

STUREN OF GESTUURD WORDEN

**DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID VAN HET SUBSIDIEBELEID
IN DE GEMEENTE VEERE**

ONDERZOEKSRAPPORTAGE

Rekenkamer Veere

12 december 2024

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1	INLEIDING.....	1
1.1	INLEIDING	1
1.2	AANLEIDING.....	1
1.3	DOELSTELLING	2
1.4	VRAAGSTELLING	2
HOOFDSTUK 2	SUBSIDIES.....	3
2.1	SUBSIDIEBELEID EN SUBSIDIEVERLENING	3
2.2	NADERE BESCHOUWING VAN DE VRAAGSTELLING.....	9
2.3	NORMENKADER.....	10
HOOFDSTUK 3	AANPAK VAN HET ONDERZOEK	13
3.1	REIKWIJDTE.....	13
3.2	ONDERZOEKSMETHODE	13
3.3	DOSSIERSELECTIE.....	13
HOOFDSTUK 4	RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK.....	16
4.1	FORMULERING INHOUDELIJK BELEID EN SUBSIDIEBELEID.....	16
4.2	VERTALING BELEIDSDOELEN IN JAARPLAN / UITVOERINGSPROGRAMMA.....	17
4.3	VERWERKING IN DE BEGROTING.....	18
4.4	VERWERKING IN BELEIDSREGELS EN SUBSIDIEPLAFONDS	18
4.5	UITNODIGING	19
4.6	INSCHRIJVING / SUBSIDIEAANVRAAG	19
4.7	BEOORDELING	19
4.8	SUBSIDIEVERLENING EN AFSPRAKEN	20
4.10	VERANTWOORDING EN VASTSTELLING.....	21
4.11	EVALUATIE, BIJSTUREN, HERHALING IN CYCLUS	21
HOOFDSTUK 5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	22
5.1	CONCLUSIES.....	22
5.1.1	ONDERZOEKSVRAGEN	22
5.1.2	SUBSIDIEBELEID	22
5.1.3	SUBSIDIEVERLENING.....	23
5.1.4	UITVOERING EN MONITORING.....	23
5.1.5	SUBSIDIEONTVANGERS.....	24
5.1.6	DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID	25
5.2	AANBEVELINGEN	26
HOOFDSTUK 6	BESTUURLIJKE REACTIE.....	28

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 INLEIDING

Aan de hand van een bredere inventarisatie onder de diverse raadsfracties en een afweging met betrekking tot de onderwerpen die eerder op de groslijst stonden, heeft de Rekenkamer Veere besloten om onderzoek te doen naar de het subsidiebeleid in de gemeente Veere.

Het maatschappelijk en politiek belang van het subsidiebeleid is groot. Het budget dat wordt besteed aan subsidies is een substantieel deel van de gemeentelijke begroting. Een deel van het gemeentelijk beleid wordt gerealiseerd via de activiteiten van organisaties die door de gemeente worden gesubsidieerd. De mate waarin met het subsidie-instrument wordt gestuurd, is daarmee in belangrijke mate bepalend voor de mate waarin de gemeentelijke doelen op de betreffende beleidsterreinen worden bereikt.

Voor een doelmatige en doeltreffende subsidieverlening is het van belang dat de gemeentelijke doelen, in casu de doelen van de gemeenteraad, helder zijn. Daarnaast dient de regelgeving die de basis voor de subsidieverlening vormt, op orde te zijn en in de praktijk goed te worden nageleefd. Hier liggen dan ook de focuspunten van het onderzoek. Het onderzoek richt zich op de subsidiejaren 2021, 2022 en 2023. Steekproefsgewijs is daarbij gekeken naar enkele jaarlijkse subsidies en enkele eenmalige subsidies in het sociaal-maatschappelijke domein ter toetsing van het subsidieverlenings- en -verantwoordingsproces.

De voorliggende rapportage is eindrapportage van het onderzoek naar het subsidiebeleid. De onderzoeksrapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 1 schetst de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van het onderzoek. Hoofdstuk 2 beschrijft het subsidiebeleid van de gemeente Veere. Aan de hand hiervan worden de vraagstelling en het voor het onderzoek te hanteren normenkader verder uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 worden aan de hand van het normenkader uit hoofdstuk 2 de onderzoeksresultaten weergegeven. De conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek, zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

1.2 AANLEIDING

Het onderzoek naar het subsidiebeleid in de gemeente Veere is vooral ingegeven door het grote maatschappelijke en politieke belang van het subsidie-instrument. Juist omdat het verlenen van subsidies financieel en inhoudelijk een wezenlijk deel uitmaakt van de gemeentelijke begroting, is het van belang om een goed inzicht te hebben in de wijze waarop dit beleid in de praktijk uitwerkt. Er wordt binnen de gemeente Veere op grond van de Algemene Subsidieverordening Veere (ASV) veel geld aan subsidies uitgegeven. Het is belangrijk dat dit geld op een efficiënte en effectieve wijze wordt besteed. Subsidiebedragen kunnen variëren van enkele euro's tot omvangrijke bedragen.

Veere werkt met twee soorten subsidies. Jaarlijkse subsidies worden gegeven per boek- of kalenderjaar voor activiteiten die in de regel het hele jaar door plaatsvinden. Eenmalige subsidies worden gegeven voor activiteiten die in een afgesproken periode gebeuren. Deze activiteiten kunnen één keer plaatsvinden, maar ook jaarlijks herhaald worden.

De ASV van de gemeente Veere is laatstelijk herzien in 2020. Nu enkele jaren met deze herziene Subsidieverordening gewerkt wordt, is het opportuun om te bekijken hoe dit instrumentarium in de praktijk uitwerkt.

1.3 DOELSTELLING

Het onderzoek heeft tot doel om inzicht te verkrijgen in de mate waarin het subsidie-instrument in de praktijk doeltreffend en doelmatig wordt ingezet in de gemeente Veere.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kunnen aanbevelingen worden gedaan ter verbetering van de inzet van het subsidie-instrument. Voor de gemeente is dit van belang vanuit de optiek van de optimalisering van het rendement van haar inspanningen en het bereiken van haar beleidsdoelen. Hoe vertalen de subsidieontvangers de door de gemeente(raad) gestelde doelen in hun activiteiten en op welke wijze leggen ze daar verantwoording voor af? Voor de inwoners van de gemeente Veere is dit van belang vanuit het streven naar optimale maatschappelijke effecten van het subsidiebeleid.

1.4 VRAAGSTELLING

Als **centrale vraagstelling** heeft de Rekenkamer geformuleerd:

Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Veere opgezet en in welke mate functioneert dit beleid in de praktijk doelmatig en doeltreffend?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Veere vormgegeven en hoe is de regelgeving met betrekking tot dit beleid geformuleerd? Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de vaststelling van dit subsidiebeleid?
2. Hoe verloopt de toekenning van subsidies in de praktijk? Op welke wijze wordt het beleid uitgevoerd in de gemeente Veere?
3. Hoe heeft c.q. houdt de gemeente zicht op de besteding van subsidiemiddelen door subsidieontvangers? Wordt vastgesteld in hoeverre de met de verlening van subsidies beoogde doelen worden bereikt? Worden prestaties en resultaten gemeten? Worden aan de hand van een evaluatie de activiteiten, prestaties of subsidie aangepast? Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij de resultaten van de uitvoering van het subsidiebeleid?
4. Hoe ervaren gesubsidieerde organisaties de uitvoering van het subsidiebeleid door de gemeente? Wat doen de instellingen om de doelen van het subsidiebeleid te bereiken?
5. In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Veere doelmatig en doeltreffend?

Afhankelijk van het verloop van het onderzoek kunnen uit de geformuleerde hoofd- en deelvragen nog nadere vragen voortvloeien.

HOOFDSTUK 2 SUBSIDIES

2.1 SUBSIDIEBELEID EN SUBSIDIEVERLENING

Ten behoeve van een nadere beeldvorming van het subsidiebeleid en de subsidieverlening wordt hierna kort weergegeven uit welke elementen het subsidiebeleid is opgebouwd. Vervolgens wordt ingegaan op de voorschriften en de stappen die volgens de Algemene Subsidieverordening Veere 2020 (ASV 2020) in het proces van subsidieverlening worden onderscheiden.

Het subsidiebeleid

De algemene regels met betrekking tot subsidies zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), 3^e tranche, titel 4.2. De Awb definieert subsidie als: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het subsidieorgaan geleverde goederen of diensten.

De specifieke regels met betrekking tot subsidies die de gemeente Veere hanteert zijn (voor zover afwijkend van/aanvullend op de algemene regels) opgenomen in de ASV 2020. De algemene en de specifieke regels vormen tezamen de wettelijke voorschriften met betrekking tot het verstrekken van subsidies door de gemeente Veere.

De *Beleidsregels subsidies 2022* geven de beleidsregels voor het lokale sociale beleid weer die de gemeente Veere hanteert voor het verlenen van subsidies. De beleidsregels zijn een aanvullende uitwerking van de ASV 2020. De beleidsregels bevatten een aantal algemene bepalingen, en specifieke bepalingen voor jaarlijkse subsidies en eenmalige subsidies. Voor de jaarlijkse en eenmalige subsidies worden in de beleidsregels per beleidsterrein aangegeven: de subsidiedoelen, de activiteiten, de berekening van de subsidie en de specifieke voorwaarden.

Op grond van artikel 4 van de ASV stelt de gemeenteraad jaarlijks de subsidieplafonds vast. Deze subsidieplafonds zijn de bedragen die gedurende een begrotingsjaar ten hoogste beschikbaar zijn voor de verstrekking van subsidie binnen een afgebakend beleidsveld.

Er worden twee soorten subsidie onderscheiden in artikel 1 van de ASV 2020. De eenmalige subsidie is een subsidie die wordt verstrekt voor één of meer prestaties/activiteiten die in beginsel van bepaalde duur zijn. De jaarlijkse subsidie is een subsidie die wordt verstrekt per kalender- of boekjaar.

Het subsidieverleningproces

Op basis van de ASV 2020 en de Beleidsregels subsidies 2022, kunnen samengevat de volgende fasen in het proces van subsidieverlening worden onderscheiden:

1. formulering inhoudelijk beleid en subsidiebeleid

In de regel formuleert de gemeente inhoudelijk beleid, waarin wordt aangegeven welke doelen de gemeente nastreeft op bijvoorbeeld het terrein van cultuur, sport, welzijn, etc. Ter realisering van dit beleid kunnen subsidies worden verleend, en de wijze waarop dat gebeurt wordt vastgelegd in het subsidiebeleid. Zoals voorgaand uiteengezet bestaat dit subsidiebeleid uit de ASV 2020 in aansluiting op de Algemene wet bestuursrecht, en uit beleidsregels voor de subsidieverstrekking ter verbijsondering van de ASV (Beleidsregels subsidies 2022).

Ingevolge artikel 3 van de ASV 2020 stelt het college bij zogenoemde 'nadere regeling' (subsidieregeling: de Beleidsregels subsidies 2022) vast welke activiteiten gesubsidieerd kunnen worden. Waar van toepassing wordt daarbij tevens aangegeven wie voor subsidie in

aanmerking komen, hoe de subsidie wordt berekend en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald.

Specifiek voor het lokaal sociaal beleid, stelt het college jaarlijks de Subsidiewijzer Veere als nadere regeling vast.

