraad nog beter in staat is om haar rollen te vervullen.

4.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmodel

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is als volgt:

“Hoe effectief is het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Berkelland in relatie tot de beoogde maatschappelijke effecten?”

Deze hoofdvraag wordt beantwoord op basis van meerdere deelvragen. Deze worden hieronder benoemd:

Begrip en omvang van subsidies

1. Wat verstaat de gemeente Berkelland onder subsidies?
2. Welke soorten subsidies zijn er, wat is de omvang van de feitelijke subsidies en aan welke sectoren c.q. instellingen worden die verstrekt?
3. Welke kaders kent de gemeente Berkelland voor de verschillende subsidies? Sluit de actuele Algemene Subsidieverordening hierop aan?
4. Is er een eenduidig register, waarin alle verleende subsidies per jaar zijn opgenomen? Zo niet, op welke wijze wordt inzicht en overzicht gecreëerd in de verleende subsidies?
5. In hoeverre bevat de regeling, de aanvraag en de verantwoording van een subsidietraject voldoende informatie om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid?

Toetsing

6. Sluit de methodiek van subsidiëren aan op de te bereiken effecten?
7. Welke waarborgen zijn er in het proces van subsidieverstrekking voor het bereiken van de doelen/gewenste maatschappelijke effecten?
8. Wordt er verantwoording van de besteding van de subsidies afgelegd conform de eisen door de gemeente Berkelland gestelde kaders? En wat is de kwaliteit van deze verantwoording?
9. Wordt er gecontroleerd of het geld besteed is aan de doelen waarvoor de subsidie is verleend? Hoe ziet deze controle er bij zowel incidentele- en/of structurele subsidies uit?
10. Is er sprake van evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling van het subsidiebeleid en/of de uitvoering daarvan?
11. Hoe ervaren de aanvragers het subsidieproces: zijn de beleidsdoelen duidelijk, is de beoordeling duidelijk, is het proces van aanvragen transparant en zijn de beleidsdoelen en effecten bereikt?

Rol van de raad

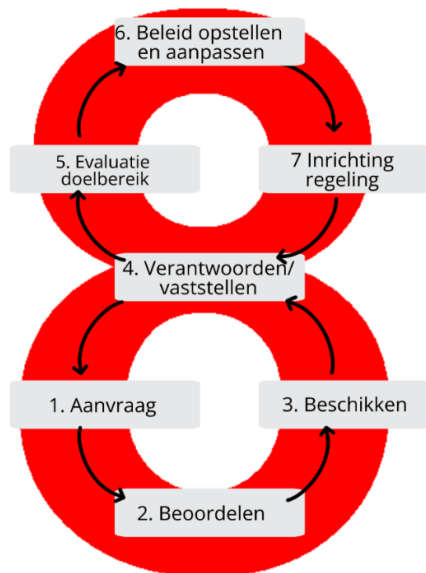
12. Wat heeft de gemeenteraad nodig om de effectiviteit van de subsidieverlening te kunnen bepalen?
13. Kan de raad op basis van de verkregen informatie zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen inzake subsidies?
14. Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot subsidies?
15. Welke rol vervult de gemeenteraad bij de totstandkoming van het subsidiebeleid, monitoring van doelen en effecten en eventueel bijstellen van subsidieverstrekingen?

Leerpunten

16. Wat kan de gemeente Berkelland leren van de wijze waarop andere gemeenten zorgen dat de door hen versterkte subsidies bijdragen aan de realisatie van de achterliggende beleidsdoelen?

Onderzoeksmodel

Uw onderzoeksvragen hebben wij samengevat in een onderzoeksmodel. Daarbij hebben wij de inrichting en uitvoering van het subsidiebeleid in Berkelland grafisch vormgegeven als een dubbele cyclus ('Big 8').



- Subsidies vervolgens worden verstrekt (onderste deel van de 8) en er verantwoording terugkomt over het bereikte resultaat (4)
- Op het niveau van het beleidsthema en regeling wordt vastgesteld of de doelen met het subsidie instrument worden bereikt (5)
- En tot slot wordt bepaald of dit leidt tot aanpassing of aanscherping van het beleid.

Het onderste deel van de 8 betreft het subsidieproces zelf. Hierin wordt nagegaan hoe het proces van aanvragen, beoordelen, beschikken en vaststellen verloopt. Het veronderstelt dat:

- De gemeente bij de aanvraag stuurt op basis van vooraf gestelde eisen en criteria, bijvoorbeeld door in het aanvraagformulier vragen op te nemen over hoe de activiteit gaat bijdragen aan een maatschappelijk doel (1)
- De beoordeling van de subsidieaanvragen (al dan niet met de hulp van een externe beoordelingscommissie) verloopt volgens de processtappen van de regeling en de ASV (2)
- Het beschikken plaatsvindt op basis van de criteria uit de regeling en in de beschikking wordt benoemd vanuit welk beleidsplan en -doel de subsidie wordt toegekend (3)
- De verantwoording zicht biedt op de uitvoering van de activiteiten, het doelbereik en de besteding van de middelen (4)

Op elk van de punten vergelijken we de subsidiepraktijk van Berkelland met andere gemeenten waar we het subsidiebeleid van kennen en onderzocht hebben. Het gaat in ieder geval om de gemeenten Uitgeest, Almelo, Den Helder en Katwijk. Deze gemeenten zijn deels te vergelijken in inwoneraantal met Berkelland zoals Uitgeest en Katwijk en gemeenten zoals Den Helder en Almelo die qua inwoneraantal groter zijn en het subsidieproces door het grote aantal verstrekte subsidies anders, vaak meer centraal, gestroomlijnd hebben en beschikken over een subsidiebeleidskader. We kijken daarbij wat Berkelland kan leren van andere gemeenten om de doeltreffendheid van het subsidiebeleid te verbeteren.

1.3 Het normenkader

Het normenkader is opgebouwd langs de deelvragen. Voor beschrijvende vragen is geen norm opgenomen. Voor beoordelende vragen wel.

Tabel 1. Normenkader		
	Vraag	Norm
Begrip en omvang subsidies	1. Wat verstaat de gemeente Berkelland onder subsidies?	Beschrijvend, geen norm.
	2. Welke soorten subsidies zijn er, wat is de omvang van de feitelijke subsidies en aan welke sectoren c.q. instellingen worden die verstrekt?	Beschrijvend, geen norm.
	3. Welke kaders kent de gemeente Berkelland voor de verschillende subsidies? Sluit de actuele Algemene Subsidieverordening hierop aan?	Beschrijvend, geen norm. De Algemene Subsidieverordening sluit aan op de kaders van de gemeente Berkelland voor de verschillende subsidies. De regelingen bevatten vertalingen van beleidsdoelen in toetsingscriteria zodat gezorgd wordt dat subsidies bijdragen aan de doelen.
	4. Is er een eenduidig register, waarin alle verleende subsidies per jaar zijn opgenomen? Zo niet, op welke wijze wordt inzicht en overzicht gecreëerd in de verleende subsidies?	Er is een éénduidig openbaar register of ander overzicht waarin alle verleende subsidies staan vermeld.
	5. In hoeverre bevat de regeling, de aanvraag en de verantwoording van een subsidietraject voldoende informatie om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid?	In de subsidieregeling zijn programmadoelen op adequate wijze geoperationaliseerd in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten. Beschreven is op welke doelgroepen moet worden ingezet.

Tabel 1. Normenkader		
	Vraag	Norm
		De subsidieaanvraag bevat concrete doelstellingen over het bereik van de doelgroepen en effecten die met de aanpak worden beoogd. Tevens is beschreven hoe dit zal worden geëvalueerd. In de subsidieaanvraag is een plan van aanpak opgenomen waarin wordt beschreven welke activiteiten op welke wijze worden uitgevoerd. Er wordt onderbouwd hoe de aanpak aansluit bij de subdoelen, indicatoren en beoogde effecten zoals opgesteld in de subsidieregeling.
Toetsing	6. Sluit de methodiek van subsidiëren aan op de te bereiken effecten?	De gemeente heeft een afwegingskader voor het wel of niet inzetten van subsidie als beleidsinstrument. Het subsidieproces van aanvraag, beoordelen, beschikken en vaststellen heeft een duidelijke koppeling met de gemeentelijke beleidsdoelen. De aanvraag voor subsidieverlening geeft inzicht in de activiteiten die zullen worden uitgevoerd. De gemeente kiest voor specifieke regelingen waarin beleidsdoelen van de gemeente zijn uitgewerkt in subsidiecriteria om het doelbereik te vergroten.
	7. Welke waarborgen zijn er in het proces van subsidieverstrekking voor het bereiken van de doelen/gewenste maatschappelijke effecten?	De stappen van subsidieaanvraag, de beoordeling, beschikking en verantwoording en vaststelling worden gemonitord op een goede uitvoering. De subsidieverantwoording bevat een procesevaluatie waarin wordt beschreven in welke mate activiteiten zijn uitgevoerd zoals beschreven in de aanvraag. Beschreven is op welke doelgroepen de activiteiten zijn ingezet, welke activiteiten in de praktijk zijn uitgevoerd en of deze activiteiten volgens plan zijn uitgevoerd. De verantwoording bevat informatie over effectiviteit die aansluit bij de van te voren opgestelde indicatoren hiervoor. In de subsidieverantwoording is beschreven wat de gevolgen zijn van een afwijking van de aanpak zoals beoogd. In de subsidieverantwoording worden cijfers gepresenteerd over het bereik van de doelgroep (in relatie tot de totale omvang van de doelgroep) en over de mate van uitval. De toetsingscriteria in de subsidieregelingen zijn specifiek, concreet en toetsbaar.
	8. Wordt er verantwoording van de besteding van de subsidies afgelegd conform de eisen binnen de door gemeente Berkelland gestelde kaders? En wat is de kwaliteit van deze verantwoording?	De verantwoording van de besteding van subsidies wordt afgelegd conform de eisen en kaders van de gemeente Berkelland. De verantwoording is op de niveaus van input, <i>throughput</i>, output en <i>outcome</i>/effect.

Tabel 1. Normenkader		
	Vraag	Norm
	9. Wordt er gecontroleerd of het geld besteed is aan de doelen waarvoor de subsidie is verleend? Hoe ziet deze controle er bij zowel incidentele- en/of structurele subsidies uit?	Bij de beschikking en de vaststelling van de subsidie wordt nagegaan waaraan het geld wordt en is besteed. De uitgaven, gemoeid met subsidieverstrekking, blijven binnen de daarvoor gestelde kaders. De gemeente hanteert de verantwoordingsregimes zoals opgenomen in de ASV. Er is sprake van een overzichtelijke en complete gemeentelijke subsidieadministratie.
	10. Is er sprake van evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling van het subsidiebeleid, subsidieregelingen en/of de uitvoering daarvan?	Het subsidiebeleid en subsidieregelingen worden periodiek geëvalueerd conform artikel 4:24 Awb. Het is voor de uitvoerende ambtenaren, de raad en de subsidieontvangers duidelijk welke uitkomsten uit de evaluatie komen en wat daarmee wordt en is gedaan. De beschikkingen worden jaarlijks geëvalueerd op basis van doeltreffendheid en doelmatigheid.
	11. Hoe ervaren de aanvragers het Subsidieproces (uitvoering en verantwoording) bij subsidietoekenning. Zijn de beleidsdoelen duidelijk, is de beoordeling duidelijk, is het proces van aanvragen transparant en zijn de beleidsdoelen en effecten bereikt?	Aanvragers ervaren duidelijke voorwaarden Het is voor aanvragers duidelijk aan welke doelen hun activiteiten moeten bijdragen. Aanvragers ervaren duidelijke argumenten bij (gedeeltelijke) afwijzing dan wel toewijzing van een aangevraagde subsidie. Het is voor de aanvragers duidelijk en inzichtelijk in hoeverre de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen.
Rol raad	12. Wat heeft de gemeenteraad nodig om de effectiviteit van de subsidieverlening te kunnen bepalen?	De wensen van de gemeenteraad bij het opstellen van het subsidiebeleid zijn geïnventariseerd en afgewogen bij het opstellen van het beleid. (Gesubsidieerde) instellingen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het subsidiebeleid.
	13. Kan de raad op basis van de verkregen informatie zijn kaderstellende en controlerende rol uit oefenen inzake subsidies?	De raad stelt inhoudelijk, financieel en procedurele kaders voor de subsidieverstrekking. De raad geeft opdracht om het subsidiebeleid en regelingen met regelmaat te evalueren. Onderzoek is indien van toepassing uitgevoerd naar de mate waarin de effecten meerjarig/structureel zijn. Hierover wordt gerapporteerd in de verantwoording.
	14. Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot subsidies?	De gemeenteraad wordt periodiek op de hoogte gebracht van doelrealisatie en de bijdrage van gesubsidieerde instellingen. De informatie aan de raad is relevant (bevat geen overbodige informatie). De informatie aan de raad is toegankelijk en begrijpelijk.
	15. Welke rol vervult de gemeenteraad bij de totstandkoming van het subsidiebeleid, monitoring	

Tabel 1. Normenkader		
	Vraag	Norm
	van doelen en effecten en eventueel bijstellen van subsidieverstrekingen?	De raad stuurt op basis van de ontvangen informatie om het doelbereik van het subsidie instrument te vergroten.
Leerpunten	16. Wat kan de gemeente Berkelland leren van hoe andere gemeenten ervoor zorgen dat de door hen versterkte subsidies zoveel mogelijk bijdragen aan de realisatie van de achterliggende beleidsdoelen?	Beschrijvend, geen norm.

4.4 Onderzoeksverantwoording

Documentenstudie

Het onderzoek is gestart in mei 2023 met een documentenstudie op basis van de aangeleverde documenten. De gemeente Berkelland kent diverse vormen van subsidie en regelingen. Het onderzoek heeft de verschillende subsidies en regelingen die de gemeente Berkelland kent in kaart gebracht. Verschillende documenten zijn verzameld en geanalyseerd om tot een beschrijving te komen van het huidige subsidieproces. In bijlage 2 staan alle geraadpleegde documenten weergegeven.

Ook is een totaaloverzicht gevraagd van alle verstrekte subsidies over de jaren 2020, 2021 en 2022. Hiervoor zijn de gegevens gebruikt zoals die door de gemeente zijn aangeleverd op een uitvraag. Dit geldt voor de aangeleverde cijfers per jaar in aantallen en bedragen. De gemeente heeft bij het ambtelijk wederhoor nog een update van deze cijfers gegeven.

Casusonderzoek

Het casusonderzoek diende inzicht te bieden in de daadwerkelijke uitvoering van het subsidiebeleid aan de hand van ingediende subsidieaanvragen.

Tabel 2. Totaal subsidieregister				
Subsidielijijn	2020	2021	2022	Eindtotaal
1. Kunst, cultuur, sport en welzijn	-	2	4	6
2. Evenementen en activiteiten (incl. 2 afgekeurde)	-	5	-	5
3. Monumentensubsidies	1	-	-	1
4. Naoberfonds	-	2	1	3
5. Sanering asbestzaken	-	1	-	1
6. Gevelfonds	1	-	-	1
7. Structurele subsidies	1	3	1	5
8. Incidentele subsidies	-	1	1	2
Eindtotaal	3	14	7	24

Tabel 2 en 3 geven de verdeling weer van de geselecteerde casussen. Binnen de geselecteerde aanvragen is rekening gehouden met een variëteit aan aanvragen door te selecteren op basis van de verschillende subsidielijnen, grootte van de aanvraag en toekenning dan wel afwijzing.

Tabel 3. Selectie casusonderzoek									
Grootte aanvraag	1	2	3	4	5	6	7	8	Totaal
Tot 5.000	2	4		1	1				8
Tot 50.000	1	1	1	2		1	2	1	9
Vanaf 50.000	3						3	1	7
Totaal	6	5	1	3	1	1	5	2	24

Voor de uitvoering van het casusonderzoek zijn alle relevante onderdelen van de subsidieaanvragen opgevraagd voor de betreffende jaren:

- De aanvraag
- De onderbouwing en motivatie van de beoordeling op aanvraag
- De beschikking
- Tussentijdse communicatie met de aanvrager
- Ontvangen verantwoording en de vaststelling van de subsidie

Bijlage 3 bevat een geanonimiseerde samenvatting van het casusonderzoek.

Interviews

Met de gemeente zijn 8 (groeps)interviews gehouden met 21 personen. Daarnaast heeft een sessie met de raad plaats gevonden waaraan 10 (steun)raadsleden hebben deelgenomen.

Met subsidieontvangers zijn 8 interviews gehouden. Dit was een selectie van de onderzochte casussen tijdens het casusonderzoek. Een overzicht met respondenten treft u aan in bijlage 1.

