



Lunettenbaan 51-53
3524 GA Utrecht
030-2334131
www.necker.nl

Rekenkamer West-Twente

Datum: 20-12-2023

Geachte raadsleden,

In de loop van 2024 wordt een herschreven subsidiebeleid in de gemeente Twenterand ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad. De Rekenkamer West-Twente heeft in het kader van de stemming onderzoek gedaan naar de succesfactoren en knelpunten die zich voordoen bij het ontwikkelen en realiseren van effectief subsidiebeleid. Door een analyse van rekenkameronderzoeken naar effectief subsidiebeleid in andere gemeenten tracht de Rekenkamer de gemeenteraad goed in positie te brengen met het oog op de komende beraadslaging.

Leren van knelpunten en kansen in andere gemeenten

Subsidies zijn een belangrijke uitgavenpost van de gemeente. Maar vooral heeft het gevoerde subsidiebeleid een hoge maatschappelijke relevantie, omdat ze veel inwoners uit Twenterand – direct, dan wel indirect – raakt. Subsidies worden onder meer verstrekt aan sportverenigingen, muziekverenigingen, culturele instellingen, welzijnsinstellingen, wijk – en buurtverenigingen, jongeren- en ouderenorganisaties. Instellingen waar bijna iedere inwoner bij betrokken is. In Twenterand wordt gewerkt aan een herziening van het huidige subsidiebeleid, waarbij de organisatie ambieert het subsidiebeleid te professionaliseren.

Rekenkameronderzoek heeft over het algemeen een evaluatief karakter. Dit onderzoek richt zich echter op de aandachtspunten voor subsidiebeleid zoals die naar voren komen in andere gemeenten. Hieruit kan Twenterand lessen trekken met het oog op de aanstaande beleidsherziening. Uw rekenkamer heeft daarom een aantal rekenkameronderzoeken uit andere gemeenten geanalyseerd. De geanalyseerde rekenkameronderzoeken zijn afkomstig uit gemeenten uit verschillende regio's, die vergelijkbaar zijn op de grond van subsidiëring en het inwonersaantal.¹ Daarnaast is er in het kader van de brief een gesprek gevoerd met de ambtenaren die betrokken zijn bij het ontwikkelen van het nieuwe subsidiebeleid.

Op basis van eerdere rekenkameronderzoeken naar subsidiebeleid in andere gemeenten zijn er vier aandachtspunten die voor de gemeenteraadsleden als handvat kunnen dienen voor het beoordelen van het nieuw ontwikkelde subsidiebeleid. Het doel van deze Rekenkamerbrief is de

¹ Het betreffen onderzoeken in de gemeente Dalfsen, Goeree-Overflakkee, Zoetermeer, Vlissingen, Kapelle, Hilversum, Rijssen-Holten, Hellevoetsluis en Kerkrade, zie: <https://ris.dalfsen.nl/Raadsinformatie/5-2-Onderzoek-rekenkamercommissie-Effectiviteit-van-subsidiebeleid-Rapport-1.pdf>, <https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2021/09/Rapport-Subsidiebeleid-gemeente-Zoetermeer-v2.0.pdf>, <https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2021/08/Definitief-rapport-subsidies-Vlissingen.pdf>, <https://www.rijssen-holten.nl/wp-content/uploads/2021/12/Rekenkamerrapport-Subsidiebeleid-2008.pdf>, <https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2021/08/Subsidiebeleid-van-de-gemeente-Kerkrade-eindrapportage.pdf>, <https://goeree-overflakkee.raadsinformatie.nl/document/12061908/1#search=%22subsidiebeleid%22>, <https://hilversum.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/d70a4ebd-97e3-4f1a-ad7c-9ca4acb22ccf>, <https://www.rekenkamerkvm.nl/Rapporten/Rapporten%20Kapelle/Rapport%20subsidiebeleid%20Kapelle%20definitief%20voor%20raad.pdf>





gemeenteraad in een goede positie te brengen om zijn kaderstellende taak uit te voeren. Per aandachtspunt worden daarom twee concrete vragen geformuleerd die de raad kan stellen over het nieuwe subsidiebeleid. Onderstaande afbeelding geeft de aandachtspunten en vragen schematisch weer.



Kapitein op eigen schip | Sturing op beleidsniveau

- Is het beleidskader van het gemeentelijk subsidiebeleid zo geformuleerd dat dit aansluiting heeft met de maatschappelijke doelstellingen uit de meerjarenbegroting?
- Op welke manier worden de doelstellingen in het beleidskader (als deze verbonden zijn aan de maatschappelijke doelstellingen) in de toewijzing van middelen en het stellen van randvoorwaarden bij individuele subsidies gehanteerd?



