Rapport

Evaluatie van subsidiebeleid

Rekenkamercommissie Maassluis

4 oktober 2016

PARTNERS + PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

Colofon

Dit onderzoeksrapport is opgesteld in opdracht van de Rekenkamercommissie Maassluis. Het rapport evalueert het subsidiebeleid van de gemeente Maassluis.

Dit rapport is opgesteld door twee onderzoekers van onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper: Ing. Peter Struik MBA en Joost Gerrits MSc

PARTNERS+PRÖPPER

Leeswijzer

Het voorliggende rapport bestaat uit drie hoofstukken:

- **Deel 1 van het rapport is de kern** en kan eigenstandig worden gelezen. Het bevat de aanleiding, doel, vraagstelling en het evaluatiemodel en de aanpak van het onderzoek (hoofdstukken 1 en 2), de conclusies (hoofdstuk 3) en de aanbevelingen (hoofdstuk 4).

- **Deel 2 van het onderzoek bevat de bevindingen**. De bevindingen zijn gebaseerd op gevoerde gesprekken en op een dossierstudie. Vijf subsidieontvangers zijn geselecteerd als verdiepende casus. De bevindingen uit deze verdiepende casus worden gebruikt ter illustratie, zie hiervoor de oranje tekstblokken.
  In hoofdstuk 5 wordt een inventarisatie van alle subsidiestromen in Maassluis gegeven (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 6 beschrijft de kaders voor subsidieverlening en het subsidiebeleid (onderzoeksvraag 2 en 6). Vervolgens komt het formuleren van beleidsdoelen aan de orde in hoofdstuk 7 (onderzoeksvraag 3 en 5). Hoofdstuk 8 beschrijft het omzetten van de doelen in beleidsafspraken (onderzoeksvraag 4). Hoofdstuk 9 gaat in op de wijze van informeren, evalueren en bijsturen van de uitkomsten van subsidies (onderzoeksvraag 4). Hoofdstuk 10 gaat over politieke kaderstelling, verantwoording en controle (onderzoeksvraag 5).

- **Deel 3 bevat de bijlagen**: tips en feedback van respondenten, een overzicht van de subsidieafspraken in de uitvoeringsovereenkomsten, een overzicht van de beleidsnota's met de beleidsdoelen per programma, een toelichting op het onderscheid tussen subsidie en inkoop, het gebruikte evaluatiemodel en normenkader en als laatste een bronnenlijst.

Inhoudsopgave

Deel 1: De kern 5
1 Inleiding 5
2 Doel, vraagstelling en evaluatiemodel 6
3 Conclusies 8
4 Aanbevelingen 12

Deel 2: De bevindingen 16
5 Inventarisatie subsidiestromen 16
6 Kaders voor subsidieverlening 18
7 Formuleren van beleidsdoelen 29
8 Omzetten van doelen in beleidsafspraken 33
9 Informeren, evalueren en bijsturen 40
10 Politieke kaderstelling, verantwoorden en controleren 42

Bestuurlijke reactie van het College van B&W 44

Deel 3: De bijlagen 47
Bijlage 1 Leren en ontwikkelen 47
Bijlage 2 Subsidieafspraken in uitvoeringsovereenkomsten 49
Bijlage 3 Overzicht beleidsdoelen per programma 52
Bijlage 4 Onderscheid subsidie en inkoop 54
Bijlage 5 Aanpak van het onderzoek en het normenkader 55
Bijlage 6 Respondenten- en bronnenlijst 58

Deel 1: De kern

1 Inleiding

De Rekenkamercommissie Maassluis heeft onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid van de gemeente. Er is geen directe aanleiding voor dit onderzoek. Het onderwerp is op 18 mei 2015. meerdere malen genoemd tijdens de kennismakingsbijeenkomst van de Rekenkamercommissie (RKC) met de gemeenteraad. Raadsleden gaven tijdens deze bijeenkomst aan geïnteresseerd te zijn naar het subsidiebeleid in algemene zin.

Het onderwerp is relevant voor de raad omdat:
- de gemeente subsidies inzet als instrument om gemeentelijk beleid te realiseren;
- de gemeente daarvoor jaarlijks een bedrag van circa € 6.8 Mln. aan subsidies verstrekt voor beleidsterreinen zoals Educatie en Ontwikkeling, Kunst en Cultuur en Sport en Spel;
- de wijze van subsidiering goed dient aan te sluiten op de rol en relatie van de gemeente en die van partijen binnen de lokale samenleving. Ontwikkelingen binnen het sociale domein zijn in dit kader een stimulans om het subsidie-instrument voortdurend te blijven ontwikkelen. Zie als voorbeeld onderstaande kader.

  Uit het onderstaande kader valt op te maken dat de gemeente met subsidies wil sturen op maatschappelijke effecten, en dat dit wat betekent voor de rol van de gemeente. Uit allerlei (rekenkamer)onderzoeken blijkt echter dat sturen op maatschappelijke effecten lastig van de grond komt. Vaak zijn subsidieafspraken nog eenzijdig gericht op de besteding van financiële middelen of het uitvoeren van activiteiten (het 'hoe') en niet op de effecten die daarmee bereikt worden (het 'wat').

"De herijking van het gemeentelijke subsidiebeleid zal meer duidelijkheid scheppen in bestaande en nieuwe subsidierelaties. Opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap zullen een belangrijke rol gaan spelen en maken het mogelijk om ook in de subsidierelaties meer duidelijkheid te creëren. In de rol van opdrachtgever dient de gemeente de regie over het integrale jeugdbeleid ter hand te nemen. Het is van groot belang, dat op een heldere manier wordt aangegeven **wat met de verlening van een subsidie wordt beoogd**, zodat beoogde maatschappelijke effecten ook daadwerkelijk worden behaald. (...) Het uiteindelijke doel is een efficiëntere inzet en beter meetbare resultaten."

Gemeente Maassluis, Jij en ik, Nota Integraal Jeugdbeleid 2011-2014.

"Er zal een andere systematiek van subsidiëren komen, die recht doet aan de uitgangspunten van de gemeente op het gebied van duurzaamheid, eigen kracht, actief burgerschap, centraal stellen van de vraag en gebiedsgericht werken. Dit wordt uitgewerkt in de subsidieregels."

Gemeente Maassluis, Sociale Structuurvisie, 2013.

2 Doel, vraagstelling en evaluatiemodel

Doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie:

1 inzicht geven in het subsidieproces van de gemeente Maassluis en de mate waarin de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt;
2 aanbevelingen doen om het inzicht in de effectiviteit van het subsidiebeleid en de wijze van politiek-bestuurlijke sturing verder te verbeteren.

Vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek is:

Waarborgt de inrichting van het subsidieproces dat de gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt door de subsidieverlening?

De centrale vraag is uitgewerkt in acht deelvragen:

Inventarisatie

1 Welke subsidies zijn in 2013, 2014 en 2015 verstrekt, voor welk doel, welke bedragen en wie waren de begunstigden? Eén en ander uitgesplitst naar organisaties die met professionals werken en organisaties die alleen met vrijwilligers werken.

Proces van subsidieverlening en de resultaten

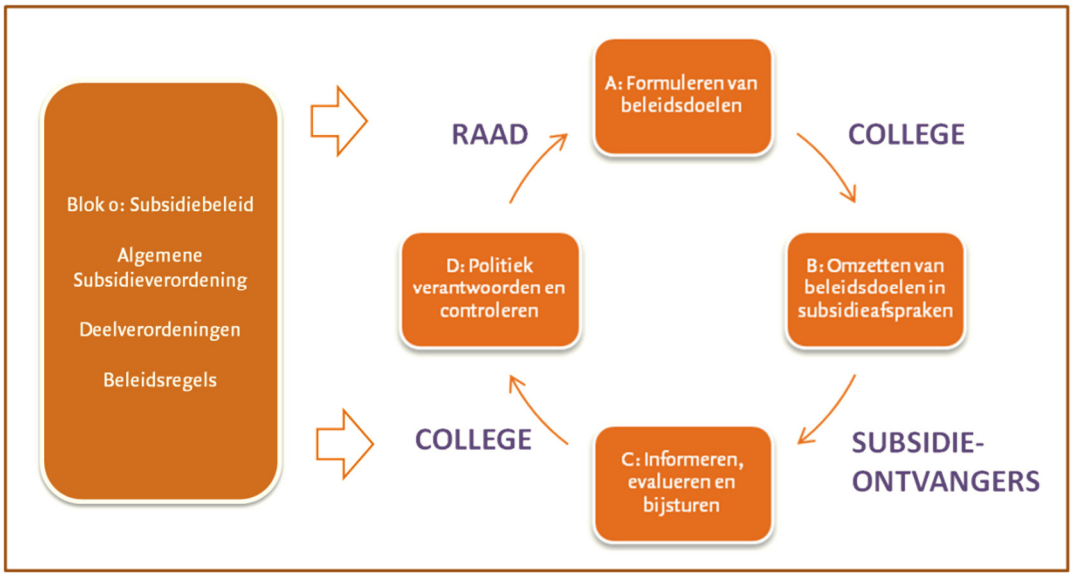
2 Hoe ziet het proces van aanvraag, toekenning, toetsing en verantwoording er uit?
3 Op welke wijze zet het college de beleidsdoelen om naar concrete resultaten c.q. prestaties die van de subsidieontvangers worden verwacht en zijn deze SMART (resultaatgericht en evalueerbaar) geformuleerd?
4 Wordt aan de subsidieontvangers gevraagd om aan te tonen dat de geleverde resultaten c.q. prestaties tot realisatie van de beleidsdoelen hebben geleid en wat doet de gemeente als dit niet of onvoldoende gebeurt?
5 Is er sprake van kaderstelling c.q. politiek-bestuurlijke sturing door de raad en wordt de raad hiertoe, o.a. door informatieverstrekking vanuit het college, in staat gesteld?
6 In welke mate vormt het subsidiebeleid (subsidieverordening en beleidsregels) een werkbaar en helder kader?

Blik op de toekomst

7 Hoe kan de gemeente Maassluis (het inzicht in) de effectiviteit van subsidies zowel vooraf als achteraf verbeteren?
8 Op welke wijze kan de kaderstelling c.q. politiek-bestuurlijke sturing door de raad worden verbeterd?

Evaluatiemodel

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is het onderstaande evaluatiemodel gebruikt. Toepassing van de geschetste cyclus stimuleert een doelmatige en effectieve subsidiepraktijk. Het evaluatiemodel laat alle facetten van het subsidieproces zien én wie in ieder deel van de cyclus een rol heeft. Verder is in het onderzoek bijzondere aandacht besteed aan het sturen op maatschappelijke effecten.



Figuur 1.0: evaluatiemodel.

Het evaluatiemodel bestaat uit vijf blokken (0, A,B,C en D). Per blok zijn normen toegepast. Zie hiervoor het normenkader in bijlage 5.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is opgedeeld in twee fases, een oriënterend fase en verdiepende fase. In de oriënterende fase is een dossierstudie uitgevoerd en is er een gesprek geweest met de ambtelijke sleutelpersonen voor het subsidiebeleid in Maassluis. Aan de hand van de oriënterende fase heeft de Rekenkamercommissie vijf subsidieontvangers als casus voor de verdiepende fase geselecteerd.

Deze vijf casus zijn:

- Stichting exploitatie zwembad Maassluis
- Stichting Muziek@Maassluis (muziekschool)
- Stichting Seniorenwelzijn
- Stichting Non-Foodbank (speelgoedbank en kledingbank)
- Stichting Aanzet

In de verdiepende fase zijn gesprekken gevoerd met de raad, het college, de ambtelijke contactpersonen van de subsidieontvangers en met de subsidieontvangers (de vijf casus). Vooral de casus Stichting exploitatie zwembad Maassluis, Stichting Muziek@Maassluis en de Stichting Seniorenwelzijn boden daarbij veel relevante inzichten die dan ook als illustratie gebruikt worden door het gehele rapport. De casus Stichting Non-Foodbank en Stichting Aanzet boden inzicht op onderdelen van het evaluatiemodel/normenkader, en worden dan ook in veel mindere mate als illustratie gebruikt.

3 Conclusies

Hoofdconclusie

Het subsidiebeleid van de gemeente is helder en biedt een goed roer voor de uitvoering. Het richt zich op het realiseren van beoogde maatschappelijke effecten en het stimuleren van de eigen kracht in de samenleving. In de praktijk worden deze doelen echter nog in onvoldoende mate gerealiseerd.

WAT GAAT GOED?

- Het subsidieproces is helder en toegankelijk opgezet en het aanvragen van subsidies via het subsidieloket is adequaat conform dat proces ingericht.
- De formulering van beleidsdoelen waar subsidies aan bijdragen is voor enkele beleidsterreinen resultaatgericht en evalueerbaar opgesteld. Dit draagt bij aan de meetbaarheid van de maatschappelijke effecten van subsidies.
- De gemeente wil mede via het subsidiebeleid de samenwerking in de samenleving stimuleren en daarmee de eigen kracht van de samenleving optimaal benutten. Veel instellingen in Maassluis zoeken in onderling verband de samenwerking op.

WAAR ZIT RUIMTE VOOR VERBETERING?

- Niet voor alle beleidsterreinen zijn de doelen voldoende resultaatgericht en evalueerbaar opgesteld. Dat werkt door in de doelformulering en uitvoeringsovereenkomsten van subsidies. De uitvoeringsovereenkomsten stimuleren onvoldoende om tot een zo hoog mogelijk niveau van resultaatgerichtheid te komen. Het is daardoor onvoldoende inzichtelijk of maatschappelijke effecten worden bereikt door de subsidieverlening, doordat subsidieontvangers niet gevraagd worden te rapporteren over de daadwerkelijke maatschappelijke effecten van de activiteit.
- De raad speelt onvoldoende een rol in het verdeelvraagstuk van subsidiegelden. Het ontbreekt aan een zichtbaar en transparant politiek-bestuurlijk afwegingsproces.
- Ondanks dat de gemeente in het beleid inzet op samenwerking, is dit nog onvoldoende terug te vinden in de subsidiepraktijk van de gemeenten. De subsidierelatie tussen gemeente en partijen in de samenleving is vooralsnog in veel gevallen bilateraal. Dit in plaats van multilateraal, waarbij meerdere partijen gezamenlijk en in overleg toewerken naar de realisatie van beleidsdoelen.

Hieronder wordt de hoofdconclusie per onderdeel van het evaluatiemodel verder toegelicht. Per onderdeel worden positieve en kritische punten gepresenteerd.

o Het subsidiebeleid en -kaders

De huidige subsidiebeleid en –kaders voor subsidieverlening vormen een voldoende werkbaar en helder kader voor subsidieverstrekking, maar bieden onvoldoende goede basis voor sturing op prestaties en maatschappelijke effecten.

WAT GAAT GOED?

- De beleidskaders stellen voorwaarden voor het verbinden van subsidieverlening aan inhoudelijke beleidsdoelen van het gemeentebestuur. Daarmee bieden de beleidskaders een

stimulans om aan te geven aan welke doelen en maatschappelijke effecten de subsidies bijdragen.
- Er wordt een onderscheidt gemaakt in de eisen voor subsidieaanvragen en –verantwoording. De eisen die daaraan worden gesteld zijn namelijk afhankelijk van de omvang van het subsidiebedrag. Voor grote subsidies is er sprake van een zwaarder aanvraag- en verantwoordingsregime, voor kleine subsidies is dat regime lichter. De administratieve lasten voor de gemeente en voor de aanvrager verhouden zich daarmee tot de omvang van de subsidie. Het subsidieproces is daarmee doelmatig ingericht.

WAAR ZIT RUIMTE VOOR VERBETERING?

- In de subsidiekaders worden geen eisen gesteld aan de verantwoording over de bijdrage aan de gerealiseerde beleidsdoelen. Een verantwoording over de uitvoering van activiteiten, ongeacht of deze feitelijk bijdragen aan doelstellingen, volstaat. Dit werkt door in alle stappen van de beleidscyclus. Hoewel het uitgangspunt is om subsidieverlening te verbinden met inhoudelijke beleidsdoelen, is er daarmee geen stimulans om de grenzen op te zoeken van een zo hoog mogelijk niveau van resultaatgerichte sturing. Er is met andere woorden geen stimulans om tot een opwaardering te komen van activiteiten tot uitvoeringsprestaties of tot maatschappelijke effecten. De praktijk leert dat het meten van maatschappelijke effecten een cultuur en denkomslag vergt van zowel gemeente als maatschappelijke organisaties. Deze omslag gaat niet vanzelf en vraagt de nodige inzet en tijd.

A Formuleren van beleidsdoelen (door de raad)

Het beleid dat ten grondslag ligt aan subsidieverstrekking is in wisselende mate evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd.

WAT GAAT GOED?

- Er zijn goede voorbeelden waarbij de raad in beleidsnota's en in de begroting concrete evalueerbare maatschappelijke doelen vaststelt. Een voorbeeld is de Sportnota (S37).

WAAR ZIT RUIMTE VOOR VERBETERING?

- In voorkomende gevallen zijn de doelen echter minder concreet. Een voorbeeld is de Cultuurvisie (S35), daar zijn de doelen onvoldoende resultaatgericht en evalueerbaar opgesteld. Gezien de hierboven genoemde positieve voorbeeld is met andere woorden soms wel en soms niet helder wat de inwoners van het beleid moeten of zullen merken.
- De gemeente vindt het lastig om goede evalueerbare doelen op te stellen. Zowel raad als het college zien de toegevoegde waarde van evalueerbare doelen, maar worstelen vervolgens met de vraag hoe deze met voldoende kwaliteit opgesteld kunnen worden en hoe op de realisatie van deze doelen gecontroleerd kan worden.
- De doelen in de programmabegroting, de diverse beleidsnota's, de nadere regels subsidies (S15), het subsidieregister (S28) sluiten niet op elkaar aan en/of komen niet overeen. Hierdoor is er een matig transparant overzicht en is de motivatie om subsidie te verlenen niet helder navolgbaar op basis van de beleidsstukken. Ook kan er over de diverse documenten geen vergelijk gemaakt worden.

B Omzetten van beleidsdoelen in subsidieafspraken (door het college)

Er is een helder financieel kader voor het maken van subsidieafspraken. Er is namelijk een door de raad vastgesteld subsidieplafond en er zijn criteria voor de verdeling van subsidies in het geval de aanvragen voor subsidie dit plafond overschrijden.

Er is ook een afwegingskader met criteria aangaande de verdeling van subsidies die binnen het subsidieplafond vallen. De beleidsdoelen van de gemeente worden daarbij als uitgangspunt gebruikt. In de praktijk is de subsidieverdeling echter veelal gebaseerd op de historische verdeling en bestaande bilaterale relaties, waarbij het afwegingskader onvoldoende wordt gebruikt.

WAT GAAT GOED?

- De subsidieafspraken worden vastgelegd in de beschikking en in uitvoeringsovereenkomsten. Een goed voorbeeld van een overzichtelijk opgestelde uitvoeringsovereenkomst is die voor de Stichting Seniorenwelzijn.
- De gemeente wil samenwerking stimuleren tussen maatschappelijke organisaties in Maassluis en benoemd dit ook in diverse beleidsnota's. Veel instellingen in Maassluis zoeken de onderlinge samenwerking en de inzet van een combinatiefunctionaris door de gemeente draagt bij aan deze onderlinge samenwerking.

WAAR ZIT RUIMTE VOOR VERBETERING?

- De uitvoeringsovereenkomsten richten zich veelal op de uit te voeren activiteiten. Er is geen beschrijving van de maatschappelijke effecten waar de subsidieontvangers specifiek aan dienen bij te dragen. Er wordt zelden van tevoren helder gemaakt op welke wijze de subsidieontvangers moeten rapporteren over maatschappelijke effecten (met kwantitatieve en/of kwalitatieve indicatoren).
- De beleidsdoelen worden onvoldoende gebruikt als uitgangspunt voor de subsidieverdeling. De raad en het college hebben moeite om de schaarse subsidiegelden zo te verdelen, zodat deze maximaal bijdragen aan de doelen die de gemeente stelt.
  - > De subsidieverdeling is veelal gebaseerd op de historische gegroeide verdeling. Er wordt daardoor een verwachting gewekt dat in het verleden gekregen subsidies ook in de toekomst verkregen zullen worden. Het maken van heldere keuzes in de verdeling van de subsidies wordt vermeden.
  - > De verdeling gebeurt onvoldoende in samenspel met de raad, het college, de ambtelijke organisatie en externe organisaties. De raad concentreert zich hoogstens op het hoogte van het subsidieplafond van de gemeente.
- De gemeente wil samenwerking stimuleren tussen maatschappelijke organisaties in Maassluis. Dat wordt echter niet voldoende ondersteund met de wijze van subsidieverstrekking. De subsidierelaties zijn namelijk zelden multilateraal. Wel zijn er pilots om via subsidieverstrekking te komen tot meer samenwerking (waarvan het traject 'De Betrokken Stad' een positief voorbeeld is), maar die hebben vooralsnog geen structurele doorwerking op de gemeentebrede wijze van subsidieverstrekking.

C Informeren (door subsidieontvangers), evalueren en bijsturen (door het college)

Alle organisaties die subsidie ontvangen dienen verantwoording af te leggen aan het college over de inzet van de verstrekte subsidie. De subsidierelaties worden niet gevraagd te rapporteren over de daadwerkelijke bijdrage aan maatschappelijke effecten van de activiteit. Het is daardoor lastig vast te stellen of de doelen van de subsidieverstrekking bereikt worden.

WAT GAAT GOED?

