

Nota voor burgemeester en wethouders

Team
DEV-RM

Onderwerp

213a Onderzoek subsidieverlening

1- Notagegevens		2- Bestuursorgaan	
Notanummer	2021-001189	<input checked="" type="checkbox"/> B & W	19-10-2021
Datum	18-05-2021	<input type="checkbox"/> Raad	--
Programma:		<input type="checkbox"/> Burgemeester	--
Portefeuillehouder	Weth. Verhaar	College van B & W	
		- Burgemeester	- Weth. Grijsen
		- Weth. De Geest	- Weth. Verhaar
		- Weth. Walder	- Weth. Rorink

Besluitenlijst	d.d.	d.d.	d.d.
<input type="checkbox"/> Akkoordstukken	--	<input checked="" type="checkbox"/> Openbaar	19-10-2021
		<input type="checkbox"/> Besloten	--

Routing	d.d.	par.	
directeur	09-06-2021	<input checked="" type="checkbox"/> adj.secr.	10-06-2021
wethouder	02-06-2021	<input checked="" type="checkbox"/> gem.secr.	09-06-2021
		BIS Openbaar	
		Status	Definitief 2021-10-20

Bijlagen

Rapport 213a Onderzoek naar uitvoering van het proces Subsidieverlening

B & W d.d.: 19-10-2021

Besloten wordt:

- 1 Het onderzoeksrapport 213a 'Onderzoek naar uitvoering van het proces Subsidieverlening' vast te stellen;
- 2 de aanbevelingen over te nemen en de directie opdracht te geven een verbeterplan op te stellen;
- 3 de raadsmededeling vast te stellen en inclusief het onderzoeksrapport aan te bieden aan de raad;
- 4 de nota en het besluit openbaar te maken.

Financiële aspecten:

Financiële gevolgen voor de gemeente?	Nee
Begrotingswijziging	Nee

Voorstel openbaarmaking conform Wet Openbaarheid Bestuur (Wob)

- De nota en het besluit openbaar te maken
- De nota en het besluit openbaar te maken vergezeld van bijgaand persbericht
- De nota en het besluit openbaar te maken nadat
- De nota en het besluit openbaar te maken, behalve...
- Het besluit openbaar te maken, maar niet de nota, gelet op artikel:
- De nota en het besluit niet openbaar te maken, gelet op artikel:

Kennisgeving/ Bekendmaking Awb

Kennisgeving (publicatie) conform Awb	Nee
Bekendmaking conform Awb	Nee

ADVIESRADEN:

Moet een van de adviesraden gehoord worden of op de hoogte gesteld?

Nee

Toelichting

Inleiding

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren.

Het algemene doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen of er gewerkt wordt conform het nieuwe subsidiebeleid wat is vastgelegd in de Algemene Subsidie Verordening 2017 en wat het effect van dit subsidiebeleid is.

Uit dit onderzoek is onder meer gebleken dat de gestelde termijnen in artikel 4.2 van de ASV niet realistisch zijn omdat instanties hier niet aan kunnen voldoen. Bovendien heeft het gestelde in dit artikel over het toezenden van een tussentijdse rapportage geen toegevoegde waarde omdat alleen de definitieve verantwoording bepalend is voor het vaststellen van de subsidie.

Uit een getrokken steekproef is gebleken dat, indien van toepassing, de verplichting van verdien capaciteit, social return en governance zoals vermeld in de ASV niet altijd consequent wordt vermeld in de beschikking.

De kaders voor het verstrekken van subsidies zijn werkbaar en voldoende helder geformuleerd in de ASV. Een aandachtspunt hierbij is wel om de ASV periodiek te blijven evalueren en zo nodig aan te passen.