2. Lijst Subsidieplafonds en grondslagen

Op basis van artikel 4 van de ASV kan de gemeenteraad jaarlijks, bij de vaststelling van de begroting, besluiten tot het instellen van subsidieplafond(s). Binnen de kaders van die begroting, kan het college nog aanvullende subsidieplafonds per programmaonderdeel van de begroting vaststellen.

Bij de vaststelling van de subsidieplafonds wordt tevens aangegeven hoe de verdeling van de beschikbare bedragen plaats vindt.

Het is mogelijk om een subsidie te verlenen ten laste van een nog niet vastgestelde begroting. Dit betekent dat de verlening dan plaats vindt onder de voorwaarde dat er voldoende geld in de begroting beschikbaar wordt gesteld.

3. Subsidieaanvraag

Een subsidieaanvraag moet worden ingediend via een door of namens het college vastgesteld aanvraagformulier. Het college is bevoegd om ook andere dan de in het aanvraagformulier genoemde gegevens op te vragen, als dat voor het nemen van een beslissing nodig is.

Een aanvraag voor een eenmalige subsidie moet uiterlijk 13 weken voorafgaand aan de prestatie of activiteit worden ingediend. Als voor de betreffende subsidie een subsidieplafond geldt, kan de aanvraag pas worden ingediend nadat het subsidieplafond is vastgesteld.

De aanvraag voor een jaarlijkse subsidie moet uiterlijk op 30 september in het jaar voorafgaand aan het jaar of de jaren waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft worden ingediend. Betreft het een aanvraag van een subsidie van € 25.000 of meer, dan moet deze worden ingediend voor 1 mei voorafgaand aan het jaar waarop de subsidieaanvraag betrekking heeft. Tenslotte geldt dat bij specifieke subsidieregelingen het college nog andere aanvraagtermijnen kan hanteren.

4. Beslissing

Op een volledig en correct ingediende aanvraag voor een eenmalige subsidie wordt door het college binnen acht weken beslist. Deze beslistermijn kan met maximaal 8 weken worden verlengd. Op volledig en juist ingediende jaarlijkse aanvragen wordt door het college beslist na vaststelling van de begroting, maar vóór 1 januari van het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft.

De wijze van verantwoording van de besteding van de subsidie is vastgelegd in de subsidieregeling. Voor zover dit niet in de subsidieregeling vastligt, wordt in de beslissing tot verlening van de subsidie (de verleningsbeschikking) aangegeven hoe de subsidieontvanger de besteding van de subsidie moet verantwoorden.

Indien de subsidie bij voorschot wordt uitgekeerd, worden in de verleningsbeschikking de hoogte en de termijnen van de voorschotten bepaald. Als het aannemelijk is dat (een deel van) de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, niet of niet tijdig worden verricht, moet de subsidieontvanger dat zo snel mogelijk schriftelijk melden aan het college.

5. Subsidieverantwoording en subsidievaststelling

Het besluit tot subsidievaststelling betekent dat de subsidie definitief wordt verleend. In de regel wordt het besluit tot subsidievaststelling gebaseerd op de subsidieverantwoording. Is

de subsidieverantwoording onvoldoende, dan kan dit leiden tot een gewijzigde subsidievaststelling, voor bijvoorbeeld een lager bedrag.

De wijze waarop de subsidies moeten worden verantwoord varieert al naar gelang de hoogte van het subsidiebedrag. Subsidies tot € 2.500 worden direct vastgesteld. Dit betekent dat de subsidieverlening dan gelijk definitief is. Wel kan in de verleningsbeschikking worden opgenomen dat de subsidieontvanger moet aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verstrekt ook echt zijn verricht.

Bij subsidies van € 2.501 tot € 25.000 moet de subsidieontvanger een 'aanvraag tot vaststelling' indienen bij het college. Bij een eenmalige subsidie moet dat uiterlijk 4 maanden nadat de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht. Bij een jaarlijkse subsidie moet dat uiterlijk vóór 1 oktober in het jaar na afloop van het kalenderjaar waarvoor de subsidie is verleend. Bij de 'aanvraag tot vaststelling' moeten drie documenten worden aangeleverd door de subsidieontvanger:

- a. een inhoudelijk verslag dat aangeeft in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht;
- b. een overzicht van de aan de gesubsidieerde activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening);
- c. een financiële balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop.

Bij subsidies hoger dan € 25.000 moet de subsidieontvanger ook een 'aanvraag tot vaststelling' indienen. Bij eenmalige subsidies moet dat uiterlijk 4 maanden na het subsidietijdvak waarvoor de subsidie is verleend en bij een jaarlijkse subsidie uiterlijk vóór 1 mei in het jaar na afloop het betreffende kalenderjaar. De aanvraag moet vergezeld gaan van dezelfde drie documenten als bij subsidies tot € 25.000. Aanvullend, kan ook een accountantsverklaring worden gevraagd.

De vaststelling van alle subsidies hoger dan € 25.000 vindt plaats door het college, binnen 3 maanden na ontvangst van een volledige en correcte 'aanvraag tot vaststelling'. De termijn van 3 maanden kan met ten hoogste 3 maanden worden verlengd. Als de 'aanvraag tot vaststelling' niet tijdig binnen is, stelt het college een nieuwe termijn voor indiening door de subsidieontvanger. Wordt deze termijn ook niet gehaald, dan gaat het college over tot zogenoemde ambtshalve vaststelling. Dit betekent dat het college dan een besluit neemt op basis van haar eigen beeld en afwegingen, in plaats van op basis van een deugdelijke verantwoording.

De Beleidsregels subsidies 2022

De beleidsregels zijn een aanvullende uitwerking van de ASV 2020. Voor het lokale sociale beleid heeft de gemeente Veere als doel: 'alle inwoners van de gemeente kunnen actief meedoen in de samenleving'. Subsidies worden ingezet als instrument om dit doel te bereiken: het college geeft subsidies aan organisaties die door het organiseren van activiteiten meehelpen aan het bereiken van deze doelstelling. Het college neemt de subsidiebesluiten binnen budgettaire kaders die de gemeenteraad jaarlijks vaststelt in de begroting.

De Beleidsregels subsidies 2022 bevatten een hoofdstuk met algemene bepalingen, een hoofdstuk over de jaarlijkse subsidies en een hoofdstuk over eenmalige subsidies. In de hoofdstukken over de jaarlijkse en de eenmalige subsidies zijn per beleidsterrein opgenomen de:

- a. subsidiedoelen;
- b. activiteiten;
- c. de berekening van de subsidie;
- d. specifieke voorwaarden.

Algemene bepalingen

De reikwijdte van de Beleidsregels is afgebakend. Donaties of ondersteuning van buurtinitiatieven ter bevordering van de sociale samenhang vallen er niet onder en ook organisaties die een financiële vergoeding krijgen via een gemeenschappelijke regeling (Zeeuwse Muziekschool, Zeeuws Archief, Orionis en de GGD) vallen er niet onder. Ook organisaties waar een aparte regeling of overeenkomst mee is getroffen (Zeeuwse Bibliotheek, College Zorg en Welzijn en de Combinatiefuncties Sport en Cultuur) vallen niet onder de Beleidsregels.

De doelen en activiteiten ten behoeve waarvan subsidie kan worden verkregen, zijn afkomstig uit beleidsnota's of beleidsmatige kadernota's. De beleidstukken die van toepassing zijn, worden bij elk afzonderlijk subsidieonderdeel genoemd. In aansluiting op de aanvraagprocedure uit de ASV, geven de Beleidsregels aan welke detailplanning voor het indienen van de aanvraag geldt en welke specifieke gegevens dienen te worden aangeleverd.

Voor een jaarlijkse subsidie betreft dit:

- a. een activiteitenplan;
- b. een begroting met een overzicht van de kosten en inkomsten;
- c. een jaarverslag met een overzicht van de uitgevoerde activiteiten, inkomsten en uitgaven van het vorige, volledig afgeronde subsidiejaar (tenzij de subsidie voor het eerst wordt aangevraagd);
- d. een balans van het vorige volledig afgeronde subsidiejaar (tenzij de subsidie voor het eerst wordt aangevraagd);
- e. een beheersplan (alleen voor geprivatiseerde sportverenigingen);
- f. een accountantsverklaring (alleen als dit vereist is blijktens de beschikking over het vorige volledig afgeronde subsidiejaar);
- g. het aantal (jeugd)leden en/of leerlingen (alleen voor sport- en muziekverenigingen).

De voor eenmalige subsidies aan te leveren gegevens zijn:

- a. een activiteitenplan;
- b. een begroting met een overzicht van kosten en inkomsten;
- c. de datum en locatie van het evenement;
- d. het aantal verwachte deelnemers;
- e. een korte uitleg over de vorige keer dat de activiteit georganiseerd werd (alleen bij een jaarlijks terugkerende activiteit).

Voorts wordt in de algemene bepalingen aangegeven wat de regels voor het opbouwen van een financiële reserve zijn, welke regels voor het indexeren van subsidies worden gevolgd en wat de regels voor het uitbetalen van subsidies zijn.

Jaarlijkse subsidies

Hoofdstuk 3 van de Beleidsregels subsidies 2022, geldend van 09 juni 2021 t/m heden, gaat in op de jaarlijkse subsidies.

Er zijn vijftien beleidsgebieden waarvoor jaarlijkse subsidies worden verstrekt. Het betreft:

- Sociaal maatschappelijke activiteiten;
- Peutergroepen & Voor- en Vroegschoolse Educatie;
- Onderwijsbegeleiding;
- Gezondheidszorg (jong en ouderen);
- Maatschappelijke ondersteuning ouderen;
- Informatie, advies en cliëntondersteuning;
- Maatschappelijke dienstverlening;
- Ondersteuning Mantelzorgers;
- Participatie, inkomen en inburgering;
- Kunst en Cultuur;
- Speelruimten;
- Sportstimulering;

- Mediabeleid;
- Vrijwilligersondersteuning;
- Dierenwelzijn.

Als voorbeeld, is onderstaand weergegeven hoe in de Beleidsregels subsidies 2022 het artikel voor 'Kunst en Cultuur' is ingericht.

Nota bene: in de beleidsregels subsidies 2022 staan de doelen voor het cultuurbeleid 2020-2023 beschreven. Medio 2024 is een nieuw cultuurbeleid in werking getreden "Cultuurbeleid 2024-2027 'Cultuur Dichtbij' Gemeente Veere". Binnen vier thema's zijn tien nieuwe beleidsdoelstellingen geformuleerd. Deze zijn nog niet opgenomen in de beleidsregels subsidies en vallen qua onderzoeksperiode buiten de scope van dit onderzoek.