- De eisen voor de aanvraag van subsidie en rapportage zijn afhankelijk van de omvang van de subsidie. Hierdoor staan de administratieve lasten van de gemeente en de aanvragers in goede verhouding tot de omvang van het subsidiebedrag.
- De gemeente voert tussentijds bestuurlijk en ambtelijk overleg met de ontvangers van met name de grote subsidies. Er zijn goede voorbeelden waaruit blijkt dat daardoor tussentijds wordt bijgestuurd.

WAAR ZIT RUIMTE VOOR VERBETERING?

- De subsidierelaties hoeven niet aan de gemeente te rapporteren over de daadwerkelijke bijdrage aan maatschappelijke effecten van de activiteit. Informatie van gesubsidieerde organisaties biedt doorgaans onvoldoende inzicht in termen van meerwaarde of betekenis van de resultaten voor de lokale samenleving. Het is daarom doorgaans lastig vast te stellen of de doelen van de subsidieverstrekking bereikt worden.

D Politiek verantwoorden (door het college) en controleren (door de raad)

Het is voor de raad onvoldoende helder wat de bijdrage van subsidies is aan de beleidsdoelen van de gemeente, want de informatiestroom aan de raad geeft daarover geen helder inzicht. De raad komt dan ook niet goed in positie om zijn controlerende rol in te vullen.

WAT GAAT GOED?

- Uit gesprekken met een afvaardiging van de raad blijkt dat raadsleden zelf ook aangeven dat het zicht op effecten van subsidies onvoldoende helder is. Zij zijn zich ervan bewust dat hierdoor de controlerende rol onvoldoende uit de verf komt.

WAAR ZIT RUIMTE VOOR VERBETERING?

- Het is voor de raad onvoldoende helder wat de bijdrage van subsidies is aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft geformuleerd. Het college informeert de raad wel via de reguliere planning- en controlcyclus, maar het jaarverslag:
  - > bevat geen overzicht van de verleende subsidies;
  - > geeft geen inzicht in de bijdrage van subsidies aan gemeentelijke beleidsdoelen;
  - > geeft geen inzicht in maatschappelijke effecten van subsidieverstrekking, ongeacht of dat effect in lijn ligt met gemeentelijke beleidsdoelen.
- De rol van de raad ontbreekt dan ook bij de verantwoording achteraf van de verleende subsidies, of is op zijn minst niet helder. Wat rest voor de raad is te sturen op details of incidenten, de raad doet dit dan ook.

4 Aanbevelingen

Aanbeveling 1:
Stimuleer bij subsidieverlening een zo hoog mogelijk mate van zicht op maatschappelijke effecten, gerelateerd aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen.

Streef bij het verlenen van subsidies zoveel als mogelijk naar een opwaardering om te komen van doelformulering op het niveau van activiteiten tot prestaties of tot maatschappelijke effecten. Zie als handreiking en voorbeeld de onderstaande figuur.

Schaal voor resultaatgerichtheid Minimaal → Maximaal					
Input	***Activiteiten***	***Kwantitatieve prestaties***	***Kwalitatieve prestaties***	***Uitvoerings-prestaties***	***Maatschappelijke effecten***
Ter beschikking stellen van geld	Globale omschrijving aard activiteiten	Kwantificering/ precisering activiteiten	+ Kwaliteitseis activiteiten	+ Evalueerbaar eindresultaat uitvoering/ direct resultaat van omvattende activiteit	+ Evalueerbaar gevolg in de samenleving/ indirecte gevolgen van activiteiten
Voorbeeld:					
Inburgering x euro	Verzorgen van inburgerings-cursussen	Verzorgen inburgerings-cursus van x uur voor x aantal personen	+ Verzorgd door leraren met onder-wijsbe-voegdheid	+ X aantal geslaagden inburgerings-cursus	+ Stijging arbeidsparticipatie cursisten met x procent

Aanbeveling 2:
Besteedt binnen de planning en controlcyclus - en de daaruit voorvloeiende planning en control producten - meer aandacht aan het onderwerp subsidies en verbindt dit op een heldere wijze aan (politieke) keuzevraagstukken en gemeentelijke beleidsdoelen. Breng de raad daarmee meer in positie. Zorg dat de doelen/categorieën in de Programmabegroting, de diverse beleidsnota's, in de Algemene Subsidie Verordening, in de Nadere regels subsidies en in het Subsidieregister overeenkomen.

Met deze aanbeveling maakt het gemeentebestuur meer zichtbaar dat subsidies een middel zijn voor het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelen. Daarmee komt de raad ook meer in positie om eventuele (politieke) keuzes te maken en het college te controleren op uitvoering van beleid.

a Maak als raad heldere afspraken met het college over de informatieverstrekking met betrekking tot de realisatie van beleidsdoelen in het algemeen. Welke maatstaven zijn nodig om goed zicht te krijgen op de doelrealisatie? Dit staat in principe los van het onderwerp subsidies.

Maak vervolgens afspraken met het college hoe en in welke mate de raad zicht krijgt op de verstrekking van subsidies aan partijen uit de lokale samenleving voor de realisatie van de beleidsdoelen.

De gemeente wil dat subsidies een bijdrage leveren aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Dat betekent concreet dat het helder moet zijn wat de beoogde effecten moeten zijn voor de samenleving van Maassluis. Het wordt echter als lastig ervaren om te sturen op maatschappelijke effecten. Dat komt mede omdat de aandacht dan veelal komt te liggen op het ontwikkelen van kwantitatieve doelen en maatstaven. Dat is op zich goed en nodig maar niet in alle gevallen mogelijk of zelfs wenselijk. Daarom is het aan te bevelen om te investeren in evalueerbare doelformuleringen via een effectieve mix van kwantitatieve én kwalitatieve maatstaven. Waarbij de maatstaven de kern van de zaak raken. Zie de bijgaande handreiking ter inspiratie.

b Breng de raad vervolgens via dat zicht - daar waar politiek relevant - in positie om keuzes te maken rondom de verdeling van subsidiegelden. Beperk het gesprek tussen raad en college dus niet enkel tot de hoogte van het gemeentelijke subsidieplafond. Doe dat op een niveau waarbij zowel raad als college een passende rol kunnen invullen. Breng de raad bijvoorbeeld in positie voor de verdeling van subsidiemiddelen over de verschillende beleidsterreinen of over verschillende beoogde maatschappelijke effecten. Laat de verdeling van subsidiemiddelen over verschillende partijen - en het maken van passende subsidieovereenkomsten - verder over aan het college.

Aanbeveling 3:
Maak subsidieverlening onderdeel van een bredere werkwijze, gericht op het realiseren van maatschappelijke opgaven via effectief teamspel en samenwerking met andere partijen.

Het realiseren van gewenste maatschappelijke effecten - en het monitoren daarvan - is niet alleen voorbehouden aan de gemeente. Het is daarvoor nodig om effectief samen te werken met partijen uit de samenleving en daarmee krachten te bundelen. Zet het verstrekken van subsidies in deze bredere context, en maak het daarmee onderdeel van een meer horizontale relatie tussen de gemeente en partijen uit de samenleving waarbij gemeentelijke doelen in co-productie worden gerealiseerd.

In de praktijk blijkt 'samenwerken' en 'krachtenbundeling' maatwerk. Iedere maatschappelijke opgave is weer anders en vraagt ook om een andere mix van samenwerkingsspelers. Daarom is het belangrijk om instrumenten te ontwikkelen waarmee dat maatwerk geleverd kan worden, en waarbinnen het instrument 'subsidies' ook een plek kan krijgen. Investeer daarom in de ontwikkeling van zogenaamde 'samenwerkingsarrangementen' waarin dat maatwerk tot wasdom kan komen, en sluit het subsidiebeleid en –instrumentarium daarop aan. Een inspirerend voorbeeld is te vinden bij de gemeente Kampen, zie onderstaand casus 'Vernieuwing subsidieverstrekking in de gemeente Kampen'.

Casus 'Vernieuwing subsidieverstrekking in de gemeente Kampen'.

Een nieuwe werkwijze voor subsidieverstrekking is ontwikkeld in aansluiting op de visie 'Kampen Merkbaar Beter'. Een belangrijke pijler van deze visie is het benutten van de kracht van de samenleving. Daarbij is een nieuwe rol van de gemeente nodig, die in een nieuwe verhouding staat met de samenleving. Waarbij organisaties, bedrijven en inwoners zich als partners van elkaar en van de overheid beschouwen. De gemeente Kampen wil dit realiseren door in te zetten op het bundelen van krachten door samenwerking. En daarmee met elkaar de maatschappelijke opgaven te realiseren waar de gemeente Kampen voor staat. Waarbij iedereen zijn of haar bijdrage aan de realisatie van de maatschappelijke opgaven levert, en daarvoor ook verantwoordelijkheid neemt.
De gemeente heeft het dit heel concreet vertaald naar een nieuwe wijze van subsidieverstrekking. Het centrale richtpunt is daarbij de realisatie van maatschappelijke opgaven via samenwerking.

WAAR NEEMT DE GEMEENTE KAMPEN DAN AFSCHEID VAN?

Ten eerste staat subsidieverstrekking niet meer op zichzelf als financieel instrument. Het maakt altijd onderdeel uit van een scala aan bijdragen die de gemeente kan leveren aan de realisatie van maatschappelijke opgaven. Dit in samenwerking met anderen, waarbij ieder een eigen bijdrage levert. De bijdrage van de gemeente, maar ook van samenwerkingspartners, kan zijn:

- Het leveren van kennis en informatie.
- Het leveren van personele en materiele middelen. Denk aan inzet van ambtenaren of gebruik van gemeentelijk vastgoed.
- Het leveren van financiële middelen. Hieronder valt het verstrekken van een subsidie door de gemeente maar ook bijvoorbeeld sponsoring door bedrijven.
- Het leveren van organisatiekracht. Denk aan het verbinden van organisaties, bedrijven en inwoners en coördineren van dat proces.

Als laatste is een enkele bilaterale relatie tussen de gemeente en een organisatie/instelling niet meer voldoende voor het verstrekken van een subsidie. Het gaat om het benutten van zoveel als mogelijk krachten voor het realiseren van maatschappelijke opgaven. Dat betekent dat een belangrijke voorwaarde voor subsidieverstrekking is dat de maatschappelijke opgaven helder moeten zijn en dat de subsidieontvanger hiervoor met meerdere partijen uit de samenleving zichtbaar samenwerkt, waarbij iedere partij een aandeel neemt in de realisatie van opgaven.

HOE GAAT DE GEMEENTE KAMPEN HET ANDERS AANPAKKEN?

In plaats van enkel het indienen van een subsidieaanvraag als onderdeel van een bilaterale relatie tussen de gemeente en subsidieontvanger wordt er als eerste stap een verkenning uitgevoerd welke maatschappelijke opgave gerealiseerd gaat worden en met wie moet of kan worden samengewerkt. Dat kan onder regie van de gemeente maar ook de initiatiefnemer uit de samenleving kan hier de regie op voeren. Om dit proces te ondersteunen is een gereedschap

ontwikkeld: 'het bouwen aan een samenwerkingsarrangement'. Dat gereedschap helpt samenwerkingspartners om de samenwerking concreet gestalte te geven.

Het samenwerkingsarrangement omvat:

- De beoogde effecten/doelen van samenwerking. Waaronder altijd een beschrijving van de maatschappelijke opgave die moet en kan worden gerealiseerd, zodat daar een gedeeld beeld over ontstaat.
- Een keuzerepertoire. Afhankelijk van de maatschappelijke opgave en de partijen die willen samenwerken kunnen verschillende keuzes worden gemaakt en of kunnen verschillende onderdelen van het keuzerepertoire in meer of mindere mate nadruk krijgen. Hierdoor ontstaat maatwerk, elke situatie vraagt wat anders en is ook anders! Keuzes kunnen zijn:
  - Het ambitieniveau van de samenwerkingspartners. Een doel met een hoog ambitieniveau of juist een iets lager ambitieniveau?
  - Kansen die benut kunnen worden of juist belemmeringen die opgeheven moeten worden.
  - De onderlinge rolverdeling: de rol van samenwerkende partijen in de samenleving en die van de gemeente.
  - De bijdrage van iedere samenwerkingspartner: leveren van kennis en informatie, organisatievermogen, personele- en/of materiele middelen of financiële middelen (waaronder subsidie).
  - De mate van innovatie en vernieuwing.
  - Afspraken over tijdsduur, verantwoording en controle.

Nadat het samenwerkingsarrangement is opgesteld door de samenwerkende partijen (waar de gemeente een van de samenwerkingspartners kan zijn), kunnen de samenwerkende partijen overgaan tot het leveren van hun bijdrage aan de realisatie van de maatschappelijke opgave en doelen. Daarbij is het verstrekken van subsidie door de gemeente een van de mogelijke bijdragen.

Deel 2: De bevindingen

5 Inventarisatie subsidiestromen

5.1 Omvang en verdeling van subsidiestromen 2013 – 2015

De onderstaande tabel presenteert de verleende subsidies in de jaren 2013, 2014 en 2015.

Beleidsterrein	2013	2014	2015	% van totaal 2015
De betrokken stad				
> € 50.000,00	€ 115.500,00	nvt	nvt	
Totaal	**€ 115.500,00**	**nvt**	**nvt**	
Educatie en ontwikkeling				
< € 5.000,00	€ 9.164,00	€ 15.171,38	€ 47.238,46	
€ 5.000,00 tot € 50.000,-	€ 299.204,23	€ 339.953,27	€ 327.079,80	
> € 50.000,00	€ 1.558.621,53	€ 1.862.524,96	€ 3.025.107,42	
Totaal	**€ 1.866.989,76**	**€ 2.217.649,61**	**€ 3.399.425,68**	**49,4%**
Gezond in de stad				
< € 5.000,00	nvt	nvt	€ 22.618,00	
Totaal	**nvt**	**nvt**	**€ 22.618,00**	**0,3%**
Kunst en cultuur				
< € 5.000,00	€ 25.226,52	€ 27.922,91	€ 26.967,72	
€ 5.000,00 tot € 50.000,-	€ 63.250,00	€ 105.975,00	€ 148.500,00	
> € 50.000,00	€ 556.720,00	€ 759.076,00	€ 934.898,00	
Totaal	**€ 645.196,52**	**€ 892.973,91**	**€ 1.110.365,72**	**16,1%**
Mondiale bewustwording				
< € 5.000,00	€ 8.718,00	€ 8.242,00	€ 13.605,00	
€ 5.000,00 tot € 50.000,-	€ 5.000,00	€ 5.000,00	€ 5.000,00	
Totaal	**€ 13.718,00**	**€ 13.242,00**	**€ 18.605,00**	**0,3%**
Ontmoeting, participatie en leefbaarheid				
< € 5.000,00	€ 11.910,00	€ 12.968,00	€ 23.345,00	
€ 5.000,00 tot € 50.000,-	€ 114.467,00	€ 151.977,00	€ 129.169,00	
> € 50.000,00	€ 299.133,00	€ 427.701,00	€ 522.447,00	
Totaal	**€ 425.510,00**	**€ 592.646,00**	**€ 674.961,00**	**9,8%**
Overig				
€ 5.000,00 tot € 50.000,-	nvt	€ 39.286,00	nvt	
> € 50.000,00	€ 345.821,00	€ 352.737,00	€ 402.737,00	
Totaal	**€ 345.821,00**	**€ 392.023,00**	**€ 402.737,00**	**5,9%**
Promotie en toerisme				
< € 5.000,00	€ 14.346,00	€ 18.048,00	€ 16.548,00	
€ 5.000,00 tot € 50.000,-	€ 37.090,00	€ 37.090,00	€ 40.990,00	
Totaal	**€ 51.436,00**	**€ 55.138,00**	**€ 57.538,00**	**0,8%**
Sport en Spel				
< € 5.000,00	€ 43.129,03	€ 51.626,44	€ 44.766,98	
€ 5.000,00 tot € 50.000,-	nvt	€ 273.708,79	€ 73.419,45	
> € 50.000,00	nvt	nvt	€ 92.131,42	
Totaal	**€ 43.129,03**	**€ 325.335,23**	**€ 210.317,85**	**3,1%**
Zelfstandig functioneren en wonen				
< € 5.000,00	€ 7.344,00	€ 14.058,00	€ 3.458,00	
€ 5.000,00 tot € 50.000,-	€ 130.257,25	€ 77.986,19	€ 103.700,00	
> € 50.000,00	€ 829.299,00	€ 894.776,00	€ 873.606,00	
Totaal	**€ 966.900,25**	**€ 986.820,19**	**€ 980.764,00**	**14,3%**
Totaal aan subsidiebedragen				
Totaal	**€ 4.474.200,56**	**€ 5.475.827,94**	**€ 6.877.332,25**	**100,0%**
Toename tov voorgaand jaar:		22,4%	25,6%	

Tabel 5.1: Subsidiebedragen per beleidsterrein voor de jaren 2013, 2014 en 2015.

Per jaar maakt de gemeente Maassluis via het 'subsidieregister' de subsidies openbaar. Hierin staan alle subsidieontvangers onderverdeeld per beleidsterrein[1]. Uit de inventarisatie van het subsidieregister van de jaren 2013, 2014 en 2015 blijkt dat in 2014 en 2015 het totale subsidiebedrag met ruim 20% is gestegen[2]. De stijging in 2014 komt vooral voort uit een stijging van de subsidiebedragen voor de beleidsterreinen Sport en spel, Educatie & ontwikkeling, Ontmoeting, participatie & leefbaarheid en Kunst & cultuur. In 2015 stijgen de uitgaven aan de beleidsterreinen Ontmoeting, participatie & leefbaarheid, Kunst & cultuur, maar met name de uitgaven binnen het beleidsterrein Educatie & ontwikkeling stijgt fors. In 2015 gaat er 49,4% van de totale subsidiegelden naar het beleidsterrein Educatie & ontwikkeling. Ook de beleidsterreinen Kunst & cultuur (16,1%) en Zelfstandig functioneren & wonen (14,3%) krijgen een groter deel van de beschikbare subsidiemiddelen.

5.2 80/20 regel voor verleende subsidies in 2015

De ervaring leert dat bij de meeste gemeenten ongeveer 20% van de subsidieontvangers circa 80% van het subsidiebudget toegekend krijgen (dus een klein aantal instellingen dat relatief grote subsidiebedragen ontvangt). In tabel 5.2 wordt de verdeling van 80% van het subsidiebudget over de grootste subsidieontvangers in Maassluis gegeven[3]. Tevens wordt in de tabel een onderscheid gemaakt tussen organisaties die vooral met vrijwilligers of met professionals werken.

In Maassluis gaat de 80/20 regel ook op. Er zijn in 2015 122 subsidieontvangers in Maassluis, waarvan 12 organisaties 80% van het totale subsidiebedrag (€ 6.877.332,25) ontvangen. De verdeling van de subsidiemiddelen is dus geconcentreerd: een klein deel van de subsidieontvangers ontvangt een groot deel van het budget.

Relatie		Professioneel of vrijwillig	Verleend bedrag (subtotaal per relatie)	Cumulatief percentageverloop
1	Stichting CJG Rijnmond	Professioneel	€ 755.553,00	10,99%
2	Wijzer in Opvang & Onderwijs	Professioneel	€ 719.960,00	21,45%
3	Minters Dienstverleners in Welzijn	Professioneel	€ 659.713,00	31,05%
4	Stichting Welzijn E25	Professioneel	€ 575.416,56	39,41%
5	Stichting Openbare Bibliotheek Maassluis/Midden-Delfland	Professioneel	€ 537.213,14	47,23%
6	Stichting Flexus Jeugdplein	Professioneel	€ 529.836,00	54,93%
7	Stichting Seniorenwelzijn MVS	Vrijwillig	€ 422.337,00	61,07%
8	Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis	Professioneel	€ 402.737,00	66,93%
9	MEE Zuid Holland Noord	Professioneel	€ 270.000,00	70,85%
10	Stichting Onder Een Dak	Professioneel	€ 257.456,00	74,60%
11	Stichting Muziek@Maassluis	Professioneel	€ 192.662,00	77,40%
12	Theater Koningshof	Professioneel	€ 179.900,00	80,01%

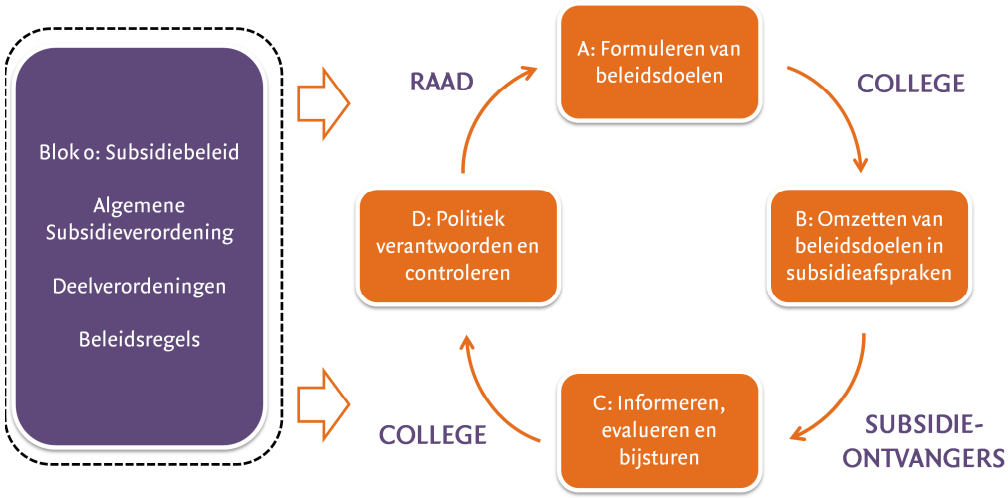
Tabel 5.2: Subsidieontvangers die gezamenlijk 80% van het totale subsidiebedrag ontvangen in 2015.