Uit de bevindingen is verder gebleken dat doelen en effecten bewust wat algemener en abstract gelaten zijn. Dit heeft als nadeel dat deze niet altijd concreet en meetbaar zijn. Het is nog steeds meer uitzondering dan regel dat effecten worden gemeten en ook beleidseffecten worden niet altijd gevraagd aan instellingen. Door de vele gesprekken tussen de gesubsidieerde instellingen en de gemeente wordt veelal tijdig een oplossing gevonden wanneer de doelstellingen en prestaties niet gehaald dreigen te worden. De doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten worden over het algemeen geëvalueerd.

Er wordt niet conform het gestelde in artikel 4.24 van de Awb binnen vijf jaar een verslag gepubliceerd wordt over de doeltreffendheid en de effecten van subsidie. Wel zijn de laatste jaren beleidsdocumenten zoals beleidsnota's en nadere regelgevingen vernieuwd. Om de resultaten optimaal te kunnen gebruiken moet dit aansluiten op de cyclus van het periodiek herijken van beleidsnota's.

Het college handelt conform het subsidiebeleid, is transparant over de toegekende subsidiebedragen en informeert de raad op hoofdlijnen. Doordat de raad en het college geen afspraken hebben gemaakt over de wijze waarop het college de raad informeert over subsidies en subsidie-ontvangende instanties is het onduidelijk op basis van welke informatie gestuurd kan worden.

De applicatie ESuite waarin de subsidieverstrekingen worden geregistreerd, wordt door de beleidsmedewerkers en programmamanagers niet of nauwelijks gebruikt omdat het systeem door hen als omslachtig en ongebruiksvriendelijk wordt ervaren. Bovendien mist het systeem een aantal functies zoals het maken van een totaaloverzicht van subsidieverstrekingen.

Ten opzichte van de afgelopen jaren is met betrekking tot het subsidieproces voortgang geboekt. Zo streeft de gemeente naar minimalisering van de kosten. Ook is de informatieverstrekking aan de subsidieaanvrager sterk verbeterd. Het subsidieloket is echter niet actueel en niet gebruikersvriendelijk en kan instanties mogelijk weerhouden een subsidie aan te vragen.

Gebleken is dat de subsidies nog te veel vanuit het eigen programma worden benaderd en dat er voor de efficiëntie niet of nauwelijks over de programma's heen naar de te verstrekken subsidies gekeken wordt. Om dit te bewerkstelligen zou ervoor gekozen kunnen worden om bijvoorbeeld een sectie Subsidies (subsidiebureau) binnen het team Beleid te positioneren (onder voorbehoud van organisatorische en financiële haalbaarheid). Ook is uit de bevindingen gebleken dat het niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het totale subsidieproces en vinger aan de pols houdt voor wat betreft het subsidiebeleid.

Uit dit onderzoek kwam ook naar voren dat het lastig te bepalen is of er sprake is van subsidie of overheidsopdracht. Bij een verkeerde keus kan dit gevolgen hebben voor een al dan niet rechtmatige toekenning en het fiscaliteitsvraagstuk bij inkoop.

De risicosignalering bij gesubsidieerde instanties is onvoldoende geborgd. Er zit geen uniformiteit in aanlevering van een overzicht van risico's.

Beoogd resultaat

Het verbeteren van de doelmatig- en doeltreffendheid van het subsidiebeleid door het implementeren / opvolgen van de aanbevelingen.

Kader

Artikel 213A Gemeentewet;

Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Deventer

Algemene Subsidieverordening 2017 gemeente Deventer

Argumenten voor en tegen

Voor:

Wettelijke verplichting, onderwerp in opdracht van het college en uitkomst ter verbetering van organisatie en dienstverlening van de gemeente.

Tegen:

Geen

Extern draagvlak (partners)

Het onderzoek is een weerslag van de interviews die gehouden zijn met betrokken ambtenaren en bestuurders. Hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden en op basis hiervan de definitieve versie opgesteld. Het rapport is besproken met de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers.

Financiële consequenties

Het opvolgen van specifieke aanbevelingen kan financiële consequenties hebben wanneer deze aanbevelingen leiden tot uitbreiding van de noodzakelijke capaciteit of aanpassingen in het subsidiesysteem.