Artikel 3.10 Kunst en Cultuur	
1. Subsidiedoelen:	
Beleidskader	Culturele agenda 2020-2023, cultuurparticipatie en cultuureducatie
Doelen	· Cultuur draagt bij aan de leefbaarheid in de kernen. · Cultuur levert een positieve bijdrage aan de plaatselijke economie. · Cultuur draagt bij aan de ontwikkeling van leerlingen. · Inwoners en toeristen kunnen receptief en actief in aanraking komen met cultuur. · De gemeente houdt cultureel erfgoed in stand en maakt het toegankelijk voor inwoners, ondernemers en toeristen. We betrekken hierbij het door Nederland geratificeerde VN verdrag Handicap1. · Cultureel ondernemerschap in de gemeente Veere is stevig verankerd. · Cultuur levert samenwerking op binnen de sector of sector overstijgend.
2. Activiteiten:	
a. Cultuureducatie:	Activiteiten die cultuurmenu's behouden op alle basisscholen in het bijzonder koren en muziekverenigingen.
b. Cultureel erfgoed:	Activiteiten die cultuur historisch erfgoed behouden. In het bijzonder musea.
c. Cultuurparticipatie:	Activiteiten zie zorgen voor een jaar rond culturaanbod in de gemeente Veere.
3. Berekening subsidie:	
a. Cultuureducatie:	
i. Activiteiten die cultuurmenu's behouden op alle basisscholen:	Volgens specifiek met de organisaties afgesproken berekeningen. De specifieke berekening staat in de beschikking.
ii. Koren:	De subsidie is jaarlijks € 250.
iii. Muziekverenigingen:	Vast bedrag per vereniging: 55% van het budget gedeeld door het aantal verenigingen. Bedrag per lid (19 jaar en ouder): 15% van het budget gedeeld door het totaal aantal leden van alle muziekverenigingen. Bedrag per jeugdlid (tot en met 18 jaar): 15% van het budget gedeeld door het totaal aantal jeugdleden van alle muziekverenigingen. Bedrag per leerling: 15% van het budget gedeeld door het totaal aantal leerlingen van alle muziekverenigingen.
b. Cultureel erfgoed:	
i. Activiteiten die cultuur historisch erfgoed behouden:	Het subsidiebedrag van het vorige subsidiejaar indexeren met de gemeentelijke index.
ii. Musea:	Volgens specifiek met de organisaties afgesproken berekeningen. De specifieke berekening staat in de beschikking.
c. Cultuurparticipatie:	Volgens specifiek met de organisaties afgesproken berekeningen. De specifieke berekening staat in de beschikking.
4. Specifieke voorwaarden:	
a. Cultuureducatie:	
i. Activiteiten die cultuurmenu's behouden op alle basisscholen:	Voor deze organisaties gelden specifieke prestatieafspraken. Deze prestatieafspraken staan in de beschikking.
ii. Koren:	Minimaal 3 openbare optredens per jaar naast reguliere activiteiten (geen kerkelijke erediensten).
iii. Muziekverenigingen:	Bij de subsidieaanvraag geeft u het aantal leden, aantal jeugdleden en aantal leerlingen op dat uw vereniging had op 1 januari van het jaar waarin u de subsidie aanvraagt.
b. Cultuurparticipatie:	
i. De activiteiten behouden het huidige niveau van de professionele kunstuitingen in theater, muziek en dans met professionele leiding.	
ii. De activiteiten richten zich op sociale ontwikkeling en culturele prestaties.	

Eenmalige subsidies

Hoofdstuk 4 van de Beleidsregels subsidies 2022 gaat in op de eenmalige subsidies. Er zijn vijf beleidsgebieden waarvoor eenmalige subsidies worden verstrekt. Het betreft:

- Ouderenactiviteiten;
- Oranjeverenigingen;
- Kunst en Cultuur;
- Sportstimulering;
- Overige eenmalige subsidies.

Als voorbeeld is weergegeven hoe de beleidsregels voor 'Kunst en Cultuur' van de eenmalige subsidies zijn ingericht.

Artikel 4.3 Kunst en Cultuur	
1. Subsidiedoelen:	
Beleidskader	Culturele agenda 2020-2023, cultuurparticipatie en cultuureducatie
Doelen	· Cultuur draagt bij aan de leefbaarheid in de kernen; · Cultuur levert een positieve bijdrage aan de plaatselijke economie; · Inwoners en toeristen kunnen receptief en actief in aanraking komen met cultuur; · De gemeente houdt cultureel erfgoed in stand en maakt het toegankelijk voor inwoners, ondernemers en toeristen. We betrekken hierbij het door Nederland geratificeerde VN verdrag Handicap1.
2. Activiteiten:	
a. Streekgeschiedschrijving	
b. Cultuurprojecten met in het bijzonder kunst- en cultuurroutes.	
3. Berekening subsidie:	
a. Streekgeschiedschrijving: De subsidie is maximaal € 1.000.	
b. Cultuurprojecten:	
i. Maximum subsidie voor kunst- en cultuurroutes is 1/3 van de totale kosten van het project met een maximum van € 500.	
ii. Maximum subsidie voor overige cultuurprojecten is 1/3 van de totale kosten van het project met een maximum van € 5.000.	
4. Specifieke voorwaarden:	
a. Streekgeschiedschrijving:	
i. Het betreft nieuwe kennis over de geschiedenis van de gemeente.	
ii. De nieuwe kennis is historisch verantwoord. Dit beoordeelt het Zeeuws Archief.	
b. Cultuurprojecten:	
i. Kunstroutes, cultuurroutes en exposities hebben een (directe) link met de gemeente Veere.	
ii. Overige cultuurprojecten hebben een professionele leiding en richten zich op sociale ontwikkeling en culturele prestaties.	
iii. Musea met een jaarlijkse subsidie mogen jaarlijks voor maximaal 2 exposities een eenmalige subsidie aanvragen.	

Subsidiebundeling 2023

De 'Subsidiebundeling' vormt inhoudelijk gezien het belangrijkste document dat overzicht en inzicht geeft in hoe op basis van de ASV en de Beleidsregels de vertaling naar de subsidieverlening voor het lokale sociale beleid in de praktijk plaats vindt. Met de 'Subsidiebundeling 2023' (vastgesteld door B&W op 6 december 2022) verlenen B&W de jaarlijkse subsidies voor het begrotingsjaar 2023 voor het lokale sociale beleid. Voorafgaand hieraan zijn door de gemeenteraad in de begrotingsvergadering van november 2022 de subsidiebudgetten vastgesteld. De subsidieaanvragen voor 2023 zijn beoordeeld aan de hand van de ASV 2020 en de beleidsregels subsidies 2022 en worden, mits zij voldoen, verleend. Tevens worden in de Subsidiebundeling 2023 ook, conform de ASV, de subsidies die over 2021 zijn verleend, definitief vastgesteld. Zo komt in de Subsidiebundeling de gehele cyclus van het subsidieverleningsproces tot uiting.

Hoofdstuk 1 van de Subsidiebundeling geeft inzicht in de aard en de doelstelling van het document, zoals voorgaand uiteengezet.

Hoofdstuk 2 van de Subsidiebundeling schetst de procedure. Zoals eerder uiteengezet worden er twee subsidiecategorieën onderscheiden: jaarlijkse subsidies en eenmalige subsidies. De jaarlijkse subsidies worden voor 1 oktober aangevraagd en worden opgenomen in de Subsidiebundeling. De eenmalige subsidies kunnen het hele jaar door worden aangevraagd. Afhankelijk hiervan komt een deel van deze subsidies terug in de Subsidiebundeling.

Subsidies tot en met € 2.500 worden direct bij de verlening ook vastgesteld. Organisaties die meer dan € 2.500 subsidie ontvangen moeten deze na afloop van het subsidiejaar laten vaststellen.

Subsidies tot € 10.000 worden ineens uitbetaald in maart 2023. Subsidies van € 10.000 tot € 25.000 worden in 4 termijnen betaald en subsidies van meer dan € 25.000 in 12 maandelijkse termijnen.

Hoofdstuk 2 van de Subsidiebundeling sluit af met een zogenoemd 'overig budget'. Voor 2023 is dit een bedrag van € 111.306 dat is bedoeld voor nog te behandelen aanvragen:

- subsidies voor 2023 die al wel zijn aangevraagd maar waarvan de aanvraag nog niet compleet is;

- subsidies voor 2023 die nog niet zijn aangevraagd, maar in voorgaande jaren wel en alsnog worden verwacht;
- eenmalige subsidies die gedurende 2023 aangevraagd worden.

Hoofdstuk 3 van de Subsidiebundeling 2023 geeft aan in hoeverre wordt afgeweken van de ASV 2020 en de Beleidsregels subsidies 2022. Het betreft het toestaan van de vorming van een hogere algemene reserve bij subsidieontvangers dan volgens de normen van de Beleidsregels subsidies 2022 is toegestaan. De achtergrond hiervan is dat het subsidiebeleid wordt geëvalueerd en dat de normen voor het vormen van reserves hierin meegenomen worden.

Hoofdstuk 4 van de Subsidiebundeling 2023 geeft een toelichting op de grootste subsidies voor 2023. Hier wordt per subsidie op hoofdlijnen aangegeven welk bedrag aan subsidie aan welk doel wordt besteed en welke bijzonderheden of voorwaarden van toepassing zijn.

Hoofdstuk 5 van de Subsidiebundeling 2023 gaat in op enkele bijzonderheden. Het betreft de doorwerking van de Coronarichtlijnen 2021 en 2022, enkele subsidies waarvoor aparte voorstellen aan de raad zullen worden voorgelegd en twee organisaties die mogelijk in aanmerking komen voor een aanvullende subsidie.

De Subsidiebundeling 2023 sluit af met twee overzichten. Het eerste overzicht geeft alle te verlenen subsidies voor 2023 weer in de vorm van het subsidiebedrag, de eventuele interne verrekening van huurkosten voor de activiteiten en de eventuele onderhoudsbijdrage voor het onderhouden van opstallen, velden en banen. Het tweede overzicht geeft alle vast te stellen subsidies over 2021 weer.

2.2 NADERE BESCHOUWING VAN DE VRAAGSTELLING

Zoals eerder aangegeven, is de hoofdvraag van het onderzoek:

Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Veere opgezet en in welke mate functioneert dit beleid in de praktijk doelmatig en doeltreffend?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. Door aan de hand van het hierna te presenteren normenkader te 'meten' hoe de situatie in de praktijk in Veere is, kunnen deze deelvragen worden beantwoord en ontstaan de bouwstenen voor de beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek. Van belang hierbij is dat vooraf helder is wat door de rekenkamercommissie wordt verstaan onder doelmatigheid en doeltreffendheid.

Doelmatigheid

Bij de bepaling van de doelmatigheid staat de **beheersing** (planning en control) van het **proces van subsidieverstreking** centraal. Nagegaan wordt hoe de processen van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording zijn georganiseerd. Wat is vastgelegd in werkinstructies en procesbeschrijvingen, hoe wordt de voortgang in de gaten gehouden en hoe en wanneer wordt verantwoording afgelegd. Vanuit het element van sturing komen ook de processtappen in de beleidscyclus aan de orde: hoe is de subsidieverstreking politiek verankerd, wat zijn de onderscheiden rollen van raad en college en hoe vindt de vertaling plaats van wat zij willen.

Doeltreffendheid

Bij de doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de door de gemeente gestelde doelen worden bereikt via de activiteiten die middels de verstrekking van subsidies worden georganiseerd. De doeltreffendheid kan worden bepaald door de **resultaatgerichtheid** en de **evalueerbaarheid** van de subsidies te bekijken.