Analyse

Ten slotte zijn de bevindingen geanalyseerd en getoetst aan het normenkader. Het totaal aan gegevens zoals hierboven geschetst heeft tot analyses geleidt, waaruit dit rapport is opgesteld.

5. Begrip en omvang subsidiebeleid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen het begrip en de omvang van het subsidiebeleid in de gemeente Berkelland opgenomen. Eerst zijn in de blauwe kaders de bevindingen per vraag op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. *De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de blauwe kaders.*

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

Begrip en omvang van subsidies

1. Wat verstaat de gemeente Berkelland onder subsidies?
2. Welke soorten subsidies zijn er, wat is de omvang van de feitelijke subsidies en aan welke sectoren c.q. instellingen worden die verstrekt?
3. Welke kaders kent de gemeente Berkelland voor de verschillende subsidies? Sluit de actuele Algemene Subsidieverordening hierop aan?
4. Is er een eenduidig register, waarin alle verleende subsidies per jaar zijn opgenomen? Zo niet, op welke wijze wordt inzicht en overzicht gecreëerd in de verleende subsidies?
5. In hoeverre bevat de regeling, de aanvraag en de verantwoording van een subsidietraject voldoende informatie om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid?

5.2 Begrip en omvang subsidiebeleid

1. *Wat verstaat de gemeente Berkelland onder subsidies?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De gemeente Berkelland legt de nadruk op het verstrekken van financiële middelen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager.
- In de praktijk ligt de nadruk op subsidie voor een bewoner of organisatie om een maatschappelijk doel te bewerkstelligen.

Onderbouwing

De Algemene wet bestuursrecht verplicht de gemeente in subsidieverordeningen of in nadere regels ofwel subsidieregelingen aan te geven voor welke activiteiten een subsidie kan worden verkregen. De gemeente Berkelland heeft in 2022 de aanpassing van de ASV vastgesteld.

De ASV 2022 bevat alleen algemene bepalingen die, uit een oogpunt van uniformiteit en voor zover mogelijk, van toepassing zijn op alle subsidies die op grond van subsidieregelingen worden verstrekt, subsidies op basis van een begrotingspost en subsidies in incidentele gevallen.

De ASV is in de subsidieregelingen een belangrijke verwijzing naar de bijdrage die de verstrekte subsidie dient te geven aan het gemeentelijk beleid op bepaalde terreinen.

De bevoegdheid te beslissen op aanvragen om een subsidie op grond van artikel 4:23, derde lid, Awb ligt bij de gemeenteraad van de gemeente Berkelland. Deze beslissingsbevoegdheden en te volgen procedures zijn bij een aparte verordening en in de ASV vastgelegd. De gemeenteraad handelt conform de vastgestelde kaders. De gemeenteraad heeft besluiten op aanvragen conform de ASV gemandateerd aan het college.

De gemeente Berkelland baseert zich op de ASV 2022 voor de definitie van een subsidie: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Deze titel is niet van toepassing op aanspraken of verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift inzake:

- Belastingen
- De heffing van een premie dan wel een premie vervangende belasting ingevolge de Wet financiering sociale verzekeringen, of

- De heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een bijdrage vervangende belasting ingevolge de Zorgverzekeringswet.

Deze titel is niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld. Deze titel is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

Ten opzichte van de vorige ASV (2018) is een aantal verduidelijkingen doorgevoerd als het gaat om de subsidieverstrekking en waar voor het wel en niet bedoeld is en welke verplichtingen bij de subsidieverstrekking zijn aangepast. Dit betreft de volgende wijzigingen:

- Verduidelijken en uitbreiden omschrijving waar een subsidie wel en niet voor bedoeld is. De aanpassingen staan in artikel 10 lid 3. We verlenen subsidie met een specifiek doel. Dat doel is geformuleerd in gemeentelijk beleid. In de praktijk lopen we tegen situaties aan waarbij aanvragen niet passen in het beleid en subsidiëring niet wenselijk is maar de ASV onvoldoende houvast biedt. Met een verduidelijking van de ASV leggen we de nadruk bij het gemeentelijk beleid en de doelstellingen van de subsidie.
- Voor subsidieontvangers hoger dan € 150.000 is er nu nog een verplichting om naast een financieel verslag, een controleverklaring van een onafhankelijk accountant te overleggen. Het is echter voor een accountant niet goed mogelijk om bij een relatief kleine instelling een controleverklaring op te stellen die voldoet aan de voorgeschreven vereisten. Bijvoorbeeld omdat van functiescheiding (4-ogenprincipe) niet altijd sprake is of kan zijn gezien de beperkte omvang van de instelling. Hierdoor dwingen we de subsidieontvanger onevenredig hoge kosten te maken. Instemmen met een beoordelingsverklaring of samenstellingsverklaring zou zonder aanpassing van de verordening wel uit te leggen zijn maar is onrechtmatig. Wij stellen daarom voor om in voorkomende gevallen meer maatwerk te kunnen leveren. Dat kan door een aanpassing van artikel 17 lid 4. We zouden in voorkomende gevallen om een samenstellingsverklaring of beoordelingsverklaring kunnen vragen. Er vinden dan geen controles, steekproeven en audits plaats door de accountant en is ook goedkoper. De risico's zijn beperkt. Dit door dat er in de jaarrekening meerdere jaren vergeleken kunnen worden. Het is niet zo dat als de accountant geen controleverklaring kan afgeven we dan te maken hebben met een organisatie die de financiën niet op orde heeft.

Daarnaast zijn er een aantal redactionele en/of administratieve, juridisch-technische wijzigingen. Zo wordt de hardheidsclausule aangepast zodat we indien nodig kunnen afwijken van de ASV. Voorheen kon de gemeente alleen afwijken van termijnen genoemd in de ASV. Overigens kunnen afwijkingen alleen in het belang van een doelgerichte of evenwichtige subsidieverstrekking. Of als de toepassing van de ASV leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Naast wat op papier staat, is het ook van belang wat de betrokkenen die de subsidies verstrekken verstaan onder subsidie. In de interviews met respondenten werd daarom onder andere gevraagd naar wat zij verstaan onder een subsidie. Wat voornamelijk naar voren kwam uit deze interviews is dat geen eenduidige definitie wordt gehanteerd binnen de gemeente. Uit de volgende quote vat dit samen: "Hier worden (onbewust) te weinig keuzes in gemaakt over wat de definitie hiervan is. Er wordt geen eenduidige definitie gehanteerd". Dit wordt geïllustreerd door de volgende quotes van respondenten:

- "Een subsidie wordt gedefinieerd als overheidsgeld dat beschikbaar wordt gesteld aan een bewoner of organisatie om een maatschappelijk doel te bereiken".
- "Een subsidie is een financieel middel dat door een financieel bestuursorgaan aan een buitenstaander beschikbaar wordt gesteld voor een bepaalde activiteit. Bij een inkoop of opdracht wil je een directe tegenprestatie terug, bij een subsidie is dit niet het geval".
- "Aangegeven wordt dat dit overheidsgeld is dat beschikbaar wordt gesteld aan een bewoner of organisatie om een maatschappelijk doel te bewerkstelligen. Wat precies de definitie is, is terug te lezen op de website van de gemeente en in de ASV".
- Een middel om een ontvangende partij een bepaalde richting op te sturen. Bijvoorbeeld dat energiemaatregelen worden genomen (Berkelland bespaart).

2. Welke soorten subsidies zijn er, wat is de omvang van de feitelijke subsidies en aan welke sectoren c.q. instellingen worden die verstrekt?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Er wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten subsidies en regelingen.
- Een overzichtstabel geeft inzicht in het aantal subsidies en subsidiebedragen.

Onderbouwing

De gemeente maakt onderscheid tussen structurele subsidies, incidentele subsidies en regelingen. Een structurele subsidie wordt structureel verleend voor een activiteit die doorloopt in een vergelijkbare vorm en omvang. Een incidentele subsidie wordt veelal verleend voor projecten of activiteiten die niet behoren tot reguliere bezigheden van de aanvrager. Een regeling is een cluster van subsidieafspraken voor een bepaald doel. De volgende regelingen zijn aanwezig in de gemeente Berkelland:

- Berkelland Naoverfonds
- Transformatiefonds Cultuur & Erfgoed
- Kunst, cultuur, sport & welzijn
- (Financiële) ondersteuning bij asbest
- Evenementen en kleinschalige activiteiten
- Energiebesparing
- Subsidieregeling Berkelland Bespaart 2023-2026
- Subsidieregeling maatschappelijke initiatieven voor energiebesparing en/of duurzame energieopwekking organisaties Berkelland 2020;
- Tijdelijke Subsidieregeling Energiezuinig Witgoed Berkelland;
- SVn-leningen gericht op verschillende doelgroepen;
- Subsidie die afsluitkosten dekt voor zakelijke SVn leningen;
- Vanuit landelijk regelingen is een aantal subsidieregelingen aanstaande (Nationale aanpak Isolatie)
- Subsidie verduurzaming Energiearmoede);
- Subsidieverstrekking aan het energieloket
- Gevefonds centrum Eibergen, Oudestraat Neede en centrum Borculo
- Monumenten
- Landschap

Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal verleende subsidies per regeling per jaar. In de laatste kolom is het totaalbedrag aan verleende subsidies zichtbaar. Het betreft hier een samenvatting van het overzicht dat door de gemeente aan de onderzoekers is verstrekt. Voor een aantal regelingen kon de gemeente geen data aanleveren. De redenen die hiervoor worden aangegeven is dat er geen totaaloverzicht is en voor de verschillende beleidsterreinen dit bij de betreffende beleidsambtenaren aanwezig zou moeten zijn maar dat niet in alle gevallen dit boven tafel gehaald kon worden. De gemeente heeft tijdens het ambtelijk wederhoor in oktober 2023 nog een update van het overzicht van de verleende subsidies aangeleverd. Dit is in de ondergaande tabel verwerkt.

Tabel 4. Overzicht verleende subsidies 2020-2022						
	2020	2020	2021	2021	2022	2022
Regeling	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
Kunst, cultuur, sport, Welzijn	126	€ 145.353,00	168	€ 117.931,00	64	€ 86.468,11
Evenementen en activiteiten	35	€ 37.000	31	€ 34.000,00	25	€ 28.000,00
Naoberfonds	19	€ 69.272,75	14	€ 40.747,00	15	€ 63.836,00
Monumentensubsidies	35	€ 98.392,89	18	€ 84.566,00	23	€ 85.684,00
Transformatiefonds	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt	1	€ 151.000,00
Sanering asbestdaken	Nvt	Nvt	57	€ 71.052,08	66	€ 72.412,88
Gevefonds	2	€ 20.000,00	2	€ 20.000,00	4	€ 16.588,32
Energiebesparing	1	€ 10.000,00	1	€ 10.000,00	4	€ 14.778,32
Berkelland bespaart	349	€ 159.308,30	342	€ 150.208,95	403	€ 193.067,16
Structurele subsidies	3	€ 23.623,80	38	€ 3.081.303,90	34	€ 3.193.888,37
Incidentele subsidies	Geen data	Geen data	3	€ 241.653,00	6	€ 801.408,00
Totaal	570	€ 562.950,74	674	€ 3.851.461,93	645	€ 4.707.131,16

3. Welke kaders kent de gemeente Berkelland voor de verschillende subsidies? Sluit de actuele Algemene Subsidieverordening hierop aan?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Er is geen specifiek subsidiebeleidskader aangetroffen dat door de gemeente wordt gehanteerd als uitgangspunt voor de het juridisch instrumentarium (ASV en regelingen)
- De actuele Algemene Subsidieverordening sluit bij het merendeel van de regelingen aan

Onderbouwing

Binnen de gemeente is afgesproken dat de subsidieaanvragen op basis van de door de gemeente vastgestelde inhoudelijke beleidskaders worden beoordeeld. In de praktijk is te zien dat binnen de gemeente Berkelland geen subsidiebeleidskaders zijn opgesteld voor de verschillende subsidies/regelingen, waardoor zij ook niet worden beoordeeld. Om vorm te geven aan subsidies/regelingen wordt teruggevallen op de Algemene Subsidieverordening Berkelland 2022. Daarin is het volgende vastgesteld:

- Het college is belast met de uitvoering van deze verordening en bevoegd te beslissen op aanvragen om subsidiebesluiten te nemen op grond van de Algemene wet bestuursrecht en deze verordening.
- Het college kan op eigen initiatief bij subsidieregeling vaststellen welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Hierbij wordt onder andere gekeken naar welke doelgroepen voor de subsidie in aanmerking komen; hoe de subsidie wordt berekend; hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald.
- Van de bepalingen in deze verordening en de subsidieregelingen kan worden afgeweken indien een subsidieontvanger voor dezelfde activiteiten als die het college subsidieert, een subsidie van een ander bestuursorgaan ontvangt.
- Het college kan subsidieplafonds vaststellen. In dat geval bepalen zij bij subsidieregeling de wijze van verdeling van de betrokken subsidie.

Bij het subsidieproces betrokken ambtenaren van de gemeente Berkelland geven aan dat de inhoudelijke beleidskaders voldoende basis geven om subsidieaanvragen te kunnen beoordelen. Bij het subsidieproces betrokken ambtenaren nemen bij twijfel contact met elkaar op. Het gaat dan veelal over de doelmatigheid van een subsidieregeling. Beleidsdoelen staan veelal in het achterliggende beleid en worden niet altijd specifiek weergegeven in het subsidieregeling.

Tabel 5 (Opgenomen in bijlage 4) geeft een overzicht van de subsidies en regelingen van de gemeente Berkelland. Daarbij is gekeken of de regelingen aansluiten op het ASV, of in de regelingen beleidsdoelen en

toetsingscriteria zijn vastgesteld, of sprake is van een eenduidig overzicht van verleende subsidies en of in de subsidieregeling beleidsdoelen zijn geoperationaliseerd in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten.

Uit data van onderstaande tabel in bijlage 4 is te zien dat de meerderheid van de regelingen aansluit bij de Algemene Subsidieverordening van de gemeente Berkelland. Verder is in bijna iedere regeling het beleidsdoel geformuleerd. Dit doel wordt echter bij vrijwel geen enkele regeling geoperationaliseerd in toetsingscriteria. Daarnaast verschilt het per regeling hoe zicht wordt gehouden op de verleende subsidies. Bij slechts enkele regelingen is een eenduidig overzicht aangetroffen om zicht te houden op de verstrekte subsidies. Bij sommige regelingen wordt door medewerkers gebruik gemaakt van Excel-lijsten om overzicht te houden. Daarnaast worden onder andere verantwoordingsrapportages en financiële verslagleggingen gebruikt om overzicht te houden. Ten slotte is bij bijna geen enkele regeling het beleidsdoel geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De doelgroep wordt bij ongeveer de helft van de regelingen beschreven.

4. *Is er een eenduidig register, waarin alle verleende subsidies per jaar zijn opgenomen? Zo niet, op welke wijze wordt inzicht en overzicht gecreëerd in de verleende subsidies?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Een eenduidig register om verleende subsidies te registreren is niet voorhanden
- Bij enkele regelingen biedt een subsidiebureau ondersteuning

Onderbouwing

In de programmabegroting 2022 is tabel 6 aangetroffen. U vindt deze tabel in bijlage 5. Dit financiële overzicht wordt naar de raad gestuurd om inzicht te bieden in de verleende subsidies. Dit is echter geen compleet overzicht van alle verstrekte subsidies. Een beperkt deel van zowel de structurele als incidentele subsidies die door de gemeente Berkelland verstrekt worden, zijn in dit overzicht in de begroting opgenomen. Veelal zijn dit een aantal grotere meer structurele subsidies en wat kleinere meer incidentele subsidies op het gebied van vitaal platteland zoals de buurt/wijkcentra, op het gebied van zorg zoals die van Yunio en Humanitas, op het gebied van ondernemen zoals de stichting Achterhoek Toerisme, op het gebied van sport zoals de combinatiefunctionarissen en de exploitatiebijdrage zwembaden en op het gebied van cultuur zoals de bibliotheek en kunstzinnige vorming.

Onder de medewerkers van de gemeente wordt geen eenduidig en centraal vastgelegd register gebruikt om de verleende subsidies te registreren. In gesprekken met medewerkers gaven meerdere aan dat zij zelf Excel lijsten bijhouden om de verleende subsidies te registreren. Hierdoor kunnen medewerkers ook controleren of subsidies niet dubbel verstrekt worden. Verder werd door medewerkers vermeld dat het per regeling kan verschillen of het subsidiebureau een overzicht heeft van de verleende subsidies. De reden dat geen eenduidig subsidieoverzicht bestaat komt volgens medewerkers omdat nog onduidelijk is hoe alles geregistreerd dient te worden. De kwestie van capaciteit speelt ook een rol, tot op heden is er nog geen medewerker aangewezen die het subsidieregister bijhoudt.