Metten is weten | Het formuleren van meetbare doelen

- Wil de raad primair werken vanuit het toetsen op inspanningsdoelstellingen of vanuit het principe van verantwoording op SMART-geformuleerde doelstellingen?
- Wil de raad afhankelijk van zaken als hoogte van het bedrag, type organisatie en type maatschappelijke doelstelling onderscheid maken in de eisen die aan subsidieontvangers worden gesteld inzake de verantwoording



Het stuur in de hand houden | Structurele evaluatiemomenten

- Is het beleidskader van het gemeentelijk subsidiebeleid zo geformuleerd dat dit aansluiting heeft met de maatschappelijke doelstellingen uit de meerjarenbegroting?
- Op welke manier worden de doelstellingen in het beleidskader in de toewijzing van middelen en het stellen van randvoorwaarden bij individuele subsidies gehanteerd?



De positie van de raad | Rolverdeling, rolbewustzijn en rolvastheid

- Wordt de raad in staat gesteld kaders te stellen, bijvoorbeeld door keuze opties in het op te stellen beleid?
- Is de informatievoorziening over het subsidiebeleid aan de raad toegesneden op de behoefte van de raad in de vorm van inzichtelijke verantwoording zodat de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren?





Het huidige subsidiebeleid

Tot op heden ontbrak er in het subsidiebeleid van de gemeente Twenterand een gedegen afwegingskader voor het beoordelen van subsidieaanvragen. Veel van de structurele subsidieverstrekking is historisch bepaald. Hierdoor blijft er weinig ruimte over voor nieuwe initiatieven en aanvragen in de beschikbare budgetten. Daarnaast mist er in het huidige subsidiebeleid een directe koppeling met de maatschappelijke doelen van de gemeente. Het beleid is vooral gericht op het in stand houden van de huidige regelingen met organisaties.

In het coalitieakkoord is daarom de ambitie opgenomen om kaders te ontwikkelen voor het subsidiebeleid.² Het college wil het beleid onder andere aanscherpen door een meer sturende rol aan te nemen. Subsidieverleningen worden daarom gekoppeld aan concrete prestaties en maatschappelijke doelen. Daarnaast wil de gemeente het algehele subsidiebeleid en het subsidieproces professionaliseren. In dit proces is het waarborgen van een goede verstandhouding met grote gesubsidieerde instellingen die lokaal zijn geworteld belangrijk. De herziening van het subsidiebeleid kan grote impact hebben op subsidierelaties die al een lange tijd van kracht zijn.

De nota met uitgangspunten van het subsidiebeleid is begin september aan bod gekomen in de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft twaalf uitgangspunten vastgesteld die de kaders, de doelstellingen, uitgangspunten en thema's van de nieuwe subsidieverordening behelzen. De uitgangspunten die door de raad zijn vastgesteld zijn:

1. Subsidie is een middel en geen doel
2. We subsidiëren alleen activiteiten
3. We sturen met het verstrekken van subsidies op activiteiten en maatschappelijke effecten
4. We verstrekken alleen subsidies op grond van de Algemene subsidieverordening en subsidieregelingen en hanteren voor enkele wettelijke taken begrotingssubsidies
5. We bepalen aan de hand van een afwegingskader welk instrument wordt ingezet (subsidie of inkoop)
6. We hanteren in alle subsidieregelingen subsidieplafonds en respecteren deze subsidieplafonds
7. We maken onderscheid tussen professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties
8. We gaan werken met een integrale kostprijs van subsidiabele activiteiten waar de huisvestings-, overhead en personeelskosten onderdeel van uitmaken
9. We staan onder voorwaarden reservevorming toe
10. We willen het subsidieproces professionaliseren
11. We hanteren verschillende subsidiesoorten
12. We werken met meerjarige subsidies³

² In elke kern: voor elkaar! | Coalitieakkoord gemeente Twenterand 2022-2026

³ Nota uitgangspunten subsidiebeleid gemeente Twenterand (2023)

<https://www.twenterand.nl/nota-uitgangspunten-subsidiebeleid-gemeente-twenterand>





Knelpunten en kansen

Kapitein op eigen schip | Sturing op beleidsniveau

Subsidies kunnen een belangrijk instrument zijn om de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente te behalen. Het is daarbij logisch dat subsidies bewust worden ingezet en er een duidelijke samenhang bestaat tussen maatschappelijke doelen, het gemeentelijk beleid en subsidieverstrekkingen. Uit de analyse van eerdere onderzoeksrapporten naar dit onderwerp blijkt dat het subsidiebeleid in gemeenten vaak niet expliciet is gekoppeld aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente op verschillende beleidsterreinen. De doelstellingen in de (meerjaren)begroting van de gemeente worden daarbij niet verbonden aan de verstrekking van subsidies en zijn dan ook geen uitgangspunt bij de verdeling van het geld en het vaststellen van de subsidievoorwaarden.