[1] De bedragen en onderverdeling van de beleidsterreinen zijn gebaseerd op het subsidieregister. De indeling van de beleidsterreinen in het subsidieregister komt niet 1-op-1 overeen met de gemeentelijke begroting.

[2] De ambtelijke organisatie geeft ten aanzien van de inventarisatie het volgende aan:
- De subsidieregisters waarnaar verwezen wordt, worden gegenereerd uit de subsidiebeheer-applicatie (SBA). Deze applicatie is in 2013/2014 in gebruik genomen. In die periode is veel tijd besteed aan het oplossen van bugs/kinderziekten. Hierdoor kan het zijn dat in deze periode niet alle subsidieverleningen via de applicatie zijn ingevoerd. De juistheid van de subsidieregisters kunnen dan ook niet gewaarborgd worden.
- Daarnaast zorgden in 2014 en 2015 vooral de ontwikkelingen binnen het sociaal domein voor een toename van de gemeentelijke uitgaven. Door de onvolledigheid van de subsidieregisters en de ontwikkelingen binnen het sociaal domein worden in hoofdzaak de stijgingen van de subsidiestromen verklaard.

[3] De bedragen in de tabel 5.2 zijn gebaseerd op de geboekte bedragen in het subsidieregister 2015.

6 Kaders voor subsidieverlening



Toegepaste norm:
De Algemene subsidieverordening en de uitvoeringsregels vormen een werkbaar en helder kader voor subsidieverstrekking. Dit wordt onder meer bepaald door de omvang van administratieve lasten voor het aanvragen van subsidies, een helder onderscheid in subsidietypen en de mate waarin de kaders stimuleren tot het sturen op maatschappelijke effecten.

KERNBEVINDINGEN:

1. Het subsidiebeleid (de Algemene Subsidieverordening en beleidsregels) vormt een werkbaar en helder kader voor de uitvoering. Het proces voor het verwerken van een subsidieaanvraag en het verlenen van subsidie is goed beschreven in de diverse documenten. In het document Nadere regel subsidie 2012 staan de subsidiecriteria waar de aanvraag aan moet voldoen en de verdeelregels in het geval er sprake is van een overschrijding van het subsidieplafond bij aanvraag.
2. Er wordt een onderscheid gemaakt in subsidietypen. De onderverdeling van de subsidietypen is daarbij vooral gericht op activiteiten en niet op de maatschappelijke effecten.
3. Er is een oplopend regime voor het aanvragen en verantwoorden van grotere subsidiebedragen. Bij grotere subsidies is er sprake van een zwaarder regime voor aanvragen en verantwoorden. Daarmee verhouden de administratieve lasten voor de aanvragen en de gemeente zich tot de omvang van het subsidiebedrag. Verder is de wijze van het aanvragen van subsidies via het subsidieloket doelmatig geregeld, al zijn wel (kleine, technische) verbeteringen mogelijk.
4. De gemeente wil bereiken dat subsidies een bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelstellingen. Bij de aanvraag wordt dan ook gevraagd naar de beoogde bijdrage aan deze doelstellingen en maatschappelijke effecten. Wat echter opvalt is dat voor de verantwoording het geen vereiste is om over de behaalde maatschappelijke effecten te rapporteren. De praktijk leert dat het meten van maatschappelijke effecten een cultuur en denkomslag vergt van zowel gemeente als maatschappelijke organisaties. Deze omslag gaat niet vanzelf en vraagt de nodige inzet en tijd.
5. Er zijn meerdere beleidsterreinen waarop de verdeling van subsidiemiddelen op basis van de historische verdeling gebeurd. Dit draagt niet bij aan een doeltreffende verdeling van de schaarse middelen, gericht op een zo groot mogelijk bijdrage aan gemeentelijke doelen en maatschappelijk effect.

6. De gemeente Maassluis heeft een afwegingskader voor inkopen of subsidiëren. Veel gemeenten vinden het lastig om dit onderscheidt te maken, maar in Maassluis speelt dit niet.

6.1 Het subsidiebeleid

De kaders voor subsidieverlening zijn beschreven in de Algemene Subsidieverordening Maassluis 2011 (S2), in de Nadere regels subsidie 2012 (S15) en in het document Subsidies werkprocessen 2015 (S21). De Algemene Subsidieverordening Maassluis (S2) en de Nadere Regels subsidie (S15) zijn vastgesteld door de raad.

Het subsidiebeleid van de gemeente Maassluis heeft zich de laatste jaren verder doorontwikkeld. Zo geeft BDO in de Boardletter van 2015 (S40) ten aanzien van de interne controle van het subsidiebeleid en de kwaliteit van de administratieve organisatie aan dat in 2015 "*veel werk [is] verricht ten aanzien van het subsidieproces. Dit heeft het proces zeer positief ontwikkeld*." Het opstellen van het document Subsidies werkprocessen 2015 (S21) heeft hier aan bijgedragen.

In de huidige subsidieverordening zijn opgenomen:

- De vereisten voor het aanvragen van een subsidie, zoals de in te dienen gegevens, de aanvraagtermijnen , beslistermijnen en de weigeringsgronden.
- De plichten van een subsidieaanvrager.
- De wijze van verantwoording. Er wordt een onderscheid gemaakt voor verantwoording van subsidies vanaf € 5.000,- tot € 50.000,- en voor de verantwoording van subsidies vanaf € 50.000,.

Het document Subsidies werkprocessen 2015 (S21) gaat uitvoerig in op:	
Uitgangspunten van subsidieverlening	*'Aan het verlenen van subsidies zijn de volgende uitgangspunten te verbinden:* > *Zet subsidie in als beleidsinstrument. Subsidie wordt als instrument ingezet om taken die aan gemeenten bij wet en/of regelgeving zijn opgedragen te (doen) verwezenlijken. Daarnaast wordt subsidie ingezet om door gemeenten gewenst beleid te realiseren.* > *Leg de verbinding naar gemeentelijke (beleids)doelstellingen. De doelstellingen zijn geformuleerd en vastgesteld in onder andere de programmabegroting en beleidsnota's. Zoals hierboven aangegeven is subsidie een instrument om deze doelstellingen te realiseren. De doelstellingen bepalen dan ook uiteindelijk waar subsidieverlening van toepassing kan zijn. Belangrijk is dat getoetst kan worden op het behaalde resultaat.* > *Ga uit van een integrale aanpak. Een integrale aanpak geeft meer samenhang en dwarsverbanden tussen de verschillende beleidsterreinen. Dit geldt voor de gemeente intern, tussen gemeente en instellingen en tussen instellingen onderling.'* (S21)
Wanneer en op welke wijze een uitvoeringsovereenkomst (UVO) aan te gaan	*'Indien bij een subsidieverlening nadere afspraken noodzakelijk zijn dan kan dit in de beschikking of in een uitvoeringsovereenkomst geregeld worden. Zijn het een aantal eenvoudige afspraken dan kan volstaan worden met een paragraaf in de beschikking. Zijn het meerdere of complexere afspraken dan is een uitvoeringsovereenkomst het juiste instrument.'* (S21)
Wat de grondslagen zijn om een subsidie te weigeren	*'In de subsidieverordening en nadere regels staan de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen (bijvoorbeeld een minimum aantal leden of het leveren van bepaalde prestaties). Als de aanvrager niet aan deze voorwaarden voldoet, moet de subsidie worden geweigerd. De gemeente*

	heeft deze algemene weigeringsgronden aangevuld met eigen gronden (art. 9 van de verordening), waaronder: > *De subsidieverstrekking past niet binnen het beleid van de gemeente.* > *De activiteiten van de aanvrager zijn niet gericht of komen niet ten goede aan de inwoners van de gemeente.* > *De aanvrager heeft voldoende eigen financiële middelen of andere mogelijkheden om de kosten van de activiteiten te dekken.'* (S21)

In de Nadere regels subsidies 2012 (S15) zijn de beleidsdoelen opgenomen per beleidsterrein waar subsidies aan moeten bijdragen (zie onderstaand kader). In het document staan de subsidiecriteria waar de aanvraag aan moet voldoen en de verdeelregels in het geval er sprake is van een overschrijding van het subsidieplafond bij aanvraag. In de nadere regels wordt ook voor verschillende beleidsterreinen de samenwerking als subsidiecriterium benoemd. Hierdoor verplicht de gemeente subsidierelaties tot samenwerking.

TER ILLUSTRATIE: CASUS STICHTING SENIORENWELZIJN

In de Subsidiebeschikking aan de Stichting Seniorenwelzijn (SC1) wordt aangegeven dat de subsidie een bijdrage moet leveren aan het maatschappelijke effect:

- *het is prettig wonen in Maassluis;*
- *inwoners kunnen meedoen en zijn gezond.*

In de Nadere regels subsidie 2012 (S15) worden subsidiecriteria gegeven waar de subsidie gericht op deze maatschappelijke effecten aan moet voldoen.
'De subsidies die worden verstrekt in het kader van 'Zelfstandig functioneren en wonen' leveren een bijdrage aan de volgende maatschappelijke effecten:

- *Inwoners van Maassluis blijven zo lang mogelijk zelfstandig functioneren en meedoen;*
- *Inwoners van Maassluis zijn gezond.*

Doelstelling:
Er aan bijdragen dat de Maassluis inwoner bewust bezig kan zijn met een gezonde levensstijl zodat men zo lang mogelijk gezond blijft en zelfstandig kan functioneren.

Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen
Subsidie kan worden verstrekt voor activiteiten die bijdragen aan het zo lang mogelijk zelfstandig wonen en functioneren van kwetsbare inwoners door middel van het bieden van ondersteuning, informatie en advies, voorzieningen en praktische diensten, niet zijnde maatschappelijk werk en sociaal raadslieden werk (programmabegroting gemeente Maassluis, programma 3, maatschappelijk effect 1). Daarnaast wordt subsidie verstrekt voor activiteiten die er aan bijdragen inwoners uit een sociaal isolement te halen (trede 1 van participatieladder). Onder kwetsbare inwoners verstaan wij mensen met beperkingen (lichamelijk en/of verstandelijk), mensen met een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem. Daarnaast behoren hiertoe de mantelzorgers.

Specifieke subsidiecriteria

1. *De subsidieaanvrager werkt samen met andere lokale organisaties om te komen tot een afgestemd en samenhangend aanbod dat tegemoet komt aan de vraag van de inwoners van Maassluis.*
2. *In overleg met de gemeente wordt voor de activiteiten een eigen bijdrage van deelnemers of bezoekers gevraagd.*
3. *De subsidieaanvrager richt zich op een of meer van de volgende activiteiten:*
   a. *Stimuleren van een gezonde leefstijl.*
   b. *Vroegtijdig signaleren van (gezondheids)problemen en toeleiden naar regulier aanbod.*

c. *Het ondersteunen van mantelzorgers en kwetsbare inwoners in Maassluis door middel van informatie, advies en begeleiding op individueel niveau, lotgenotencontact, cursussen en voorlichting.*
d. *Het bieden van praktische hulp en ondersteuning aan kwetsbare inwoners en mantelzorgers.*
e. *Het geven van psychische begeleiding aan slachtoffers van een misdrijf.*

4. *De subsidieaanvrager werkt conform de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling.*
5. *De subsidieaanvrager zet waar mogelijk vrijwilligers in voor de activiteiten.*
6. *De activiteiten van de subsidieaanvrager zijn toegankelijk en bereikbaar.*
7. *De activiteiten van de subsidieaanvrager zijn aantoonbaar afgestemd op de vraag van de inwoners van Maassluis in het algemeen of op één van de drie gebieden in het bijzonder (vraaggericht en gebiedsgericht)*
8. *Vrijwilligersvacatures van de subsidieaanvrager worden aangemeld bij het Steunpunt Vrijwilligers van de gemeente Maassluis.*
9. *Vacatures van de subsidieaanvrager worden aangemeld bij Dukdalf Talent.*

[Bron: Nadere regels subsidie 2012, S15]

De in het kader beschreven subsidiecriteria richten zich vooral op de activiteiten die voor het verleende subsidiebedrag verricht dienen te worden. Het gaat onvoldoende in op de maatschappelijke effecten die beoogd worden en op de wijze waarop deze maatschappelijke effecten gemeten zullen worden.

Beoordeling en subsidieverlening

De gemeente beoordeelt de aanvragen aan de hand van het document Subsidies Werkprocessen en het Schematische proces subsidieaanvragen. Hierin staan de administratieve vereisten en het schematisch overzicht van de ambtenaren die een rol hebben in de beoordeling van de subsidieaanvraag. Indien nodig, vraagt de gemeente naar aanleiding van een aanvraag om aanvullende gegevens. De gemeente stuurt altijd een ontvangstbevestiging. Jaarlijks na de vaststelling van de gemeentebegroting of uiterlijk 31 december geeft de gemeente een beschikking af. Bij de grotere instellingen geeft de gemeente ook eerder al een voorgenomen besluit.
In de beschikking is het subsidiebedrag (bij een verlening), de motivering van de beslissing, de voorwaarden waaronder de subsidie verstrekt wordt en de mogelijkheid tot bezwaar aangegeven.

In de Nadere regels subsidie 2012 (S15) worden per beleidsterrein de beleidsdoelstelling, de soort subsidie, de specifieke subsidiecriteria, de hoogte van de subsidie en de verdeelregels beschreven. In het geval het subsidieplafond wordt overschreden, staan in de Algemene Subsidieverordening Maassluis (S2) verdeelregels (zie onderstaand kader).

Verdeelregels Algemene Subsidieverordening Maassluis

Het vaststellen van de subsidieplafonds zal direct na het vaststellen van de begroting (door de raad) moeten plaatsvinden. Het vaststellen van subsidieplafonds betekent dat een subsidieaanvraag moet worden geweigerd als toekenning van de subsidie leidt tot overschrijding van het plafond. Bij het vaststellen van het subsidieplafond moet worden aangegeven op welke wijze het beschikbare bedrag wordt verdeeld. De volgende verdeelregels zijn mogelijk:

1 *Op volgorde van binnenkomst van aanvragen (wie het eerst komt wie het eerst maalt)*
Elke subsidieaanvraag die binnenkomt wordt zo snel mogelijk verwerkt, totdat het subsidieplafond is bereikt.
2 *Op volgorde van kwalitatieve rangschikking van de aanvragen (tendersysteem – voorbeelden van wegingsfactoren).*
Na de uiterste inleverdatum voor subsidieaanvragen wordt bepaald welke aanvraag het best

past bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de gemeente. De aanvragen worden geordend op volgorde van volledigheid en wenselijke activiteiten.
Tot slot word de subsidie betaald aan alle aanvragers voor zover het subsidieplafond nog niet is bereikt. Dit systeem kan gebruikt worden om nieuw beleid te starten en creatieve initiatieven te stimuleren.

3 *Varianten op het tendersysteem zijn de subsidie die gekoppeld zijn aan een concessie (exclusief het recht geven tot het aanbieden van bepaalde activiteiten) en de subsidie die wordt verleend door middel van een aanbestedingsprocedure (mengvorm tussen het inkopen van werkzaamheden en het subsidiëren daarvan). Deze bijdrage wordt aangemerkt als subsidie in de zin van de Awb.*

4 *Door evenredige verdeling van het subsidieplafond over de ingediende aanvragen (naar rato).*

5 *Door verdeling op een andere geschikte wijze die in een wettelijk voorschrift is uitgewerkt.*

[Bron: Algemene Subsidieverordening Maassluis, S2]

In de Nadere regels subsidie 2012 (S15) worden per beleidsterrein specifieke verdeelregels gegeven. Voor enkele beleidsterreinen , zoals Verminderen van Taal- en ontwikkelingsachterstanden wordt de subsidie in het geval van overschrijding verdeeld '*aan de organisatie(s) die naar het oordeel van het college het meeste bijdraagt (bijdragen) aan de gemeentelijke beleidsdoelstelling.*' (S15)

Uit de casus Stichting Seniorenwelzijn blijkt dat voor het beleidsterrein Zelfstandig functioneren en wonen de subsidies in het geval van overschrijding verdeeld worden op basis van de historische verdeling (zie onderstaand kader). Er zijn meerdere beleidsterreinen waarop de verdeling op basis van de historische verdeling gebeurd, zoals het Algemeen Maatschappelijk werk, Participatie jeugdigen, Lokale cultuur evenementen. Dit draagt niet bij aan de effectieve verdeling van de schaarse middelen, gericht op een zo groot mogelijk bijdrage aan een maatschappelijk effect.

TER ILLUSTRATIE: CASUS STICHTING SENIORENWELZIJN

Verdeelregels programma Zelfstandig functioneren en wonen

1. Het college stelt jaarlijks een subsidieplafond vast.
2. Indien het subsidieplafond overschreden dreigt te worden, geeft het college de voorkeur aan de organisaties die in het jaar voorafgaand aan de aanvraag subsidie van de gemeente Maassluis voor de betreffende doelstelling(en) hebben ontvangen en naar het oordeel van het college voldoende hebben bijgedragen aan de beleidsdoelstelling van de gemeente.
[Bron: Nadere regels subsidie 2012, S15]

AFWIJZINGEN

Jaarlijks wijst de gemeente enkele aanvragen af. De weigeringsgronden voor een subsidie staan helder beschreven in de Algemene Subsidie Verordening 2011 (S2) (zie onderstaande kader).

WEIGERINGSGRONDEN ALGEMENE SUBSIDIE VERORDENING

Weigeringsgronden

Het college kan naast de in artikelen 4:35 en 4:25, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht genoemde gevallen een subsidie weigeren te verstrekken, indien:
a. de activiteiten van de aanvrager niet of niet in overwegende mate gericht zijn op de gemeente of haar inwoners of niet of nauwelijks ten goede komen aan de gemeente of haar inwoners;
b. de activiteiten van de aanvrager niet bijdragen aan de realisering van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen;
c. de aanvrager doelstellingen beoogt of activiteiten zal ontplooien die in strijd zijn met de wet, het algemeen belang of de openbare orde;
d. de aanvrager de activiteiten uit eigen middelen kan bekostigen of over voldoende middelen

van derden kan beschikken;
e. de activiteiten een politieke, godsdienstige of levensbeschouwelijke boodschap hebben;
f. de aanvrager met de activiteiten winst beoogt;
g. de subsidieaanvrager niet aan de specifieke subsidiecriteria zoals genoemd in de nadere regels voldoet.

TER ILLUSTRATIE: CASUS STICHTING AANZET

De gemeente zet de weigeringsgronden in en maakt een keuze tussen subsidieaanvragen. Subsidieaanvragen worden ook afgewezen, zoals blijkt uit de casus Stichting Aanzet. De onderbouwing voor de afwijzing was niet bekend bij Stichting Aanzet. Uit de onderzoeksgesprekken met de gemeente komt de argumentatie voor de afwijzing naar voren:

"Het kan voorkomen dat een subsidieaanvraag die bijdraagt aan een maatschappelijke effecten dat de gemeente wil bereiken niet wordt goedgekeurd, omdat er andere instellingen in Maassluis zijn die een betere bijdrage hebben aan hetzelfde maatschappelijke effect." (Bron: interviews)

Aandachtspunt voor de gemeente is dat de aanvrager niet te lang hoeft te wachten op het besluit tot afwijzing en dat de aanvrager daarbij een goed gefundeerde onderbouwing krijgt van de afwijzing.

AFWEGING INKOPEN OF SUBSIDIËREN

De beleidskaders voorzien in een afwegingskader voor subsidiëren, inkopen/aanbesteden of zelf doen. In het document Subsidies Werkprocessen wordt beschreven op welke wijze er een keuze gemaakt kan worden voor subsidiëren of inkopen en wat de voor- en nadelen zijn. In bijlage 4 van het document wordt een overzicht hiervan gegeven. Het is positief dat de gemeente Maassluis een afwegingskader heeft voor inkopen of subsidiëren. Veel gemeenten vinden het lastig om dit onderscheid te maken, maar in Maassluis speelt dit niet.

6.2 De subsidiecyclus

Voor dit onderdeel is geen specifieke norm opgesteld, deze paragraaf sluit aan bij onderzoeksvraag 2: Hoe ziet het proces van aanvraag, toekenning, toetsing en verantwoording er uit? Wel kan worden gesteld dat de subsidiecyclus zoals de gemeente Maassluis die hanteert volledig aansluit bij de cyclus zoals weergegeven in het evaluatiemodel van dit onderzoek. Het proces is daarmee overzichtelijk.

De subsidiecyclus doorloopt een aantal stappen: 1) het aanvragen van subsidie, 2) het verlenen van subsidie, 3) het vaststellen en verantwoorden van de subsidie. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de subsidiecyclus.

Datum	Activiteit
Juni (jaar t-1)	Raad stelt kadernota vast met uitgangspunten voor subsidieplafonds.
15 mei – 1 augustus (jaar t-1)	Overleg met (professionele) instellingen over subsidieaanvraag. Dit is de start voor het opstellen van de uitvoeringsovereenkomsten.
1 september (jaar t-1)	Deadline aanvragen subsidie. Voor de behandeling van subsidieaanvragen is een heldere werkproces (S22) opgesteld. In dit werkproces staan de opeenvolgende stappen die een subsidieaanvraag moet doorlopen voor goedkeuring opgenomen en staan de toetsingscriteria voor de volledigheid van de aanvraag.