Resultaatgerichtheid

Een subsidie is **resultaatgericht** naarmate het met de subsidie **te bereiken resultaat scherper is gedefinieerd**. De rekenkamercommissie onderscheidt drie gradaties en drie subgradaties van resultaatgerichtheid. Van minder resultaatgericht naar meer resultaatgericht gaat het om:

1. sturing door het benoemen van activiteiten die de organisatie geacht wordt te organiseren (bijvoorbeeld “bewegen voor ouderen”)
2. sturen op prestaties
 - a. door het benoemen van specifieke *aantallen* activiteiten die een organisatie zal verzorgen (bijvoorbeeld “wekelijks bewegen voor ouderen”)
 - b. door het koppelen van specifieke *kwaliteitseisen* aan die activiteiten (bijvoorbeeld “wekelijks bewegen voor ouderen onder leiding van een gekwalificeerde trainer”)
 - c. door het benoemen van *directe resultaten van de inzet van activiteiten* (bijvoorbeeld “vijftig ouderen doen wekelijks mee aan bewegen voor ouderen onder leiding van een gekwalificeerde trainer”)
3. sturen op maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld “ouderen blijven langer gezond door wekelijks mee te doen aan bewegen voor ouderen onder leiding van een gekwalificeerde trainer”).

Het sturen op maatschappelijke effecten is het meest ambitieus maar in de praktijk ook het moeilijkst te meten. Maatschappelijke effecten zijn immers vaak van meer factoren afhankelijk dan de inzet van één organisatie.

Evalueerbaarheid

De **evalueerbaarheid** is de mate waarin het mogelijk is om de **feitelijke resultaten** van de subsidieverstreking **waar te nemen en te herleiden** tot de in de beschikking of budgetregeling of uitvoeringsovereenkomst gemaakte afspraken.

De evalueerbaarheid is groter:

- a. wanneer sprake is van heldere doelstellingen
 - specifiek: eenduidig te interpreteren
 - meetbaar: volgens eenduidige normen, bijvoorbeeld aantal uren
 - tijdgebonden: *wanneer* moet de doelstelling gerealiseerd zijn
- b. bij een heldere koppeling tussen de verstrekte subsidie en de gerealiseerde resultaten (is het goed mogelijk om een causaal verband aan te brengen of spelen vele andere factoren ook een rol)
- c. als de gemeente (en/of de instelling) beschikt over de voor de evaluatie benodigde gegevens en er dus ook sprake is van een feitelijke mogelijkheid tot evaluatie door middel van tussenrapportages, jaarverslagen etc. De subsidieverordening en verstreking zullen daartoe de nodige voorwaarden moeten bevatten en het overleggen van die documenten en de bijbehorende termijnen moeten specificeren.

De doelmatigheid (beheersing) en de doeltreffendheid (resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid) worden op de aldus uiteengezette wijze verwerkt in het hierna te presenteren normenkader.

2.3 NORMENKADER

Het normenkader vormt het vertrekpunt voor het verzamelen en analyseren van de onderzoeksgegevens. Het vormt de meetlat aan de hand waarvan de feitelijke uitvoeringspraktijk in Veere kan worden afgezet tegen de ideaaltypische situatie.

Het schematisch gepresenteerde normenkader bouwt voort op de vijf fasen die zijn afgeleid uit de ASV. Redenerend vanuit de reguliere gemeentelijke beleids- en begrotingscyclus en vanuit de geformuleerde onderzoeksvragen, resulteren in normatieve zin vervolgens elf stappen in het subsidieverleningsproces. Tezamen vormen deze het volgende schematisch weergegeven normenkader.

Stap in het subsidieverleningsproces	Norm
1. a) formulering inhoudelijk beleid	er zijn door de raad vastgestelde en heldere (specifiek, meetbaar en tijdgebonden) beleidsdoelen
1. b) formulering subsidiebeleid	de Algemene Subsidieverordening Veere 2020 is geïmplementeerd in de organisatie, bijvoorbeeld via - procesbeschrijvingen - gestandaardiseerde documenten - systematische bewakingsprocedures
2. vertaling jaarplan/ uitvoeringsprogramma	de beleidsdoelen zijn tijdgebonden en financieel vertaald
3. verwerking in begroting	de toekenning van subsidies vindt plaats na vaststelling van het financieel kader hiervoor door de raad
4. verwerking in beleidsregels en subsidieplafonds (facultatief)	het college leidt uit het beleid regels voor de verlening van subsidie af (Beleidsregels subsidies 2022) en legt deze met de benodigde financiële middelen, desgewenst in termen van subsidieplafonds, ter vaststelling voor aan de raad
5. uitnodiging	partijen worden in de gelegenheid gesteld subsidieaanvragen in te dienen ten behoeve van activiteiten die bijdragen aan de realisering van de vastgestelde beleidsdoelen.
6. inschrijving / subsidieaanvraag	partijen vragen subsidie ter financiering van activiteiten die zorgen voor of bijdragen aan de verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. De aanvraag voldoet aan het gestelde onder stap 5.
7. beoordeling	het college beoordeelt de subsidieaanvragen op de formele vereisten en op de mate waarin de te subsidiëren activiteiten (naar verwachting) bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen

8. subsidieverlening en afspraken	de toekenning van subsidie wordt gekoppeld aan afspraken over de te leveren producten en prestaties.
9. uitvoering en monitoring	de subsidieontvanger voert de overeengekomen activiteiten uit en rapporteert tussentijds over de voortgang hiervan aan het college. Het college c.q. de organisatie controleert (monitoring) conform de in stap 1 genoemde gestandaardiseerde werkwijze en bewakingsprocedures.
10. verantwoording en vaststelling	de subsidieontvanger maakt via een jaarverslag of anderszins daartoe geëigend document duidelijk op welke wijze de ontvangen subsidie is besteed en hoe daarmee is bijgedragen aan de beleidsdoelen van de gemeente.
11. evaluatie, bijsturen, herhaling in cyclus aansluiten bij stap 2	de verantwoording in stap 10 vormt de basis voor een evaluatie die voor besluitvorming wordt voorgelegd aan de raad. Aan de hand hiervan kan eventueel bijsturing plaatsvinden en kan het proces van subsidieverlening zich herhalen in een jaarlijkse of meerjaarlijkse cyclus. Deze cyclus sluit bij vastgesteld en voortgezet beleid in de regel aan bij stap 2.

HOOFDSTUK 3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

3.1 REIKWIJDTE

De doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek zijn gepresenteerd in hoofdstuk 1. Het onderzoek is afgebakend tot de jaren 2021, 2022 en 2023 en focust voor een deel op de jaarlijkse subsidies. Steekproefsgewijs is gekeken naar enkele subsidies in het sociaal-maatschappelijke domein. Deze keuzes zijn gebaseerd op de overweging dat de Algemene Subsidieverordening van Veere (ASV) in 2020 herzien is en de Beleidsregels subsidies in 2022, en dat met de jaarlijkse subsidies per saldo substantiëlere bedragen gemoeid zijn dan met de eenmalige subsidies.

3.2 ONDERZOEKSMETHODE

Het onderzoek is uitgevoerd middels literatuuronderzoek, dossieronderzoek en door het houden van interviews. Er zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke wethouder, een aantal ambtenaren en met een aantal raadsleden.

3.3 DOSSIERSELECTIE

Zoals aangegeven bestrijkt het onderzoek de subsidiejaren 2021, 2022 en 2023. Om een beeld te krijgen van hoe praktisch uitvoering wordt gegeven aan het subsidiebeleid zijn, bij wijze van ‘steekproef’ vijf dossiers uit het omvangrijke sociaal-maatschappelijke domein geanalyseerd. Het gaat hierbij om twee grotere en drie middelgrote subsidies. Subsidies onder de € 2.500 zijn niet nader geanalyseerd.

Kunst Educatie Walcheren

Kunst Educatie Walcheren (KEW) krijgt voor 2023 een subsidie van € 130.677. Deze bestaat uit een jaarlijkse subsidie van € 102.500 voor reguliere activiteiten, een jaarlijkse bijdrage van € 5.677 voor het Cultuurkwadraat en een eenmalige subsidie van € 22.500 voor herziening van de culturele agenda Kijk op Cultuur.

De reguliere activiteiten voor 2023 zijn dezelfde als in 2022. Het subsidiebedrag is hetzelfde als in 2022, maar dan geïndexeerd. De activiteiten betreffen:

- Cultuureducatie: verkenning, verdieping en verankering, onderwijs (zoals museummenu) culturele educatieve aanbieders, cultuureducatie met kwaliteit, cultuurbus;
- Cultuurparticipatie: naschoolse activiteiten, drempelverlaging, ondersteuning en projecten in de muziek, nieuwe culturele projecten.

De jaarlijkse bijdrage voor het Cultuurkwadraat is een vastgestelde bijdrage aan de provincie door de gemeentes. Als onderbouwing is een projectplan 2021 – 2024 aangeleverd. Voor verantwoording naar de provincie Zeeland en de 13 gemeenten worden de afspraken gevolgd die zijn gemaakt met het Fonds voor Cultuurparticipatie: na het 1^e en het 3^e jaar alleen een financiële verantwoording en na het 2^e en het 4^e jaar een financiële én inhoudelijke verantwoording. Het eerste moment voor die inhoudelijke verantwoording is het voorjaar van 2023.

KEW krijgt een eenmalige subsidie voor het herzien en actualiseren van de huidige culturele agenda van Kijk op Cultuur. Deze subsidie wordt verleend als invulling van het in de begroting opgenomen budget voor de actualisatie van de culturele agenda, die in 2023 afloopt.

In de subsidie voor 2023 voor KEW zit ook een bedrag van € 26.000 voor de combinatiefuncties vanuit Rijksgelden. De taken hiervoor zijn conform de Culturele Agenda 2020 – 2023.

Stichting Welzijn Veere

Stichting Welzijn Veere krijgt voor 2023 een subsidie van € 750.250. Deze bestaat uit een basissubsidie van € 640.986 voor de vaste taken die Welzijn Veere verricht en een aanvullende subsidie van € 109.264 voor extra taken die Welzijn Veere verricht op het gebied van inburgering. Daarmee wordt bijgedragen aan twee maatschappelijke doelen van de gemeente Veere:

- zorg dragen dat kwetsbare inwoners (weer) leren hun eigen leven te organiseren;
- ondersteuning leveren die gericht is op versterking van de eigen kracht en het eigen netwerk van inwoners.

Welzijn Veere doet dit in 2023 door onder andere inzet van: advies & ondersteuning (onafhankelijke cliëntondersteuning, algemene voorlichting en ondersteuning Jeugdraad Veere), vrijwilligersondersteuning, preventie (o.a. preventieve huisbezoeken, ambulant jongerenwerk en verbetering welzijn en leefstijl), hulp & begeleiding (o.a. Welzijn op recept, burenhulp en Maaltijdservice) en activiteiten & participatie (o.a. Podium-Z en welzijnsactiviteiten). Ook zal een herstart worden gemaakt met het project Dementievriendelijk Veere.

Met Stichting Welzijn Veere zijn specifieke prestatieafspraken gemaakt voor de subsidie 2023. Deze zijn door Welzijn Veere en de gemeente Veere ondertekend en als bijlage toegevoegd aan de subsidiebeschikking voor Stichting Welzijn Veere.