In het ideale geval worden de maatschappelijke doelstellingen als uitgangspunt genomen bij het opstellen van de subsidiedoelstellingen. Binnen dit inhoudelijke kader worden de subsidiedoelstellingen geconcretiseerd. Uit gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd blijkt dat bij de herziening van het huidige beleid in Twenterand hieraan aandacht wordt besteed door de subsidiedoelstellingen te herzien.

Bij het beoordelen of er in het subsidiebeleid een adequate koppeling wordt gemaakt tussen de brede gemeentelijke doelstellingen en het subsidiebeleid, kan de raad de volgende vragen stellen:

- Is het beleidskader van het gemeentelijk subsidiebeleid zo geformuleerd dat dit aansluiting heeft met de maatschappelijke doelstellingen uit de meerjarenbegroting? Komt het door het college voorgestelde subsidiebeleid overeen met de uitgangspunten uit de nota uitgangspunten subsidiebeleid?
- Op welke manier worden de doelstellingen in het beleidskader (als deze verbonden zijn aan de maatschappelijke doelstellingen) in de toewijzing van middelen en het stellen van randvoorwaarden bij individuele subsidies gehanteerd?

Metten is weten | Het formuleren van meetbare doelen

Uit de analyse van de rekenkameronderzoeken blijkt dat het in het subsidiebeleid in veel gemeenten ontbreekt aan de vertaling van subsidiedoelstellingen naar concrete meetbare doelen. De ambitie om beleidsdoelen SMART⁴ te formuleren wordt vaak wel uitgesproken, maar wordt in de praktijk niet altijd uitgevoerd. De keuze om meetbare doelstellingen te hanteren is een politieke keuze. De grondvraag die hieraan vooraf gesteld dient te worden is de mate waarin het bestuur ook stuurt op maatschappelijke resultaten en de verantwoordingslast die zij hiervoor bij met name vrijwilligers wil leggen. Vooraf dient de raad daarom de volgende vraag te stellen:

⁴ Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden.





- Op welke wijze wil de raad dat maatschappelijke organisaties verantwoording afleggen over de bereikte resultaten met de subsidie en welke verantwoordingslast vindt de raad hiervoor aanvaardbaar?

Op basis hiervan kan de raad beter spreken over de meetbaarheid van de doelstellingen. Grofweg kunnen hiervoor twee redenerlijnen gekozen worden:

Inspanningsdoelstellingen

De raad kan ervoor kiezen de doelstellingen vooral op het niveau van inspanningen te stellen. Een maatschappelijke organisatie die een subsidie aanvraagt formuleert op welke wijze de inzet van de organisatie bijdraagt aan de subsidiedoelstellingen van de gemeente en welke activiteiten hiervoor worden verricht. De gemeente toetst of deze inspanningen passen bij het gestelde beleid en hierbij, in overleg met de organisatie, helpen om de doelstellingen te bereiken.

SMART-verantwoordingsdoelstellingen

Het formuleren van SMART-doelstellingen voor verantwoording is noodzakelijk om de subsidie-ontvanger te toetsen op haar effectiviteit. Dit belang komt ook terug in de nota uitgangspunten subsidieverordening. De effectiviteit van het subsidiebeleid kan niet inzichtelijk worden gemaakt als doelen niet concreet zijn geformuleerd. Voor het formuleren van doelstellingen gericht op het meten van effectiviteit kunnen verschillende redenen zijn.

- / Ten eerste creëert het duidelijkheid voor subsidieverstrekkers en -ontvangers ten aanzien van de verwachtingen naar elkaar. Door prestatieafspraken te maken op basis van een set indicatoren kan het gedrag van de subsidieverstrekkers en -ontvangers worden gestuurd om te voldoen aan de geëxpliciteerde verwachtingen.
- / Ten tweede zorgt het formuleren van dezelfde doelstellingen met dezelfde indicatoren voor een gelijke uitgangspositie voor alle subsidiënten verschaft.
- / Ten derde bieden SMART-geformuleerde doelen de ambtelijke organisatie concrete handvatten om subsidieontvangers te controleren. Dit zorgt ervoor dat de prestaties van individuele subsidieverstrekkings beter kunnen worden vergeleken en maakt tussen-tijdse bijsturing in het proces mogelijk.

Bij de afweging hoe de raad de mix van inspanningsdoelstellingen en verantwoordingsdoelstellingen wil samenstellen kan de raad de volgende vragen hanteren:

- Wil de raad primair werken vanuit het principe van verantwoording op SMART-geformuleerde doelstellingen of vanuit het toetsen op inspanningsdoelstellingen?
- Wil de raad afhankelijk van zaken als hoogte van het bedrag, type organisatie en type maatschappelijke doelstelling onderscheid maken in de eisen die aan subsidieontvangers worden gesteld inzake de verantwoording?