Eind augustus/september (jaar t-1)	Opstellen concept subsidieoverzicht door ambtelijke organisatie. In het concept overzicht zijn de gevraagde subsidiebedragen, de instellingen en de (voorlopige) subsidieplafonds opgenomen.
Medio oktober (jaar t-1)	College stelt het subsidieoverzicht vast. Het college stuurt deze ter kennis aan de raad en adviesraden. Het concept overzicht is onderdeel van de gemeentebegroting.
November (jaar t-1)	Raadsbehandeling begroting. Nadat de raad de begroting heeft vastgesteld (en dus de subsidieplafonds) worden in het subsidieoverzicht de subsidieontvangers met bedrag genoemd en wordt het overzicht door het college vastgesteld. Vervolgens worden de subsidiebeschikkingen verzonden.
15 december (jaar t-1)	Deadline verzenden beschikking (incl. evt. uitvoeringsovereenkomst)
Jaar waarop de subsidie van toepassing is	
April (jaar t+1)	Verzoek per email aan subsidieontvangers om informatie aan te leveren voor verantwoording
Voor 1 mei (jaar t+1) Voor 1 september (jaar t+1)	Indienen definitieve verantwoording. Professionele instellingen Vrijwilligersorganisaties
1 mei – 1 oktober (jaar t+1)	Ambtelijke controle of aan inhoudelijke en financiële verantwoording is voldaan (zijn afgesproken prestaties behaald/is voldaan aan de vereisten reservevorming). Aan de hand hiervan wordt het subsidiebedrag vastgesteld.
Voor 1 november (jaar t+1)	Deadline beschikking tot vaststelling maken (subsidie definitief vaststellen).
1 november (jaar t+1)	Rapportage aan college en raad over de behaalde prestaties

Tabel 6.1 subsidiecyclus Maasluis. t= jaar waarop subsidie van toepassing is. [Bron: Subsidieverordening (S2), werkprocessen subsidie (S21) en Nadere regels (S15)]

6.3 Subsidietypen

De gemeente onderscheidt eenmalige subsidies en jaarlijkse subsidies, ieder met eigen voorschriften voor het proces van aanvraag, verlening en vaststelling.

- **Eenmalige subsidie:** subsidie voor eenmalige projecten of activiteiten die *niet behoren tot de reguliere bezigheden* van de aanvrager en waarvoor het college slechts voor een van tevoren bepaalde tijd van maximaal twee jaar subsidie wil verstrekken;
- **Jaarlijkse subsidie:** subsidie voor *de reguliere activiteiten* die per (boek)jaar dan wel voor een bepaald aantal boekjaren ineens aan een instelling voor een periode van maximaal vier jaar wordt verstrekt;

  [Bron: Algemene Subsidieverordening Maassluis 2011, S2].

Daarnaast heeft Maassluis nog twee subsidietypen die tot doel hebben om waardering naar de verenigingen uit te spreken en verenigingen te ondersteunen bij nieuwe ontwikkelingen.

- **Jubileumsubsidie:** Ter gelegenheid van een jubileum organiseren instellingen vaak extra activiteiten. Ter ondersteuning hiervan én bij wijze van waardering van de vrijwilligers en de activiteiten die zij organiseren, kan een eenmalige subsidie van maximaal €250,- worden verstrekt voor activiteiten in het kader van de viering van een 25-jarig jubileum - of een veelvoud van 25 - van een maatschappelijke organisatie die gevestigd is in Maassluis.
- **Investeringssubsidie:** Om vrijwilligersorganisaties te ondersteunen bij het ontwikkelen en vernieuwen van hun eigen accommodatie, die voor het in stand houden van het aanbod van de activiteiten direct noodzakelijk zijn, kan de gemeente een investeringssubsidie van maximaal

€25.000,- beschikbaar stellen. Het gaat hier om organisaties die op non-profit basis activiteiten aanbieden op het gebied van samenlevingszaken. Investeringssubsidies dienen te worden bestemd voor de aanschaf, bouw en/of verbouw van (nieuwe) onroerende zaken c.q. uitbreiding van bestaande onroerende zaken, waarbij de kosten voor commerciële bouw (bijvoorbeeld bar/keuken/sponsorruimten) niet subsidiabel zijn.
[Bron: Nadere regels subsidies 2012, S15]

In de praktijk vraagt de gemeente bij de aanvraag naar de beoogde gemeentelijke doelstelling waar de subsidie aan moet bijdragen en het subsidietype. De definitie van de subsidietype is in de formulering vooral gericht op type activiteiten, en niet op het realiseren van maatschappelijke effecten.

6.4 Stimulansen tot het sturen op prestaties

Subsidieverstrekking is alleen zinvol als de activiteiten van de organisaties bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen en als (het proces van) subsidieverstrekking doelmatig en doeltreffend is. In 2011 heeft de gemeente de keuze gemaakt om te willen sturen op maatschappelijke effecten. De praktijk leert echter dat meten van maatschappelijke effecten een cultuur en denkomslag vergt van zowel gemeente als maatschappelijke organisaties. Deze omslag gaat niet vanzelf en vraagt de nodige inzet en tijd.

Administratieve lasten

Een doelmatige en doeltreffende uitvoering van het subsidiebeleid maakt bij voorkeur onderscheid tussen een licht en een zwaar subsidieregime. Dit is ook in Maassluis het geval en ligt in lijn met de algemene subsidieverordening van de VNG. Naar mate het bedrag hoger wordt, wordt het regime zwaarder. De gemeente kan haar aandacht dan vooral richten op de organisaties die een groot bedrag ontvangen (en dus een groter risico met zich meebrengen) en handelt de vele kleine bedragen zo efficiënt mogelijk af met als bijkomend voordeel een vermindering van de lastendruk voor kleine subsidieontvangers en de gemeente, die zich zo meer op hun kerntaak kunnen richten.

De gemeente hanteert voor alle subsidie*aanvragen* in de basis dezelfde eisen, maar er zijn wel verschillen. Zo moeten voor *alle* subsidieaanvragen een begroting worden aangeleverd. Voor een subsidieaanvraag *tot € 5.000,-* moet een beschrijving van de activiteit (met een beschrijving van de beoogde beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten) worden aangeleverd; voor subsidiebedragen *groter dan € 5.000,-* moet een uitgebreider activiteitenplan worden aangeleverd. *Alle* aanvragers die in het voorafgaande jaar geen subsidie hebben aangevraagd moeten een exemplaar van de oprichtingsakte en statuten aanleveren en een opgave geven van de samenstelling van het bestuur; subsidieaanvragen *groter dan € 5.000,-* moet dan daarnaast ook het jaarverslag en de jaarrekening van het voorafgaande jaar aanleveren. Zie ook de onderstaande tabel.

Omvang subsidie	Eisen aanvraag
Tot € 5.000	• Een **beschrijving van de activiteiten** waarvoor de subsidie wordt aangevraagd. Daarbij wordt aangegeven in welke mate de activiteiten zijn gericht op de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten die de gemeente voor haar inwoners heeft gesteld; • De **begroting van de uitgaven en inkomsten** van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd; • Indien de aanvrager in het voorafgaande boekjaar geen subsidie heeft aangevraagd, informatie over de organisatie die de activiteiten gaat uitvoeren, zoals een exemplaar van de oprichtingsakte en de statuten en een opgave van de samenstelling van het bestuur.

€ 5.000 tot € 50.000 **€ 50.000 of meer**	• Een activiteitenplan dat een beschrijving bevat van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd, de doelstellingen en resultaten die daarmee worden nagestreefd en de wijze waarop de activiteiten aan dat doel bijdragen. • Daarbij wordt aangegeven in welke mate de activiteiten zijn gericht op de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en maatschappelijke effecten die de gemeente voor haar inwoners heeft gesteld; • De **begroting van uitgaven en inkomsten** van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd; • Indien een aanvrager in het voorafgaande boekjaar geen subsidie heeft aangevraagd, overlegt hij tevens: > Het **jaarverslag en de jaarrekening** van het voorafgaande boekjaar; > Een exemplaar van de oprichtingsakte en de statuten; > Een opgave van de samenstelling van het bestuur.

Tabel 6.2: Administratieve verplichtingen voor subsidieaanvragen op basis van de subsidieomvang. [Bron: Algemene Subsidieverordening Maassluis 2011 (S2)]

Het aanvragen van subsidies via het subsidieloket is volgens subsidieontvangers goed geregeld, al zijn wel (kleine, technische) verbeteringen mogelijk (zie onderstaand kader).

TER ILLUSTRATIE:

Een subsidieaanvraag wordt online gedaan in een persoonlijks subsidiedossier op de website van de gemeenten Maassluis. Uit de gesprekken met de subsidieontvangers blijkt dat de site als prettig ervaren wordt. De site is overzichtelijk en over het algemeen goed toegankelijk. De respondenten geven aan dat er nog kleine, technische verbeteringen mogelijk zijn:

"Het is omslachtig om de tekst voor de aanvraag aan te geven in een Excel bestand. Ook draait het subsidieloket alleen op Google Chrome of Windows Internet Explorer, waardoor mensen met andere software problemen hebben met het openen van het subsidieloket. "

"Er is een handig subsidieloket waar aanvragen gedaan kunnen worden, al zijn er wel af en toe ICT-problemen. Het eventueel wisselen van bijgevoegde bijlages bij aanvragen is omslachtig geregeld." [Bron: interviews Subsidieontvangers]

Het college kan alleen voor subsidieaanvragen *groter dan € 5.000,-* om een tussentijdse rapportage vragen (zie tabel 6.3).

Omvang subsidie	Eisen tussentijdse rapportage
Tot € 5.000	N.v.t.
€ 5.000 tot € 50.000 **€ 50.000 of meer**	Het college kan de verplichting opleggen tot het tussentijds afleggen van rekening en verantwoording over de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten.

Tabel 6.3: Administratieve verplichtingen voor tussentijdse rapportage op basis van de subsidieomvang. [Bron: Algemene Subsidieverordening Maassluis 2011, S2]

De eisen aan de verantwoording zijn ook gedifferentieerd (zie tabel 6.4). Voor subsidiebedragen *tot € 5.000,-* dient de aanvrager een verslag in van de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt. Voor subsidiebedragen *boven € 5.000,-* moet er bij het college een aanvraag tot vaststelling van de subsidie worden aangevraagd. De termijn voor het indienen van het verslag en de aanvraag tot vaststelling verschillen. Daarnaast moet voor subsidiebedragen *boven € 5.000,-* een inhoudelijk

verslag en een jaarrekening worden aangeleverd. Bij subsidiebedragen *hoger dan € 50.000,-* moet dan ook een goedkeurende accountantsverklaring worden aangeleverd.

Omvang subsidie	Eisen verantwoording
Tot € 5.000	• De subsidieontvanger dient bij de aanvraag tot vaststelling van de subsidie **een verslag** in bij het college waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt zijn verricht overeenkomstig de verplichtingen die aan de subsidie zijn verbonden: • Bij **een eenmalige subsidie:** uiterlijk **zes weken** na uitvoering/afronding van de activiteiten; • Bij **een jaarlijkse subsidie:** uiterlijk op **1 september in** het jaar na afloop van het kalenderjaar waarvoor de subsidie is verstrekt, respectievelijk vijf maanden na het subsidietijdvak waarvoor de subsidie is verstrekt.
€ 5.000 tot € 50.000	• De subsidieontvanger dient een aanvraag tot vaststelling in bij het college. • Bij **een eenmalige subsidie**: uiterlijk **13 weken** na het verricht zijn van de activiteiten; • Bij **een jaarlijkse subsidie:** uiterlijk op **1 mei** in het jaar na afloop van het kalenderjaar, respectievelijk vier maanden na het subsidietijdvak waarvoor de subsidie is verleend. • Voor aanvraag tot vaststelling moet een door het college vastgesteld formulier ingevuld worden met: > Een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht; > Een jaarrekening die in ieder geval een overzicht bevat van alle uitgaven en inkomsten over het afgelopen boekjaar en de balans op de laatste dag van het afgelopen boekjaar, beide voorzien van een toelichting.
€ 50.000 of meer	• De subsidieontvanger dient een aanvraag tot vaststelling in bij het college. • Bij **een eenmalige subsidie**: uiterlijk **13 weken** na het verricht zijn van de activiteiten; • Bij **een jaarlijkse subsidie:** uiterlijk op **1 mei** in het jaar na afloop van het kalenderjaar, respectievelijk vier maanden na het subsidietijdvak waarvoor de subsidie is verleend. • Voor aanvraag tot vaststelling moet een door het college vastgesteld formulier ingevuld worden met: > Een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht; > Een jaarrekening die in ieder geval bevat een overzicht van alle uitgaven en inkomsten over het afgelopen boekjaar en de balans op de laatste dag van het afgelopen boekjaar, beide met toelichting; > Een **goedkeurende accountantsverklaring** als bedoeld in artikel 4:78 van de Awb.

Tabel 6.4: Administratieve verplichtingen bij verantwoording op basis van de subsidieomvang. [Bron: Algemene Subsidieverordening Maassluis 2011, S2]

STIMULANSEN TOT HET STUREN OP MAATSCHAPPELIJKE EFFECTEN

In de subsidieverordening drukt de gemeente uit dat zij wil sturen op resultaten. Aanvragers moeten aangeven aan welke doelstellingen en resultaten zij een bijdrage gaan leveren (tabel 6.2). In nadere uitvoeringsregels komt dit echter onvoldoende uit de verf.

Bijvoorbeeld:

- Hoewel het verantwoordingsregime toeneemt met de hoogte van het subsidiebedrag (tabel 6.3), wordt alleen een rapportage verwacht over de uitvoering van de beoogde activiteiten (in welke mate zijn activiteiten uitgevoerd?). In tegenstelling tot de aanvraag ontbreekt hier het aanbrengen van samenhang tussen de bijdrage van de activiteiten aan beoogde resultaten en effecten vanuit het gemeentelijke beleid.
- Er wordt in de subsidiekaders en uitvoeringsregels vaak gesproken over sturing op resultaten. Het is daarbij onduidelijk welke gradaties van resultaatgerichtheid onderscheiden kunnen worden in termen van sturen op activiteiten, prestaties of maatschappelijke effecten (zie figuur 6.5).

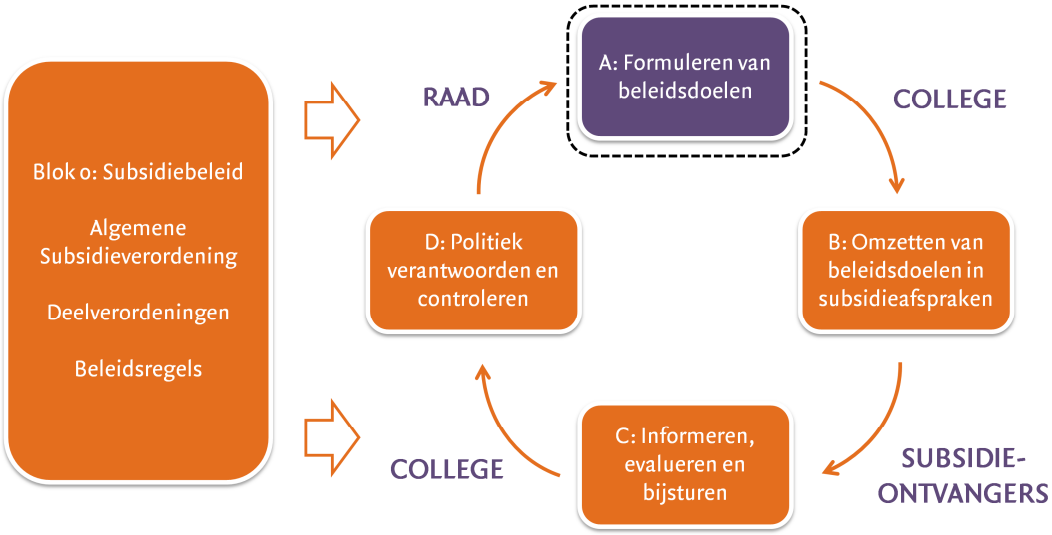
Uit het voorbeeld blijkt dat de subsidiekaders onvoldoende stimulans bieden om de grenzen op te zoeken van een zo hoog mogelijk niveau van resultaatgerichte sturing, dat wil zeggen tot een

opwaardering te komen van activiteiten tot prestaties of tot maatschappelijke effecten. Zie onderstaande figuur ter illustratie.

Schaal voor resultaatgerichtheid Minimaal → Maximaal					
Input	***Activiteiten***	***Kwantitatieve prestaties***	***Kwalitatieve prestaties***	***Uitvoerings-prestaties***	***Maatschappelijke effecten***
Ter beschikking stellen van geld	Globale omschrijving aard activiteiten	Kwantificering/ precisering activiteiten	+ Kwaliteitseis activiteiten	+ Evalueerbaar eindresultaat uitvoering/ direct resultaat van omvattende activiteit	+ Evalueerbaar gevolg in de samenleving/ indirecte gevolgen van activiteiten
Voorbeeld:					
Inburgering x euro	Verzorgen van inburgerings-cursussen	Verzorgen inburgerings-cursus van x uur voor x aantal personen	+ Verzorgd door leraren met onder-wijsbe-voegdheid	+ X aantal geslaagden inburgerings-cursus	+ Stijging arbeidsparticipatie cursisten met x procent

Figuur 6.5: Sturing op maatschappelijke effecten.

7 Formuleren van beleidsdoelen



Toegepaste norm:
De subsidiecyclus start met de mate waarin de raad evalueerbare en resultaatgerichte doelen formuleert waaraan de inzet van subsidies moet bijdragen. Subsidies zijn effectief indien zij bijdragen aan de beoogde doelen van de gemeente. De beleidsdoelen treffen we onder meer aan in de programmabegroting. De norm is dat de beleidsdoelen evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn.

KERNBEVINDINGEN:

1. De mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de doelen is wisselend. In sommige beleidsnota's (zoals de Sportnota, S37) staan helder geformuleerde evalueerbare doelen. In andere (zoals de Cultuurvisie, S35) is dit minder. Dit werkt door in de doelformulering van de subsidies, omdat het niet voldoende helder is waar subsidies aan moeten bijdragen.
2. Het college ziet de toegevoegde waarde van het opstellen van evalueerbare doelen, maar vindthet ingewikkeld om deze op te stellen.
3. De doelen/categorieën in de Programmabegroting, de diverse beleidsnota's, in de Nadere regels subsidies (S15) en in het Subsidieregister (S28) sluiten onvoldoende aan of komen niet overeen. In diverse beleidsstukken staan bijvoorbeeld doelen die niet specifiek terugkomen in de Programmabegroting.

7.1 Evalueerbare doelen

In het document Nadere regels Subsidies 2012 (S15) wordt beschreven aan welke aanvullende criteria de subsidieaanvragen moeten voldoen. Ook worden de beoogde doelen beschreven waar de subsidies aan moeten bijdragen. De gestelde doelstellingen in de nadere regels subsidiebeleid mogen concreter, meer evaluatiegericht. Dit wordt hieronder geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden: de beleidsdoelen ten aanzien van Cultuur (relevant voor de casus Muziekschool) en Sport (relevant voor de Stichting Exploitatie Zwembad Maasluis) . De beide instellingen moeten in hun subsidieaanvraag zich richten op de gestelde doelen in deze beleidsnota's.

CASUS STICHTING EXPLOITATIE ZWEMBAD MAASSLUIS: SPORTNOTA

In de Sportnota 2013 (S37) zijn de onderstaande doelen (zie kader) geformuleerd voor het sportbeleid in Maassluis. De doelen zijn in de Sportnota verder uitgewerkt in de Nadere Regels subsidie 2012 (S15).

De evalueerbaarheid van de doelen in de Sportnota 2013 is goed. De doelen zijn specifiek, kaderen duidelijk in om welke doelgroepen het gaat, zijn duidelijk meetbaar en tijdsgebonden (hogere participatie in 2017 t.o.v. 2012).

SPORTNOTA

In 2017 is de sportparticipatie van de inwoners van Maassluis is hoger dan in 2012.

a. Bevorderen (behouden en vergroten) sportparticipatie voor alle inwoners van Maassluis:
- *> Het percentage inwoners dat zijn gezondheid als goed of zeer goed ervaart, stijgt van 70% (2009), naar 75%.*
- *> Het aantal inwoners met een ongezonde leefstijl (te weinig bewegen en overgewicht) daalt t.o.v. 2012.*
- *> Het percentage bewoners (19-64) dat voldoende beweegt (voldoet aan de combinorm), stijgt van 67% in 2011 naar 70%.*
- *> Percentage volwassen inwoners dat minimaal 40 weken per jaar aan sport doet (van 57% in 2010 naar 60%).*

b. Bevorderen (behouden en vergroten) sportparticipatie voor (zeer) ouderen en gehandicapten:
- *> Het percentage bewoners (65+) dat voldoende beweegt (voldoet aan de combinorm), stijgt van 65% in 2011 naar 70%.*
- *> Deelnamecijfers sport en bewegen onder (zeer) ouderen en gehandicapten zijn toegenomen.*
- *> Een hoger aandeel mensen in Bloemenbuurt en Binnenstad waardeert zijn gezondheid als goed of zeer goed (t.o.v. 2011).*
- *> Een inzet van vrijwilligers via professionele organisaties (welzijn, ouderwerk) gebeurt vooral in de wijken waar sprake is van een hoog aandeel ouderen en mensen met een beperking.*

c. Bevorderen (behouden en vergroten) sportparticipatie voor jeugd (vanaf 4 jr.) als goede basis voor een leven lang bewegen:
- *> Percentage 4-12 jarigen dat minstens 1x per week sport buiten school van 77% naar 81%.*
- *> Percentage 4-12 jarige allochtone kinderen dat minstens 1x per week sport buiten school van 75 naar 77%.*
- *> Percentage 4-12 jarige autochtone kinderen dan minstens 1x per week sport buiten school van 81 naar 85%.*
- *> Verhogen aantal scholen in samenwerkingsverband Buurtsportcoach met sportverenigingen.*

(Bron: Sportnota 2013, S37)

CASUS MUZIEK@MAASSLUIS: CULTUURNOTA

De doelstelling in de cultuurvisie (S35) is opgebouwd rond drie thema's. Onder ieder thema zijn twee doelen geformuleerd:

1 Aantrekkelijk wonen, werken en leven in Maassluis. Om Maassluis als vestigingsplaats en bestemming aantrekkelijker te maken willen we werken aan twee doelen:
- *1a. De zichtbaarheid van het materiële en immateriële cultureel erfgoed versterken richting bezoekers en bewoners van Maassluis.*
- *1b. De buitenruimte van Maassluis, inclusief de toegangswegen tot de stad, aantrekkelijker maken.*

2 Maatschappelijke rol van kunst en cultuur in Maassluis. Participatie in kunst en cultuur geeft plezier, helpt om talenten te ontplooien en vergroot de betrokkenheid bij elkaar. De maatschappelijke rol van kunst en cultuur – ook in het kader van zorg, welzijn en wijkgerichte activiteiten – willen we langs twee wegen verder ontwikkelen:
- *2a. De betrokkenheid van bewoners bij kunst en cultuur bevorderen, zowel in de rol van deelnemer als in de rol van medeverantwoordelijke voor de organisatie.*
- *2b. De positie van de amateurkunst in Maassluis versterken.*

3 Cultuurparticipatie van kinderen en jongeren. Onder alle betrokkenen bij kunst en cultuur leeft de wens om extra te investeren in de cultuurdeelname van deze groepen. Daarbij maken we een onderscheid tussen:
3a. De cultuureducatie van kinderen in de leeftijd 4-12 jaar versterken.
3b. De cultuurparticipatie van jongeren in de leeftijd 12 jaar en ouder vergroten.