5. *In hoeverre bevat de regeling, de aanvraag en de verantwoording van een subsidietraject voldoende informatie om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Bij iedere regeling worden programmadoelen beschreven. Uitspraak doen over de doeltreffendheid is niet bij iedere regeling mogelijk
- Het merendeel van de aanvragen bevat te weinig informatie om uitspraak te doen over de doeltreffendheid
- De verantwoording bevat bij de meerderheid van de regelingen te weinig informatie om uitspraak te doen over de doeltreffendheid

Onderbouwing

Aan subsidies worden voorwaarden gesteld en wanneer hier aan voldaan wordt, wordt een subsidie verstrekt. Op het ene terrein is het makkelijker een subsidie te verstrekken dan op een ander terrein. Daarnaast verschilt per regeling het zicht op de doeltreffendheid ervan. Bij sommige aanvragen wordt getoetst op de *output*. Bijvoorbeeld op het aantal uitgevoerde activiteiten of bereikte bewoners. Bij andere op maatschappelijk

effecten of *outcome*. Bijvoorbeeld het verminderen van het aantal vierkante meter daken met asbest. Er is behoefte hier meer duidelijkheid over te scheppen wanneer een effect bereikt is. Bij de regeling asbestsanering bijvoorbeeld is dit makkelijk omdat de resultaten van de subsidieverstreking direct zichtbaar zijn. Bij de regeling Sport en Cultuur is dit lastiger omdat de vraag bestaat wanneer het doel ‘talentontwikkeling’ behaald is. Sommige doelen zijn niet helder en is het lastig om te bepalen of behaald is wat behaald diende te worden.

Onderstaande tabel biedt per subsidieregeling inzicht hoe gestuurd wordt op de doeltreffendheid in de regeling, de aanvraag en de verantwoording. De kleur groen houdt in dat de regeling/aanvraag/verantwoording voldoende informatie bevat om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid. Oranje houdt in dat de informatie die gegeven wordt niet voldoende is om een uitspraak over de doeltreffendheid te doen. Rood betekent dat geen informatie is aangetroffen om uitspraak te doen over de doeltreffendheid. Grijs betekent dat de regelingen niet zijn meegenomen in het casusonderzoek waardoor geen analyse kon plaatsvinden. De regeling is beoordeeld op basis van antwoord op deelvraag 3 in deze nota van bevindingen. De aanvraag en verantwoording zijn beoordeeld op basis van het eerder uitgevoerde casusonderzoek. Bij deelvraag 3 en in het casusonderzoek vindt u dan ook de uitgebreide onderbouwing voor de analyse.

Tabel 5. Overzicht kaders subsidies/regelingen Berkelland			
	De regeling	De aanvraag	De verantwoording
Berkelland Naoverfonds			
Transformatiefonds Cultuur & Erfgoed			
Kunst, cultuur, sport & welzijn			
(Financiële) ondersteuning bij asbest			
Evenementen en kleinschalige activiteiten			
Energiebesparing			
Berkelland bespaart			
Gevelfonds Eibergen, Neede, Borculo			
Monumenten			
Landschap			

Groen = Bevat voldoende informatie om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid, Oranje = de informatie die gegeven wordt niet voldoende is om een uitspraak over de doeltreffendheid te doen, Rood = geen informatie is aangetroffen om uitspraak te doen over de doeltreffendheid, Grijs = niet meegenomen in casusanalyse

Tabel 5 laat zien dat het merendeel van de regelingen niet voldoende informatie bevat om uitspraak te doen over sturing op de doeltreffendheid. Bij het merendeel van de regelingen wordt het beleidsdoel wel helder

geformuleerd. De toetsingscriteria ontbreken echter bij bijna iedere regeling. De activiteit wordt omschreven maar niet aan welk doel het moet bijdragen.

Bij de regelingen Naoverfonds en Gevelfonds bijvoorbeeld zijn wel duidelijke eisen vastgelegd waar de aanvraag aan moet voldoen. Daarmee heeft de gemeente een richtinggevend sturingsinstrument in handen.

Bij de verantwoording is bij het merendeel van de regelingen te weinig informatie aangetroffen om iets te zeggen over sturing op doeltreffendheid.

5.3 Toetsing normenkader

In deze paragraaf toetsen we de normen zoals die zijn opgesteld in het normenkader voor de betreffende vragen van dit hoofdstuk.

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($> 50\%$, $< 75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($> 75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
De Algemene Subsidieverordening sluit aan op de kaders van de gemeente Berkelland voor de verschillende subsidies.	Voldoet beperkt. De gemeente kent geen specifiek beleidskader dat de basis vormt voor de juridische instrumenten ASV en subsidieregelingen. De meerderheid van de regelingen is gebaseerd op de AVS van de gemeente..
De regelingen bevatten vertalingen van beleidsdoelen in toetsingscriteria zodat gezorgd wordt dat subsidies bijdragen aan de doelen.	Voldoet beperkt. In bijna iedere regeling zijn beleidsdoelen geformuleerd. Deze worden echter bij bijna geen enkele regeling geoperationaliseerd in toetsingscriteria.
Er is een éénduidig openbaar register of ander overzicht waarin alle verleende subsidies staan vermeld.	Voldoet niet. Er is geen centraal en uniform vastgelegd register waarin alle subsidies zijn vastgelegd. Gewerkt wordt met verschillende lijsten per subsidieregeling.
In de subsidieregeling zijn programmadoelen op adequate wijze geoperationaliseerd in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten. Beschreven is op welke doelgroepen moet worden ingezet.	Voldoet beperkt. Binnen een aantal regelingen zijn subdoelen geformuleerd. Binnen geen enkele regeling worden indicatoren beschreven. De doelgroep wordt bij enkele regelingen geformuleerd.
De subsidieaanvraag bevat concrete doelstellingen over het bereik van de doelgroepen en effecten die met de aanpak worden beoogd. Tevens is beschreven hoe dit zal worden geëvalueerd.	Voldoet beperkt. Bij het merendeel van de regelingen wordt beperkte informatie gegeven over de activiteit maar niet aan welk doel het moet bijdragen. Binnen geen enkele regeling worden de beoogde effecten beschreven. De manier van evalueren wordt bij geen enkele regeling benoemd.
In de subsidieaanvraag is een plan van aanpak opgenomen waarin wordt beschreven welke activiteiten op welke wijze worden uitgevoerd. Er wordt onderbouwd hoe de aanpak aansluit bij de subdoelen, indicatoren en beoogde effecten zoals opgesteld in de subsidieregeling.	Voldoet merendeels. Bij de meerderheid van de regelingen wordt het plan van aanpak meegestuurd.

6. Toetsing Subsidiebeleid

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen betreffende de toetsing van het subsidiebeleid in de gemeente Berkelland opgenomen. Eerst zijn in de blauwe kaders de bevindingen per antwoord op hoofdlijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. *De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdlijnen in de blauwe kaders.*

In deze paragraaf worden de volgende vragen beantwoord:

6. Sluit de methodiek van subsidiëren aan op de te bereiken effecten?
7. Welke waarborgen zijn er in het proces van subsidieverstreking voor het bereiken van de doelen/gewenste maatschappelijke effecten?
8. Wordt er verantwoording van de besteding van de subsidies afgelegd conform de eisen door de gemeente Berkelland gestelde kaders? En wat is de kwaliteit van deze verantwoording?
9. Wordt er gecontroleerd of het geld besteed is aan de doelen waarvoor de subsidie is verleend? Hoe ziet deze controle er bij zowel incidentele- en/of structurele subsidies uit?
10. Is er sprake van evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling van het subsidiebeleid en/of de uitvoering daarvan?
11. Hoe ervaren de aanvragers het subsidieproces: zijn de beleidsdoelen duidelijk, is de beoordeling duidelijk, is het proces van aanvragen transparant en zijn de beleidsdoelen en effecten bereikt?

6.1 Toetsing subsidiebeleid

De toetsing van het subsidiebeleid heeft op de volgende 4 niveaus plaatsgevonden:

- 1) Documentenonderzoek op basis van de door de gemeente aangeleverde document betreffende subsidies en regelingen;
- 2) Een gesprek met raadsleden over de kaderstellende, de controlerende en de volksvertegenwoordigende rollen van de raad;
- 3) Gesprekken met ambtenaren en wethouders over de effectiviteit subsidieverlening van de rekenkamercommissie;
- 4) Gesprekken met subsidieontvangers over de doelmatigheid van subsidies en regelingen in de praktijk

Casusonderzoek

Voor de uitvoering van het casusonderzoek zijn alle relevante onderdelen van de subsidieaanvragen opgevraagd voor de 2020, 2021 en 2022:

- De aanvraag
- De onderbouwing en motivatie van de beoordeling op aanvraag
- De beschikking
- Tussentijdse communicatie met de aanvrager
- Ontvangen verantwoording en de vaststelling van de subsidie

In de analyse is gebruik gemaakt van de volgende subsidielijnen:

1. Kunst, cultuur, sport en welzijn
2. Evenementen en activiteiten
3. Naoverfonds
4. Monumentensubsidies
5. Sanering asbestzaken
6. Gevelfonds
7. Structurele subsidies
8. Incidentele subsidies

Binnen de geselecteerde aanvragen is geen statistische variëteit nagestreefd, maar rekening gehouden met een variëteit aan aanvragen door te selecteren op basis van de verschillende subsidielijnen, grootte van de aanvraag en toekenning dan wel afwijzing.

In bijlage 2 vindt u een overzicht van de door in het onderzoek geraadpleegde documenten en regelingen. In bijlage 3 vindt u een samenvatting van het casusonderzoek.

Analyse

Tot slot zijn de bevindingen geanalyseerd en getoetst aan het normenkader. Dit is gebruikt in de onderbouwing en de beantwoording op hoofdlijnen van de deelvragen.

6. *Sluit de methodiek van subsidiëren aan op de te bereiken effecten?*
7. *Welke waarborgen zijn er in het proces van subsidieverstrekking voor het bereiken van de doelen/gewenste maatschappelijke effecten?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De methodiek van subsidiëren sluit op papier in de meeste gevallen niet aan op de te bereiken effecten. Uit interviews blijkt dat er wel veel informeel contact is tussen subsidieontvangers en de gemeente en dat hierin wel degelijk wordt gestuurd op doelbereik, echter dit is veelal niet vastgelegd.
- Hoewel informeel veel contact is tussen gemeente en subsidieaanvragers is in het proces van subsidieverstrekking onvoldoende vastgelegd om het bereiken van de doelen en gewenste maatschappelijke effecten te waarborgen. Daarmee is het subsidieproces heel persoonsafhankelijk en vrijwel niet overdraagbaar mochten personen wisselen.
- Er zijn weinig waarborgen voor sturing op de doelbereik in het subsidieproces opgenomen. In de aanvraagformulieren wordt, op enkele regelingen na, niet expliciet gevraagd aan welke doelstellingen de activiteiten moeten bijdragen. Dat betekent niet dat daar niet op beoordeeld wordt. Dat gebeurt vaak in het overleg tussen de subsidieaanvrager en de gemeente bij het proces van beoordelen. In de beschikkingen is in het casusonderzoek in enkele gevallen een verwijzing naar beleidskaders opgenomen, zij het vaak in algemene zin (“het sluit aan bij het beleid van de gemeente”). De verantwoording biedt daardoor in de meeste gevallen geen expliciet inzicht in de mate waarin de activiteiten hebben bijgedragen aan de gemeentelijke doelen.

Onderbouwing

De vragen of de methodiek aansluit op de te bereiken effecten en of er waarborgen zijn in het proces voor het bereiken van effecten en beleidsdoelen is beantwoord in eerste instantie vanuit de dossier analyse van de geselecteerde casussen. Verder hebben we dit in interviews met gemeente en subsidieontvangers gecheckt. In hoofdstuk 3 is reeds opgenomen in hoeverre in regelingen doelen en effecten zijn opgenomen en in hoeverre dit in de aanvragen en de verantwoordingen terug is te zien.

Voor de methodiek van subsidiëren verwijzen we naar de uitvoeringscyclus of wel de onderste cyclus van de big-8. Daarin kijken we per stap of deze aansluit op de te bereiken effecten:

- **Vanuit aanvraag sturen op doelbereik.** De gemeente bij de aanvraag al kan sturen op eisen en criteria, bijvoorbeeld door in het aanvraagformulier vragen op te nemen over hoe de activiteit gaat bijdragen aan een bepaald doel (1)
- **Beoordeling verloopt volgens ASV.** De beoordeling van de subsidieaanvragen (al dan niet met de hulp van een externe beoordelingscommissie) verloopt volgens de processtappen van de regeling en de ASV (2)
- **Beschikking bevat bijdrage aan beleid en doelen.** Het beschikken plaatsvindt op basis van de criteria uit de regeling en in de beschikking wordt benoemd vanuit welk beleidsplan en -doel de subsidie wordt toegekend (3)
- **Verantwoording op besteding, activiteiten en doelen.** De verantwoording zicht biedt op de uitvoering van de activiteiten, het doelbereik en de besteding van de middelen (4)

In de casusanalyse is van een selectie van 24 casussen verdeeld over de verschillende regelingen (selectie zie paragraaf 1.4) een eerste stap in de analyse gemaakt van de dossiers die voor deze 24 casussen naar de onderzoekers zijn opgestuurd. Tabel 6 is daarvan de uitkomst. De tabel toont aan dat hoewel in de meeste gevallen wel een aanvraag aanwezig is voor de verschillende regelingen maar dat veelal niet daadwerkelijk in het aanvraagformulier aan wordt gegeven hoe de activiteiten bijdragen aan beleid of doelen in het algemeen of aan het bepaalde doel voor de betreffende regeling. Verder verloopt de beoordeling van de subsidieaanvragen volgens de stappen van de regeling en de ASV, vinden de beschikkingen plaats op basis hiervan maar wordt er niet benoemd vanuit welk beleidsplan en specifieke doelen de subsidie wordt toegekend. Verder zijn verantwoordingen nauwelijks voorhanden en zijn vaststellingen sporadisch

aangetroffen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat voor kleine aanvragen er geen verantwoordingen worden opgevraagd en beschikkingen daar ook gelijk de vaststelling zijn.

Tabel 6. Analyse casusonderzoek: Uitgevoerd volgens veronderstelling in uitvoeringscyclus Big 8 per Regeling				
	Vanuit aanvraag sturen op doelbereik (1)	Beoordeling verloopt volgens ASV (2)	Beschikking bevat bijdrage aan beleid en doelen (3)	Verantwoording op besteding, activiteiten en doelen (4)
Kunst, cultuur, sport & welzijn				
Evenementen en kleinschalige activiteiten				
Berkelland Naoberfonds				
Monumenten				
(Financiële) ondersteuning bij asbestsanering				
Gevelfonds				
Structurele subsidies				
Incidentele subsidies				

Groen = verloopt volgens veronderstellingen in gepresenteerde beleidscyclus, Oranje = verloopt deels wel en deels niet volgens veronderstelling big 8, Rood = verloopt niet of beperkt volgens veronderstelling big 8

De bevindingen per kolom van de tabel zijn onderstaand toegelicht.

Ad 1: De aanvraag:

Vanuit de ASV is de methodiek van subsidiëren dat een subsidieaanvrager via een algemeen aanvraag formulier een subsidieaanvraag indient, waarna een beoordeling en beschikking door de gemeente plaats vindt.

Het aanvraag formulier is algemeen en in de casusanalyse komt naar voren dat behalve voor het Berkelland Naoberfonds en het Gevelfonds er geen specifieke doelen dienen te worden ingevuld in het aanvraagformulier. Verder is in interviews aangegeven dat voor energie en duurzaamheid de regelingen zeer specifiek zijn en daarmee de beoordelingen ook goed kunnen worden uitgevoerd.

In een aantal gevallen wordt er door de subsidieontvangers wel een bijlage meegestuurd met gedetailleerde doelstellingen die hoewel niet vermeld in aanvraag of beschikking volgens respondenten van gemeente en subsidieontvangers over het algemeen wel aansluiten bij de doelstellingen van het betreffende beleid van de gemeente.

Ad 2: De beoordeling

Over het algemeen verloopt de beoordeling van de subsidieaanvragen volgens de processtappen van de regelingen en de ASV. De gemeente gebruikt veelal het achterliggende beleid voor het wel of niet inzetten van subsidies als beleidsinstrument. Daar waar de regeling zeer specifiek is (zoals de regelingen voor energie en duurzaamheid) zien we dat er aan de voorkant met zeer specifieke aspecten wordt getoetst. In het Naoberfonds is een speciale commissie in het leven geroepen die de toetsing doet aan de hand van een ingediende aanvraag en een presentatie daarop aan de commissie.