Het stuur in de hand houden | Structurele evaluatiemomenten

Om effectief te kunnen sturen op het subsidiebeleid is een structurele evaluatie van het gevoerde beleid en de individuele regelingen van belang. Op basis van de voorwaarden die in de





aanvraagfase van een subsidie zijn vastgesteld, waarin de te behalen doelen van de subsidieregeling zijn vastgesteld, moet structureel worden geëvalueerd.

Een evaluatie van de mate waarin de beoogde doelstellingen van een subsidieregeling zijn gerealiseerd, maakt het mogelijk om de inzet subsidieregeling te bewaken en te sturen op de beoogde resultaten.

Uit de analyse van de onderzoeken⁵ is gebleken dat in veel subsidiebeleid het doel wordt opgenomen om structurele evaluaties op beleidsniveau en op het niveau van individuele subsidies te laten plaatsvinden. In de praktijk komen deze evaluaties echter vaak niet tot uiting en blijft het bij de uitgesproken ambitie. Het is belangrijk hier bij de vaststelling van het beleid afspraken over te maken. In de nota uitgangspunten van het subsidiebeleid is nog geen evaluatiemoment opgenomen.

Bij het beoordelen of er in het subsidiebeleid voldoende structurele evaluatiemomenten geborgd zijn kan de raad de volgende vragen stellen:

- Wordt er in de beleidsvisie ten aanzien van subsidieverstrekingen een structureel evaluatiemoment opgenomen om na te gaan of beoogde doelen worden behaald?
- Wie ziet er toe op de uitvoering van een structureel evaluatiemoment? Wie is er verantwoordelijk voor de doorwerking op de resultaten van de evaluatie?

⁵ Zoetermeer, Den Bosch, Dalfsen, Kapelle, Vlissingen





De positie van de raad | Rolverdeling, rolbewustzijn en rolvastheid van raad, college en het ambtelijke bestuursapparaat

De raad vervult vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol een belangrijke functie binnen het subsidiebeleid. De raad stelt de kaders voor subsidiëring vast en stelt jaarlijks het beschikbare budget vast in de begroting. Het college stelt nadere regels vast en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidiebeleid aan de hand van de door de raad bepaalde beleidskaders. Uit de analyse van de onderzoeken⁶ blijkt dat de rolverdeling tussen raad, college en ambtenarenapparaat in theorie vaak helder is, maar in de praktijk niet altijd tot uiting komt.

Bij het uitvoeren van zijn controlerende taak is de raad afhankelijk van goede informatievoorziening. Het inzicht van de raad in de mate waarin de maatschappelijke doelen worden behaald in het subsidiebeleid is beperkt wanneer er geen regelmatige informatievoorziening plaatsvindt. In die gevallen wordt de raad niet in positie gebracht om de uitvoering van het beleid te kunnen controleren en eventueel bij te sturen. Het is aan de raad om vast te stellen welke informatie de raad wenst te ontvangen, op welk moment en in welke vorm om zijn taak naar behoren te kunnen uitvoeren. Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor een vast moment, bijvoorbeeld gelijktijdig met de jaarrekening, om hierover het gesprek te voeren. Het college kan dit ook faciliteren door in het Jaarverslag hier expliciet bij stil te staan.

Bij het beoordelen van de wisselwerking tussen raad en college kunnen de volgende vragen worden gebruikt:

- Wordt de raad in staat gesteld kaders te stellen, bijvoorbeeld door keuze opties in het op te stellen beleid?
- Is de informatievoorziening over het subsidiebeleid aan de raad toegesneden op de behoefte van de raad in de vorm van inzichtelijke verantwoording zodat de raad zijn controlerende taak kan uitvoeren?
- Informeert het College de raad ook actief op het maatschappelijke beeld over het subsidiebeleid door tevredenheid bij gebruikers onderdeel te maken van een evaluatie?

Tot slot

Met deze rekenkamerbrief probeert de Rekenkamer West-Twente de gemeenteraad in positie te brengen omtrent haar kaderstellende rol rond de stemming over het herziene subsidiebeleid. Aan de hand van vier aandachtspunten kan de raad bewuste keuzes maken over de inrichting van het subsidiebeleid. De rekenkamer nodigt de gemeenteraad uit om zich in haar beraadslaging en oordeelsvorming de bovengenoemde aandachtspunten mee te nemen.

⁶ Zoetermeer, Kapelle, Vlissingen, Goeree-Overflakkee, Hilversum





Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamer West-Twente,

Lauryan Bakker
Rekenkamerdirecteur