Voor deze thema's heeft de gemeente Maassluis in de Cultuurvisie uitgewerkt wat de doelen zijn. De doelen in de Cultuurnota zijn veel minder resultaatgericht en evalueerbaar dan in de Sportnota. De doelen zijn over het algemeen wel specifiek en kaderen de doelgroep in. De meetbaarheid is echter matig tot onvoldoende. In de beschrijving van de doelen wordt ook niet expliciet gemaakt wat het tijdspad is voor de doelen.

Voldoende specifiek

Voldoende meetbaar

CULTUURVISIE

De nummering van de doelen komt overeen moet de hierboven beschreven doelstellingen.

1 Aantrekkelijk wonen, werken en leven in Maassluis.

1a. We streven ernaar zowel het aantal bezoekers aan Maassluis als de deelname aan de bestaande stadsbrede programmering te vergroten. Dit meten we door bezoekerscijfers van evenementen en activiteiten en de waardering van bezoekers.

1b. Stijging van het rapportcijfer voor de kwaliteit van de woonomgeving. In regionaal verband (MVS) zal een Monitor Leefbaarheid & Veiligheid met een rapportcijfer voor de woonomgeving worden uitgevoerd. Maassluis kan zelf een stijging van het aantal projecten om met bewoners kunst in de openbare ruimte te realiseren monitoren.

2 Maatschappelijke rol van kunst en cultuur in Maassluis.

Onvoldoende meetbaar

Onvoldoende meetbaar en specifiek

2a. Nieuwe inwoners van Maassluis krijgen een cultureel welkomstpakket. Kwetsbare mensen die met de gemeente te maken hebben, worden aangesproken en gestimuleerd in hun culturele participatie (zowel deelname als eigen cultureel initiatief). De culturele initiatieven van zorg- en welzijnsinstellingen krijgen een plaats in de gezamenlijke culturele programmering. Beperking in mobiliteit is voor niemand een belemmering om deel te nemen aan culturele activiteiten in de wijk.

2b. Een gezamenlijke culturele programmering opzetten en promoten met ingang van het seizoen 2015/2016. Aantal nieuwe gezamenlijke producties, aantal deelnemende partijen en het aantal bezoekers.

3 Cultuurparticipatie van kinderen en jongeren.

Onvoldoende meetbaar

Voldoende specifiek

3a. De kwaliteit van alle docenten primair onderwijs in Maassluis op het gebied van muziekonderwijs versterken. Een naschools verdiepingsprogramma cultuuronderwijs in verschillende disciplines aanbieden dat toegankelijk is voor alle Maassluise kinderen in de leeftijd 4-12 jaar.

3b. Stijging van het aantal projecten georganiseerd door jongeren in de leeftijd 12 jaar en ouder dat bovendien zichtbaar is voor inwoners van Maassluis. De cultuurmakelaar (zie onder kopje 'activiteiten en rollen') rapporteert welke initiatieven worden ondernomen, wie betrokken zijn en hoeveel deelnemers er zijn. Met projecten zal niet in alle gevallen een gemeentelijk subsidie gemoeid zijn.

(Bron: Cultuurvisie, S35)

KWALITATIEVE DOELEN

De gemeente vindt het lastig om goede kwalitatieve doelen op te stellen. Uit de gesprekken met de subsidieontvangers komt naar voren dat zij zien dat niet alle doelen meetbaar opgesteld kunnen worden met kwantitatieve doelen, maar dat er ook een nut is voor kwalitatieve doelen. Uit de

gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat zij zich afvragen op welke wijze de controle op kwalitatieve doelen kan plaatsvinden en hoe dan vastgesteld kan worden of de subsidies ook bijdragen aan de kwalitatieve doelen. Het college geeft in de gesprekken aan dat het in sommige gevallen liever een goed verhaal wil dat de kern raakt, dan dat er domweg geteld wordt hoeveel mensen deelnemen aan een activiteit.

'Sommige dingen moet je tellen en andere dingen moet je vertellen.' (Bron: interviews)

7.2 Doelen in Programmabegroting

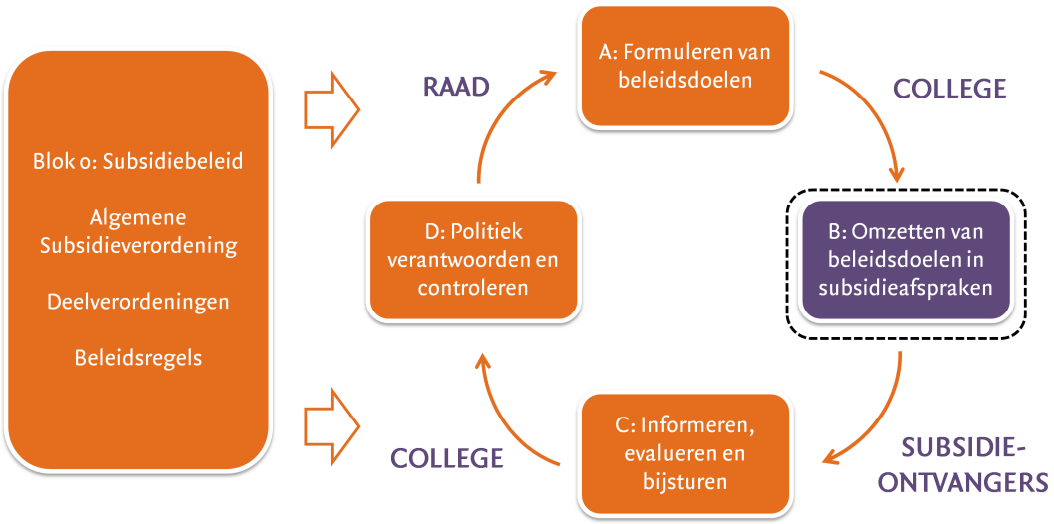
In figuur 7.0 is de doelenboom uit de Programmabegroting (S34) voor het programma Sport en Cultuur gegeven. Er zijn twee heldere hoofddoelen gesteld, met geformuleerde (top en sub) indicatoren en de daaraan gerelateerde acties. Over het algemeen zijn de indicatoren specifiek en is het duidelijk waar het om gaat. De meetbaarheid van de doelen is echter onvoldoende. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe de tevredenheid van de burger over sportvoorzieningen gemeten gaat worden en wanneer er dan sprake is van voldoende tevredenheid. Verder wordt er onvoldoende een onderverdeling gemaakt tussen sport en cultuur. Dit loopt door elkaar.

Tot slot komen niet alle doelen die in de programmabegroting staan overeen met de doelen in de Sportnota en de Cultuurvisie, zoals hierboven besproken. Voor de volledige uitwerking van de doelen wordt in de Programmabegroting doorverwezen naar de Sportnota en de Cultuurvisie. De samenvatting van de doelen voor het Sport- en cultuurbeleid in de programmabegroting is meer dan beknopt. Hierdoor mist er een volledig transparant overzicht van alle doelen. In de Nadere regels subsidie 2012 is deels een dergelijk overzicht gegeven, maar inmiddels zijn deze doelen verouderd en komen ze niet meer overeen met de doelen in de diverse beleidsnota's.

Wat willen we bereiken?	*Welke indicatoren gebruiken we?*		*Wat gaan we daarvoor doen?*
Doelen	**Topindicatoren**	**Subindicatoren**	**Acties**
In Maassluis is het goed wonen.	- Tevredenheid burger aanbod voorzieningen in de nabije omgeving. - Aantrekkelijk wonen, werken en leven in Maassluis - Cultuurparticipatie kinderen en jongeren	-Tevredenheid burger sportvoorzieningen. -De zichtbaarheid van het materiële en immateriële cultureel erfgoed versterken richting bezoekers en bewoners van Maassluis -De buitenruimte van Maassluis, inclusief de toegangswegen tot de stad, aantrekkelijker maken -De cultuureducatie van kinderen in de leeftijd 4-12 jaar versterken -De cultuurparticipatie van jongeren in de leeftijd van 12 jaar en ouder vergroten -De positie van de amateurkunst in Maassluis versterken	- Onderhouden en beheren van binnen- en buitensportaccommodaties. - Subsidiëring van amateuristische kunstbeoefening en het cultuureducatief aanbod jeugdtheater en muziekschool alsmede de bibliotheek, de museum- en theaterfunctie. - Organiseren en versterken van het cultuurmenu voor het onderwijs. - Kunst in de openbare ruimte. - Acties volgen bij de uitvoering van de Cultuurvisie 2015-2020
Gezondheid als basis voor meedoen.	- % inwoners boven de 18 jaar dat voldoet aan de Combinorm bewegen. - Maatschappelijke rol van kunst en cultuur in Maassluis	- % inwoners dat lid is van een NOC*NSF sportvereniging. - Combinatiefunctionarissen: aantal betrokken scholen, sportverenigingen en culturele instellingen. - Het aantal vrijwilligersorganisaties dat een MVV traject volgt of heeft gevolgd. - De betrokkenheid van bewoners bij kunst en cultuur bevorderen, zowel in de rol van deelnemer als in de rol van medeverantwoordelijke voor de organisatie	- Laagdrempelig toegankelijk en bekendmaken van het sportaanbod. - Activiteiten voor de doelgroepen. - Versterken van de sportverenigingen. - Sportprojecten en evenementen. - Acties volgen bij de uitvoering van de Cultuurvisie 2015-2020

Figuur 7.0, Doelboom 6 Sport en Cultuur, Programmabegroting 2016-2019 (S34)

8 Omzetten van doelen in beleidsafspraken



Toegepaste norm:
Het is aan het college om de beleidsdoelen om te zetten in subsidieafspraken met de subsidieontvangers. Hierbij is van belang dat de subsidieafspraken en voorwaarden aansluiten bij het subsidiebeleid. De subsidieafspraken zijn zodanig dat achteraf ook kan worden vastgesteld in welke mate subsidies bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelen.
De norm is (ook hier) dat de subsidieafspraken evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn en aansluiten op de gemeentelijke beleidsdoelen.

KERNBEVINDINGEN:

1. De subsidieafspraken worden overzichtelijk vastgelegd in de beschikking en in uitvoeringsovereenkomsten (uvo's). Een goed voorbeeld van een overzichtelijk opgesteld uitvoeringsovereenkomst is die voor de Stichting Seniorenwelzijn.
   De uvo's richten zich veelal op de uit te voeren activiteiten. Lang niet altijd zijn de maatschappelijke effecten beschreven waar de subsidieontvangers specifiek aan dient bij te dragen. Ook wordt zelden inzichtelijk gemaakt met welke kengetallen de subsidieontvangers rapporteert over de maatschappelijke effecten.
2. De gemeente stimuleert samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in Maassluis. Dit gebeurt bijvoorbeeld door samenwerking op te nemen in de uitvoeringsovereenkomsten die gesloten worden met de subsidieaanvragers. Samenwerking wordt hierdoor echter onvoldoende gestimuleerd. De subsidierelaties zijn zelden multilateraal en goede voorbeelden van samenwerking (zoals met pilots uitgeprobeerd in het traject De Betrokken Stad) komen niet structureel van de grond.
3. De beleidsdoelen worden onvoldoende gebruikt als uitgangspunt voor de verdeling van de schaarse subsidiegelden. De subsidiegelden worden zo niet doeltreffend ingezet om maximaal bij te dragen aan de doelen die de gemeente belangrijk vindt. De verdeling gebeurt onvoldoende in samenspel met de raad, het college, de ambtelijke organisatie en externe organisaties.
4. De subsidieverdeling is veelal gebaseerd op de historische verdeling. Er wordt een verwachting gewekt dat in het verleden gekregen subsidies ook in de toekomst verkregen zullen worden en het maken van harde keuzes in de verdeling van de subsidies wordt vermeden.

8.1 Vastleggen van afspraken: Subsidiebeschikking en Uitvoeringsovereenkomsten

De gemeente legt de afspraken met de subsidieontvangers voor de subsidieverlening in twee documenten vast: de beschikking en (eventueel) in een uitvoeringsovereenkomst.
In de beschikking is het subsidiebedrag (bij een verlening), de motivering van de beslissing, de voorwaarden waaronder de subsidie verstrekt wordt en de mogelijkheid tot bezwaar gegeven. Ook wordt beschreven aan welk maatschappelijk effect de subsidie moet bijdragen (zie onderstaand kader).

TER ILLUSTRATIE UIT DE CASUS

Subsidieontvanger	Doelen in beschikking
Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis	In de beschikking 2016 (Sb1) wordt niet gespecificeerd voor welke activiteiten en beoogde doelen de subsidie wordt verleend.
Stichting Muziek@Maassluis	*'De subsidie voor 2016 kennen wij u toe voor door u te ondernemen activiteiten op het gebied van de muziekeducatie. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de gemeentelijke doelstellingen 'Het is goed wonen in Maassluis' en 'Inwoners doen mee aan de Samenleving'.'* (Sa1)
Stichting Seniorenwelzijn	*'De activiteiten sluiten aan op het door de gemeente vastgestelde maatschappelijk effect dat:* • *het prettig wonen is in Maassluis;* • *inwoners (kunnen) meedoen in de samenleving;* • *inwoners van Maassluis gezond zijn.'* (Sc1)

De uitvoeringsovereenkomst (uvo) wordt over het algemeen samen door de gemeente en de subsidieontvanger opgesteld. In een enkel geval (voor kleinere subsidierelaties) wordt de uitvoeringsovereenkomst door de gemeente opgesteld. In de uvo worden specifieke subsidieafspraken vastgelegd. De uvo gaat t.o.v. de beschikking dieper in op de uit te voeren activiteiten en de beoogde doelen. De beschrijving van de beoogde doelen en te bereiken maatschappelijk effecten zijn in de ene uvo uitgebreider, dan in de andere.

De uvo voor de Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis is helder in de beoogde maatschappelijke effecten (zie onderstaand kader). Het wordt echter niet inzichtelijk gemaakt hoe deze maatschappelijke effecten meetbaar worden gemaakt en op welke wijze het zwembad moet rapporteren op deze maatschappelijke effecten (anders dan het bezoekersaantal in het jaarverslag).

TER ILLUSTRATIE: CASUS STICHTING EXPLOITATIE ZWEMBAD MAASSLUIS

De bijdrage van het zwembad aan maatschappelijke effecten wordt in de uvo als volgt omschreven:
'Het sport- en recreatiebad "Dol-fijn" bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke effecten "Inwoners blijven zo lang mogelijk zelfstandig functioneren en participeren", "Sociale samenhang en leefbaarheid zijn optimaal" en "Inwoners van Maassluis zijn gezond".

- *Door het aanbieden van zwemactiviteiten een directe bijdrage wordt geleverd aan de zelfredzaamheid van mensen in het water en de aantrekkelijkheid van de gemeente als vestigings- en woonplaats verhoogd wordt door de aanwezigheid van het sport- en recreatiebad;*
- *De stichting als doelstelling heeft een zo breed mogelijk publiek in staat te stellen tegen "maatschappelijk aanvaardbare tarieven" van de zwemaccommodatie gebruik te laten maken en*

zo te voorzien in de behoefte aan aspecten van sport en recreatie, het eigen maken van de zwemvaardigheid (tegengaan van verdrinkingsgevaar) en bevorderen van lichamelijk welzijn;
[Bron: uitvoeringsovereenkomst Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis, Sb5]

Uit de casus Muziekschool blijkt dat de beoogde doelen waar de Muziekschool specifiek aan moet bijdragen onvoldoende gericht zijn geformuleerd. Er worden veelal doelen van het algemene cultuurbeleid gegeven, maar het wordt niet volledig duidelijk op welke specifieke doelen de Muziekschool zich moet richten. Ook is niet gespecificeerd hoe de maatschappelijke effecten worden gemeten. De uvo gaat verder tot in de detail in op de producten (zoals de groepsgrootte van lessen). Dit is erg specifiek en niet noodzakelijk voor een doeltreffende subsidieverlening. De nadruk ligt in de uvo op het beschrijven van de producten en activiteiten en minder op de doelen die specifiek van belang zijn voor de Muziekschool (zie onderstaand kader).

TER ILLUSTRATIE: CASUS MUZIEKSCHOOL

Kerntaak Stichting Muziek@maassluis
De stichting stelt zich ten doel het verzorgen van de muziekeducatie in de gemeente Maassluis en omgeving in de breedste vorm. Dit doel omvat onder meer de muziekeducatie op school, zoals onder andere is vastgelegd in het Cultuurmenu voor het basisonderwijs, het verzorgen van individuele en groepslessen, het verzorgen van proeflessen en alles wat daarmee rechtstreeks of zijdeling verband houdt, daartoe wenselijk, nodig en bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin.'

De door de Muziekschool te leveren producten worden in detail beschreven:
'Daarnaast repeteert wekelijks een kinderkoor en worden voor kinderen in de leeftijd van de groepen 1 tot en met 3 buitenschoolse AMV cursussen gegeven die bestaan uit 20 wekelijkse lessen. De groepsgrootte van deze lessen varieert tussen de 5 en 10 leerlingen.'
[Bron: Uitvoeringsovereenkomst Muziekschool, Sb5]

De uvo voor de Stichting Seniorenwelzijn is een voorbeeld van een goed opstelde uvo, al zijn er ook hier verbeterpunten. De doelstelling en doelgroep wordt helder beschreven in de uvo. Ook de kerntaken worden helder beschreven, al wordt er geen expliciete relatie gelegd naar de gemeentelijke doelen waar Seniorenwelzijn aan moet bijdragen. Zeer positief is dat de kengetallen waar Seniorenwelzijn op moet rapporteren helder zijn beschreven (zie onderstaand kader). Dit vergroot de meetbaarheid van maatschappelijke effecten. Er is op een zeer uitgebreide wijze een begroting opgesteld voor de uit te voeren activiteiten (o.a. gespecificeerd naar het aantal uren per jaar en het aantal deelnemers). Dit is van een hoog detailniveau en niet noodzakelijk voor een doeltreffende subsidieverlening.

TER ILLUSTRATIE: CASUS STICHTING SENIORENWELZIJN

Kengetallen

Stichting Seniorenwelzijn draagt zorg voor registratie en melding van de gegevens aan de gemeente per half jaar. Daarnaast geeft SW in een halfjaarrapportage informatie over de effecten van het beleid in 2016. Daarbij worden de volgende onderdelen vermeld:

- *Rapportage over unieke aantallen senioren die gebruik maken van het aanbod van de stichting, afgezet tegen het aantal inwoners van 65 jaar en ouder.*
- *De voortgang van de activiteiten zoals die in hoofdstuk 5 van deze uitvoeringsovereenkomst staan beschreven.*
- *De voortgang van Welzijn Nieuwe Stijl. Onderdeel hiervan is de inzet en de begeleiding van vrijwilligers.*
- *Overzicht van de ureninzet, contacten en doorverwijzingen in het kader van de signalering door de ambulant ouderenadviseur.*

De halfjaarrapportage dient voor 1 augustus van het verslag jaar in bezit te zijn van de gemeente.
[Bron: Uitvoeringsovereenkomst Stichting Seniorenwelzijn, Sb5]

In bijlage 2 worden de doelen zoals beschreven in de uvo's uitgebreider weergegeven.

8.2 Stimuleren van samenwerking gericht op de maatschappelijke opgave

De gemeente stimuleert samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in Maassluis. In de nadere regels (S15) wordt voor verschillende beleidsterreinen de samenwerking als subsidiecriterium benoemd. Hierdoor wordt de samenwerking verplicht en uiteindelijk ook in de beschikking en in de uitvoeringsovereenkomsten opgenomen. Een goed voorbeeld hiervan is de subsidie voor combinatiefuncties sport en cultuur. Daarnaast is de samenwerking een onderdeel van het aanvraagformulier en wordt het besproken in de accountgesprekken. De mate waarin samengewerkt wordt verschilt per partner (zie onderstaand kader).