Kinderopvang Walcheren

Kinderopvang Walcheren krijgt voor 2023 een subsidie van € 406.075. Deze bestaat uit een subsidie van € 351.600 voor reguliere peuteropvang voor één- en geenverdieners. Daarnaast is er een subsidiebedrag van € 44.915 voor reguliere peuteropvang voor tweeverdieners. Hieronder valt kinderopvang, peutergroepen, buitenschoolse opvang (1^e en 2^e dagdeel) en gastouderopvang. Dit is een aanbod voor peuters waarvan de ouders niet in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Zo kunnen zoveel mogelijk Veerse ouders gebruik maken van kinderopvang.

Voorts is er een subsidiebedrag van € 9.560 voor uitvoering van het activiteitenplan voor Voorschoolse Educatie. Dit is voor peuters die achterstanden hebben opgelopen. Deze peuters gaan ook een 3^e en 4^e dagdeel naar de peutergroep. De kosten hiervan worden betaald door de gemeente Veere. Hiervoor ontvangt Veere jaarlijks OAB-gelden (Onderwijs Achterstanden Budget) van het Rijk.

Stichting Jazz by the Sea

Dit betreft een subsidiebedrag van € 12.500. De grondslag hiervoor is cultuurparticipatie: activiteiten die zorgen voor een jaarrond cultuuraanbod in de gemeente Veere. De activiteiten richten zich op sociale ontwikkeling en culturele prestaties.

Subsidiedoelen die de gemeente Veere hiermee nastreeft zijn:

- Cultuur draagt bij aan de leefbaarheid in de kernen.
- Cultuur levert een positieve bijdrage aan de plaatselijke economie.
- Cultuur draagt bij aan de ontwikkeling van leerlingen
- Inwoners en toeristen kunnen actief in aanraking komen met cultuur
- De gemeente houdt cultureel erfgoed in stand en maakt het toegankelijk voor inwoners, ondernemers en toeristen.
- Cultureel ondernemerschap in de gemeente Veere is stevig verankerd.
- Culturele organisaties zoeken samenwerking binnen en buiten de eigen sector.

Speeltuin Meliskerke

Dit betreft een subsidiebedrag van € 9.494. De grondslag hiervoor is het ontmoeting- en speelruimtebeleid.

De subsidiedoelen die de gemeente Veere hiermee nastreeft zijn:

- Kinderen en jongeren hebben de ruimte om buiten te kunnen spelen en bewegen.
- Kinderen en jongeren kunnen elkaar ontmoeten en sociale contacten aangaan.
- Bewegen en buiten zijn verbetert een gezonde ontwikkeling.
- Verbeteren van het prettig leven/wonen in een wijk of kern.

HOOFDSTUK 4 RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

Aan de hand van de geanalyseerde dossiers en de gehouden interviews worden hierna de onderzoeksresultaten ofwel de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. De weergave van de bevindingen volgt de indeling van de normen zoals deze per stap in het subsidieverleningsproces in het normenkader zijn weergegeven.

4.1 FORMULERING INHOUDELIJK BELEID EN SUBSIDIEBELEID

Norm 1a. Er zijn door de raad vastgestelde en heldere (specifieke, meetbare en tijdgebonden) beleidsdoelen

Vanuit haar kaderstellende rol is het aan de gemeenteraad om de doelstellingen van het inhoudelijke beleid te bepalen. De doelstellingen dienen voldoende helder te zijn om in de praktijk ook goed gehanteerd te kunnen worden. Ofwel: specifiek, meetbaar en tijdgebonden.

In de Beleidsregels subsidies 2022 zijn per beleidsveld het beleidskader en de beleidsdoelen vermeld. Verder wordt aangegeven welke activiteiten voor subsidie in aanmerking komen en hoe de berekening van de hoogte van de subsidie plaatsvindt. Ook wordt aangegeven welke specifieke voorwaarden van toepassing zijn. Deze uitwerking van de beleidsregels is zowel voor de jaarlijkse subsidies als voor de eenmalige subsidies op deze manier gedaan. Het beleid is geaccordeerd door de gemeenteraad.

Wat betreft de inhoudelijke beleidsdoelen kan worden gesteld dat deze in veel gevallen tamelijk abstract geformuleerd zijn. Veel beleidsdoelen zijn in die zin niet vertaald in specifieke, meetbare en tijdgebonden termen. Bijvoorbeeld: 'cultuur draagt bij aan de leefbaarheid in de kernen'. De doelen zijn in die zin niet altijd geschikt om als een goed toetsingskader voor subsidieverlening te kunnen dienen.

Voor de meeste beleidsvelden geldt dat er een inhoudelijk (meer sectoraal dan wel meer integraal) beleidskader is geformuleerd dat ook door de gemeenteraad is vastgesteld en dat als leidraad wordt gebruikt voor de te ondernemen activiteiten. In een aantal gevallen geldt dat de omschrijving van de te verrichten activiteiten dusdanig concreet is, dat daarmee de abstractie van de formulering van de beleidsdoelen min of meer gecompenseerd wordt. Veelal wordt in de inhoudelijke beleidsnota's benoemd welke doelstellingen van het beleid door middel van het instrument van subsidie worden nagestreefd.

Een overkoepelend beleid dat aangeeft hoe het instrument van subsidieverlening in zijn algemeenheid dan wel heel specifiek in te zetten (naar analogie van bijvoorbeeld het inkoopbeleid of het aanbestedingsbeleid) is er niet in de gemeente Veere.

Tenslotte kan worden genoemd dat de omschrijving van de inhoudelijke beleidsdoelen in de verschillende toepasselijke documenten (Beleidsregels subsidies 2022, Subsidiebundeling, inhoudelijk/sectoraal beleid en programmabegroting) niet altijd op elkaar aansluit. Het lijkt er soms op dat daar waar de inhoudelijke doelen te weinig houvast geven voor de subsidieverlening, in de Beleidsregels Subsidies 2022 getracht is dit te compenseren (door dit te specificeren).

Norm 1b. De subsidieverordening is geïmplementeerd in de organisatie via procesbeschrijvingen, gestandaardiseerde documenten en systematische bewakingsprocedures

Ten behoeve van de implementatie van de subsidieverordening in de organisatie is er een stroomschema met het werkproces en een beschrijving van de verschillende te doorlopen stappen, waarbij ook is aangegeven welke functionaris of afdeling bij welke stap betrokken is. Er wordt gewerkt met een zaakstelsel (zaakdossier) en met gestandaardiseerde formulieren en checklists. Voorts vindt er periodieke monitoring plaats en is op relevante onderdelen ook het 'vier ogen-principe' in het werkproces opgenomen.

Uit het verbijzonderde interne controle rapport 'Rapportage proces subsidies' (6 december 2022) komt naar voren dat in de praktijk ook overwegend conform dit proces wordt gewerkt. Afwijkingen vinden vooral plaats als het gaat om de termijnen en deadlines waar subsidievragende organisaties zich aan moeten houden. In een derde van de gecontroleerde gevallen worden deze termijnen overschreden en gaat de gemeente daar coulant mee om. De rapportage beveelt aan om hier strakker op te sturen en het sowieso beter in de dossiers vast te leggen als er uitstel wordt verleend.

Uit de dossiers die de Rekenkamer Veere heeft bekeken komt een min of meer vergelijkbaar beeld naar voren. Er wordt overwegend consistent en volgens proces gewerkt, afwijkingen zitten met name op overschrijding van termijnen en in enkele dossiers ontbreken enkele formulieren of checklists. Daarnaast komt in enkele dossiers naar voren dat er vanuit de gemeente actief hulp wordt geboden om subsidieaanvragen op orde te krijgen. Sommige processen lijken daarmee meer het karakter van samenwerking dan van beoordeling of toetsing te krijgen. Wat betreft de gebruikte formulieren lijkt het zo te zijn dat in eerste instantie is gestart met één eenduidig formulier, dat zich heeft geëvolueerd naar meerdere varianten al naar gelang het werkveld.

4.2 VERTALING BELEIDSDOELEN IN JAARPLAN / UITVOERINGSPROGRAMMA

Norm 2 De beleidsdoelen zijn tijdgebonden en financieel vertaald

De achterliggende gedachte bij deze norm is, dat het van belang is om de onder norm 1 bedoelde beleidsnota's, ook uit te laten monden in (al dan niet meerjarige) uitvoeringsprogramma's. Hierin kan dan worden aangegeven volgens welk tijdpad welke acties worden ondernomen en welke (financiële) middelen daar voor nodig zijn.

Zoals eerder vermeld zijn veel inhoudelijke beleidsdoelen in de gemeente Veere tamelijk abstract geformuleerd. In het verlengde hiervan is er dan ook veelal geen sprake van een vertaling naar tijd en geld. In een aantal gevallen zijn de beleidsdoelen vertaald naar activiteiten. Deze zijn veelal wel tijdgebonden en ook in financiële zin vertaald. Die financiële vertaling komt met name tot uiting in de Beleidsregels subsidies 2022. Hierin staat voor veel activiteiten aangegeven wat het maximale subsidiebedrag is, vaak ook gekoppeld aan bijvoorbeeld het aantal deelnemers. Voorts is er een aantal gevallen waarin wordt aangegeven dat de berekening van de subsidie plaats vindt volgens specifiek met de organisatie afgesproken berekeningen.

In de Subsidiebundeling 2023 wordt duidelijk welke subsidiebedragen aan welke organisaties worden toegekend, waarbij een veelal samenvattende link wordt gelegd met de na te streven doelen en/of de te verrichten activiteiten. Op basis van de informatie uit de Programmabegroting (raming op hoofdlijnen), via de Beleidsregels subsidies, naar de concrete subsidiebedragen in de Subsidiebundeling, is er nauwelijks of geen relatie te leggen tussen de raming van de te subsidiëren kosten of de kostprijs van activiteiten en de

daadwerkelijk verleende subsidie, of tussen (geschatte) kosten van het nastreven van de doelstellingen en de hoogte van het subsidiebudget voor het betreffende beleidsveld. Ook is het veelal weinig inzichtelijk wat nu de bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten is aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen van de gemeente.

4.3 VERWERKING IN DE BEGROTING

Norm 3 Toekenning van subsidies vindt eerst plaats nadat het financieel kader hiervoor is vastgesteld door de gemeenteraad

Conform de planning & controlcyclus worden de subsidiebudgetten jaarlijks bij het vaststellen van de begroting in november vastgelegd. Vervolgens ligt in december de Subsidiebundeling ter besluitvorming door B&W voor, op basis waarvan de subsidieverlening plaats vindt.

Er wordt niet gewerkt met een Lijst Subsidieplafonds en Grondslagen. De subsidiebudgetten in de begroting worden veelal geïndexeerd. Het is moeilijk navolgbaar hoe de hoogte van die subsidiebudgetten wordt bepaald, of hoe de samenhang is tussen bijvoorbeeld de ambities op een bepaald beleidsterrein en de hoogte van de subsidiebudgetten voor dat beleidsterrein. Voorts is het zo dat de aanvragen voor jaarlijkse subsidies uiterlijk op 30 september van enig jaar ingediend moeten worden. Strikt genomen lijkt het niet haalbaar om met de hoogte van deze subsidieaanvragen daadwerkelijk rekening te houden in de gemeentelijke begroting die in november van datzelfde jaar ter besluitvorming wordt voorgelegd.