Ad 3: Beschikking

Veel beschikkingen vinden plaats op basis van de criteria in de regelingen en volgens de ASV. Er is een enkele keer een verwijzing naar doelstellingen uit het beleid zoals bij het Naoberfonds, maar dit is veelal een uitzondering. Voor de structurele subsidies, de incidentele subsidies en de Welzijn, sport, kunst en cultuur subsidies zien we geen duidelijke verwijzing naar doelstellingen. Er wordt niet aangegeven dat het bij

bepaalde beleidsdoelen aansluit. Slechts algemeen wordt het volgende in de beschikkingen aangegeven: "De activiteiten, zoals omschreven in uw aanvraag passen binnen het beleid van de gemeente Berkelland."

Ad 4: Verantwoording en vaststelling:

Zoals in de ASV opgenomen is voor aanvragen tot en met € 5.000,- geen verantwoording nodig. Aangegeven wordt dat daarmee de beschikking ook gelijk de vaststelling van de subsidie is. De beschikking/vaststelling van bijvoorbeeld de energieregeling wordt op basis van een aanvraag, een factuur en bankafschrift gemaakt. De gemeente werkt hier vanuit vertrouwen en controleert steekproefsgewijs de uitgaven.

Voor aanvragen van 5.000 tot en met 50.000 stelt de ASV dat de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in moet dienen. Dit is niet in de documentanalyse van het casusonderzoek aangetroffen. Voor de aanvragen boven de € 50.000,- moet de subsidieontvanger volgens de ASV een ook aanvraag tot vaststelling indienen. Voor de subsidies van de casusanalyse is geen aanvraag tot vaststelling aangetroffen in de aangeleverde documenten. Daarnaast is slechts sporadisch een verantwoording aangetroffen in de betreffende dossiers tijdens de casusanalyse. En deze was in sommige gevallen van een voorgaand jaar en niet van de betreffende subsidie.

Uit interviews met subsidieontvangers komt naar voren dat vaststellingen niet altijd en niet tijdig worden gegeven, maar dat verantwoordingen veelal wel worden ingestuurd. De aanvraag tot vaststelling vindt dan via de mail plaats naar een medewerker van de gemeente. Dit wordt bevestigd in ons casusonderzoek waaruit blijkt dat vaak een vaststelling ontbreekt.

Uit interviews met gemeente komt naar voren dat de AO/IC (Administratieve Organisatie/Interne Controle) nog niet geheel op orde is en daarom de dossiers niet altijd bij elkaar gearchiveerd zijn. Dit komt ook uit ons casusonderzoek naar voren. Hierop is recent een verbeteringsplan in de gang gezet en worden momenteel doorgevoerd.

Samenvattend kan daarmee gezegd worden dat formeel op papier in het proces van aanvraag tot en met vaststelling weinig tot geen waarborgen zitten voor het bereiken van de doelen en gewenste maatschappelijke effecten. Wel hebben respondenten vanuit de gemeente als wel de subsidieontvangers aangegeven dat er regelmatig tussentijds overleg is tussen subsidieontvangers en beleidsmedewerkers van de gemeente en dat daarin wel degelijk over doelbereik wordt gesproken. Dit is echter niet op papier aanwezig in het dossier van de betreffende subsidie. Een meer geüniformeerde wijze van subsidieverstrekking met een centrale registratie (via het subsidiebureau) wordt als oplossingsrichting benoemd door respondenten van de gemeente.

8. *Wordt er verantwoording van de besteding van de subsidies afgelegd conform de eisen door de gemeente Berkelland gestelde kaders? En wat is de kwaliteit van deze verantwoording?*
9. *Wordt er gecontroleerd of het geld besteed is aan de doelen waarvoor de subsidie is verleend? Hoe ziet deze controle er bij zowel incidentele- en/of structurele subsidies uit?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Tot € 5.000,- is de vaststelling veelal de beschikking en is geen verdere verantwoording nodig. De gemeente werkt hier volgens het principe van vertrouwen. Tot € 5.000,- vindt er alleen sturing aan de voorkant plaats en wordt er behalve een steekproef van de accountant geen controle gevoerd op de besteding.
- Voor incidentele en structurele subsidies (categorieën >€ 5.000,-) zijn geen aanvragen tot vaststelling aangetroffen en worden verantwoordingen direct naar betreffende gemeentemedewerkers gestuurd. Verantwoordingen zitten sporadisch op de juiste plek in het dossier. Controle of de besteding van geld ia aan de doelen waarvoor de subsidie is verleend gebeurt volgens respondenten wel informeel.
- Vanaf € 5.000,- moet volgens ASV een aanvraag tot vaststelling worden ingediend, maar dit is niet aangetroffen in de dossiers. Verantwoordingen worden over het algemeen wel opgestuurd door subsidieontvangers. Respondenten geven aan dat vaststellingen vaak laat en soms helemaal niet gebeuren. Daarmee is de kwaliteit van de verantwoording aanwezig in de dossiers laag. De verantwoording die informeel plaats vindt is volgens respondenten van een goede kwaliteit.

Onderbouwing

Tot € 5.000,- is volgens het ASV geen verantwoording nodig en is de beschikking ook gelijk de vaststelling van de subsidie. Daarmee faciliteert de gemeente subsidieontvangers in deze categorie in de verantwoordingslast en wordt er meer in vertrouwen gewerkt. Wel zijn er voor sommige regelingen facturen en bankafschriften nodig alvorens de beschikking/vaststelling van de subsidie wordt opgemaakt. Sturing vindt veelal aan de voorkant plaats. Zo wordt er bij de regeling energiebesparing de aanvraag gecontroleerd op een aantal technische aspecten en dubbelingen en wordt de beschikking cum vaststelling pas gemaakt als er een factuur en bankoverschrijving zijn aangeleverd. Bij het Naoberfonds worden als verantwoording ook de financiële documenten (de bonnetjes) ingediend. Hierop vindt door de medewerkers van de gemeente de controle op de activiteit plaats. Ook wordt aan bij het Naoberfonds aan subsidieontvangers gevraagd om een inhoudelijke verantwoording in te leveren. Verder zorgen instrumenten als YouTube-video's en krantenartikelen ervoor dat te controleren is of activiteiten in lijn waren met de afspraken. Door middel van tekst, financiële documenten en langsgaan bij de activiteiten wordt gecontroleerd of de subsidie aan het Naoberfonds wordt besteed aan de afgesproken doelen. Bij het langsgaan bij de activiteiten worden bordes vanuit de medewerkers meegenomen met 'mogelijk gemaakt door Naoberfonds erop. Wanneer een activiteit voldoet aan de doelen krijgt deze dit bord. In deze categorie werkt de gemeente in de regel op basis van vertrouwen en wordt aangegeven dat bijvoorbeeld bij evenementen medewerkers van gemeente aanwezig zijn.

Vanaf € 5.000,- (in de categorieën € 5.000,- tot € 50.000,- en >€ 50.000,-) moet de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling indienen. Dit is in de dossiers niet aangetroffen. Verder is er slechts sporadisch een verantwoording aangetroffen in de ontvangen documentatie per casus. Respondenten (subsidieontvangers en gemeente) geven aan dat verantwoordingen naar betreffende gemeenteambtenaren worden gestuurd en dat hier vaak ook wel persoonlijk contact over is of een gesprek over plaats vindt. Verslagen van deze gesprekken zijn in de dossiers niet aangetroffen. Respondenten geven aan dat tijdens gesprekken wel wordt ingegaan of het geld is besteed aan de doelen waarvoor de subsidie is verleend.

Uit interviews blijkt dat subsidieontvangers wel hun verantwoording opsturen en dat dit in sommige gevallen in een mail als aanvraag tot vaststelling wordt aangegeven. Uit interviews met subsidieontvangers komt naar voren dat vaststellingen niet altijd en niet tijdig worden gegeven, maar dat verantwoordingen veelal wel worden ingestuurd. Deze mails van subsidieontvangers hebben we niet aangetroffen in de documenten die zijn aangeleverd voor het casusonderzoek.

Bij een subsidie boven € 150.000,- geeft de ASV aan dat de betreffende subsidieontvanger een financieel verslag en een controleverklaring van een onafhankelijk accountant dient te overleggen. Dit is tijdens de document casus analyse sporadisch aangetroffen (zoals bijvoorbeeld bij GGNet) en soms alleen van een voorgaand jaar. Respondenten vanuit subsidieontvangers geven aan dat zij dit wel in goede orde en tijdig aanleveren bij de gemeente. Mogelijk zijn die niet samen in één met het subsidiedossier opgeslagen.

Daar waar verantwoording is aangetroffen is voornamelijk gerapporteerd op input, throughput en output. Slechts enkele keren is ook gerapporteerd op het beoogde effect.

Respondenten vanuit de gemeente geven aan dat er geen eenduidig overzicht bestaat van alle subsidies, maar dat dit overzicht er meer is vanuit de verschillende beleidsterreinen. Verder wordt aangegeven dat de accountant door middel van steekproeven controle uitvoert over de verstrekte subsidies. Respondenten van de gemeente geven aan dat de begroting leidend is voor het verstrekken van de subsidie en dat hier strak op wordt gestuurd. De gemeente geeft aan dat een strakke sturing en controle wordt toegepast op de begroting van de gemeente.

10. Is er sprake van evaluatie, terugkoppeling en (eventuele) bijstelling van het subsidiebeleid en/of de uitvoering daarvan?

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De ASV wordt regelmatig intern geëvalueerd en bijgesteld. De laatste keer dat de ASV is bijgesteld is in 2021.
- Voor energie en duurzaamheid en het Naoberfonds hebben evaluaties plaatsgevonden en is de beleidscirkel doorlopen. Voor andere beleidsterreinen en -programma's hebben deze evaluaties niet plaatsgevonden. De gemeente heeft de intentie op deze werkwijze voor alle beleidsterreinen in te zetten.

Onderbouwing

Regelmatig houdt de gemeente Berkelland de algemeen geldende regelgeving (ASV) tegen het licht en wordt deze geactualiseerd. Dat gebeurt op natuurlijke momenten, bijvoorbeeld als er nieuwe hogere regelgeving is of als er nieuwe inzichten zijn ontstaan. In 2021 is een intern subsidiebureau opgericht dat stappen heeft gezet in de professionalisering van beleid en procedures. Dit moment was de aanleiding voor een evaluatie. In de uitvoeringspraktijk bleek dat er van diverse kanten behoefte is aan kleine, vooral technische aanpassingen. De ASV 2022 is daarmee een procedureverordening om een uniforme procedure te creëren voor de verstrekking van subsidies op grond van een subsidieregeling, begrotingspost of in incidentele gevallen. Het college stelt regelingen op basis van de ASV vast en is verantwoordelijk voor de uitvoering (vervolgens vaak uitgevoerd door behandelend ambtenaar onder mandaat). De gemeenteraad heeft besluiten op aanvragen conform de ASV gemandateerd aan het college. Daarmee wordt het college expliciet bevoegd om subsidies te verstrekken en andere subsidiebesluiten te nemen op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Hiermee is de bevoegdheidstoekenning geregeld.

Voor de beantwoording van de vraag is er sprake van evaluatie en eventuele bijstelling van het subsidiebeleid en of de uitvoering daarvan hebben we gekeken of een evaluatie plaatsvindt en dit leidt tot mogelijke aanpassingen van beleid en de daaruit volgende regelingen. Wij kijken we hierbij naar het bovenste deel van de big-8. Dit vertegenwoordigt de beleidscyclus rondom een specifiek beleidsthema met daarbij behorende regeling. Het veronderstelt dat:

- **Beleid en bijbehorende doelstellingen.** Beleidsdoelen en maatschappelijke effecten worden vastgesteld (6).
- **Doelstellingen weergeven in een Regeling.** Daarmee heeft de gemeente een sturingsinstrument in handen waarmee wordt geborgd dat de subsidie bijdraagt tot de beleidsdoelen van de gemeente (7).
- **Beschikking.** Vervolgens worden subsidies beschikt (onderste deel van de 8) en vindt een verantwoording plaats over het bereikte doelen (4).
- **Evaluatie totaal subsidies op behalen doelstellingen en subsidieproces.** Om vervolgens vast stellen op het niveau van het beleidsthema en regeling of de doelen met het subsidie instrument worden bereikt (5).
- **Aanpassingen.** En tot slot te bepalen of dit leidt tot aanpassing of aanscherping van het beleid.

Uit de dossieranalyse van de geselecteerde casussen blijkt dat voor een beperkt aantal beleidsterreinen de beleidscyclus wordt doorlopen:

Tabel 7. Analyse casusonderzoek: Uitgevoerd volgens veronderstelling in beleidscyclus Big 8 per Regeling			
	Beleid en bijbehorende doelstellingen (5)	Doelstellingen weergegeven in een regeling (6)	Evaluatie totaal subsidies op behalen doelstellingen en subsidieproces (7)
Kunst, cultuur, sport & welzijn			
Evenementen en kleinschalige activiteiten			
Monumenten			
Berkelland Naoverfonds			
(Financiële) ondersteuning bij asbestsanering			
Gevefonds			
Structurele subsidies			
Incidentele subsidies			

Groen = verloopt volgens veronderstellingen in big 8, Oranje = verloopt deels wel en deels niet volgens veronderstelling big 8, Rood = verloopt niet of beperkt volgens veronderstelling big 8.

In de dossieranalyse van de aangeleverde documenten met betrekking tot het subsidieproces zijn weinig tot geen verwijzingen naar beleid of beleidsdoelstellingen. Anders gezegd: in de papertrail treffen we de verwijzingen naar beleid en doelen weinig tot beperkt aan.

Per regeling en soort subsidie zijn onderstaand de bevindingen weergegeven in welke mate sprake is van evaluatie van de subsidieverstreking en of dat leidt tot bijstelling van het subsidiebeleid.

- De subsidieregeling Het Naoberfonds is recent geëvalueerd. De uitkomst is dat het bijdraagt dan de doelstellingen en dat er vooral moet worden doorgegaan met deze regeling. Kleine aanpassingen waar nodig worden doorgevoerd.
- Op het beleidsterrein Energie en duurzaamheid vindt een evaluatie plaats op niveau van het brede uitvoeringsprogramma. De eerste periode is al geëvalueerd en de tweede gaat ook binnenkort geëvalueerd worden. Hier worden alle aspecten van de subsidievertrekking besproken (financiën, proces en inhoud). Dit kan ook leiden tot het aanpassen van bijvoorbeeld een regeling.
- Voor de financiële ondersteuning bij asbestsanering is de doelstelling om zoveel mogelijk asbest daken te saneren. Daarvoor wordt gemeten hoeveel m2 dak gesaneerd is. En dit kan worden afgezet tegen het aantal m2 dak dat er nog aanwezig is in de gemeente. De gemeente houdt hiervoor een asbestdashboard bij waarin het aantal beschikkingen, het aantal m2 en de financiën te zien zijn.
- In de overige regelingen en incidentele en structurele subsidies wordt er meer impliciet en al werkende weg naar het doelbereik gekeken en niet op een gestructureerde en geregistreerde manier. In het sociaal domein bijvoorbeeld wordt het doelbereik wel bepaald en gemeten maar in het totaal van de subsidies is dan geen overzicht van het totale doelbereik en wordt dit ook niet geregistreerd. Bij incidentele subsidies wordt ingezet op specifieke evaluaties van de nieuwe subsidies. Bij structurele subsidies wordt minder structureel geëvalueerd en vind op basis van persoonlijk contact en overleg een inschatting plaats van het doelbereik.

Respondenten van de gemeente geven aan dat ze (conform energie en duurzaamheid en het Naoberfonds) willen toewerken om voor alle beleidsterreinen de beleidscyclus door te maken. Dit begint met het opstellen van beleidsdoelen, daarna omzetten in een regeling(en), vervolgens in de uitvoering en tot slot eens in de zoveel jaar de evaluatie op het behalen van de beleidsdoelen en terugkijken op het proces van subsidiëren. Deze gestructureerde beleidscyclus kan leiden tot het aanpassen van beleid en mogelijk van betreffende regelingen.