TER ILLUSTRATIE: SAMENWERKING IN DE DIVERSE CASUS

Mooie voorbeelden van goede samenwerkingen zijn het Cultuurmenu (maar ook de wijze waarop de cultuurvisie tot stand is gekomen), het door de gemeente inzetten van een combinatiefunctionaris (deze heeft als taak een brug te slaan tussen onderwijs, buitenschoolse opvang en sport/cultuur). De Muziekschool wordt door de werkwijze van het Cultuurmenu gestimuleerd om contact te leggen met andere instellingen in Maassluis. De combinatiefunctionaris stimuleert dat de Muziekschool de samenwerking zoekt met scholen.

Aan de andere kant blinkt er in de casus ook een voorbeeld op waar de gemeente de samenwerking niet stimuleert. Momenteel is de gemeente bezig met het opstellen van een nieuw armoedebeleid. Diverse instellingen zijn een spil in de uitvoering van het armoedebeleid. Zo is het positief dat sociale teams iedere vrijdag bij de Voedselbank aanwezig zijn, zodat er een kort contact is met de klanten van de Voedselbank. Dit werkt goed. De Voedselbank geeft echter aan dat zij in eerste instantie nauwelijks betrokken zijn bij het opstellen van het armoedebeleid. In tweede instantie wordt de Voedselbank betrokken bij het opstellen van een activiteitenplan voor de uitvoering van het armoedebeleid.

De subsidierelaties tussen de gemeente en de instellingen zijn vooral bilateraal. Samenwerking tussen maatschappelijke instellingen vindt de gemeente belangrijk. Toch is opzet van de subsidierelatie vooral bilateraal en zelden multilateraal. Hierdoor wordt een volgende stap in het stimuleren van samenwerking tussen subsidierelaties gemist.

"Er wordt sterk ingezet op samenwerking, en op zich kun je niets tegen samenwerking hebben, maar je moet pas gaan samenwerking als je het niet alleen kunt doen. Vervolgens geven we de instellingen te weinig handvatten om deze samenwerking goed vorm te geven. We willen dan toch een 1-op-1 subsidierelatie hebben en we willen alleen met die ene club kunnen afrekenen." (Bron: interviews)

Beleidsmatig heeft de gemeente Maassluis al herkend dat gezamenlijk subsidiëren van meerdere organisaties gericht op een maatschappelijke opgave de toekomst heeft. Reeds in 2011 is met het traject De Betrokken Stad een start gemaakt met het experimenteren van een werkwijze om subsidies meer in samenwerking met partijen in te zetten gericht op maatschappelijke effecten en om onderlinge samenwerking te stimuleren (zie onderstaand kader). Uitgangspunten voor de ontwikkeling zijn destijds treffend door de gemeente verwoord in het document Een denkrichting: De Betrokken Stad (S30). Een vervolg op het traject De Betrokken Stad is uiteindelijk niet van de grond gekomen.

FINANCIERING OP BASIS VAN MAATSCHAPPELIJKE VRAAGSTUKKEN

Uit Een denkrichting: De Betrokken Stad (S30):

'De huidige werkwijze is nu veelal gericht op de inkoop of subsidiering van één of meer min of meer op zichzelf staande producten. De gemeente maakt over het algemeen afspraken met één instelling over de te leveren producten binnen het totale aanbod. Bij deze wijze van financieren hebben organisaties belang in het vergroten van de eigen afzetmarkt en wordt de samenwerking tussen instellingen niet gestimuleerd. Deze aanpak levert niet meer het gewenste resultaat op. Dat komt enerzijds door de toenemende complexiteit van de vraagstukken en anderzijds de steeds beperktere middelen. Doel is dat organisaties coalities sluiten en elkaar gaan inspireren.

[...]

De rol van de gemeente verandert in deze situatie ook: van inkoper van een product naar regisseur van een proces. De gemeente zal haar instrumenten creatiever en meer in samenhang gaan inzetten afhankelijk van het gewenste effect.

[...]

Van organisaties wordt verwacht dat ze hun professionaliteit benutten om op een efficiënte, creatieve en resultaatgerichte manier oplossingen voor vraagstukken te bedenken, gericht op de te behalen maatschappelijke effecten. Hierbij zal onderlinge samenwerking noodzakelijk zijn, aangezien andere organisaties (publiek en privaat) of inwoners oplossingen voor dezelfde vraagstukken zoeken. Het aanvragen van een subsidie enkel op basis van een overzicht van producten is niet meer voldoende.'

Uit de casus Stichting Seniorenwelzijn blijkt dat in de Sociale Structuurvisie (S25) het belang van samenwerking wordt herkend om maatschappelijke opgave op te pakken (zie onderstaand kader). Dit is echter nauwelijks de huidige praktijk bij de subsidieverlening.

TER ILLUSTRATIE CASUS SENIOREN WELZIJN: SAMENWERKING ALS DOEL IN DE SOCIALE STRUCTUURVISIE

'De uitgangspunten voor de nieuwe inzet van de subsidiegelden zijn:

a. We geven geen subsidie maar investeren in de sociale kwaliteit. We bouwen voort op de praktijk van maatschappelijk aanbesteden. We vragen aan instellingen om per maatschappelijke opgave een gezamenlijk gecoördineerd voorstel te doen, waarin de uitgangspunten die zijn beschreven in dit hoofdstuk duidelijk naar voren komen. Binnen dit voorstel kunnen instellingen ruimte nemen om met subsidiemiddelen te schuiven tussen activiteiten, zodat ze adequaat in kunnen spelen op vragen vanuit de samenleving.

b. Voor alle investeringen geldt dat duidelijk moet zijn welke maatschappelijke doelstellingen worden gerealiseerd met de inzet van de middelen.

c. Initiatieven en projecten zijn geformuleerd in samenspraak met inwoners.

d. *Organisaties, met uitzondering van vrijwilligersorganisaties (inclusief sportverenigingen), die uitsluitend een sectoraal belang of belang van één doelgroep behartigen, krijgen geen eigen subsidie tenzij ze deelnemer zijn in een coalitie. Dan bepaalt de coalitie de verdeling van middelen.'*

[Bron: Sociale Structuurvisie, S25]

8.3 Verdeelvraagstuk

Op basis van tabel 5.1 is geconcludeerd dat de laatste twee jaren er een groei is van 20-25% is van het subsidiebedrag. Daarbij blijkt uit deze tabel dat bijna 50% van het totale subsidiebudget naar 1 beleidsterrein gaat. Hoe komt deze verdeling tot stand?

Er ligt in alle beleidsnota's een kader om een verdeling te kunnen maken van de subsidiegelden (zie blok 0, hoofdstuk 6). De beleidsdoelen worden echter onvoldoende gebruikt als startpunt voor subsidieverlening. De historische verdeling van de subsidiegelden tussen alle subsidierelaties is leidend voor de subsidieverdeling.

"[...] *Dit wil niet zeggen dat per maatschappelijke organisatie die een subsidie van de gemeente ontvangt geen nieuwe subsidieafspraken wordt gemaakt, waarin opnieuw wordt gekeken naar de geleverde prestaties in relatie tot de eerder gemaakte afspraken, doelstellingen in de gemeentebegroting en maatschappelijke trends. Een belangrijke moment hiervoor zijn accountgesprekken, die vanuit de gemeente met organisaties worden gevoerd en de inhoudelijke en financiële rapportages, die een organisatie moet aanleveren."* [Bron: ambtelijke organisatie]

Er ontbreekt een gezamenlijk werkwijze om samen met de raad, het college, de ambtelijke organisatie en externe organisaties om tot een verdeling te komen van subsidiegelden, waarbij:

- Samen belangrijke keuzevraagstukken worden geïnventariseerd.
- Samen prioriteiten worden gesteld.
- Samen doorleefd wordt dat subsidie een schaarse hulpbron is, waarbij het college niet alle aanvragen kan honoreren.

Uit de gesprekken met de raad, het college en de ambtelijke organisatie komt naar voren dat:

- De gemeente onvoldoende scherpe keuze maakt rond het subsidiebeleid.
- De subsidieverdeling veelal plaatsvindt op basis van de voorgaande jaren.
- De afstand tussen burger en bestuur in Maassluis kort is, waardoor burgers snel hun weg vinden naar het college en de raad op het moment er een subsidie wordt gekort of gestopt. Dit werkt in de hand dat de subsidieverdeling nauwelijks wijzigt over de jaren en dat de subsidies onvoldoende op doeltreffende wijze verdeeld worden.
- Het maken van harde keuzes wordt ontweken (zie onderstaand kader).

TER ILLUSTRATIE

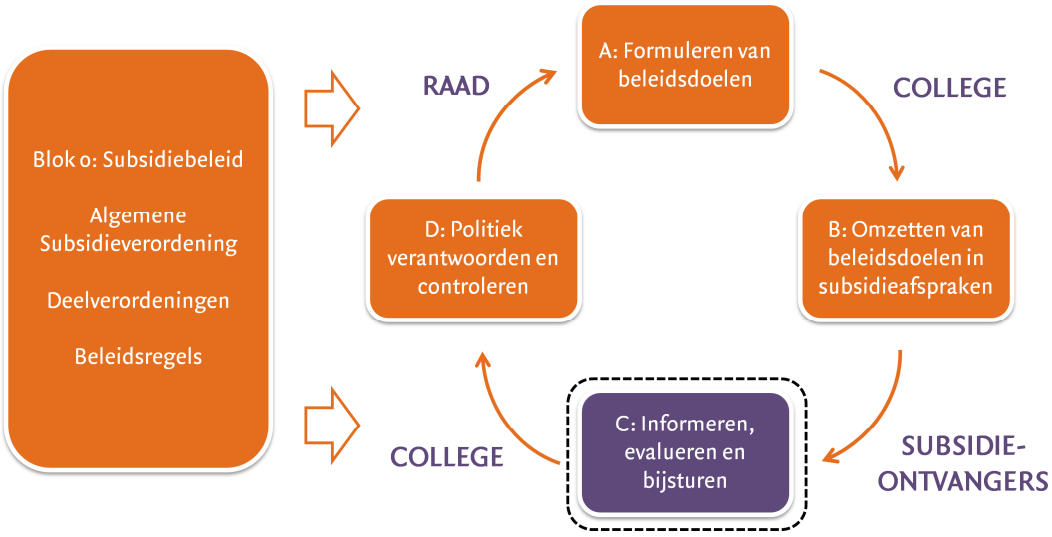
Uit de gesprekken met de raad, het college en de ambtelijke organisatie:
"Het praten over concretiseren van de doelformulering heeft weinig zin, als er daarachter geen commitment zit van het managementteam of college om dan ook scherpe keuzes te maken om dat zo ook te doen."

"Als er een keuze door de raad wordt gemaakt om het zwembad open te houden, dan houdt dit ook in dat de gevolgen van deze keuze moet worden doorgevoerd. Dit houdt in dat er dan bijvoorbeeld. gekozen moet worden voor een exploitatiesubsidie of voor het mogelijk maken van het starten van nieuwe activiteiten bij het zwembad."

"Er gaat eigenlijk nooit geld van een subsidie af. 'We leggen geen keuzes neer, maar accentenverschuivingen' wordt er gezegd."

"Je kunt het niet verkopen om te korten. Het college mag de kaasschaaf gebruiken, maar er zijn geen daadwerkelijke keuzes voor de raad."

9 Informeren, evalueren en bijsturen



Toegepaste norm:
De norm is dat instellingen tijdig en relevante informatie verschaffen. Dat betekent dat:
- de informatie zicht geeft op de realisatie van de subsidieafspraken, waaronder de mate waarin afgesproken doelen en/of activiteiten zijn gerealiseerd.
- de informatie dusdanig op tijd is zodat - indien noodzakelijk - bijsturing door het college nog mogelijk is.

KERNBEVINDINGEN:

1. De gemeente Maassluis maakt onderscheid in de eisen van rapportage voor verschillende subsidiebedragen. Hierdoor worden de administratieve lasten beperkt voor de kleinere subsidiebedragen.
2 De verantwoording vereist nauwelijks dat er gerapporteerd wordt naar de mate waarin de maatschappelijke effecten zijn behaald. Daarmee is het lastig om vast te stellen of de doelen van de subsidie bereikt worden. Uit de casus blijkt dat het college probeert bij te sturen als dat noodzakelijk is
3. De gemeente voert tussentijds bestuurlijk en ambtelijk overleg met de ontvangers van met name de grote subsidies. Er zijn goede voorbeelden waaruit blijkt dat tussentijds wordt bijgestuurd.

9.1 Wijze van rapporteren

De subsidierelaties leveren informatie aan over de uitgevoerde activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt. De gemeente Maassluis vraagt subsidies ontvangers om een verantwoordingsformulier in te vullen. Voor aanvragen onder de € 5.000,- moet een verslag van de activiteit worden aangeleverd; voor bedragen boven de € 5.000,- moet naast het verslag ook jaarrekening worden aangeleverd (zie ook tabel 6.1). De informatie sluit aan bij de gemaakte afspraken, maar de verantwoording vereist nauwelijks dat er gerapporteerd wordt naar de mate waarin de maatschappelijke effecten zijn behaald (zie onderstaand kader). Daarmee is het lastig om vast te stellen of de doelen van de subsidie bereikt worden.

TER ILLUSTRATIE: CASUS STICHTING EXPLOITATIE ZWEMBAD MAASSLUIS

Uit de casus blijkt dat de informatie die gevraagd wordt door de gemeente onvoldoende relevant is, omdat deze informatie onvoldoende inzicht geeft in de behaalde maatschappelijke effecten. Het online verantwoordingsformulier (Sb3) dat het zwembad voor de gemeente heeft ingevuld vraagt met name naar de financiële gegevens en biedt de mogelijkheid om een jaarverslag te uploaden. In een voortgangsformulier bestuurlijk overleg (Sb4) wordt het zwembad gevraagd om te beschrijven aan welke maatschappelijk effecten de subsidie heeft bijgedragen. Ook wordt er gevraagd om aan te geven welke resultaten er zichtbaar zijn of zullen worden. Dit wordt slechts in algemene zin gevraagd en is niet gerelateerd aan de maatschappelijke effecten vastgelegd in de subsidieafspraken of aan meetbare kengetallen. Positief is dat er gevraagd wordt naar de wijze waarop de subsidieontvanger heeft samengewerkt met de gemeente en andere instellingen.

In enkele gevallen leveren subsidierelaties (met name de grotere) een kwartaal of halfjaarlijkse tussenrapportage aan (zie ook tabel 6.1). De gemeente gaat waar nodig het gesprek aan met de subsidierelaties om bij te sturen. De ambtelijke organisatie geeft aan dat het zelden voorkomt dat de subsidie teruggevorderd wordt, in het geval dat uit de verantwoording blijkt dat de gestelde doelen voor de subsidieversterking niet behaald worden. Dit gebeurt bij aantoonbaar wanbeleid of wanneer afspraken niet worden nagekomen. Er zijn zelden consequenties verbonden aan de verantwoording. Bij onderbesteding wordt, volgens de ambtelijke organisatie, met de subsidierelatie kritisch gekeken naar de overige subsidieafspraken en/of naar mogelijk aanvullende activiteiten die aansluiten bij de doelstelling in de gemeentebegroting en de maatschappelijke trends.

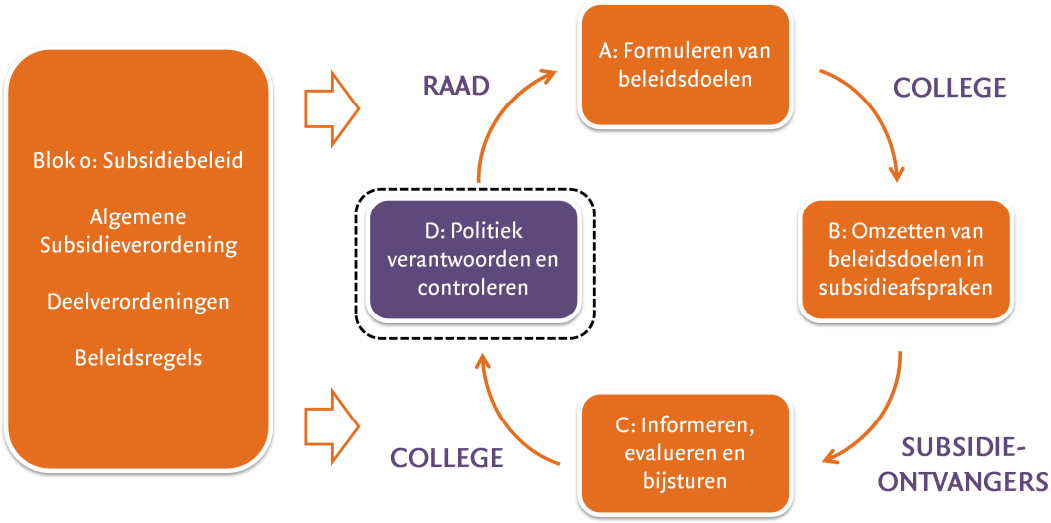
9.2 Bijsturen door college

Collegeleden geven aan dat het voor sommige subsidierelaties soms lastig is om een zakelijk gesprek te voeren over de hoogte van het subsidiebedrag, want in een aantal gevallen zijn bestuursleden al vele jaren nauw betrokken bij de opbouw en exploitatie van de gesubsidieerde organisatie. Dit is een herkenbaar fenomeen. Ook in andere onderzoeken komt dit worstelpunt naar boven. Daarbij wordt ook aangetekend dat het gaat om voorzieningen die niet zonder meer te vervangen zijn. Dat alles maakt een gesprek over de hoogte van het subsidiebedrag niet eenvoudig. Collegeleden geven aan dan ook aan dat de discussie veelal gaat over de prestaties en activiteiten in plaats van over de hoogte van het subsidiebedrag. Ook de raad geeft het college in die gevallen geen strikte kaders mee om zakelijk te sturen.

TER ILLUSTRATIE: CASUS STICHTING EXPLOITATIE ZWEMBAD MAASSLUIS

De Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis heeft veel moeite om de exploitatie van het zwembad sluitend te krijgen. Het college houdt vinger aan de pols en stuurt bij op de exploitatie. Er is periodiek contact tussen ambtenaren, het college en het zwembad. Zo is er tweemaal per jaar een regulier bestuurlijk overleg met het college. De inzet van beide partijen is om het zwembad open te houden, tegelijkertijd wordt duidelijk dat dit nogal wat vraagt in de samenwerking van beide partijen. Aandachtspunten zijn het zakelijk sturen op een sluitende exploitatie en het vinden van creatieve manier om de exploitatie te verbeteren (zoals het commercieel aanbieden van vergaderruimte en het plaatsten van zonnecellen). Het is daarbij de vraag hoe dit in de wisselwerking mogelijk gemaakt kan worden en hoe de gemeente hierbij het zwembad kan ondersteunen.

10 Politieke kaderstelling, verantwoorden en controleren



Toegepaste norm:
De norm is dat het college tijdige en relevante informatie verschaft aan de raad en dat deze informatie aansluit bij de door de raad beoogde doelstellingen (zie blok A). Norm is ook dat het college een eigen zienswijze toevoegt aan de informatie van gesubsidieerde instellingen, dus niet 'één op één' jaarverslagen van instellingen doorstuurt aan de raad zonder nadere toelichting. De raad benut deze informatie actief voor kaderstelling en controle.

KERNBEVINDINGEN:

1. Het is voor de raad onvoldoende helder wat de bijdrage van subsidies is aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft geformuleerd. De informatie in de planning- en controlcyclus geeft geen inzicht in de bijdrage van subsidies aan maatschappelijke effecten of het aandeel dat maatschappelijke organisaties leveren bij het realiseren van opgaven (zie ook blok C).
2. De rol van de raad beperkt zich tot het vaststellen van het subsidieplafond (via de kadernota), er is in de raad nauwelijks discussie over het subsidieverdeelvraagstuk.

10.1 Verantwoording via planning- en controlcyclus

Het is voor de raad onvoldoende helder wat de bijdrage van subsidies is aan de beleidsdoelen die de gemeente heeft geformuleerd. Het college informeert de raad hoofdzakelijk via de reguliere planning- en controlcyclus. In het jaarverslag zit geen overzicht van de verleende subsidies. De informatie geeft daarnaast geen inzicht in de bijdrage van subsidies aan maatschappelijke effecten of het aandeel dat maatschappelijke organisaties leveren bij het realiseren van opgaven (zie ook blok C). Raadsleden hebben hier wel behoefte aan. Zij ervaren dat de huidige informatie vooral is gericht op financiën en nauwelijks is gericht op wat wordt gerealiseerd met de subsidies, zo geven raadsleden aan in de gesprekken. Het is tevens een zoektocht om het overzicht op de verantwoording van de subsidies te krijgen (zie onderstaand kader).

Wel heeft het college invulling gegeven aan een subsidieregister om overzicht te bieden op de subsidieverlening op het terrein van maatschappelijke ontwikkeling. Dit register zit niet bij de jaarstukken. Het biedt ook geen houvast om te beoordelen of de doelen bereikt zijn van de verleende subsidies.

JAARVERSLAG 2014

In het jaarverslag 2014 (S38) wordt voor het beleidsterrein Sport de volgende Prestatie-/Kwaliteitindicatoren gerapporteerd:

- Het percentage inwoners dat zijn gezondheid als goed of zeer goed ervaart, stijgt van 70% (2009), naar 75%.
- Het percentage bewoners (19-64) dat voldoende beweegt (voldoet aan de combinorm), stijgt van 67% in 2011 naar 70%.
- Percentage mantelzorgers dat zich gesteund voelt door gemeente en professionele organisaties.
- Aantal gesubsidieerde jeugdleden (t/m 18 jaar) sportverenigingen.
  - > Percentage van het totaal aantal jongeren t/m 18 jaar.
- Aantal bezoekers zwembad per jaar.
  - > Waarvan aantal leerlingen schoolzwemmen.
- Aantal deelnemende kinderen "Kies voor Sport" groep 5 t/m 8 van de Maassluise basisscholen.