Daar waar er wordt afgeweken van de procedure wordt dit genoemd in de Subsidiebundeling en worden hiervoor aparte voorstellen ter besluitvorming voorgelegd. Voorts blijkt uit de geraadpleegde dossiers dat de subsidies ná besluitvorming door de raad omtrent de financiële middelen worden toegekend. De werkwijze waarbij in de Subsidiebundeling wordt aangegeven dat er nog aparte voorstellen ter besluitvorming volgen, heeft als implicatie dat er op het moment van vaststelling van de Subsidiebundeling niet een volledig totaalbeeld van de te verlenen subsidies is.

4.4 VERWERKING IN BELEIDSREGELS EN SUBSIDIEPLAFONDS

Norm 4 Het college leidt uit het beleid regels voor de verlening van subsidie af en legt deze, tezamen met de benodigde financiële middelen, desgewenst in termen van subsidieplafonds ter vaststelling voor aan de raad

Zoals geconstateerd in relatie tot norm 3 wordt niet gewerkt met een Lijst Subsidieplafonds en grondslagen. De subsidiebudgetten worden opgenomen in de programmabegroting en komen beschikbaar met de vaststelling van deze programmabegroting. Tussentijdse wijzigingen in subsidiebudgetten zullen conform de planning & controlcyclus aan de gemeenteraad ter vaststelling voorgelegd worden.

In relatie tot norm 1 is geconstateerd dat de beleidsdoelen uit de programmabegroting niet altijd overeenkomen met de beleidsdoelen uit het inhoudelijk sectoraal beleid. De doorvertaling van de beleidsdoelen uit de programmabegroting en/of het inhoudelijk sectoraal beleid naar de beleidsdoelen, zoals deze zijn opgenomen in de Beleidsregels en de Subsidiebundeling, is ook niet in alle gevallen eenduidig.

4.5 UITNODIGING

Norm 5 Partijen worden in de gelegenheid gesteld subsidieaanvragen in te dienen ten behoeve van activiteiten die bijdragen aan de realisering van de vastgestelde beleidsdoelen. De uitnodiging of het beleid bevat een definiëring van de te bereiken resultaten in de resultaatgerichtheidscategorieën 1 (sturing op activiteiten), 2a, 2b, 2c (sturing op prestaties) dan wel 3 (sturing op maatschappelijke effecten).

In de ASV is niet vastgelegd dat de gemeente partijen moet uitnodigen om subsidie aan te vragen of te attenderen op een naderende deadline. Voor jaarlijkse subsidies doet de gemeente dit in een aantal gevallen wel. Daarnaast is op de website van de gemeente Veere de nodige informatie voor het aanvragen van subsidie te vinden. Het subsidieaanvraagformulier biedt de mogelijkheid (Waarvoor vraagt u subsidie aan?) om een link tussen de activiteiten en de vastgestelde beleidsdoelen te maken, maar de aanvrager wordt niet gestimuleerd of 'gedwongen' om deze link te maken. Zoals bij norm 2 geconstateerd, is in de subsidieaanvraag veelal weinig inzichtelijk wat nu de bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten is aan het bereiken van de gestelde doelen.

In de 'checklist (jaarlijkse) subsidiebehandeling' is in de sectie 'Algemene gegevens' het veld 'Beleid' opgenomen. Dit impliceert dat in de toetsing van de subsidieaanvraag welk gecheckt wordt op de mate van aansluiting tussen de activiteiten en de beleidsdoelen. Blijkens de dossiers en de toelichting in interviews, is deze toetsing in de praktijk veelal zeer beperkt. Dit komt ook doordat de beleidsdoelen, zoals voorgaand geconstateerd, vaak zodanig geformuleerd zijn dat deze zich niet goed lenen voor toetsing.

Uitgaande van het beleid, zijn de te bereiken resultaten overwegend geformuleerd in resultaatgerichtheids categorie 1 (sturing op activiteiten) of in categorie 3 (sturing op maatschappelijke effecten).

4.6 INSCHRIJVING / SUBSIDIEAANVRAAG

Norm 6 Partijen vragen subsidie ter financiering van activiteiten die zorgen voor of bijdragen aan de verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. De aanvraag voldoet aan het gestelde onder norm 5

Zoals eerder aangegeven is dit lastig te bepalen aan de hand van de checklist (jaarlijkse) subsidiebehandeling. In de beschikkingsbrief die de gemeente in alle vijf de gevallen in de dossiers heeft opgenomen, is aangegeven dat het oordeel is dat de subsidieaanvraag bijdraagt aan de verwezenlijking van de vastgestelde beleidsdoelen. Een argumentatie die leidt tot dit oordeel is niet in de dossiers opgenomen. Zoals voorgaand weergegeven is de toetsing die hieraan ten grondslag ligt in de praktijk veelal zeer beperkt.

4.7 BEOORDELING

Norm 7 Het college beoordeelt de subsidieaanvragen op de formele vereisten en in het bijzonder op de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen

De ingediende subsidieaanvragen worden in de regel beoordeeld aan de hand van checklisten. Er wordt gekeken naar rechtmatigheid (o.a. compleetheid van de aanvraag) en zoals voorgaand genoemd wordt er slechts beperkt gekeken naar de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan het bereiken van de vastgestelde beleidsdoelen. De

checklisten en beoordelingen zijn in een aantal gevallen niet in de dossiers opgenomen waardoor niet geverifieerd kan worden of deze altijd worden gehanteerd.

Met betrekking tot de checklist voor de beoordeling van de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen is op een aantal punten niet duidelijk welke overwegingen aan een bepaald oordeel ten grondslag liggen. Dit sluit aan bij het genoemde beeld van een zeer beperkte toetsing op dit punt.

Het oordeel van het college is vastgelegd in de dossiers met behulp van de beschikkingsbrief. Hierin wordt tevens aangegeven dat de te subsidiëren activiteiten (naar verwachting) bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen. Zoals genoemd verschilt het detailniveau van deze bijdragen per beschikking. De mate waarin bijgedragen wordt, wordt niet benoemd.

Er wordt structureel getoetst aan de normen die zijn bepaald ten aanzien van het opbouwen van reserves door subsidieontvangende partijen.

4.8 SUBSIDIEVERLENING EN AFSPRAKEN

Norm 8 De toekenning van subsidie wordt gekoppeld aan afspraken over de te leveren producten en prestaties in samenhang met de beleidsdoelen en de hoogte van de subsidie. Voor zover mogelijk wordt ook de wijze van kostprijsberekening hierin verwoord

In de regel moet een subsidiedossier een vaststellingsbrief en checklist subsidievaststelling bevatten met een oordeel over de geleverde producten en prestaties, als onderbouwing van de vaststelling. De rekenkamer heeft deze tijdens het onderzoek in de bekeken dossiers aangetroffen. In de dossiers van Jazz by the Sea en Speeltuinvereniging Meliskerke zijn de checklist subsidievaststelling en vaststellingsbrief samengevoegd.

In een aantal gevallen wordt gewerkt met prestatieafspraken. Over de voortgang van de uitvoering van deze prestatieafspraken wordt in de praktijk geen structureel overleg gevoerd. Op ad hoc basis vindt dit wel plaats. In de regel wordt dit dan gedaan door de vakafdeling en is er geen betrokkenheid van de beleidsuitvoerder en de beleidsadviseur die verantwoordelijk zijn voor het subsidiejaarproces. Er wordt niet gerapporteerd over de voortgang van de uitvoering van de prestatieafspraken.

4.9 UITVOERING EN MONITORING

Norm 9 De subsidieontvanger voert de overeengekomen activiteiten uit en rapporteert tussentijds over de voortgang hiervan aan de gemeente. De gemeente controleert (monitoring)

Het houden van voortgangsbesprekingen is als zodanig niet opgenomen in een systematische bewakingsprocedure zoals omschreven bij norm 1b. Blijkens de bestuursrapportages wordt er over de voortgang van de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten niet gestructureerd gerapporteerd aan de gemeenteraad. Indien zich bijzonderheden voordoen worden deze wel door het college aan de raad gemeld.

Voor die organisaties waarmee gewerkt wordt op basis van prestatieafspraken heeft de rekenkamer geen verslaglegging van structurele voortgangsoverleggen aangetroffen, in de

subsidiedossiers, waardoor ze niet kan beoordelen of deze plaats hebben gevonden c.q. plaatsvinden.

4.10 VERANTWOORDING EN VASTSTELLING

Norm 10 De subsidieontvanger maakt via een jaarverslag of anderszins daartoe geëigend document duidelijk op welke wijze de ontvangen subsidie is besteed en hoe daarmee is bijgedragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. Het college rapporteert hierover aan de raad

Via de Subsidiebundeling wordt een voorstel tot vaststelling van de subsidie voorgelegd aan het college. De Subsidiebundeling gaat ter kennisname naar de gemeenteraad.

Uit de geanalyseerde dossiers blijkt dat voor die organisaties waarvoor dat op basis van de ASV 2020 en de Beleidsregels subsidies 2022 voorgeschreven is, de jaarstukken zijn toegevoegd waarmee verantwoording wordt afgelegd over de besteding van de middelen. De gemeente vraagt de subsidieontvanger niet om in de verantwoording te beschrijven of en in welke mate de subsidie heeft bijgedragen aan de realisering van de gemeentelijke beleidsdoelen. Deze informatie is daardoor veelal (zeer) beperkt of niet beschikbaar.

4.11 EVALUATIE, BIJSTUREN, HERHALING IN CYCLUS

Norm 11 De verantwoording in norm tien vormt de basis voor een evaluatie. Aan de hand hiervan kan eventueel bijsturing plaatsvinden en kan het proces van subsidieverlening zich herhalen in een jaarlijkse of meerjaarlijkse cyclus. Deze cyclus sluit bij vastgesteld en voortgezet beleid in de regel aan bij norm twee

Van een zichtbare evaluatie en bijsturing is in de onderzochte dossiers nauwelijks of geen sprake. Voor zover er bijsturing aan de orde is, zou dit gebeuren via met name voortgangsbesprekingen in relatie tot de prestatieafspraken (zie ook norm 9), maar dit wordt niet vastgelegd in het subsidiedossier. In het algemeen herhaalt de cyclus zich, waarbij zonder daadwerkelijke inhoudelijke heroverweging wordt aangesloten bij stap 2, of eigenlijk meer nog stap 3 van het subsidieverleningsproces.

In de vorm van de jaarrekening en het jaarverslag legt het college jaarlijks verantwoording af over de besteding van de subsidiegelden. Een zichtbare evaluatie vindt op basis van de jaarrekening en het jaarverslag niet plaats. In die zin is er ook geen sprake van een zichtbare heroverweging vanuit de gemeenteraad, uitmondend in een bijvoorbeeld via de voorjaarsnota te bewerkstelligen bijsturing ten aanzien van bijvoorbeeld de hoogte van de subsidiebudgetten.

Uit de interviews komt ten aanzien van de sturing een zelfde beeld naar voren. Bijsturing op (beleids)inhoudelijke aspecten en of toedeling van financiële middelen vindt vanuit de gemeenteraad en het college nauwelijks of niet plaats.