11. *Hoe ervaren de aanvragers het subsidieproces: zijn de beleidsdoelen duidelijk, is de beoordeling duidelijk, is het proces van aanvragen transparant en zijn de beleidsdoelen en effecten bereikt?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De subsidieontvangers zijn vaak al jaren bekend met het proces van aanvragen en beoordelen. Ze vinden dit proces in grote meerderheid ook transparant. Soms laten vaststellingen lang op zich wachten. Ook is sinds de invoering van het digitaal aanvragen van subsidies het proces beter gaan lopen.
- De subsidieontvangers zijn bekend met de gemeentelijke beleidsdoelen en het is voor hen duidelijk in het proces van aanvragen en verantwoorden aan welke beleidsdoelen zij op hoofdlijnen moeten bijdragen.
- De subsidieontvangers geven aan dat zij bijdragen aan de beleidsdoelen en effecten. In welke mate hun activiteiten hebben bijgedragen aan de doelen en effecten is voor hen lastig te bepalen. Een aantal subsidieontvangers ervaart dat de financiële grenzen (beschikbare middelen) bepalender zijn dan de mate waarin doelen en effecten bereikt worden.

Onderbouwing

Met in totaal acht aanvragers van subsidie is gesproken verdeeld over de verschillende soorten subsidies en subsidieregelingen. Aan de aanvragers is gevraagd of zij weten aan welke beleidsdoelen hun activiteiten

bijdragen, of de beoordeling van hun aanvraag duidelijk is, of het proces van aanvragen transparant is en welke bijdrage hun activiteiten hebben gehad aan gemeentelijke doelen en effecten.

Wat betreft het proces van aanvragen blijkt dat zes aanvragers dit al langer doen en bekend zijn met de subsidiemogelijkheden. Vaak wordt de kennis over de subsidiemogelijkheid en de manier waarop dat moet worden aangevraagd bij personele wisselingen overgedragen binnen de eigen organisatie of vereniging. Twee aanvragers gaven aan via internet en de krant op de hoogte te zijn gekomen van de subsidiemogelijkheid. Voor de aanvragers die al vaker subsidie aangevraagd hebben, is het proces van subsidieverstrekking duidelijk. Duidelijk is wat moet worden ingediend en verantwoord. Het is zoals een van de aanvragers het noemde een 'routineklus' geworden. Voor de aanvragers die voor het eerst subsidie aan hebben gevraagd, was ook duidelijk wat werd verwacht. Dat staat duidelijk in het aanvraagformulier en op de website. Als er vragen zijn, dan wordt contact opgenomen met de gemeente. Het persoonlijk contact met de gemeente is goed. Een aantal aanvragers ervaart een verbetering sinds de aanvragen digitaal kunnen worden ingediend. De reactie van de gemeente verloopt daardoor sneller.

Voor alle aanvragers is zeker op hoofdlijnen duidelijk aan welke gemeentelijke doelen hun activiteit moet bijdragen, bijvoorbeeld versterken sociale samenhang (Evenementen), actief houden van bewoners (Noaberfonds), het in standhouden van monumenten (Monumenten), bijdragen aan een inclusieve samenleving en preventie, sportontwikkeling. Meerdere respondenten geven aan dat de beleidsdoelen ook in de regeling zijn benoemd of dat zij betrokken zijn geweest bij het opstellen van de beleidsdoelen.

De beoordeling van de aanvraag door de gemeente is voor de meeste respondenten duidelijk. Als de gemeente afwijkt van de aanvraag, dan is daar persoonlijk contact over. Bij het Noaberfonds krijgt de aanvrager ook tips bij de toelichting op de aanvraag. Daarna is de beoordeling meer een formaliteit. Enkele aanvragers ervaren weinig flexibiliteit als er een noodzaak is tot een groter doelbereik. De beschikbare financiële middelen zijn dan leidend en niet of doelen en effecten behaald moeten worden. Bij een enkele aanvrager duurde het lang voordat de vaststelling van de subsidie werd ontvangen. De aanvragers die structureel grotere subsidiebedragen aanvragen en ontvangen, vragen zich wel af waarom de gemeente niet komt tot meerjarige afspraken. Dat lijkt logischer omdat het effect van hun activiteiten ook te verwachten is over meerdere jaren. De gemeente geeft aan dat voor sport en cultuur voor de meeste subsidies meerjarige afspraken zijn gemaakt.

Voor alle aanvragers geldt dat voor hen de verantwoordingslast in verhouding staat tot de opbrengst van de subsidie. Er wordt niet onnodig veel verantwoording gevraagd. Een beperkt aantal aanvragers heeft na toekenning van de subsidie geen vraag van de gemeente gehad om een verantwoording aan te leveren. Bij grotere subsidieaanvragen kan sprake zijn van tussentijdse sturing door de gemeente. Met name als zich signalen voordoen over problemen in de uitvoering. Andere van deze aanvragers hebben juist behoefte aan meer structureel tussentijds contact met de gemeente, daarover zijn ze ook in gesprek met de gemeente. De aanvragers van kleinere subsidies hebben geen tussentijdse sturing door de gemeente ervaren.

Op de vraag of de activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke doelen, geven alle aanvragers aan op welke wijze dat is gebeurd. Bijvoorbeeld dat de activiteit leidt tot ontmoeting of de mogelijkheid om te kunnen sporten. Of het in standhouden van monumenten. In welke mate hun activiteiten hebben bijgedragen aan de gemeentelijke doelen is hen niet bekend.

Verreweg de meeste subsidieaanvragers hebben geen contact met de gemeenteraad als het over hun activiteiten gaat. Enkele aanvragers, met name grotere organisaties, zouden wel willen toelichten aan de gemeenteraad wat zij doen en ook kunnen doen.

6.2 Toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($>50\%$, $<75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($>75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
De gemeente heeft een afwegingskader voor het wel of niet inzetten van subsidie als beleidsinstrument.	Voldoet beperkt. De gemeente gebruikt de achterliggende beleidsterreinen als afwegingskader voor het wel of niet inzetten van subsidies als beleidsinstrument.
Het subsidieproces van aanvraag, beoordelen, beschikken en vaststellen kent een duidelijke koppeling in alle stappen met de gemeentelijke beleidsdoelen	Voldoet beperkt. Voor Naoberfonds, energie en duurzaamheidsregelingen, gevelfonds en monumentenregeling is er wel een duidelijke koppeling met de gemeentelijke beleidsdoelen voor de andere regelingen, incidentele en structurele subsidies meer niet dan wel.
De aanvraag voor subsidieverlening geeft inzicht in De activiteiten die zullen worden uitgevoerd.	Voldoet merendeels. Op het algemene aanvraag formulier worden geen activiteiten aangegeven. Wel sturen aanvragers in meeste gevallen plannen van aanpak mee.
De gemeente kiest voor specifieke regelingen waarin beleidsdoelen van de gemeente zijn uitgewerkt in subsidiecriteria om het doelbereik te vergroten.	Voldoet merendeels. Voor Naoberfonds, energie en duurzaamheidsregelingen, gevelfonds en monumentenregeling zijn subsidiecriteria duidelijk uitgewerkt. Voor de andere regelingen niet.
De stappen van subsidieaanvraag, de beoordeling, beschikking en verantwoording en vaststelling worden gemonitord op een goede uitvoering.	Voldoet beperkt. Er is geen eenduidig overzicht van alle subsidieaanvragen aangetroffen en er is ook geen duidelijke monitoring aangetroffen van alle processtappen. Subsidieontvangers geven bijvoorbeeld aan dat zij soms heel laat of soms geen vaststelling ontvangen.
De subsidieverantwoording bevat een procesevaluatie waarin wordt beschreven in welke mate activiteiten zijn uitgevoerd zoals beschreven in de aanvraag. Beschreven is op welke doelgroepen de activiteiten zijn ingezet, welke activiteiten in de praktijk zijn uitgevoerd en of deze activiteiten volgens plan zijn uitgevoerd.	Voldoet beperkt. voor het Naoberfonds en regelingen Energie en duurzaamheid is dit uitgevoerd, voor de rest is dit niet aanwezig maar heeft de gemeente wel de intentie dit op ieder beleidsterrein te gaan invoeren.
De verantwoording bevat informatie over effectiviteit die aansluit bij de van te voren opgestelde indicatoren hiervoor.	Voldoet beperkt. verantwoordingen zijn in casusonderzoek sporadisch aangetroffen. Informeel wordt meer in detail hierover gesproken.
In de subsidieverantwoording is beschreven wat de gevolgen zijn van een afwijking van de aanpak zoals beoogd.	Voldoet beperkt. Hoewel verantwoordingen sporadisch zijn aangetroffen geven respondenten aan dat deze wel worden toegestuurd en dat daarin ook afwijkingen in aanpak worden beschreven.
In de subsidieverantwoording worden cijfers gepresenteerd over het bereik van de doelgroep (in relatie tot de totale omvang van de doelgroep) en over de mate van uitval.	Voldoet beperkt. Verantwoordingen zijn sporadisch aangetroffen. Enkele grote aanbieders geven aan veel cijfermateriaal aan te leveren aan de gemeente met omvang doelgroep en mate van uitval.
De toetsingscriteria in de subsidieregelingen zijn specifiek, concreet en toetsbaar.	Voldoet beperkt. De toetsingscriteria van regelingen in energie en duurzaamheid zijn zeer specifiek concreet en toetsbaar. De toetsingscriteria voor andere regelingen zijn meer op doelstellingen niveau en minder specifiek.
De verantwoording van de besteding van subsidies wordt afgelegd conform de eisen en kaders van de gemeente Berkelland.	Voldoet beperkt. Verantwoordingen zijn sporadisch aanwezig in de dossiers. Subsidieontvangers geven aan verantwoordingen conform eisen en kaders aan te leveren.
De verantwoording is op de niveaus van input, throughput, output en outcome/effect.	Voldoet beperkt. Verantwoordingen zijn sporadisch aangetroffen in de analyse van de dossiers. Sommige subsidie ontvangers geven aan de op de verschillende niveaus van input,

	throughput, output, outcome/effect wordt aangeleverd. Daar waar verantwoording is aangetroffen is voornamelijk gerapporteerd op input, throughput en output. Slecht enkele keren is er ook gerapporteerd op beoogd effect of outcome.
Bij de beschikking en de vaststelling van de subsidie wordt nagegaan waaraan het geld wordt en is besteed.	Voldoet merendeels. Bij beschikkingen wordt nagegaan waaraan het geld wordt besteed. Voor het merendeel van de subsidies tot € 5.000,- is de beschikking ook de vaststelling; bij sommige aanvragen wordt op basis van bonnetjes (facturen) en soms bankafschriften nagegaan waaraan het geld wordt besteed. Voor > € 5.000,- wordt op basis van verantwoording nagegaan op de besteding. Boven anderhalve ton is een accountantsverklaring nodig.
De uitgaven, gemoeid met subsidieverstrekking, blijven binnen de daarvoor gestelde kaders.	Voldoet. Er is intern bij de gemeente Berkelland een strakke sturing en controle op de begroting van de gemeente.
De gemeente hanteert de verantwoordingsregimes zoals opgenomen in de ASV.	Voldoet beperkt. Aanvragen tot vaststelling zijn op basis van de onderzochte dossiers niet aangetroffen, verantwoordingen zijn sporadisch aangetroffen.
Er is sprake van een overzichtelijke en complete gemeentelijke subsidieadministratie.	Voldoet niet. Er is geen sprake van een overzichtelijk en complete gemeente subsidieadministratie.
Het subsidiebeleid en subsidieregelingen worden periodiek geëvalueerd conform artikel 4:24 Awb	Voldoet merendeels. Voor het Naoberfonds en voor de regelingen Energie en duurzaamheid hebben evaluaties plaats gevonden. De gemeente heeft de intentie om conform bovenstaande regelingen voor alle beleidsterreinen de beleidscyclus te doorlopen.
Het is voor de uitvoerende ambtenaren, de raad en de subsidieontvangers duidelijk welke uitkomsten uit de evaluatie komen en wat daarmee wordt en is gedaan.	Voldoet beperkt. Voor de regeling Naoberfonds is een commissie betrokken en is evaluatie gedeeld. Voor energie en duurzaamheid is de raad betrokken in evaluatie en de vorming van nieuw beleid.
De beschikkingen worden jaarlijks geëvalueerd op basis van doeltreffendheid en doelmatigheid.	Voldoet niet. Beschikkingen worden niet jaarlijks geëvalueerd.
Aanvragers ervaren duidelijke voorwaarden (uitvoering en verantwoording) bij subsidietoekenning.	Voldoet. Het is voor aanvragers duidelijk wat de voorwaarden zijn bij de aanvragen en de verantwoording (mits daarom wordt gevraagd).
Het is voor aanvragers duidelijk aan welke doelen hun activiteiten moeten bijdragen.	Voldoet grotendeels. De aanvragers kunnen de gemeentelijke doelen op hoofdlijnen benoemen en ze geven ook aan dat die doelen in het proces van aanvragen bij regelingen ook benoemd zijn.
Aanvragers ervaren duidelijke argumenten bij (gedeeltelijke) afwijzing dan wel toewijzing van een aangevraagde subsidie.	Voldoet grotendeels. De meeste aanvragers krijgen wat ze gevraagd hebben. Bij afwijkingen is er persoonlijk contact vanuit de gemeente, waarin duidelijk wordt gemaakt wat wel en wat niet wordt toegekend. Wel ervaren sommige aanvragers dat niet het doelbereik, maar de beschikbare financiële middelen leidend zijn in het toekennen van subsidie.
Het is voor de aanvragers duidelijk en inzichtelijk in hoeverre de uitgevoerde activiteiten hebben bijgedragen aan de beleidsdoelen.	Voldoet grotendeels. De aanvragers kunnen aangeven richting de gemeente aangeven dat hun activiteiten bijdragen aan de beleidsdoelen. In

	welke mate dat gebeurt, kunnen zij niet exact benoemen.
--	---

7. Rol van de raad en leerpunten

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen betreffende de rol van de raad en de leerpunten van het subsidiebeleid in de gemeente Berkelland opgenomen.

Eerst zijn in de blauwe kaders de bevindingen per antwoord op hoofdpijnen weergegeven, gevolgd door een onderbouwing van dat antwoord. *De snelle lezer kan volstaan met het lezen van de beantwoording op hoofdpijnen in de blauwe kaders.*

7.1 Rol van de raad

In deze paragraaf worden de volgende vragen beantwoord:

Rol van de raad

12. Wat heeft de gemeenteraad nodig om de effectiviteit van de subsidieverlening te kunnen bepalen?
13. Kan de raad op basis van de verkregen informatie zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen inzake subsidies?
14. Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot subsidies?
15. Welke rol vervult de gemeenteraad bij de totstandkoming van het subsidiebeleid, monitoring van doelen en effecten en eventueel bijstellen van subsidieverstrekingen?
12. *Wat heeft de gemeenteraad nodig om de effectiviteit van de subsidieverlening te kunnen bepalen?*

Bevindingen op hoofdpijnen:

- Niet alleen inzicht in de kosten van de subsidieverstreking, maar ook op welke manier het bijdraagt aan het doelbereik. Dit in de vorm van een raadsbrief.
- Discussie in de raad over voor welke doelen subsidie als instrument wordt ingezet en of dat moet leiden tot subsidieregelingen.

Onderbouwing

Uit het groepsgebesprek met de raadsleden blijkt dat zij vooral op het doelbereik sturen. Welke effecten worden bereikt met de subsidieverstreking en hoe verhouden deze zich tot de doelen die de gemeente wil bereiken? Raadsleden geven aan dat er wel discussie is over hoe het doelbereik te bepalen. Het effect van bepaalde gesubsidieerde activiteiten kunnen niet of moeilijk gemeten worden waardoor het lastig is op doelbereik te sturen. Het beeld bij raadsleden bestaat dat bepaalde subsidies worden verstrekt op basis van gewoonte. Verschillende raadsleden zouden graag een discussie hebben om te bezien of deze subsidies moeten worden voortgezet. Wellicht kunnen de middelen elders effectiever worden ingezet.

Gemeenteraadsleden vinden dat het de vraag is of een subsidie altijd structureel moet worden ingezet. Een subsidie zou in de ogen van de raadsleden namelijk een aanjager van een activiteit moeten zijn met een duidelijk doel. Dit betekent niet dat geen structurele subsidies mogen worden ingezet. Een structurele subsidie kan ervoor zorgen dat individuen incidenteel worden aangejaagd. Bijvoorbeeld ieder jaar een nieuwe groep van jongeren die begint met zwemmen. Voor iedere categorie is een andere aanpak nodig.

Raadsleden is gevraagd welke rol ze willen vervullen en welke informatie ze daarvoor nodig hebben. Raadsleden hebben behoefte aan overzichtelijke informatie die inzicht biedt in de *effectiviteit van subsidies op het gemeentelijk doelbereik*. Diverse raadsleden hebben behoefte aan strategische sessies waarin besproken wordt welk doel er wordt beoogd met de subsidies en hoe eventuele regelingen ingevuld dienen te worden. Dit leidt naar verwachting tot een beter gevoel van sturing. De gewenste rapportagevorm daarbij is een raadsbrief. Hierdoor wordt overzichtelijk aan de raad duidelijk gemaakt wat het resultaat en bereikte effect is van bepaalde subsidies. De raad wil voor alle subsidies weten wat het doel/effect is en wat ermee bereikt is.