Deze prestatie-indicatoren komen nauwelijks overeen met de beschreven doelen in de Sportnota (Zie ook hoofdstuk 7). Sommige doelen staan niet in de Sportnota, voor veel doelen uit de Sportnota wordt niet gerapporteerd in het jaarverslag. Daarnaast wordt niet gerapporteerd hoeveel en voor welke indicatoren/beleidsdoelen subsidie is verstrekt.

10.2 Rol van de raad

Uit gesprekken blijken het college en de raad te worstelen met de wijze waarop de subsidies verantwoord dienen te worden en wat de bijhorende rollen zijn.

Uit de gesprekken blijkt ook dat raad een rol pakt bij de start van de subsidiecyclus (via de kadernota) bij het richting geven van de subsidieplafonds, maar er is in de raad nauwelijks discussie over de verdeling van subsidies. Ook ontbreekt de rol van de raad bij de verantwoording achteraf van de verleende subsidies.

De raad houdt zich veel bezig met details. Dit wordt in de hand gewerkt doordat de raad onvoldoende informatie ontvangt over de bijdrage van subsidies aan de gemeentelijke doelen. Hierdoor heeft de raad geen zicht en grip op het effect van subsidies. Uit de gesprekken met het college en de ambtelijke organisatie blijkt dat op het moment dat er signalen uit de samenleving komen (over bijvoorbeeld het korten op een subsidie) de raad geneigd is om dit signaal op te pakken. Raadsleden kunnen op deze wijze wel invloed uitoefenen. Raadsleden geven hierbij aan dat ze nauwelijks door het college worden geïnformeerd over problemen bij subsidierelaties. Zij moeten dit zelf uit het informele circuit vernemen. Zo geven raadsleden aan dat ze laat op de hoogte zijn gebracht over de situatie bij het Theater Koningshof.

"We hebben geen knoppen om aan te draaien. Er is geen zicht op het effect van subsidies. We willen niet per individuele relatie afrekenen op het effect van subsidies, maar veel meer een helicopterview aannemen. We krijg alleen een bak cijfers onder de ogen." (Bron: gesprek raadsleden)

Bestuurlijke reactie van het College van B&W

Op uitnodiging van de Rekenkamercommissie heeft het college een bestuurlijke reactie op het onderzoek ingediend. De reactie is hieronder integraal opgenomen.

gemeente Maassluis

Gemeentelijke Rekenkamercommissie Maassluis
t.a.v. Mevrouw R. Westhoff
Postbus 55
3140 AB MAASSLUIS

Postbus 55
3140 AB Maassluis

T 14 010
E gemeente@maassluis.nl
I www.maassluis.nl

ons kenmerk	UIT-16-28745/Z-15-15879	Datum	3 november 2016
uw kenmerk	UIT-16-28565	uw brief van	4 oktober 2016
contactpersoon	Mevrouw C.G. Kuppen- Rodriguez	doorkiesnummer	0105931795
onderwerp	Reactie op het rapport van de Rekenkamer-Commissie Evaluatie van subsidiebeleid	bijlage(n)	

Geachte mevrouw Westhoff,

Met uw bovenvermeld schrijven heeft u ons uw rapport 'Evaluatie van subsidiebeleid' toegezonden. Conform de Verordening op de Rekenkamercommissie en uw onderzoeksprotocol worden wij met de toezending van uw rapport in de gelegenheid gesteld te reageren op uw conclusies en aanbevelingen.

Wij hebben met grote belangstelling en waardering kennis genomen van uw rapport 'Evaluatie van subsidiebeleid'. Wij maken daarom graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op de inhoud van uw rapport.

De gemeente Maassluis draagt in toenemende mate taken en activiteiten over aan samenwerkingspartners. Naast het onderbrengen van taken in gemeenschappelijke regelingen laat uw rapport ook een substantiële groei zien in taken en activiteiten die met gemeentelijke subsidies worden vorm gegeven. Met de toegekende subsidies wil de gemeente de door haar gewenste maatschappelijke effecten bereiken.
Op pagina 17,28, 32 en 39 van uw rapport heeft u uw kernbevindingen over het gemeentelijk subsidiebeleid geformuleerd. Wij groeperen uw kernbevindingen als volgt:

Wat gaat goed ?

- ✓ Het subsidiebeleid vormt een werkbaar en helder kader voor de uitvoering
- ✓ Er is een oplopend regime voor het aanvragen en verantwoorden van grotere subsidiebedragen
- ✓ Het aanvragen van subsidies via het subsidieloket is doelmatig geregeld
- ✓ Bij de subsidieaanvraag wordt gevraagd naar de beoogde bijdrage aan de gemeentelijke doelstellingen c.q. maatschappelijke effecten
- ✓ De gemeente heeft een afwegingskader voor inkopen of subsidiëren
- ✓ Subsidieafspraken worden overzichtelijk vastgelegd
- ✓ De gemeente stimuleert de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties
- ✓ Onderscheid in eisen van rapportage (beperking administratieve lasten kleinere subsidies)
- ✓ Tussentijds bestuurlijk en ambtelijk overleg met de ontvangers van grotere subsidies

Wat kan beter ?

- De onderverdeling van subsidietypen is niet gericht op de beoogde maatschappelijke effecten
- Bij de verantwoording van de subsidie is het geen vereiste om over de behaalde maatschappelijke effecten te rapporteren
- Op verschillende beleidsterreinen is sprake van een historische verdeling van subsidiemiddelen
- De mate van evalueerbaarheid en resultaatgerichtheid van de doelen is wisselend
- De aansluiting tussen programmabegroting, beleidsnota's en dergelijke
- Beleidsdoelen worden onvoldoende gebruikt voor de verdeling van de subsidiegelden en de verdeling gebeurt in onvoldoende samenspel met raad, college, ambtelijke en externe organisatie(s)

Uw bevindingen heeft u vertaald in een drietal aanbevelingen die neerkomen op het beter:

- aanbrengen van een relatie tussen subsidies en maatschappelijke effecten
- positioneren van de raad door een heldere lijn in programmabegroting, beleidsnota's, subsidieverordening en dergelijke
- samenwerken met meerdere partijen om gezamenlijk en in overleg te komen tot het behalen van doelstellingen en maatschappelijke effecten

Wij onderschrijven deze aanbevelingen.

Hoewel bij het aanvragen van een subsidie wordt gevraagd naar de bijdrage aan onze doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten en (bijvoorbeeld) in de Sportnota concrete evalueerbare maatschappelijke doelen worden gesteld, zijn wij er tot nu toe onvoldoende in geslaagd om dit door te trekken naar het brede spectrum van de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen en naar de verantwoording over de besteding van subsidiegelden. Dit is mede het gevolg van het feit dat het voor een gesubsidieerde instelling - maar ook voor de gemeente zelf - bepaald niet eenvoudig is om een lineair verband te leggen tussen de geleverde prestaties en de invloed daarvan op de gewenste maatschappelijke effecten.
De meetlat op pagina 11 van uw rapport met een oplopende schaal voor resultaatgerichtheid biedt een goed handvat om meer betekenis te geven aan het verband tussen het subsidie en de te bereiken maatschappelijke effecten. Wij zijn voornemens om op basis van de behandeling van uw rapport in de raad nadere voorstellen te ontwikkelen die de effectiviteit van ons subsidiebeleid op dit punt kan verbeteren.

Wij vinden het uitermate belangrijk dat de raad op een adequate wijze invulling kan geven aan haar kaderstellende en controlerende rol. Naast beleidsnota's zijn de documenten in de planning- en controlcyclus daarbij van belang. In uw rapport constateert u dat het voor de raad onvoldoende helder is wat de subsidies bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Het jaarverslag van de gemeente geeft geen overzicht van en inzicht in de verleende subsidies, waardoor de raad stuurt op details of incidenten in plaats van sturing op hoofdlijnen.

Wij zijn voornemens om mede op basis van de bespreking van uw rapport in de gemeenteraad nadere voorstellen te doen om de raad hierin beter te faciliteren.

Een idee daarbij zou kunnen zijn om vlak voor het zomerreces, een thema-avond over het gemeentelijk subsidiebeleid te beleggen. Met name de voornemens t.a.v. de "grote" subsidies (vooral professionele organisaties) kunnen dan worden besproken door raad, college en beleidsambtenaren. De uitkomsten van deze bespreking kunnen vervolgens input vormen voor de volgende subsidiecyclus.

Tenslotte doet u de aanbeveling om de subsidieverlening onderdeel te maken van een bredere werkwijze. Zoals u constateert willen wij de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in Maassluis verbeteren (als voorbeeld noemt u het traject 'De Betrokken Stad'), maar ziet u dat nog niet terug in een structurele wijze van subsidieverstrekking. U noemt de gemeente Kampen als voorbeeld hoe het ook anders kan.
Wij zijn zeer geïnteresseerd in de wijze waarop de gemeente Kampen dit heeft vormgegeven en of dit in de praktijk ook al haar vruchten heeft afgeworpen. Wij zullen ons hier nader op oriënteren en zijn voornemens om op basis van de behandeling van uw rapport in de gemeenteraad nadere voorstellen te ontwikkelen om de samenwerking met en tussen organisaties te vergroten. Deze kunnen worden meegenomen in de al door ons voorgenomen actualisering van de Algemene subsidieverordening 2011 en de daarbij behorende nadere regels.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Maassluis,

de secretaris,	de burgemeester,
A.L. Duijmaer van Twist	dr. T.J. Haan

Deel 3: De bijlagen

Bijlage 1 Leren en ontwikkelen

De respondenten zijn gevraagd om tips te geven voor het subsidiebeleid in Maassluis. Hieronder wordt per respondenten uit de raad, college, ambtelijke organisatie en subsidierelatie een overzicht gegeven van deze tips. De Rekenkamercommissie heeft deze tips ter informatie opgenomen in dit rapport, zonder dat het daarbij een standpunt inneemt.

Subsidieontvangers

- Stel een beleidsoverleg in met alle relevante organisaties die zich in Maassluis inzetten voor het armoedebeleid. Hieraan zouden de voedselbank, de wijkteams, de schuldhulpverlening, de gezinsspecialist en eventueel ook het consultatiebureau kunnen deelnemen. Op deze wijze kan er meer onderlinge samenwerking worden gestimuleerd, maar is er ook meer structureel overleg met de gemeente over het te voeren armoedebeleid.
- Het helpt subsidieontvangers als er een duidelijke planning over het jaar is. Hiermee kan voorkomen worden dat er in de laatste maand van het jaar met spoed een plan bedacht moet worden om nog gelden te kunnen alloceren voor bijvoorbeeld armoedebeleid. Met een planning kan dit geld beter gericht worden ingezet.
- Het zal organisatie helpen als er sneller een officieel bericht met een onderbouwing van de afwijzing van een subsidieaanvraag komt. Het is niet altijd duidelijk met welke argumenten de gemeenten subsidies afwijst. Zeker als de activiteiten goed aansluiten bij het beleid van de gemeente.
- Zorg dat subsidieontvangers meer dan 5% reserve mogen aanhouden. Dit geeft meer ruimte, zodat er bijvoorbeeld gewerkt kan worden aan het opzetten van een participatiemaatschappij. De gemeente Maassluis heeft als regel dat subsidieontvangers niet meer dan 5% reserve mogen aanhouden. Terwijl dit in Schiedam (25%) en Vlaardingen (10%) hoger is. Hierdoor kunnen organisatie minder problemen/tegenvallers zelf opvangen, bijvoorbeeld bij langdurige ziekte van een medewerker.

College

- Er moet voldoende ruimte zijn voor instellingen om een eigen buffer aan te houden. Het legt veel verantwoordelijkheid bij de instellingen als er ruimte is voor een dergelijke buffer. Als de buffer te klein is, dan zullen de instellingen sneller bij de gemeente aankloppen in slechte tijden. Het is wel arbitrair hoe hoog deze buffer moet zijn.

Ambtelijke organisatie

- Een idee zou kunnen zijn om 80% van de subsidie te verstrekken bij goedkeuring van de subsidieaanvraag en de laatste 20% na de verantwoording, bij het behalen van de doelen.

Raad

- Evalueer jaarlijks de regels van subsidieverleningen van het voorgaande jaar. Zo kan dan bijvoorbeeld invloed worden uitgeoefend op met elkaar concurrerende aanvragen van instellingen en bedrijven. Er zijn meer mensen en instellingen die willen meedoen in het spel, maar het is voor de raad niet mogelijk om een goede toets uit te voeren. Het maatschappelijke doel staat niet vooropgesteld. De verdeling van subsidies gaat meer om formaliteiten en de historische verdeling.

SCHRIFTELIJKE STUKKEN

In het document Subsidies werkprocessen (S21) staat onder andere de volgende aanbevelingen:

- *'Het college zou per beleidsterrein de verdeling van de subsidieplafonds al procedureel moeten vaststellen voor het zomerreces (ten tijde van kadernota) op basis van de voorlopige verdeling van de subsidiebudgetten in de meerjarenbegroting. Dit zou mede in overeenstemming moeten zijn met de wensen vanuit het coalitieakkoord en het collegeprogramma, waar accenten gelegd worden op het gebied van subsidies. De raad heeft de bevoegdheid om wijzigingen in de hoogte van het subsidieplafond per programma aan te brengen. Verschuivingen binnen de programma's is een aangelegenheid van het college, zolang die subsidieplafonds per programma niet het totale subsidiebudget per programma overschrijdt. Uiteraard dient het college rekening te houden met het vastgestelde beleid, (de wensen uit) het collegeprogramma, programma op hoofdzaken en/of aangenomen moties en amendementen van de raad.' (S21)*

Bijlage 2 Subsidieafspraken in uitvoeringsovereenkomsten

Subsidieontvanger	Subsidieafspraken in uitvoeringsovereenkomst (uvo)
Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis	Er is voor 2015 geen uvo opgesteld. De uvo van 2014 (Sb5) is stilzwijgend verlengd. De bijdrage van het zwembad aan maatschappelijke effecten wordt in de uvo als volgt omschreven: • *'Het sport- en recreatiebad "Dol-fijn" bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke effecten "Inwoners blijven zo lang mogelijk zelfstandig functioneren en participeren", "Sociale samenhang en leefbaarheid zijn optimaal" en "Inwoners van Maassluis zijn gezond".* • *Door het aanbieden van zwemactiviteiten een directe bijdrage wordt geleverd aan de zelfredzaamheid van mensen in het water en de aantrekkelijkheid van de gemeente als vestigings- en woonplaats verhoogd wordt door de aanwezigheid van het sport- en recreatiebad;* • *De stichting als doelstelling heeft een zo breed mogelijk publiek in staat te stellen tegen "maatschappelijk aanvaardbare tarieven" van de zwemaccommodatie gebruik te laten maken en zo te voorzien in de behoefte aan aspecten van sport en recreatie, het eigen maken van de zwemvaardigheid (tegengaan van verdrinkingsgevaar) en bevorderen van lichamelijk welzijn;* [...] ***Productendoelgroepen en bezoekersaantallen.*** *'De stichting verplicht zich ter verwezenlijking van haar doelstelling een divers zwemaanbod voor verschillende doelgroepen aan te bieden zoals recreatieve zwemactiviteiten, doelgroepenzwemmen, particuliere zwemlessen, schoolzwemmen en verenigingszwemmen. Daarnaast is er bij het zwembad horeca aanwezig. De stichting streeft ernaar de bezoekersaantallen per jaar te verhogen of in ieder geval minimaal te handhaven. In het jaarrapport wordt een gespecificeerd overzicht van de bezoekersaantallen opgenomen.'*
Stichting Muziek@Maassluis	In de uvo van de Stichting Muziek@maassluis (Sa2) wordt een uitvoerige beschrijving gegeven van de algemene doelen van het cultuurbeleid (zie ook paragraaf 7.1). Vervolgens wordt aangegeven dat de Muziekschool dient bij te dragen aan het bereiken van deze gestelde doelen: *'Van Muziek@Maassluis wordt verwacht dat zij binnen haar mogelijkheden actief meedenkt en deelneemt aan, dan wel participeert in initiatieven die gerelateerd zijn aan de uitvoering van de Cultuurvisie.'* ***Kerntaak Stichting Muziek@maassluis*** *'De stichting stelt zich ten doel het verzorgen van de muziekeducatie in de gemeente Maassluis en omgeving in de breedste vorm. Dit doel omvat ondermeer de muziekeducatie op school, zoals onder andere is vastgelegd in het Cultuurmenu voor het basisonderwijs, het verzorgen van individuele en groepslessen, het verzorgen van proeflessen en alles wat daarmee rechtstreeks of zijdeling verband houdt, daartoe wenselijk, nodig en bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin.'*

	In de uvo worden de activiteiten beschreven die de Muziekschool moet ontplooien, waarna een aantal doelen worden beschrijven waar de activiteiten aan bijdragen: *'[…] de stichting met de voorgestelde activiteiten bijdraagt aan de realisatie van een aantal doelen zoals deze worden verwoord op pagina 11 van de Cultuurvisie 2015-2020, te weten:* *1. De zichtbaarheid van het materiele en immateriële cultureel erfgoed wordt versterkt richting bezoekers en bewoners van Maassluis* *2. De betrokkenheid van bewoners bij kunst- en cultuur, zowel in de rol van deelnemer als in de rol van medeverantwoordelijke voor de organisatie wordt ontwikkeld.* *3. De positie van de amateurkunst wordt versterkt.* *4. De cultuureducatie van kinderen in de leeftijd van 4-12 jaar wordt versterkt.* *5. De cultuurparticipatie van jongeren in de leeftijd van 12 jaar en ouder wordt vergroot.'* De door de Muziekschool te leveren producten worden in detail beschreven: *'Daarnaast repeteert wekelijks een kinderkoor en worden voor kinderen in de leeftijd van de groepen 1 tot en met 3 buitenschoolse AMV cursussen gegeven die bestaan uit 20 wekelijkse lessen. De groepsgrootte van deze lessen varieert tussen de 5 en 10 leerlingen.'*
Stichting Seniorenwelzijn	De uvo voor de Stichting Seniorenwelzijn bevat een goede omschrijving van de doelstelling, de doelgroep en de kerntaken van de Stichting. ***Doelstelling*** *De doelstelling van Stichting Seniorenwelzijn MVS is het bevorderen van het zelfsturende vermogen en het welzijn van zelfstandig wonende ouderen in de volle breedte en hen in staat stellen zolang mogelijk zelfstandig te blijven wonen met behoud van eigen regie.* ***Doelgroep*** *Seniorenwelzijn richt zich primair op kwetsbare senioren die zonder aanvullende dienstverlening en/of zorg niet zelfstandig kunnen wonen. Daarnaast is SW ervoor kwetsbare senioren die (nog) geen aanvullende hulp nodig hebben en voor de mantelzorgers van deze senioren. Bovendien richt SW zich op actieve senioren met het doel hen als vrijwilliger bij de organisatie te betrekken.* ***Kerntaken*** *De kerntaken van Seniorenwelzijn zijn:* • *Het stimuleren van participatie door middel van ontmoeten; het activeren van ouderen zodat ze actief participeren binnen de lokale samenleving en daarmee langer zelfstandig kunnen blijven wonen en uit sociaal isolement blijven;* • *het tijdig opsporen van risicosignalen bij ouderen en het doorgeleiden van ouderen, die om welke reden dan ook zich niet meer zelfstandig kunnen redden, naar zorg/sociale wijkteam.*

	Kengetallen *Stichting Seniorenwelzijn draagt zorg voor registratie en melding van de gegevens aan de gemeente per half jaar. Daarnaast geeft SW in een halfjaarrapportage informatie over de effecten van het beleid in 2016. Daarbij worden de volgende onderdelen vermeld:* • *Rapportage over unieke aantallen senioren die gebruik maken van het aanbod van de stichting, afgezet tegen het aantal inwoners van 65 jaar en ouder.* • *De voortgang van de activiteiten zoals die in hoofdstuk 5 van deze uitvoeringsovereenkomst staan beschreven.* • *De voortgang van Welzijn Nieuwe Stijl. Onderdeel hiervan is de inzet en de begeleiding van vrijwilligers.* • *Overzicht van de ureninzet, contacten en doorverwijzingen in het kader van de signalering door de ambulant ouderenadviseur.* • *De halfjaarrapportage dient voor 1 augustus van het verslag jaar in bezit te zijn van de gemeente.*

Bijlage 3 Overzicht beleidsdoelen per programma

In onderstaand overzicht is per programma de gemeentelijke doelstellingen, de te bereiken maatschappelijke effecten en de vastgestelde, geldende beleidsnota's opgenomen. Deze zijn verder uitgewerkt in het subsidieoverzicht, welke een onderdeel is van de programmabegroting. (Bron S21)

Programma 1 Burger, bestuur en veiligheid

Doelstellingen:
Mondiale bewustwording: Hierbij moet gedacht worden aan het zorgvuldiger omgaan met 'de wereld'. Dit is van belang voor de eigen leefomgeving, maar zeker ook voor de leefomgeving elders in de wereld.
Te bereiken maatschappelijke effecten:
Inwoners van Maassluis voelen zich betrokken bij en verantwoordelijk voor hun leefomgeving
Geldende beleidsnota's:
Evaluatie nota mondiale bewustwording