Sturingsmogelijkheden die er zijn worden vaak nauwelijks of niet gebruikt. Vanuit de subsidieontvangers en de gemeentelijke organisatie is sturing incidenteel aan de orde. Het gaat dan met name om de (inhoud en compleetheid) van de subsidieaanvraag of om de verantwoording. De rekenkamer constateert dat de aandacht in de regel meer uitgaat naar de procedurele en of financiële (verantwoordings)aspecten van de subsidieverlening dan naar de beleidsinhoudelijke kant ervan.

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 CONCLUSIES

5.1.1 ONDERZOEKSVRAGEN

De hoofd- en deelvragen waarop het onderhavige onderzoek antwoord geeft zijn weergegeven in hoofdstuk 1.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Veere opgezet en in welke mate functioneert dit beleid in de praktijk doelmatig en doeltreffend?

De belangrijkste deelvragen van het onderzoek zijn:

1. Hoe is het subsidiebeleid van de gemeente Veere vormgegeven en hoe is de regelgeving met betrekking tot dit beleid geformuleerd? Hoe is de gemeenteraad betrokken bij de vaststelling van dit subsidiebeleid?
2. Hoe verloopt de toekenning van subsidies in de praktijk? Op welke wijze wordt het beleid uitgevoerd in de gemeente Veere?
3. Hoe heeft c.q. houdt de gemeente zicht op de besteding van subsidiemiddelen door subsidieontvangers? Wordt vastgesteld in hoeverre de met de verlening van subsidies beoogde doelen worden bereikt? Worden prestaties en resultaten gemeten? Worden aan de hand van een evaluatie de activiteiten, prestaties of subsidie aangepast? Op welke wijze wordt de gemeenteraad betrokken bij de resultaten van de uitvoering van het subsidiebeleid?
4. Hoe ervaren gesubsidieerde organisaties de uitvoering van het subsidiebeleid door de gemeente? Wat doen de instellingen om de doelen van het subsidiebeleid te bereiken?
5. In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Veere doelmatig en doeltreffend?

Onderstaand volgt de beantwoording van deze vragen in de vorm van een aantal conclusies.

5.1.2. SUBSIDIEBELEID

Het subsidiebeleid van de gemeente Veere bestaat (gedurende de onderzochte periode 2021 - 2023) naast het reguliere stelsel van algemene wettelijke regels, uit de ASV 2020 en de *Beleidsregels subsidies 2022*. De subsidiebudgetten worden jaarlijks vastgesteld als onderdeel van de gemeentelijke begroting, er wordt niet gewerkt met een *Lijst Subsidieplafonds en grondslagen*. De Subsidieverordening, de Beleidsregels en de subsidiebudgetten zijn door de gemeenteraad vastgesteld. Een overkoepelend beleid dat aangeeft hoe het instrument van subsidieverlening in zijn algemeenheid dan wel heel specifiek in te zetten (naar analogie van bijvoorbeeld het inkoopbeleid of het aanbestedingsbeleid) is er niet in de gemeente Veere.

Naast het voornoemde subsidieinstrumentarium is er door de gemeenteraad vastgesteld inhoudelijk beleid. De inhoudelijke beleidsdoelen zijn in veel gevallen tamelijk abstract geformuleerd. Veel beleidsdoelen zijn in die zin niet vertaald in specifieke, meetbare en tijdgebonden termen. De doelen zijn in die zin niet altijd geschikt om als een goed toetsingskader voor subsidieverlening te kunnen dienen. Voorts is het zo dat de omschrijving van de inhoudelijke beleidsdoelen in de verschillende toepasselijke documenten

(Beleidsregels subsidies 2022, Subsidiebundeling, inhoudelijk/sectoraal beleid en programmabegroting) niet altijd op elkaar aansluit. Het lijkt er soms op dat daar waar de inhoudelijke doelen te weinig houvast geven voor de subsidieverlening, in de Beleidsregels Subsidies 2022 getracht is dit te compenseren.

Naast het inhoudelijke beleid is de jaarlijkse vaststelling van de programmabegroting een belangrijk sturingsinstrument voor de gemeenteraad. In de programmabegroting kunnen inhoudelijke beleidsvoornemens worden benoemd en de hiervoor te besteden financiële middelen worden vrijgemaakt. Deze middelen kunnen vervolgens al dan niet worden vertaald in de voornoemde Lijst Subsidieplafonds. Via de documenten uit de zogenoemde planning & control cyclus (de begroting wordt gevolgd door bestuursrapportages en de jaarrekening met het jaarverslag), beschikt de raad in beginsel over instrumenten om de uitvoering van het subsidiebeleid te volgen en eventueel bij te sturen.

In de praktijk worden de sturingsmogelijkheden die de gemeenteraad heeft niet zichtbaar benut. Van zichtbare bijsturing op (beleids)inhoudelijke aspecten en of de toedeling van financiële middelen is nauwelijks of geen sprake. Het kan zijn dat de formulering van de beleidsdoelen en de (resultaten van de) inzet van de financiële middelen naar ieders tevredenheid is. Het kan ook zijn dat men vanuit politiek-electorale overwegingen terughoudend is met (bij)sturen vanuit de veronderstelling dat een keuze voor het één ten koste gaat van de keuze voor het ander. Hoe het ook zij, de gemeenteraad en het college van B&W zouden de beleidsdoelen en de in verband daarmee te maken (al dan niet financiële) keuzes wat dit betreft helderder kunnen communiceren en uitdragen.

5.1.3 SUBSIDIEVERLENING

Ten behoeve van de implementatie van de subsidieverordening in de organisatie is er een stroomschema met het werkproces en een beschrijving van de verschillende te doorlopen stappen, waarbij ook is aangegeven welke functionaris of afdeling bij welke stap betrokken is. Er wordt gewerkt met een zaakstelsel (zaakdossier) en met gestandaardiseerde formulieren en checklists. Voorts vindt er periodieke monitoring plaats en is op relevante onderdelen ook het 'vier ogen-principe' in het werkproces opgenomen.

Zoals genoemd kan er over de beleidsmatige doelen en kaders het een en ander worden opgemerkt, doch binnen die kaders wordt het beleid in tactisch/operationele zin wel goed uitgevoerd. In de praktijk wordt overwegend conform de regels en de afgesproken processen gewerkt. Afwijkingen vinden vooral plaats als het gaat om de termijnen en deadlines waar subsidievragende organisaties zich aan moeten houden. Veelal gaat de gemeente hier coulant mee om. Daarnaast komt in enkele dossiers naar voren dat er vanuit de gemeente actief hulp wordt geboden om subsidieaanvragen op orde te krijgen. Sommige processen lijken daarmee meer het karakter van samenwerking dan van beoordeling of toetsing te krijgen. Wat betreft de gebruikte formulieren lijkt het zo te zijn dat in eerste instantie is gestart met één eenduidig formulier, dat zich heeft geëvolueerd naar meerdere varianten al naar gelang het werkveld.

5.1.4 UITVOERING EN MONITORING

Geconcludeerd is dat veel beleidsdoelen niet zijn vertaald in specifieke, meetbare en tijdgebonden termen. De doelen zijn in die zin niet altijd geschikt om als een goed toetsingskader voor subsidieverlening te kunnen dienen. Uitgaande van het beleid, zijn de te bereiken resultaten overwegend geformuleerd in resultaatgerichtheids categorie 1 (sturing op activiteiten) of in categorie 3 (sturing op maatschappelijke effecten).

Het college leidt uit het beleid regels voor de verlening van subsidie af en legt deze, tezamen met de benodigde financiële middelen, via de begroting ter vaststelling voor aan de raad. Het is moeilijk navolgbaar hoe de hoogte van subsidiebudgetten wordt bepaald en hoe de samenhang is tussen de ambities op een bepaald beleidsterrein en de hoogte van de subsidiebudgetten.

In de Subsidiebundeling wordt duidelijk welke subsidiebedragen aan welke organisaties worden toegekend, waarbij een veelal samenvattende link wordt gelegd met de na te streven doelen en/of de te verrichten activiteiten. Op basis van de informatie uit de Programmabegroting (raming op hoofdlijnen), via de Beleidsregels subsidies naar de concrete subsidiebedragen in de Subsidiebundeling, is er nauwelijks of geen relatie te leggen tussen de raming van de te subsidiëren kosten of de kostprijs van activiteiten en de daadwerkelijk verleende subsidie, of tussen (geschatte) kosten van het nastreven van de doelstellingen en de hoogte van het subsidiebudget voor het betreffende beleidsveld. Ook is het veelal weinig inzichtelijk wat nu de bijdrage van de gesubsidieerde activiteiten is aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen van de gemeente.

Monitoring vindt beperkt plaats. Het houden van voortgangsbesprekingen is als zodanig niet opgenomen in een systematische bewakingsprocedure. Voor zover er voortgangsbesprekingen plaats vinden lijkt dat niet gestructureerd. Blijkens de bestuursrapportages wordt er over de voortgang van de uitvoering van de gesubsidieerde activiteiten niet gestructureerd gerapporteerd aan de gemeenteraad. Indien zich bijzonderheden voordoen worden deze wel door het college aan de raad gemeld.

Voor die organisaties waarvoor dat voorgeschreven is, wordt via de jaarstukken verantwoording afgelegd over de besteding van de middelen. De gemeente vraagt de subsidieontvanger niet om in de verantwoording te beschrijven of en in welke mate de subsidie heeft bijgedragen aan de realisering van de gemeentelijke beleidsdoelen. Deze informatie is daardoor veelal (zeer) beperkt of niet beschikbaar.

In de vorm van de jaarrekening en het jaarverslag legt het college jaarlijks verantwoording af over de besteding van de subsidiegelden. Een zichtbare evaluatie vindt op basis van de jaarrekening en het jaarverslag niet plaats. In die zin is er ook geen sprake van een zichtbare heroverweging vanuit de gemeenteraad, uitmondend in een bijvoorbeeld via de voorjaarsnota te bewerkstelligen bijsturing ten aanzien van bijvoorbeeld de hoogte van de subsidiebudgetten.

5.1.5 SUBSIDIEONTVANGERS

In het kader van onderhavig onderzoek is met een beperkt aantal gesubsidieerde partijen gesproken. Het beeld dat uit hieruit resulteert is dat men zich inspant om zo goed mogelijk aan te sluiten op de beleidsvoornemens van de gemeente, doch dat deze beleidsdoelen veelal te abstract zijn geformuleerd om daar een duidelijke sturende werking van uit te laten gaan. De gemeente zou scherper aan moeten geven 'wat' men wil bereiken, en vervolgens aan subsidieontvangers meer ruimte moeten laten om het 'hoe' in te vullen.

Het subsidieverkrijgingsproces en het subsidieverantwoordingsproces vereist veelal een behoorlijke administratieve inspanning. Het zou helpend zijn om zowel bij de subsidieverkrijging als de -verantwoording meer en beter 'het goede gesprek' te voeren. Dit kan dan tevens bijdragen aan een verhoging van zowel de efficiëntie als de effectiviteit.