13. *Kan de raad op basis van de verkregen informatie zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen inzake subsidies?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Op dit moment heeft de raad (indien gevraagd) de mogelijkheid om inzicht te krijgen in de verstrekte subsidies. Daarmee kan de raad sturen op de kosten van verstrekte subsidies.
- De raad kan op dit moment, uitzonderingen (Naoberfonds en de regelingen energie en duurzaamheid) daargelaten, niet sturen op het doelbereik als het gevolg van de inzet van subsidies.
- De raad krijgt voor de meeste subsidies geen structurele evaluaties van subsidieregelingen en de subsidieverstrekking.

Onderbouwing

De raad geeft aan dat weinig beleidsinhoudelijke kaders voor subsidieverstrekking zijn gesteld.

Daartegenover staat dat het kaderstellen niet te strak moet gebeuren vooral voor de kleinere bijdragen, omdat dit kan leiden tot een ongewenste afname van subsidieaanvragen. Enige vorm van flexibiliteit is wenselijk omdat hierdoor makkelijker per aanvraag gekeken kan worden hoe deze ingevuld wordt.

De raad controleert tot nu toe subsidies alleen op basis van wat daarover in de bijlage bij de begroting is opgenomen (een overzicht van de verstrekte subsidies). Dit overzicht is echter niet volledig, het bevat niet alle verstrekte subsidies. De sturing is vooral op kosten, subsidies worden niet inhoudelijk geëvalueerd. Een uitzondering daarop is het Naoberfonds, dat wordt wel regelmatig geëvalueerd. Per subsidie/regeling is de sturing anders. Op subsidieregelingen waarvoor duidelijke doelen geformuleerd zijn en waarvan de effecten concreet zijn te meten (bijvoorbeeld in geval van asbestsanering) wordt sturing ervaren. Bij minder helder geformuleerde subsidies is meer ruimte voor discussie en ervaart de raad minder sturing. De raad zou meer op een hoger niveau (op doelbereik van subsidies) het gesprek willen voeren. Dat gebeurt tot nu toe niet. De sturing is vooral op kosten.

14. *Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot subsidies?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De raad stelt de Algemene Subsidieverordening vast, het vaststellen van subsidieregelingen is gemandateerd aan het college. De raad wordt daar wel over geïnformeerd.
- De raad krijgt niet structureel een apart geagendeerd overzicht van de verstrekte subsidies en de effecten daarvan op het doelbereik.
- De raad stuurt via de planning- en controlcyclus en via afzonderlijke beleidskaders op beleidsinhoudelijke doelen. Een expliciete koppeling met het subsidie-instrument wordt daarbij niet gemaakt.

Onderbouwing

De discussie over nut en noodzaak van specifieke subsidieregelingen vindt plaats binnen het college, dit doet de raad niet. Zij krijgen wel de regelingen te zien. De kaderstelling op het niveau van het instrument subsidieverstrekking vindt alleen plaats door het vaststellen van de Algemene Subsidieverordening. De raad stelt daarnaast beleidsinhoudelijke kaders vast via afzonderlijke beleidsnota's en de reguliere planning- en controlecyclus (begroting). Een expliciete koppeling met het subsidieproces wordt daarin vaak niet gemaakt.

De raad krijgt niet structureel een apart geagendeerd overzicht van de verstrekte subsidies. Raadsleden ervaren dat als zij naar een overzicht of andere informatie vragen, zij deze ook krijgen. De raadsleden gaan ervan uit dat het college het subsidiegeld goed besteedt.

15. *Welke rol vervult de gemeenteraad bij de totstandkoming van het subsidiebeleid, monitoring van doelen en effecten en eventueel bijstellen van subsidieverstrekkings?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- Totstandkoming subsidiebeleid: vaststellen van de Algemene subsidieverordening, het vaststellen van subsidieregelingen is gemandateerd aan het college.

- Monitoring van doelen en effecten: de raad wordt niet structureel en afzonderlijk geïnformeerd over de bereikte doelen en effecten als gevolg van subsidieverstrekking. De raad wordt op programmaniveau geïnformeerd over de inhoudelijke voortgang van de programma's.
- Bijstellen subsidieverstrekingen: de raad heeft hier geen rol in.

Onderbouwing

De raad vervult hierin een aantal rollen. Ten eerste stelt de raad de Algemene Subsidieverordening vast. Het vaststellen van de afzonderlijke subsidieregelingen is gemandateerd aan het college. De raad wordt door het college geïnformeerd over het instellen van de subsidieregelingen. Bij enkele regelingen (zoals het Naoberfonds) wordt de raad ook geïnformeerd over de evaluatie van de toepassing van de regeling. Voor de andere regelingen en subsidieverstrekingen wordt de raad (op verzoek) geïnformeerd. Een kostenoverzicht van de subsidies die rechtstreeks vanuit de begroting zijn verstrekt is opgenomen in de programmabegroting. In dit overzicht van de verstrekte subsidies zijn de subsidies vanuit de verschillende regelingen niet opgenomen. Over de monitoring van bereikte doelen en effecten van subsidieverstrekking wordt de raad niet afzonderlijk geïnformeerd. De raad wordt op programmaniveau (van de begroting) geïnformeerd over de inhoudelijke voortgang op de programma's. Soms is daarin een koppeling met verstrekte subsidies gemaakt. Daarnaast zijn er momenten waarop de raad in aparte bijeenkomsten over thema's wordt geïnformeerd. Deze zijn echter niet specifiek gericht op het verantwoording afleggen over verstrekte subsidies. De raad vervult geen rol bij het bijstellen van individuele subsidieverstrekingen. Het college wordt daarover wel gevraagd een besluit te nemen.

7.2 Leerpunten

In deze paragraaf wordt de volgende vragen beantwoord:

16. *Wat kan de gemeente Berkelland leren van hoe andere gemeenten zorgen dat de door hen versterkte subsidies zoveel mogelijk bijdragen aan de realisatie van de achterliggende beleidsdoelen?*

Bevindingen op hoofdlijnen:

- De gemeente Berkelland kan op drie onderdelen leren van andere gemeenten om het doelbereik als gevolg van subsidiëring te vergroten.
- De gemeente Berkelland kan van andere gemeenten leren om de 'voorkantsturing' te verbeteren. Bijvoorbeeld door subsidies zoveel als mogelijk alleen vanuit subsidieregelingen te verstrekken. Maar ook door in de aanvraagformulieren te benoemen aan welke doelen de aanvraag moet bijdragen. Bij grotere subsidieontvangers kan gewerkt worden met een meer gestuurde 'opdracht', waarin de gemeente een aantal inhoudelijke uitgangspunten en doelen neerlegt.
- De gemeente Berkelland kan in de toekenning van grotere subsidies meer sturen door de specifieke doelen op te nemen waaraan de subsidie moet bijdragen en op welke punten verantwoording moet worden afgelegd. Een voorwaarde hiervoor is dat de gemeente wel een monitoringsinstrumentarium en meetpunten moet hebben.
- De gemeente Berkelland kan van andere gemeenten leren door structureel regelingen en het instrumentarium te evalueren. Bijvoorbeeld door in de ASV en in de regelingen een termijn voor evaluatie op te nemen. Zo kan op een hoger strategisch niveau het effect van de subsidieverstrekking over een meerjarige periode worden bepaald.

Onderbouwing

Gekeken is hoe andere gemeenten het subsidiebeleid als instrument hebben ingericht om de realisatie van beleidsdoelen als gevolg van de inzet van subsidies te vergroten. Daartoe hanteren verschillende gemeenten verschillende aanpakken.

De eerste serie van aanpakken richt zich op 'voorkantsturing'. Dit betekent dat gemeenten een keuze maken om subsidies zo veel als mogelijk alleen vanuit subsidieregelingen te verstrekken. Dit doet de gemeente Berkelland nu niet en daarmee is voorkantsturing voor de gemeente Berkelland een aandachtspunt. Subsidies worden dan alleen vanuit een regeling en niet rechtstreeks vanuit de Algemene Subsidieverordening verstrekt. De reden waarom hiervoor wordt gekozen is de mogelijkheid om beleidsinhoudelijke toetsingscriteria op te nemen in de subsidieregeling. De toetsingscriteria zijn in de subsidieregeling afgeleid van de beleidsdoelen en de in de regeling verwezen beleidsinhoudelijke kaders. Een vervolgstap hierop is dat het aanvraagformulier voor de subsidie ook ingericht is op de beleidsinhoudelijke toetsingscriteria. Daarmee vraagt de gemeente niet aan welke doelen de aangevraagde activiteiten bijdragen, maar worden de doelen waaraan de activiteiten moeten voldoen expliciet genoemd. Daarmee wordt in de aanvraag expliciet gestuurd op de specifieke doelen

die de gemeente wil bereiken. Voor grotere subsidieontvangende organisaties wordt daarbij gewerkt met vormen van beleidsgestuurde contractfinanciering. Hierbij wordt niet met een gespecificeerd aanvraagformulier gewerkt, maar met een opdrachtformulering. Deze vorm van sturing is in het casusonderzoek in Berkelland niet aangetroffen. Uitgangspunt is dat de gemeente, als opdrachtgever/subsidieverstrekker, een opdracht formuleert aan de maatschappelijke organisatie (de opdrachtnemer/subsidieontvanger). De gemeente doet dit op basis van haar beleidsdoelstellingen (wat wil de gemeente dat de organisatie uitvoert).

Een tweede serie van aanpakken richt zich op de 'toekenning van subsidies'. Hier zien we in Berkelland ook voorbeelden van. Een positief voorbeeld hiervan in Berkelland is het Naoberfonds waar inwoners of organisaties na hun aanvraag deze moeten presenteren aan een commissie. De commissie geeft vervolgens een advies aan de gemeentemedewerkers voor toekenning. Vervolgens neemt de gemeente hierop een besluit tot toekenning en maakt daarop de beschikking. In de toekenning (na de aanvraag) wordt genoemd aan welke beleidsdoelen de toegekende activiteiten moeten bijdragen en op welke manier daarover verantwoord moet worden. Dit geldt met name voor de grote subsidieverstrekingen. Voor kleinere subsidieverstrekingen (o.a. waarderingssubsidies) geldt dat een adequate voorkantsturing, en dus het benoemen van beleidsdoelen bij de toegekende activiteiten, een gedetailleerde verantwoording grotendeels overbodig kan maken. Als de activiteit is uitgevoerd, dan mag worden aangenomen dat het beoogde doel is bereikt. De subsidieontvanger hoeft dan niet te verantwoorden over de mate waarin doelen zijn behaald. Bij grotere subsidieontvangende organisaties geldt dat zij over het doelbereik beter kunnen rapporteren. Bij beleidsgestuurde contractfinanciering geldt dat vanuit een gedeelde visie tussen deze de gemeente en de subsidieontvanger en met respect voor hun verschillende verantwoordelijkheden er een interactief proces tot stand komt waarin de stappen worden gezet om te komen tot een afgestemde beleidscyclus. In deze cyclus toont de organisatie aan welke resultaten er zijn bereikt. Een voorwaarde daarbij is dat de gemeente als opdrachtgever ook scherp heeft op welke meetpunten en effecten zij wil sturen en of hiervoor ook de gewenste informatie beschikbaar is. Het beschikken over een instrument om de gerealiseerde effecten en doelbereik te kunnen monitoren is daarbij noodzakelijk. Zo hanteren sommige gemeenten een monitor op specifieke beleidsterreinen en leggen ze de koppeling tussen wat daarin gemeten wordt en de subsidieverstreking. Bijvoorbeeld door de subsidieontvangende organisatie te vragen welke output en soms welke outcome zij hebben gerealiseerd op deze meetpunten. Dergelijke meetpunten en meetinstrumenten zijn bij de grotere subsidieontvangende organisaties in het casusonderzoek niet aangetroffen.

Een derde serie van aanpakken richt zich op 'structurele evaluatie van de subsidieverstreking'. De Algemene Wet Bestuursrecht schrijft een dergelijke evaluatie ook voor. Gemeenten nemen bijvoorbeeld in de ASV en in de regelingen een termijn op waarop de regeling wordt geëvalueerd. Niet alleen op uitvoeringsniveau, maar ook op doelbereik. Meerdere (voornamelijk grotere) gemeenten evalueren periodiek de subsidieregelingen. Daarbij evalueren ze de regelingen ook op het doelbereik. Dergelijke structurele evaluaties zijn in Berkelland, uitzonderingen daargelaten, niet aangetroffen.

7.3 Toetsing normenkader

Voor de toetsing aan de norm werken we met de volgende termen in volgorde van niet voldoen tot voldoen:

- Voldoet niet: dit betekent dat op geen enkele wijze (0%) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet beperkt: dit betekent dat voor een klein deel ($\leq 50\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet merendeels: dit betekent dat voor een groter deel ($>50\%$, $<75\%$) wel dan niet wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet grotendeels: dit betekent dat voor een zeer groot gedeelte ($>75\%$) wordt voldaan aan de norm.
- Voldoet: dit betekent dat volledig (100%) wordt voldaan aan de norm.

Norm	Toetsing
De wensen van de gemeenteraad bij het opstellen van het subsidiebeleid zijn geïnventariseerd en afgewogen bij het opstellen van het beleid.	Voldoet merendeels. De raad stelt de Algemene Subsidieverordening vast. Het vaststellen van subsidieregelingen is gemandateerd aan het college, de raad wordt echter wel geïnformeerd als een nieuwe regeling wordt voorgesteld en vastgesteld. De raad geeft de wens aan om op een meer strategisch niveau te willen kunnen bepalen of de subsidies (nog) bijdragen aan de doelen van de gemeente. Aan deze wens wordt nu nog geen invulling gegeven.

De raad stelt inhoudelijk, financieel en procedurele kaders voor de subsidieverstrekking.	Voldoet merendeels. De raad stelt de beleidsinhoudelijke kaders vast. De financiële kaders worden vastgesteld in de programmabegroting. De raad stelt ook de Algemene Subsidieverordening vast en daarmee ook de procedurele kaders. Echter de raad stuurt weinig op de verbinding en samenhang tussen inhoudelijke, financiële en procedurele kaders.
De raad geeft opdracht om het subsidiebeleid en regelingen met regelmaat te evalueren.	Voldoet beperkt. De raad heeft geen opdracht gegeven om het subsidiebeleid en alle subsidieregelingen met regelmaat te evalueren. De raad heeft wel gevraagd om een evaluatie van de subsidieregeling Naoborfonds en energie en duurzaamheid.
Onderzoek is indien van toepassing uitgevoerd naar de mate waarin de effecten meerjarig/ structureel zijn. Hierover wordt gerapporteerd in de verantwoording.	Voldoet beperkt. Op enkele regelingen (o.a. Naoborfonds en energie en duurzaamheid?) na, krijgt de raad geen rapportages over de mate waarin effecten van de subsidieverstrekking meerjarig en structureel zijn.
De gemeenteraad wordt periodiek op de hoogte gebracht van doelrealisatie en de bijdrage van gesubsidieerde instellingen.	Voldoet beperkt. De raad wordt in algemene zin over de voortgang van de programma's in de programmabegroting geïnformeerd en themagewijs in specifieke bijeenkomsten. Een expliciete koppeling tussen de doelrealisatie en de bijdrage van gesubsidieerde instellingen wordt niet gemaakt.
De informatie aan de raad is relevant (bevat geen overbodige informatie).	Voldoet beperkt. De raad krijgt in de programmabegroting een overzicht van de subsidies die rechtstreeks vanuit de begroting worden bekostigd. In dit overzicht zijn niet de subsidies verstrekt vanuit de regelingen opgenomen. De raad heeft de wens om over het doelbereik als gevolg van de inzet van subsidies te worden geïnformeerd.
De informatie aan de raad is toegankelijk en begrijpelijk.	Voldoet merendeels. De raad vindt de informatie die wordt verstrekt begrijpelijk en toegankelijk. Echter de informatie is niet afdoende om te kunnen sturen op doelbereik.
De raad stuurt op basis van de ontvangen informatie om het doelbereik van het subsidie instrument te vergroten.	Voldoet beperkt. De raad kan op basis van de ontvangen informatie beperkt sturen op het vergroten van het doelbereik van het subsidie instrument. De informatie die de raad krijgt over de subsidieverstrekking biedt weinig tot geen inzicht in het doelbereik.