Programma 2 Ontwikkeling en Economie

Doelstellingen:
Promotie en toerisme van de gemeente Maassluis
Te bereiken maatschappelijke effecten:
Verhogen belevingswaarde en gebruikswaarde van de openbare ruimte
Geldende beleidsnota's:
Nota Havenbeleid 2005-2015 (2005-5588) Plan van aanpak stadspromotie

Programma 3 Beheer en duurzaamheid

Doelstellingen:
Duurzame ontwikkeling van de stad door het bevorderen van het milieu Maatschappelijke participatie
Te bereiken maatschappelijke effecten:
Maassluis maakt als stad een substantiële duurzaamheidswinst Inwoners van Maassluis nemen deel aan de samenleving
Geldende beleidsnota's:
Convenant VAC Maassluis advies commissie wonen (2008-2013)

Programma 4 Zorg, Jeugd en Onderwijs

Doelstellingen:
Zelfstandig wonen/functioneren
Inwoners van Maassluis nemen deel aan de samenleving
Deelname aan vrijetijdsbeoefening
Voorkomen van criminaliteit, geweld en overlast
Passend aanbod van accommodaties
Verminderen van taal- en ontwikkelingsachterstanden door VVE
Uitvoeren jeugdgezondheidszorg
Inwoners zijn bekend met algemene voorzieningen op het gebied van onderwijs, persoonlijke ontwikkeling, wonen, werk/inkomen, welzijn, gezondheid, sport en recreatie
Te bereiken maatschappelijke effecten:
Ondersteuning, voorzieningen en informatie en advies bieden die erop gericht zijn beperkingen te compenseren of belemmeringen weg te nemen

Activiteiten die mensen uit een sociaal isolement halen of bijdragen aan het sociaal functioneren en participatie of wisselwerking tussen persoon en hun sociale omgeving te verbeteren.
Verminderen overlast en ervaren overlast
Bevorderen dat iedere inwoner kan deelnemen aan vrijetijdsbeoefening
Bevorderen van maatschappelijke participatie door recreatieve activiteiten voor kwetsbare inwoners en jeugdparticipatie
Bevorderen dat iedere jongere een startkwalificatie behaalt
Voorkomen van leerachterstanden
Bevorderen dat iedere inwoners zich optimaal kan ontplooien
(preventieve) ondersteuning bij opvoed- en opgroeiproblematiek
Geldende beleidsnota's:
Beleidsplan Wmo/Wpg 2013-2016/ Beleidsnotitie Wmo 2015-2016 (aanvulling Wmo/Wpg)
Beleidsplan Preventie eenzaamheid
Huiselijk geweld
Nota integreren is investeren
Onderwijsvisie
Onderwijsachterstandenbestrijding 2015
Integraal jeugdbeleid 2011-2014 "Jij en Maassluis"
Beleidsnotitie Jeugdhulp 2015-2016
Verordening Jeugdhulp

Programma 6 Sport en cultuur

Doelstellingen:
Deelname aan vrijetijdsbeoefening
Bevorderen gezonde levensstijl
Ontwikkelen creativiteit
Bevorderen en instandhouden van amateurkunst en cultuurbeoefening
Te bereiken maatschappelijke effecten:
Realisatie gewenste effecten uit sportnota Iedere inwoner kan maatschappelijk participeren en zich optimaal ontplooien
Geldende beleidsnota's:
Sportnota 2013-2017
Cultuurvisie

Bijlage 4 Onderscheid subsidie en inkoop

Het is vaak lastig onderscheid te maken tussen subsidies en inkoopovereenkomsten. Maassluis heeft als onderdeel van de kaders is een overzicht opgesteld om dit verschil tussen subsidie en inkoop aan te geven. De onderstaande tabel komt uit S21. Voor een verdere uitwerking kan de handreiking 'Subsidiëren of Inkopen?' die het onderzoeksbureau Partners+Pröpper heeft opgesteld in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken worden geraadpleegd.

Subsidie / beschikking	**Inkoop / uitvoeringsovereenkomst**
Subsidie is 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 en diensten	Een overeenkomst is een meerzijdige handeling, waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan
Initiatief door subsidieaanvrager (degene die de activiteiten verricht)	Initiatief door gemeente
Activiteiten die te maken hebben met het "Algemeen belang"	Leveren van diensten, producten of goederen door derden aan de overheid (ten behoeve van de eigen organisatie). Vaak commercieel
Eenzijdige handeling	Tweezijdige handeling
Algemene wet bestuursrecht, gemeentelijke verordening voorwaarden en regelingen (publiekrechtelijke wet- en regelgeving)	Burgerlijk recht (privaatrechtelijk) – afdwingen uitvoering activiteiten mogelijk via uitvoeringsovereenkomst)
Subsidieaanvrager moet behoefte aan subsidie aantonen	Aanbesteding/inkoopprocedures
Bij niet nakomen: subsidie kan lager worden vastgesteld en teruggevorderd.[4]	Nakoming kan worden gevorderd bij de rechter
Bezwaar/ beroepsmogelijkheid	Niet van toepassing
Bevoorschotting mogelijk	Facturen betalen na leveren van (deel van) de prestatie
Voorwaarden uit subsidieverordening en nadere regels van toepassing	Inkoopvoorwaarden zijn van toepassing

[4] Nakoming kan worden vereist binnen de afspraken van de uitvoeringsovereenkomst. De beschikking is een bestuursrechtelijk document. De uitvoeringsovereenkomst een privaatrechtelijk.

Bijlage 5 Aanpak van het onderzoek en het normenkader

Doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie:

1 Inzicht geven in het subsidieproces van de gemeente Maassluis en de mate waarin de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt.

2 Aanbevelingen doen om het inzicht in de effectiviteit van het subsidiebeleid en de wijze van politiek-bestuurlijke sturing verder te verbeteren.

Hoofdvraag

De rekenkamercommissie stelt de volgende hoofdvraag:

Waarborgt de inrichting van het subsidieproces dat de gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd en de gewenste maatschappelijke effecten worden bereikt door de subsidieverlening?

Deelvragen

De rekenkamercommissie werkt de hoofdvraag uit in deelvragen. We nemen deze vragen over:

Inventarisatie

1 Welke subsidies zijn in 2013, 2014 en 2015 verstrekt, voor welk doel, welke bedragen en wie waren de begunstigden? Eén en ander uitgesplitst naar organisaties die met professionals werken en organisaties die alleen met vrijwilligers werken.

Proces van subsidieverlening en de resultaten

2 Hoe ziet het proces van aanvraag, toekenning, toetsing en verantwoording er uit?

3 Op welke wijze zet het college de beleidsdoelen om naar concrete resultaten c.q. prestaties die van de subsidieontvangers worden verwacht en zijn deze SMART (resultaatgericht en evalueerbaar) geformuleerd?

4 Wordt aan de subsidieontvangers gevraagd om aan te tonen dat de geleverde resultaten c.q. prestaties tot realisatie van de beleidsdoelen hebben geleid en wat doet de gemeente als dit niet of onvoldoende gebeurt?

5 Is er sprake van kaderstelling c.q. politiek-bestuurlijke sturing door de raad en wordt de raad hiertoe, o.a. door informatieverstrekking vanuit het college, in staat gesteld?

6 In welke mate vormt het subsidiebeleid (Algemene Subsidieverordening en beleidsregels) een werkbaar en helder kader?

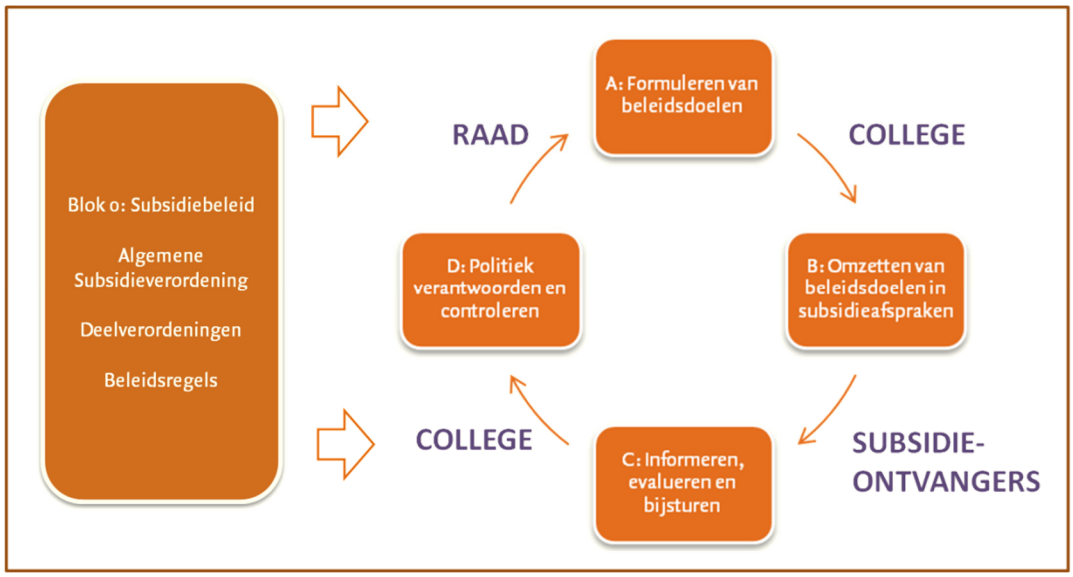
Blik op de toekomst

7 Hoe kan de gemeente Maassluis (het inzicht in) de effectiviteit van subsidies zowel vooraf als achteraf verbeteren?

8 Op welke wijze kan de kaderstelling c.q. politiek-bestuurlijke sturing door de raad worden verbeterd?

Evaluatiekader

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen maken we gebruik van het onderstaande evaluatiemodel. Toepassing van de geschetste cyclus stimuleert een doelmatige en effectieve subsidiepraktijk. Het evaluatiemodel laat alle facetten van het subsidieproces zien én wie in ieder deel van de cyclus een rol heeft. Bijzondere aandacht besteden we aan het sturen op maatschappelijke effecten.



Het evaluatiemodel bestaat uit vijf blokken (o, A,B,C en D). Deze vormen tevens de kapstok voor het onderstaande normenkader.

Blok o: Subsidiebeleid

De subsidieverordening, die door de raad is vastgesteld, vormt het juridisch kader voor subsidieverstrekking (Blok o). De gemeentelijke subsidieverordening en de uitwerking daarvan in uitvoeringsregels biedt het kader waarbinnen subsidieverlening plaats dient te vinden.

De norm is dat de Algemene subsidieverordening en eventuele deelverordeningen/ uitvoeringsregels een werkbaar en helder kader voor subsidieverstrekking vormt. Dit wordt onder meer bepaald door de omvang van administratieve lasten voor het aanvragen van subsidies, een helder onderscheid in subsidietypen en de mate waarin de kaders stimuleren tot het sturen op maatschappelijke effecten.

Blok A: formuleren van beleidsdoelen

De subsidiecyclus start met de mate waarin de raad evalueerbare en resultaatgerichte doelen formuleert waaraan de inzet van subsidies moet bijdragen. Subsidies zijn effectief indien zij bijdragen aan de beoogde doelen van de gemeente. De beleidsdoelen treffen we onder meer aan in de programmabegroting. De norm is dat de beleidsdoelen evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn.

Resultaatgerichtheid is:

- *minimaal* bij het slechts ter beschikking stellen van middelen voor een globale bestemming als resultaat.
- *maximaal* bij het benoemen van een maatschappelijk eindeffect waar subsidies aan bijdragen.

Resultaatgerichtheid betekent ook evalueerbaar formuleren van resultaten: *specifiek*, *meetbaar* en *tijdgebonden*.

Blok B: Omzetten van beleidsdoelen in subsidieafspraken

Vervolgens is het aan het college om deze beleidsdoelen om te zetten in subsidieafspraken met de subsidieontvangers. Hierbij is van belang dat de subsidieafspraken en voorwaarden aansluiten bij het subsidiebeleid en zodanig worden vormgegeven dat achteraf ook kan worden vastgesteld in welke mate subsidies hebben bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelen.

De norm is (ook hier) dat de subsidieafspraken evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd zijn en aansluiten op de gemeentelijke beleidsdoelen (zie de toelichting onder blok A en de **bijlage 3**).

Blok C: Informeren, evalueren en bijsturen

Op basis van de subsidieafspraken kunnen instellingen met de uitvoering van activiteiten beginnen. Tussentijds en na afloop verschaffen deze instellingen aan het college informatie over de realisatie van de subsidieafspraken en de mate waarin de afgesproken doelen zijn gerealiseerd. Indien noodzakelijk stuurt het college bij.

De norm is dat instellingen tijdig en relevante informatie verschaffen aan het college en dat deze informatie aansluit bij de gemaakte afspraken of doelstellingen. Norm is ook dat het college op basis van deze informatie bijstuurt indien noodzakelijk.

Blok D: Politiek verantwoorden en controle

Aan het einde van de cyclus legt het college politieke verantwoording af aan de gemeenteraad. Het college verschaft de raad tijdig en relevante informatie met het oog op de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De raad benut deze informatie ook om zijn rol in te vullen.

De norm is dat het college tijdige en relevante informatie verschaft aan de raad en dat deze informatie aansluit bij de door de raad beoogde doelstellingen (zie blok A). Norm is ook dat het college een eigen zienswijze toevoegt aan de informatie van gesubsidieerde instellingen, dus niet ‘één op één’ jaarverslagen van instellingen doorstuurt aan de raad zonder nadere toelichting. De raad benut deze informatie actief voor kaderstelling en controle.

Bijlage 6 Respondenten- en bronnenlijst

Respondentenlijst

Dhr./mevr., Voorletter(s)	Naam	Functie
Mevr. N.	Al-Baz	Coördinator Stichting Aanzet
Mevr. I.	Albers	Ambtenaar gemeente Maassluis
Dhr. W.	Bosch, van den	Ambtenaar gemeente Maassluis
Mevr. J.	Cats	Coördinator Stichtingen Foodbank en Non-Foodbank
Dhr. S.	Evers	Wethouder gemeente Maassluis
Dhr. J.	Groenenboom	Ambtenaar gemeente Maassluis
Dhr. C.	Hart, 't	Raadslid CDA
Dhr. D.	Houwen, van der	Wethouder gemeente Maassluis
Mevr. F.	IJserloo, van - Ait Bari	Ambtenaar gemeente Maassluis
Dhr. A.	Keijzer	Wethouder gemeente Maassluis
Dhr. J.	Keijzer	Steunraadslid PvdA
Mevr. T	Kuppen	Ambtenaar gemeente Maassluis
Mevr. A.	Liever, de	Ambtenaar gemeente Maassluis
Dhr. W.	Maagdenburg	Ambtenaar gemeente Maassluis
Dhr. R.	Mank	Ambtenaar gemeente Maassluis
Mevr. C.	Oosterman	Raadslid CU
Dhr. K.	Pleijsier	Wethouder gemeente Maassluis
Mevr. S.	Reij, van	Ambtenaar gemeente Maassluis
Dhr. H.	Remmerswaal	Directeur Stichting Muziek@Maassluis
Dhr. R.	Ritmeester	Manager Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis
Dhr. D.	Snoeck	Raadslid VVD
Dhr. G.	Wees, van der	Raadslid VVD
Dhr. L.	Wel, van der	Steunraadslid CU
Mevr. M.	Wendelaar - Bonga	Ambtenaar gemeente Maassluis
Dhr. W.	Wiel, van de	Voorzitter stichtingsbestuur Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis
Mevr. N.	Wittens	Manager Bedrijfsvoering Stichting Seniorenwelzijn

Schriftelijke stukken - Algemeen

S	Volgnr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
S	1	-	-	*Hoofdstuk 3 "Educatie en ontwikkeling", 3.6 Brede schoolactiviteiten*.
S	2	2011	-	Gemeente Maassluis, *Algemene Subsidieverordening Maassluis 2011*.
S	3	2014	10	Gemeente Maassluis, *Beleidsnotitie Jeugdhulp 15/16*, 21 oktober 2014.
S	4	2014	9	Gemeente Maassluis, *Beleidsnotitie WMO 15/16*, 23 september 2014.
S	5			Gemeente Maassluis, *Beleidsplan Bestrijding Onderwijsachterstanden 2010-2014*.
S	6			Gemeente Maassluis, *Aanvullend plan Gemeentelijk beleid bestrijding onderwijs achterstanden*.
S	7	2009	12	Gemeente Maassluis, *Beleidsplan samenlevingszaken 'Meedoen!'*, december 2009.
S	8	2011	6	Gemeente Maassluis, *Beleidsplan vrijwilligerswerk 2011-2014*, juni 2011.
S	9	2013	6	Gemeente Maassluis, *Beleidsplan WMO en WPG: een sterke basis*, 11 juni 2013.
S	10	2015	4	Berenschot, *Feitenonderzoek Koningshof*, 13 april 2015.
S	11	2014	9	Gemeente Maassluis, *Verordening Jeugdhulp 2015*, 2 september 2014.
S	12	2010	1	Gemeente Maasluis, *Evaluatie Nota Mondiaal beleid*, 12 januari 2010.
S	13			Gemeente Maassluis, *Integrale jeugdnota Maassluis 2011-2014*.
S	14			Gemeente Maassluis, *Nadere regel: subsidieregeling kleedkamers buitensportaccomodaties*.
S	15			Gemeente Maassluis, *Nadere regels subsidies 2012*.
S	16			Gemeente Maasluis, *Nota integraal jeugdbeleid 2009*.
S	17	2012	9	Gemeente Maasluis, *Nota integreren is investeren*, 11 september 2012.
S	18	2014	3	Gemeente Maasluis, *Nota vrijwilligers in Maassluis 2014-2018*, 25 maart 2014.
S	19	2013	11	Gemeente Maassluis, *Onderwijsvisie Maassluis 2014-2018*, 26 november 2013.
S	20	2015	9	Gemeente Maassluis, *Raadsinformatiebrief uitvoering motie van integriteit*, 10 september 2015.
S	21	2015	11	Gemeente Maassluis, *Subsidies werkprocessen*, november 2015.
S	22			Gemeente Maassluis, *Schematisch proces subsidieaanvragen*.
S	23			Gemeente Maassluis, *Schematisch proces OZB declaraties*.
S	24			Gemeente Maassluis, *Schematisch proces verantwoording vaststelling subsidie*.

S	25	2013	4	Gemeente Maassluis, *Sociale structuurvisie*, 12 april 2013.
S	26			Gemeente Maassluis, *Subsidieregister 2013.*
S	27			Gemeente Maassluis, *Subsidieregister 2014.*
S	28			Gemeente Maassluis, *Subsidieregister 2015.*
S	29			Gemeente Maassluis, *Doelenboom: hulpmiddel bij nieuwe aanvragen of evalueren bestaande subsidies*, geen datum.
S	30	2011	12	Gemeente Maassluis, *Een denkrichting: de Betrokken Stad – financiering op basis van maatschappelijke vraagstukken*, december 2011.
S	31	2014	2	Gemeente Maassluis, *Notitie: Een pas op de plaats*, 6 februari 2014.
S	32	2012	6	Gemeente Maassluis, *Raadsconsultatie uitvoeringsplannen van de pilots maatschappelijke aanbesteden*, 12 juni 2012.
S	33	2014	2	BMC Advies, *Eindrapportage Betrokken Stad Maassluis*, februari 2014.
S	34	-	-	Gemeente Maasluis, *Programmabegroting 2016-2019*, geen datum.
S	35	2015	9	Gemeente Maasluis, *Cultuurvisie 2015-2020: Alles stroomt, niets blijft hetzelfde*, 16 september 2015.
S	36	2015	10	Gemeente Maassluis, *Bijlage Concept subsidieoverzicht 2016*, 20 oktober 2015.
S	37	2013	10	Gemeente Maassluis, *Sportnota 2013*, 29 oktober 2013.
S	38	-	-	Gemeente Maassluis, *Jaarstukken 2014*, geen datum.
S	39	-	-	Gemeente Maassluis, *Jaarstukken 2014: productenverantwoording, inclusief bijlagen*, geen datum.
S	40	2016	2	BDO, *Board letter interim-controle 2015,* 8 februari 2016

Schriftelijke stukken - Muziekschool

SA	Volgnr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
SA	1	2016	1	Gemeente Maassluis, *Beschikking subsidie 2016*, 26 januari 2016.
SA	2	2016	3	Gemeente Maassluis, *Uitvoeringsovereenkomst 2016*, 10 maart 2016.

Schriftelijke stukken - Stichting Exploitatie Zwembad Maassluis

SB	Volgnr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
SB	1	2015	12	Gemeente Maassluis, *Voorlopige beschikking subsidie 2016,* 7 december 2015
SB	2	2014	5	*Voortgangsformulier bestuurlijk overleg*, mei 2014.
SB	3	2016	1	Gemeente Maassluis, *Aanvraagformulier Zwembad 2016* , 20 januari 2016.
SB	4	-	-	Verantwoordingsformulier, geen datum.

SB	5	2014	1	Gemeente Maassluis, *Uitvoeringsovereenkomst 2014 met zwembad,* 6 januari 2014.

Schriftelijke stukken - Stichting Seniorenwelzijn

SC	Volgnr.	Jaar	Maandnr. (1 tot 12)	Titelbeschrijving
SC	1	2015	5	Gemeente Maassluis, *Beschikking subsidie ouderenwerk 2016*, 13 mei 2015.
SC	2	2015	5	Gemeente Maassluis, *Beschikking subsidie inzet ouderenadviseur wijkteam Maassluis 2016*, 13 mei 2015.
SC	3	2016	3	Gemeente Maassluis, *Uitvoeringsovereenkomst 2016 Stichting Seniorenwelzijn MVS en de gemeente Maassluis*, 10 maart 2016