Belangrijke aandachtspunten die kunnen worden genoemd zijn het streven naar meer jarenafspraken, op basis waarvan de subsidieontvangers consistent en beter beleid kan voeren en in personele zin meer zekerheid en kwaliteit kan bieden. En het blijven zoeken

naar steeds betere criteria en indicatoren voor de bepaling van de hoogte van subsidies, de sturing op subsidies en de verantwoording over subsidies. Voorts is aandacht gevraagd voor de beslistermijn ten aanzien van subsidies. Partijen krijgen in de regel aan het eind van het jaar uitsluitsel over de subsidie ten behoeve van het daarop volgende jaar, doch hebben dan vaak voor dat komende jaar al wel bepaalde financiële verplichtingen aan moeten gaan. Ook is opgemerkt dat de planning volgens welke de aanvragen voor jaarlijkse subsidies uiterlijk op 30 september van een jaar ingediend moeten worden, niet lijkt aan te sluiten op het planningsgegeven dat de gemeentelijke begroting in datzelfde jaar in november ter besluitvorming wordt voorgelegd.

5.1.6 DOELMATIGHEID EN DOELTREFFENDHEID

Met de voorgaande beantwoording van de verschillende deelvragen van het onderzoek is inzichtelijk hoe het subsidiebeleid van de gemeente Veere is opgezet en hoe dit in de praktijk wordt uitgevoerd.

Doelmatigheid

In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat bij de bepaling van de doelmatigheid van het subsidiebeleid de beheersing van het proces van subsidieverstreking centraal staat. De vraag hoe de processen van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording zijn georganiseerd.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de beheersing van het proces van subsidieverstreking binnen de ambtelijke organisatie de nodige aandacht heeft gekregen, dat op een aantal onderdelen verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn doch dat over het algemeen sprake is van een voldoende organisatorische verankering en borging van de subsidieverstreking. Het aspect van sturing vanuit het college en vanuit de gemeenteraad krijgt blijkens het onderzoek nauwelijks of geen invulling in de praktijk. De sturing vanuit college en de gemeenteraad kan vanuit de organisatie nog verder gefaciliteerd worden door de processen die sturingsinformatie genereren verder uit te bouwen en te borgen.

Een en ander tezamen nemend kan worden gesproken van een **redelijke mate van doelmatigheid** die met name als het gaat om het borgen en benutten van de politiek-bestuurlijke sturingsmogelijkheden verbeterd kan worden.

Doeltreffendheid

Als het gaat om de doeltreffendheid staan de begrippen resultaatgerichtheid en evalueerbaarheid centraal. Een subsidie is resultaatgerichter naarmate het met de subsidie te bereiken resultaat scherper is gedefinieerd

De rekenkamercommissie gaat uit van drie gradaties en drie subgradaties van resultaatgerichtheid:

1. sturing door het benoemen van activiteiten;
2. sturen op prestaties;
 - a. door het benoemen van specifieke *aantallen* activiteiten;
 - b. door het koppelen van specifieke *kwaliteitseisen* aan die activiteiten;
 - c. door het benoemen van *directe resultaten van de inzet van activiteiten*;
3. sturen op maatschappelijke effecten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat voor zover er sprake is van sturing, dit meestal plaats vindt door het benoemen van activiteiten (categorie 1). Sturen op prestaties (categorie 2) komt minder voor, waarbij er meestal sprake is van het benoemen van aantallen activiteiten (categorie 2a) en niet van het koppelen van kwaliteitseisen aan activiteiten (categorie 2b) of het benoemen van directe resultaten van activiteiten (categorie 2c).

Resultaatgerichtheidscategorie 3, het sturen op maatschappelijke effecten, komt in Veere (indirect) tamelijk veel voor, in die zin dat een aantal beleidsdoelen geformuleerd is in termen van maatschappelijke effecten.

De evalueerbaarheid van subsidies betreft de mate waarin het mogelijk is om de feitelijke resultaten van de subsidieverstreking waar te nemen en te herleiden tot de in de beschikking of budgetregeling of uitvoeringsovereenkomst gemaakte afspraken.

De evalueerbaarheid is groter:

- a. wanneer sprake is van heldere doelstellingen
 - specifiek: eenduidig te interpreteren
 - meetbaar: volgens eenduidige normen, bijvoorbeeld aantal uren
 - tijdgebonden: *wanneer* moet de doelstelling gerealiseerd zijn
- b. bij een heldere koppeling tussen de verstrekte subsidie en de gerealiseerde resultaten
- c. als de gemeente (en/of de instelling) beschikt over de voor de evaluatie benodigde gegevens en er dus ook sprake is van een feitelijke mogelijkheid tot evaluatie door middel van tussenrapportages, jaarverslagen etc.

Ten aanzien van de evalueerbaarheid kan worden geconstateerd dat de beleidsdoelen in de gemeente Veere veelal tamelijk abstract zijn geformuleerd en die zin niet zijn vertaald in specifieke, meetbare en tijdgebonden termen. Ook zijn de doelen deels niet eenduidig geformuleerd (verschillen tussen begroting, Beleidsregels en inhoudelijk beleid).

Via rapportages en jaarverslagen vindt wel een verantwoording over de subsidies plaats maar het evaluatieve gehalte hiervan is zeer beperkt. Uit het onderzoek komt naar voren dat het instrument van evalueren en bijsturen nauwelijks of niet wordt gebruikt. In relatie hiermee zijn op het punt van de sturingsinformatie verbeteringen mogelijk.

Een en ander leidt tot de conclusie dat er sprake is van een beperkte mate van resultaatgerichtheid van de subsidies en een beperkte mate van evalueerbaarheid van de subsidies. De **doeltreffendheid** kan in die zin **matig** worden genoemd.

5.2 AANBEVELINGEN

Het uitgevoerde onderzoek geeft een beeld van een voor wat betreft doelmatigheid redelijk en voor wat betreft doeltreffendheid matig functionerend subsidiebeleid in de gemeente Veere. Voor wat betreft processen en procedures is er ruimte voor verdere verbetering, maar de belangrijkste opgave ligt aan de inhoudelijk beleidsmatige kant. Het onderhavige rekenkameronderzoek beoogt daaraan bij te dragen met de volgende aanbevelingen.

A. Actualiseer en optimaliseer het subsidiebeleid/subsidieinstrumentarium.

Het huidige subsidiebeleid is werkbaar maar het kan beter ingezet en beter nageleefd worden. Het formuleren van een overkoepelend beleid met betrekking tot subsidieverlening in zijn algemeenheid (naar analogie van bijvoorbeeld het inkoopbeleid of het aanbestedingsbeleid) kan helpen, maar is niet per se noodzakelijk. Uit de in hoofdstuk 4 opgenomen bevindingen blijkt waar de belangrijkste aandachtspunten zitten. Het zou goed zijn om hier ook in samenspraak met subsidieontvangers een vervolg aan te geven. Daarnaast blijven diverse thans reeds beschikbare instrumenten nu onbenut. Het werken met een jaarlijks vast te stellen Lijst subsidieplafonds en grondslagen en een explicietere jaarlijkse verantwoording en evaluatie zou bijvoorbeeld al veel meer overzicht, inzicht en transparantie bieden dan thans het geval is. En daarmee kan de sturing dan ook weer sterk verbeterd worden.

- B. Zorg voor helderder (specifiek, meetbaar, tijdgebonden en financieel vertaalde) doelstellingen die eenduidig en consistent zijn.

De vaststelling van de doelstellingen van het beleid is aan de gemeenteraad, op instigatie van het college van B&W. Naarmate de doelstellingen helderder zijn neemt de resultaatgerichtheid en de evalueerbaarheid van het beleid toe en wordt de doeltreffendheid van de inzet van subsidies groter. Ook kan op deze manier scherper worden gestuurd op de te bereiken resultaten.

De in de programmabegroting, de Beleidsregels en het inhoudelijk sectoraal beleid opgenomen doelstellingen kunnen desgewenst eventueel van verschillende abstractieniveaus zijn. Echter, inhoudelijk dienen deze doelen met elkaar overeen te komen en eenduidig en consistent te zijn

- C. Intensiveer de beoordeling van de subsidieaanvragen op de mate waarin de te subsidiëren activiteiten bijdragen aan de vastgestelde beleidsdoelen.

Naarmate de doelstellingen scherper zijn kunnen de te subsidiëren activiteiten daar scherper aan worden gekoppeld. Dit komt ten goede aan de transparantie en het samenspel tussen de gemeente en de gesubsidieerde instellingen, en daarmee aan de doeltreffendheid van het beleid. Goede samenspraak met gesubsidieerde instellingen is daarbij uiteraard van belang.

- D. Besteed bij de verantwoording en vaststelling van subsidies meer aandacht aan de bijdrage die is geleverd aan de beleidsdoelen van de gemeente en rapporteer en communiceer hierover explicieter aan c.q. met de gemeenteraad.

Door meer aandacht te besteden aan de resultaten en effecten van de activiteiten die worden gesubsidieerd, ontstaat meer zicht en grip op de vraag in hoeverre de beleidsdoelen worden bereikt. Monitoring en evaluatie vormen aldus de basis om de doelen van het beleid en de op realisering van deze doelen gerichte activiteiten bij te sturen of juist voort te zetten.

De wijze waarop dit wordt gedaan is aan het college en de raad. Monitoring en evaluatie kan plaatsvinden door subsidies explicieter te belichten in bestuursrapportages en het jaarverslag. Ook kan overwogen worden om bijvoorbeeld tweemaal per jaar bijeen te komen met college en raad en aan de hand van een (ambtelijke) presentatie of rapportage de resultaten van subsidieverlening door te nemen en mogelijke keuzes voor de toekomst te bespreken.

- E. Stuur bij indien nodig dan wel gewenst.

De laatste aanbeveling vloeit logischerwijs uit de eerdere voort. Aan de hand van scherpere doelstellingen kan beter worden beoordeeld, gestuurd, geëvalueerd en indien nodig bijgestuurd. Sturen of bijsturen hoeft niet noodzakelijk te zijn. In het democratische bestel is dit juist een politiek bestuurlijke afweging. Als het subsidiebeleid/instrumentarium en het inhoudelijk beleid in Veere aldus verder wordt doorontwikkeld, ligt er ook een steviger basis om die afweging te maken en het stuur al dan niet steviger in handen te nemen.

HOOFDSTUK 6 BESTUURLIJKE REACTIE



Rekenkamer gemeente Veere
Via email griffie gemeente Veere

datum : 25 november 2024
uw brief van :
uw kenmerk :
ons kenmerk : 24U.03409/
behandeld door : Ingrid Stuurman-Iriks
doorkiesnummer : 0118555163
afdeling : Maatschappelijke Ontwikkeling

onderwerp: onderzoeksrapport subsidies

Geachte leden van de Rekenkamer,

We hebben uw rapport over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid in Veere met interesse gelezen. De aanbevelingen die u doet zijn goed onderbouwd en veel herkennen we.

U heeft uw onderzoek beperkt tot een aantal sociaal-maatschappelijke subsidies. Begrijpelijk, omdat de meeste subsidies in relatie tot dit domein worden verstrekt. Voor de uitvoering van uw aanbevelingen zullen we ons niet (kunnen) beperken tot alleen het sociaal-maatschappelijke domein, maar deze breed trekken naar alle subsidies die de gemeente Veere verstrekt.

En, we kunnen melden dat afgelopen jaar al enkele maatregelen genomen zijn. Zoals meer specifieke doelstellingen in onze nieuwe beleidsnota's, die de komende periode vertaald kunnen worden in doelen en activiteiten in subsidieafspraken.

We kunnen de andere aanbevelingen ook overnemen. We wachten hiervoor de reactie van de gemeenteraad af.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veere,
namens het college,
de gemeentesecretaris,

E.T. Israel