Bijlage 1: Respondenten

Met de gemeente zijn 8 (groeps)interviews gehouden met 21 personen. Daarnaast heeft een sessie met de raad plaats gevonden waaraan 10 (steun)raadsleden hebben deelgenomen.

Met subsidieontvangers zijn 8 interviews gehouden. Dit was een selectie van de onderzochte casussen tijdens het casusonderzoek.

Geraadpleegde respondenten	Organisatie
Wethouders Sociale Basis, Sociaal Domein, Financiën, Duurzaamheid en Energie	Gemeente Berkelland
Ambtelijk medewerkers Sociale Basis	Gemeente Berkelland
Ambtelijk medewerkers Ondersteuning en uitvoering	Gemeente Berkelland
Ambtelijk medewerkers Duurzaamheid en Energie	Gemeente Berkelland
Ambtelijk medewerkers Sociaal Domein	Gemeente Berkelland
Ambtelijk medewerkers Vitaal Platteland	Gemeente Berkelland
Ambtelijk medewerkers Noaberfonds	Gemeente Berkelland
Ambtelijk medewerkers uitvoering	Gemeente Berkelland
Ambtelijk medewerker programmamanagement	Gemeente Berkelland
Aanvragers subsidie (8)	Diverse organisaties

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording:

Geraadpleegde documenten
EUP 2015-2018 Berkelland Energieneutraal 2030
EUP 2015-2018 Berkelland Energieneutraal 2030
EUP2 2019-05-21
Auditrapport bevindingen beschikkingen Achterhoek Bespaart
Evaluatie Berkelland bespaart tot en met 2022
Achterhoek bespaart 2016-2018
Achterhoek bespaart 2020
Subsidieverordening Achterhoek bespaart 2010
Subsidieverordening Achterhoek bespaart 2011
Subsidieverordening Achterhoek bespaart 2013-2014
Subsidieverordening Achterhoek bespaart 2016-2018
Subsidieverordening Achterhoek bespaart 2018-2019
Subsidieverordening Achterhoek bespaart 2020-2022
Subsidieverordening Achterhoek bespaart 2023-2026
Overzicht begrotingspostsubsidies 2022
Overzicht subsidies met ondergrens 100-500-1000 evenementen en kleinschalige activiteiten
Overzicht subsidies met ondergrens 100-5000-1000 sport
Overzicht subsidies met ondergrens 100-500-1000 kunst- cultuur sport en welzijn
Overzicht subsidies met ondergrens 100-500-1000 structurele grote subsidie
Besluitenlijst collegevergadering 16.11.2021
Evaluatie Berkellands Naoverfonds periode 2019-2021
Raadsbrief Evaluatie Berkellands Naoverfonds periode 2019-2021
Coalitieakkoord 'Gewoon doen' subsidie cultureel erfgoed
Subsidieregeling Transformatiefonds Cultuur en Erfgoed 2022
PPN 2024 Monumentensubsidie
Programmabegroting 2022
Startnotitie Sport- en Beweegvisie Berkelland
Subsidieregeling Naoverfonds
Visie kijken op cultuur en erfgoed 2030
Uitvoeringsprogramma verder met cultuur en erfgoed 2022-2026
Algemene subsidieverordening 2018
Voorstel besluit Algemene subsidieverordening 2022
Gevelfonds centrumgebied Borculo
Gevelfonds Ouderstraat Neede
Gevelfonds winkelcentrumgebied Eibergen
Programmabegroting 2023
Schema subsidiebeschikking
Regeling Adviescommissie Naoverfonds Berkelland 2019
Subsidieregeling Berkellands Naoverfonds 2021
Subsidieregeling Berkellands Naoverfonds 2019
Subsidieregeling Breedband Buitengebied Berkelland 2016-2020
Subsidieregeling Corona-toegangsbewijzen definitief
Subsidieregeling evenementen en kleinschalige activiteiten Berkelland 2022
Subsidieregeling gevelfonds centrumgebied Borculo
Subsidieregeling gevelfonds Ouderstraat Neede
Subsidieregeling gevelfonds winkelgebied Eibergen
Subsidieregeling investeringssubsidie speeltuinvereniging Berkelland 2015

Subsidieregeling kleinschalige activiteiten en evenementen 2019
Subsidieregeling Transformatiefonds Cultuur en Erfgoed 2022
Subsidieregeling kunst, cultuur, sport en welzijn 2020
Subsidieregeling kunst, cultuur, sport en welzijn 2023
Subsidieregeling maatschappelijke initiatieven voor energiebesparing en/of duurzame energieopwekking Berkelland
Subsidieregeling Ondernemersfonds Berkelland 2018
Subsidieregeling sloop overtollige bebouwing buitengebied gemeente Berkelland
Subsidieregeling Transformatiefonds Sport 2021
Wijzigingen subsidieregeling evenementen en kleinschalige activiteiten Berkelland 2019

Bijlage 3: Samenvatting casusonderzoek

Analyse casusonderzoek: Uitgevoerd volgens veronderstelling in Big 8 per Regeling							
	De gemeente bij de aanvraag al kan sturen op eisen en criteria, bijvoorbeeld door in het aanvraagformulier vragen op te nemen over hoe de activiteit gaat bijdragen aan een bepaald doel (1)	De beoordeling van de subsidieaanvragen (al dan niet met de hulp van een externe beoordelingscommissie) verloopt volgens de processtappen van de regeling en de ASV (2)	Het beschikken plaatsvindt op basis van de criteria uit de regeling en in de beschikking wordt benoemd vanuit welk beleidsplan en -doel de subsidie wordt toegekend (3)	De verantwoording zicht biedt op de uitvoering van de activiteiten, het doelbereik en de besteding van de middelen (4)	Om vervolgens vast stellen op het niveau van het beleidsthema en regeling of de doelen met het subsidie instrument worden bereikt (5)	Beleidsdoelen worden opgesteld (6)	Bij een keuze voor subsidie als beleidsinstrument deze worden vertaald in een regeling met criteria die ervoor zorgen dat de subsidie bijdraagt aan de doelen (7)
Kunst, cultuur, sport & welzijn							
Evenementen en kleinschalige activiteiten							
Monumenten							
Berkelland Naoverfonds							
(Financiële) ondersteuning bij asbestsanering							
Gevelfonds							
Structurele subsidies							

Incidentele subsidies							
------------------------------	--	--	--	--	--	--	--

Groen = verloopt volgens veronderstellingen in big 8, Oranje = verloopt deels wel en deels niet volgens veronderstelling big 8, Rood = verloopt niet of beperkt volgens veronderstelling big 8

Analyse casusonderzoek							
	De gemeente bij de aanvraag al kan sturen op eisen en criteria, bijvoorbeeld door in het aanvraagformulier vragen op te nemen over hoe de activiteit gaat bijdragen aan een bepaald doel (1)	De beoordeling van de subsidieaanvragen (al dan niet met de hulp van een externe beoordelingscommissie) verloopt volgens de processtappen van de regeling en de ASV (2)	Het beschikken plaatsvindt op basis van de criteria uit de regeling en in de beschikking wordt benoemd vanuit welk beleidsplan en -doel de subsidie wordt toegekend (3)	De verantwoording zicht biedt op de uitvoering van de activiteiten, het doelbereik en de besteding van de middelen (4)	Om vervolgens vast stellen op het niveau van het beleidsthema en regeling of de doelen met het subsidie instrument worden bereikt (5)	Beleidsdoelen worden opgesteld (6)	Bij een keuze voor subsidie als beleidsinstrument deze worden vertaald in een regeling met criteria die ervoor zorgen dat de subsidie bijdraagt aan de doelen (7)
Kunst, cultuur, sport & welzijn	Aanvraag geeft beperkte info over de activiteit, en niet aan welk doel het moet bijdragen.	Verloopt volgens de processtappen van de regeling en de ASV	Er wordt niet aangegeven dat het bij bepaalde beleidsdoelen aansluit. Slechts algemeen aangegeven: "De activiteiten, zoals omschreven in uw aanvraag passen binnen het beleid van de gemeente Berkelland."	Verantwoording van kleine aanvragen vindt niet plaats. Voor de grote aanvragen is geen verantwoording aangetroffen	Kan niet worden vastgesteld omdat geen verantwoordingen zijn aangetroffen in de documenten	Beleidsdoelen zijn niet duidelijk voorhanden.	Er is een subsidieregeling maar de doelen worden niet aangegeven.
Evenementen en kleinschalige activiteiten	Alleen omschrijving van de activiteit, maar niet aan welk doel het moet bijdragen.	Verloopt volgens de stappen van de regeling	Verwezen wordt in de beschikking naar inhoudelijke artikelen van de regeling, maar niet naar	Verantwoording vindt niet plaats, toekenning is gelijk vaststelling, is conform regeling.	Door ontbreken expliciete verbinding met beleidskaders, niet goed te bepalen. Geen geaggregeerd beeld	Beleidsdoelen zijn aanwezig, maar niet inzichtelijk welke	Er is een regeling met inhoudelijke criteria en beschrijving van subsidiabele activiteiten met bedragen en waar ze

			beleidsdoelen of beleidskaders	De aanvraag biedt wel zicht op uitvoering van activiteiten en inzet middelen.	wat de regeling opbrengt.	beleidskaders gediend worden met de regeling.	aan moeten bijdragen: sociale samenhang en leefbaarheid, veiligheid en toerisme
Monumenten	Op de website van de gemeente wordt aangegeven dat een aanvraag moet voldoen aan de regels beschreven in de verordening Cultureel Erfgoed Berkelland 2020 en het Uitvoeringskader Monumenten. Verondersteld wordt dat de gemeente hiermee kan sturen op de doeltreffendheid van een aanvraag.	In de regeling wordt aangegeven dat dit gebeurt op basis van artikel 2.1 en 2.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de artikelen 10 tot en met 14 van de Erfgoedverordening Berkelland 2012 en artikel 4a van het Besluit omgevingsrecht (Bor)	In de regeling zijn concreet de criteria beschreven op basis waarop de beschikking wordt verleend. Doelen worden beschreven in de verordening cultureel erfgoed.	In de regeling wordt benoemd in artikel 8.3 het volgende: <i>“Degene aan wie het subsidie is toegekend dient een door het college aangewezen onafhankelijke deskundige of deskundige instantie desgewenst de gelegenheid te geven de wijze waarop de werkzaamheden worden of zijn uitgevoerd te controleren.”</i>	Als er door een onafhankelijke deskundige of deskundige instantie is aangegeven of de werkzaamheden zijn uitgevoerd kan worden aangenomen dat de doelen zijn bereikt.	In de regeling wordt duidelijk het algemene doel van de regeling beschreven. Concrete beleidsdoelen worden niet beschreven in de regeling maar bevinden zich in de verordening cultureel erfgoed	Een regeling is opgesteld alleen concrete beleidsdoelen staan hier niet specifiek in beschreven. Wel worden de beleidsdoelen in de verordening cultureel erfgoed beschreven.
Berkelland Naoberfonds	Er zijn duidelijke eisen opgesteld waar de aanvraag aan moet voldoen. Op basis van deze eisen kan de gemeente sturing geven aan de aanvraag.	Verloopt volgens de processtappen van de regeling en de ASV	In de regeling is helder beschreven op basis waarvan de beschikking plaatsvindt. Hierbij wordt niet specifiek benoemd vanuit welk beleidsplan en	In de regeling staat beschreven dat minimaal een financiële verantwoording binnen 8 weken moet plaatsvinden.	In de regeling wordt geen kader gegeven om te bepalen of de doelen bereikt zijn.	In de regeling zijn geen concrete doelen beschreven. Wel wordt verwezen naar de doelen	Een regeling is opgesteld alleen de doelen staan hier niet specifiek in beschreven.

			doel de subsidie wordt toegekend.	In de praktijk worden voornamelijk krantenartikelen aangeleverd.		die de gemeente heeft opgesteld.	
(Financiële) ondersteuning bij asbestsanering	Op de website van de gemeente is een stappenplan te vinden om als particulier asbest te verwijderen. Verder wordt verwezen naar de Subsidieregeling sanering asbestdaken gemeente Berckelland 2023-2026 en de subsidie voor de sloop van bebouwing in het buitengebied. In de regeling wordt beknopt beschreven wie voor de subsidie in aanmerking komen en waar het voor bedoeld is. Vorm van sturing is in de regelingen niet terug te vinden.	Verloopt op basis van de ASV.	In de regeling zijn criteria opgesteld waar een aanvraag aan dient te voldoen.	De aanvraag kan alleen gedaan worden als de asbest al is gesaneerd. Daarvoor dienen bewijsstukken te worden aangeleverd.	Doelbereik is vastgelegd in de regeling en achterliggend beleid	In de regeling wordt het algemene doel dat de gemeente wil bereiken met de regeling benoemd.	Een regeling is opgesteld alleen de doelen staan hier niet specifiek in beschreven.
Gevefonds	Er zijn duidelijke criteria opgesteld waar de aanvraag aan moet voldoen. Op basis van deze criteria kan de gemeente sturing geven aan de aanvraag.	De aanvraag wordt goedgekeurd op basis van het boekje bouwstenen voor het centrumgebied van Borculo. Het verloopt niet via de ASV.	In de regeling is helder beschreven op basis waarvan de beschikking plaatsvindt. Hier wordt niet specifiek benoemd vanuit welk beleidsplan en doel de subsidie wordt toegekend.	In de regeling staat niets beschreven over de verantwoording.	In de regeling wordt geen kader gegeven om te bepalen of de doelen bereikt zijn.	In de regeling worden geen doelen beschreven.	Criteria waaraan de aanvraag moet voldoen staan helder beschreven in de regeling. Op welke doelen deze aansluiten staat niet beschreven.
Structurele subsidies	Geen door de gemeente vooraf gestructureerde aanvragen aangetroffen. Aanvragen variëren sterk in omvang en toelichting.	Stappen zijn herkenbaar, maar dossiers niet altijd compleet of kloppend. Bijvoorbeeld verantwoording over een	Wisselend beeld: bij drie aanvragen geen koppeling met beleidsdoelen in beschikking en aanvraag met beleidsdoelen, bij	Veel verantwoording ontbreekt in dossiers. Wel jaarrekeningen en	Niet vast te stellen op basis van de beschikbare informatie uit de dossiers.	Beleidsdoelen zijn aanwezig.	Worden niet vanuit een regeling maar vanuit de ASV gesubsidieerd. Dus geen specifieke criteria in een regeling. Bij één

	Op de website van de gemeente wordt niet verwezen naar bepaalde regelingen.	ander jaar dan waarvoor is aangevraagd.	twee wel, waarvan één met prestatieafspraken en bij een deels.	jaarverslagen aangetroffen, maar hebben niet betrekking op het relevante jaar.			aanvraag wel prestatieafspraken opgenomen.
Incidentele subsidies	In de aanvragen zijn geen doelen aangetroffen Op de website van de gemeente wordt niet verwezen naar bepaalde regelingen.	Stappen zijn herkenbaar volgens de ASV	In een aantal gevallen beleidsdoelen helder omschreven.	Geen verantwoording aangetroffen	Niet vast te stellen op basis van de beschikbare informatie	In een aantal gevallen zijn de beleidsdoelen beschreven	Wordt niet vanuit regeling maar vanuit ASV gesubsidieerd. Bij twee aanvragen wel prestatieafspraken opgenomen.

Bijlage 4 Overzicht kaders subsidies/regelingen Berkelland

Overzicht kaders subsidies/regelingen Berkelland				
	Regeling sluit aan op ASV.	Regeling bevat beleidsdoelen en toetsingscriteria.	Eenduidig overzicht van verleende subsidies.	In de subsidieregeling zijn beleidsdoelen geoperationaliseerd in subdoelen, indicatoren en beoogde effecten.
Kunst, cultuur, sport & welzijn*)	In de regeling wordt aangegeven dat bij het opstellen gelet is op de ASV 2022.	Het beleidsdoel is als volgt geformuleerd: 1. Te stimuleren dat inwoners van de gemeente Berkelland zich in verenigingsverband binnen muziek-, zang-, volksdans-, toneel- en andere verenigingen kunnen ontwikkelen op het terrein van de amateurkunstbeoefening. 2. Dat daarmee tevens sociale cohesie in de gemeente Berkelland bevorderd wordt. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt. De gemeente Berkelland valt terug op Excel sheets van ambtenaren, verantwoordingsrapportages en financiële verslaglegging.	Het beleidsdoel is niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De doelgroep is als volgt geformuleerd: 1. Dat deze zich met name richt op de jeugd van 4-14 jaar. Dat deze ook voor andere leeftijdsgroepen toegankelijk zijn en een aanbod hebben.
Evenementen en kleinschalige activiteiten	In de regeling wordt aangegeven dat de regeling is opgesteld gelet op artikel 3; tweede lid van de ASV 2022 van de gemeente Berkelland.	Het beleidsdoel is als volgt geformuleerd: 1. Het gewenst is dat er opmerkelijke gebeurtenissen worden georganiseerd gericht op vermaak voor een algemeen publiek op het gebied van kunst, cultuur of erfgoed. 2. Hiermee het toerisme wordt gestimuleerd. 3. Meer sociale samenhang bijdraagt aan een betere leefbaarheid en sociale veiligheid in wijken, buurtschappen en kernen.	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt. In een Excelbestand zijn subsidies met ondergrens € 1000,- bijgehouden. Registratie van kleinere subsidies is hierin niet terug te vinden.	Het beleidsdoel is niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De beschrijving van de doelgroep ontbreekt.

		Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.		
Berkelland Naoberfonds	In de regeling wordt aangegeven dat de regeling is opgesteld gelet op artikel 3 van de ASV 2022 van de gemeente Berkelland.	Het beleidsdoel is als volgt geformuleerd: 1. Wij inwoners van Berkelland willen stimuleren om initiatieven te creëren en uit te voeren. 2. Het van belang is dat inwoners en/of organisaties de gelegenheid krijgen om met (zichtbare) initiatieven te komen om de Berkellands samenleving te verbeteren en versterken. 3. Het van belang is om een laagdrempelige opzet te hebben. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt. Met behulp van Excellijsten houdt de gemeente bij welke subsidieaanvragen beschikt zijn.	Het beleidsdoel is niet in subdoelen en indicatoren geoperationaliseerd. De doelgroep wordt niet beschreven.
Monumenten	In de regeling wordt niet naar de AVS van de gemeente Berkelland verwezen. Wel naar de Gemeentewet en de Monumentenwet	Het beleidsdoel van de regeling is als volgt geformuleerd: 1. De landschapsregeling is bedoeld voor de aanleg van nieuwe en herstel van bestaande landschapselementen en cultuurhistorische landschapselementen. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.	Door middel van een Excel sheet wordt het overzicht over de uitgaven gewaarborgd.	Het beleidsdoel is niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De doelgroep wordt beschreven door: Aan de eigenaar en zakelijk gerechtigde van een gebouwd monument
Transformatiefonds Cultuur & Erfgoed	In de regeling wordt aangegeven dat de regeling is opgesteld gelet op artikel 3 van de ASV 2022 van de gemeente Berkelland.	Het beleidsdoel is als volgt geformuleerd. 1. Het gewenst is dat de vitaliteit en toekomstbestendigheid van cultuur- en erfgoedorganisaties en -verenigingen in Berkelland wordt gestimuleerd. 2. Het tevens gewenst is dat deze cultuur- en erfgoedorganisaties en -verenigingen activiteiten kunnen blijven uitvoeren die bijdragen aan een	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt.	Het beleidsdoel is niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De doelgroep wordt als volgt beschreven: Subsidie wordt alleen verstrekt aan cultuur- en erfgoedorganisaties of -verenigingen die: 1. Statutair gevestigd zijn in de gemeente Berkelland en daar (grotendeels) actief zijn.

		vitale Berkellandse samenleving en de fysieke en/of mentale gezondheid van haar inwoners. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.		2. Daadwerkelijk bestaande activiteiten organiseren en/of aan inwoners aanbieden op het gebied van cultuur, erfgoed, muziek en/of kunst. 3. Minimaal 2 (boek)jaren bestaan en minimaal 20 leden, vrijwilligers en/of medewerkers groot zijn. Belangen behartigen van overige cultuur- en erfgoedaanbieders en -makers, zoals monumenteigenaren, collectiebeheerders, kunstenaars, muzikanten, artiesten, ter nadere beoordeling door het college.
(Financiële) ondersteuning bij asbest	In de regeling wordt aangegeven dat de regeling is opgesteld gelet op artikel 3 van de ASV 2022 van de gemeente Berkelland.	Het beleidsdoel is als volgt geformuleerd: 1. Overwegende dat het van belang is dat de sanering van asbestdaken wordt gestimuleerd vanwege de volksgezondheid en het tegengaan van ondermijning. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt. De gemeente valt terug op Excel sheets van ambtenaren, verantwoordingsrapportages en financiële verslaglegging.	Het beleidsdoel is geformuleerd in het volgende subdoel: 1. Deze regeling heeft tot doel het stimuleren van de verwijdering van asbestdaken binnen de gemeente Berkelland. Het is niet geoperationaliseerd in indicatoren. De doelgroep is niet beschreven.
Gevelfonds centrum Eibergen, centrum Oudestraat Neede, centrum Borculo	In de regeling wordt aangegeven dat de regeling is opgesteld gelet op artikel 3 van de ASV 2018 van de gemeente Berkelland.	Het beleidsdoel van de regeling is als volgt geformuleerd: 1. Overwegende dat het van belang is dat het voor de leefbaarheid en de aantrekkelijkheid in het winkelcentrum van Eibergen wenselijk is om gevels een betere uitstraling te geven. Door het geven van een financiële bijdrage/eenmalige subsidie worden eigenaren van panden in het winkelcentrumgebied van Eibergen gestimuleerd hun gevel een betere uitstraling te geven	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt. De gemeente valt terug op Excel sheets van ambtenaren, verantwoordingsrapportages en financiële verslaglegging.	Het beleidsdoel is niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De doelgroep is als volgt beschreven: Subsidie wordt uitsluitend verstrekt aan eigenaren van panden gelegen in het op de kaart aangegeven gebied (zie bijlage 1 winkelcentrumgebied).

		Toetsingscriteria zijn als volgt geformuleerd: 1. Een zichtbaar positief effect van de esthetische kwaliteit is vereist, waaronder een visuele verbinding tussen de winkelpui en de bovenverdieping(en). 2. Storende, niet waardevolle luifels moeten verwijderd worden. 3. Historische, waardevolle details op de gevel moeten hersteld/gereconstrueerd worden 4. Reclameverbetering 5. Kleurverbetering (in relatie tot de oorspronkelijke architectuur c.q. bouwstijl van het pand) 6. Pui verbetering (hogere architectonische kwaliteit in relatie tot het gehele gevel- en straatbeeld) Aanvragen moeten voldoen aan de criteria van het boekje 'bouwstenen voor het winkelcentrumgebied van Eibergen'		
Energiebesparing	In de regeling wordt niet specifiek aangegeven dat bij het opstellen gelet is op de ASV 2022. Wel wordt meerdere keren naar de	Het beleidsdoel is als volgt geformuleerd: 1. Subsidie kan worden verstrekt voor een maatschappelijk initiatief dat bijdraagt aan energiebesparing en/of duurzame energieopwekking in Berkelland. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt. De gemeente valt terug op Excel sheets van ambtenaren, jaaroverzichten, uitvoeringsprogramma's en het Energieloket.	Het beleidsdoel is niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De beschrijving van de doelgroep ontbreekt.

	ASV 2022 verwezen.			
Berkelland bespaart	In de regeling wordt aangegeven dat de regeling is opgesteld gelet op artikel 3 van de ASV 2022 van de gemeente Berkelland.	Het beleidsdoel is als volgt geformuleerd: 1. Het gewenst is om energie(besparende) maatregelen (dakisolatie, vloerisolatie, gevel- en spouwmuurisolatie en HR++(+) glas, duurzame of energiezuinige warmte-installatie voor warm tapwater en/of het verwarmen van een ruimte, maatregelen die het energieverbruik verlagen van de warmte-installatie voor warm tapwater en/of het verwarmen van een ruimte en duurzame elektriciteitsopwekking en – opslag)) in bestaande particuliere woningen te stimuleren, omdat deze maatregelen bijdragen aan de landelijke doelstelling van 55% CO2 reductie in 2030. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.	Door middel van een Excel sheet wordt het overzicht over de uitgaven gewaarborgd.	Het beleidsdoel is niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De doelgroep is als volgt beschreven: 1. De energie(besparende) maatregelen zijn een verbetering van een eigen woning die door de aanvrager wordt bewoond. 2. Er moet minimaal 1 energie(besparende) maatregel worden uitgevoerd uit de in artikel 2 opgenomen lijst. 3. Per huishouden kan maximaal € 500,- subsidie uitgekeerd worden in het kader van deze regeling. 4. De woning bevindt zich in de gemeente Berkelland. 5. De woning wordt door de eigenaar of bloedverwanten in de eerste lijn bewoond. 6. De woning heeft een woonbestemming. De maatregelen moeten binnen een jaar na de subsidiebeschikking worden uitgevoerd.
Landschap	In de regeling wordt niet naar de AVS van de gemeente Berkelland verwezen	Het beleidsdoel van de regeling is als volgt geformuleerd: 1. De landschapsregeling is bedoeld voor de aanleg van nieuwe en herstel van bestaande landschapselementen en cultuurhistorische landschapselementen. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt.	Het beleidsdoel wordt niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren zijn niet geoperationaliseerd. De doelgroep wordt als volgt beschreven: Doelgroepen zijn: agrariërs, burgers & buitenlui, maar ook collectieven als Agrarische natuurverenigingen, Vogelwerkgroep Berkelland, IVN, enzovoort.

Tijdelijke Subsidieregeling Energiezuinig Witgoed Berkelland	In de regeling wordt aangegeven dat gelet is op artikel van de AVS Berkelland 2022.	Het beleidsdoel van de regeling is als volgt geformuleerd: 1. De gemeente Berkelland zet zich in om energiearmoede tegen te gaan. Deze tijdelijke subsidie vloeit voort uit van het plan ‘Aanpak Energiearmoede’ vastgesteld door het college op 21 februari 2023. Deze tijdelijke subsidie heeft tot doel om een gedeelte van de ontvangen middelen voor Aanpak Energiearmoede in te zetten voor een witgoedregeling voor de huishoudens die met energiearmoede te maken hebben. Toetsingscriteria zijn niet aangetroffen.	Een volgbare en toetsbare stroom van documentatie ontbreekt.	Het beleidsdoel is niet geoperationaliseerd in subdoelen en indicatoren. De doelgroep is als volgt beschreven: 1. Deze subsidieregeling is van toepassing op huishoudens in de gemeente Berkelland die succesvol het traject ‘‘Bespaarhulp aan Huis’’ hebben doorlopen of voor huishoudens die deelnemen in een traject van Hulp bij Geldzaken. Deze huishoudens komen in aanmerking voor de vervanging van het witgoedapparaat dat het meest energie verbruikt. Het betreft de verstrekking van een koelkast (met of zonder een diepvriesvak), een diepvries of wasmachine. Er wordt slechts subsidie verstrekt voor één apparaat.
<i>*De regeling Kunst, Cultuur, Sport & Welzijn is een gecombineerde regeling</i> <i>**De regeling advieskosten omgevingsvergunningen evenementen is komen te vervallen.</i> <i>*** Voor de volgende regelingen zijn geen documenten aangetroffen om ze te beoordelen in de bovenstaande tabel. Deze regelingen maken wel onderdeel uit van het aanbod van de gemeente Berkelland: SVn-leningen gericht op verschillende doelgroepen; Subsidie die afsluitkosten dekt voor zakelijke SVn leningen; Vanuit landelijk regelingen nog een aantal subsidieregelingen aanstaande (Nationale aanpak Isolatie); Subsidie verduurzaming Energiearmoede); Subsidie verduurzaming Energiearmoede)</i>				

Bijlage 5: Subsidies vermeld in financieel overzicht in programmabegroting 2022

Financieel overzicht subsidies			
Fijn leven			
Omschrijving doel	Omschrijving activiteit	Ontvanger	Bedrag €
Aanleg en onderhoud infrastructuur	Bijdrage commissie BTB	Stg. Gehandicapten Platform Berkelland	250
Vitaal platteland			
Omschrijving	Omschrijving	Ontvanger	Bedrag €
Wijkcentra en dorpshuizen, subsidies	Subsidie maatwerk dorpshuizen	Stichting Kulturhus 't Stieltjen	13.000
	Subsidie maatwerk dorpshuizen	Dorpshuis De Zonnekamp	16.750
	Subsidie maatwerk dorpshuizen	Stichting Dorpsshoes Gelster	2.500
	Subsidie maatwerk dorpshuizen	Stichting Kulturhus Beltrum	4.000
	Subsidie maatwerk dorpshuizen	Stichting 't Haarshoes Noordijk	6.500
	Subsidie maatwerk dorpshuizen	Stichting Dorpsaccommodatie Rietmolen	18.000
Zorg voor wie dat nodig heeft			
Omschrijving	Omschrijving	Ontvanger	Bedrag €
WMO, vrijwilligerswerk en mantelzorg	Buurtbemiddeling	Buurtplein BV	15.675
	Maatjesproject	Humanitas Tandem	32.646
	Bijdrage huishoudelijke hulp 2018 WMO	Hospice de Lelie	1.696
	Ruimte voor anders zijn	Stichting de Kim	7.184
	Subsidie meldpunt Beltrum 2018	Stichting Meldpunt Beltrum	373
	Vriendendienst op stap	Stadskamer (voorheen Ggnet)	12.200
	Sociaal Raadsliedenwerk	Sensire	29.715
	Netwerk Dementie	Sensire	4.000
Bureau Halt	Bureau Halt	Bureau Halt Gelderland	20.900
Algemeen maatschappelijk werk, subsidieverordening	Subsidie RAB 2021	Algemene Belangen Vereniging Beng	1.981
	Subsidie slachtofferhulp 2021	Stichting Slachtofferhulp Nederland	13.082

Jeugd-en jongerenwerk, preventief jeugd-beleid	Trajectbegeleiding	Graafschapscollege	20.661
	BOR (Begeleide Omgangs Regeling)	Humanitas District Oost	8.172
	Integrale voorlichting zwangeren	VSV Oost	3.208
	Infant Mental Health/Kopp en brussen	Ggnet Preventie	15.000
	Trajectbegeleiding	Zone college Borculo	4.551
Jeugdgezondh.zorg 0-4 jr + preventie jeugd + gezin		Yunio	607.304
	Yunio Homestart	Yunio	33.600
	Rijksvaccinatieprogramma Yunio	Yunio	42.425
	Coördinatie Integrale vroeghulp	Mee	4.126
	Adolescenten GGD	GGD	14.854
Bijdrage Veilig Thuis Noord Oost Gelderland	Bijdrage VTNOG	Stichting Veilig Thuis Noord Oost Gelderland	305.499

Werken en ondernemen in een sterke regio			
Omschrijving	Omschrijving	Ontvanger	Bedrag €
Handel en ambacht	Inkomensoverdrachten aan /overheid (niet - Rijk) ASV Begroting	Stichting Bevordering Techniekonderwijs	7.500
Openluchtrecreatie	Inkomensoverdrachten aan overheid (niet-Rijk)	Stichting Achterhoek Toerisme	53.000
Bijzondere bijstand Fijnder	Bijdrage voedselbank	Voedselbank Oost Achterhoek	7.965
	Bijdrage formulierenbrigade	Humanitas District Oost	1.000
	Bijdrage financiële thuisadministratie	Humanitas District Oost	4.170
	Bijdrage financiële thuisadministratie	Schuld Op Maat	9.143

Sport is meer!			
Omschrijving	Omschrijving	Ontvanger	Bedrag €
Combinatiefuncties(K)	Combinatiefunctionaris brede sport impuls	Beweeg Wijs Detachering B.V.	122.273
	Combinatiefunctionaris brede sport impuls	Stichting Sport Federatie Berkelland	173.221
	Combinatiefunctionaris brede sport impuls	Stichting Bibliotheek Oost-Achterhoek	14.265

	Combinatiefunctionaris brede sport impuls	Stichting Muziek en KunstWijs	50.947
Sport: ondersteuning en stimulering(K)	Exploitatiesubsidie Sportfederatie Berkel-land	Stichting Sport Federatie Berkelland	75.300
Zwembaden: subsidies(K)	Exploitatiebijdrage zwembaden	Stichting Zwembad Ruurlo	207.930
		Stichting Sportaccommodatie 't Timpke	355.300
Natuurbad Rekken(K)	Exploitatiebijdrage natuurbad Rekken	Zwembad Rekken	17.620

Cultuur is van iedereen			
Omschrijving	Omschrijving	Ontvanger	Bedrag €
Openbare bibliotheek	Exploitatiebijdrage	Bibliotheek Oost Achterhoek	632.340
Kunstzinnige vorming	Exploitatiebijdrage	Stichting Muziek en kunstwijs	245.641
Musea (subsidies)	Exploitatiebijdrage	Schepers	4.537
Gemeentelijk en regionaal mediabeleid	Bekostiging ogv Mediawet	RMC Oost Nederland	30.500