Aanpak/uitvoering

Na vaststelling door het college zal de rapportage ter kennisgeving worden aangeboden aan de auditcommissie en de raad.

Opstellen van een verbeterplan door de directie op basis van de constatering (zie inleiding) om de aanbevelingen in uitvoering te nemen.

RAADSMEDEDELING

Onderwerp 213a Onderzoek subsidieverlening

Mededelingennr
Team

2021-001189
DEV-RM

Portef.houder
BenW-besluit d.d.:

Weth. Verhaar
19 oktober 2021

1. Inleiding: waarom deze mededeling

De raad informeren over de uitkomst van het 213a onderzoek naar de uitvoering van het proces van subsidieverlening.

2. Kader

- Arikel 213A Gemeentewet
- Verordening onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Deventer.
- Algemene Subsidieverordening 2017 Gemeente Deventer

3. Kern van de boodschap

De doelmatig- en doeltreffendheid van de uitvoering van het proces van subsidieverlening kan worden verbeterd door het opvolgen / implementeren van de aanbevelingen. Het college neemt de aanbevelingen over.

4. Nadere toelichting

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren.

Het algemene doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen of er gewerkt wordt conform het nieuwe subsidiebeleid wat is vastgelegd in de Algemene Subsidie Verordening 2017 en wat het effect van dit subsidiebeleid is.

Uit dit onderzoek is onder meer gebleken dat het college handelt conform het subsidiebeleid, transparant is over de toegekende subsidiebedragen en de raad op hoofdlijnen informeert.

De kaders voor het verstrekken van subsidies zijn werkbaar en voldoende helder geformuleerd in de ASV, waarbij opgemerkt dient te worden dat de kaders op enkele onderdelen niet realistisch zijn als het om gestelde termijnen gaat, of worden slechts gedeeltelijk toegepast als het bijvoorbeeld een social return verplichting of tussentijdse informatievoorziening betreft.

De risicosignalering bij gesubsidieerde instanties is onvoldoende geborgd. Wel is er intensief contact tussen gemeente en gesubsidieerde instellingen hetgeen bijdraagt aan het vinden van oplossingen wanneer het realiseren van doelstellingen en prestaties onder druk komt te staan en wellicht niet gerealiseerd kunnen worden.

Tenslotte is er aandacht nodig voor de administratieve vastlegging van de subsidies, de actualiteit van het subsidieloket en meer integrale benadering van programma's op het subsidievlak. Op basis van het bovenstaande zijn aanbevelingen geformuleerd (zie rapport) en het college neemt deze over.

Onderzoek naar uitvoering van het proces Subsidieverlening

Onderzoek ex art. 213a GW

Mei 2021

Datum: Mei 2021
Auteurs: Rikjan Omvlee, senior adviseur-onderzoeker
Gerrit Hup, senior adviseur-onderzoeker
Redactie: Michiel Hobbij, concerncontroller
Versie: 1.7 Definitief

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding en leeswijzer	5
1.1 Doel- en vraagstelling	5
1.2 Kader onderzoek en gekozen methodiek	5
1.3 Leeswijzer	6
2 Bevindingen	7
2.1 Is het subsidiebeleid actueel en wordt het beleid zo nodig bijgesteld?	7
2.2 Is de ASV als kader werkbaar en helder?	8
2.3 Zijn de (meetbare) doelen en effecten gekoppeld aan de subsidieverstrekking?	9
2.4 Worden de doelstellingen van de gesubsidieerde activiteiten tussentijds gemonitord en eventueel bijgesteld?	10
2.5 Hoe wordt de raad geïnformeerd over de realisatie van de subsidiedoelstellingen?	11
2.7 Is het subsidieproces in de ESuite toegankelijk en afdoende administratief vastgelegd?	12
2.8 Overige bevindingen en bijvangst	13
3 Conclusies en aanbevelingen	15
3.1 Conclusies	15
3.2 Aanbevelingen	17
Bijlage 1 - Begrippen en definities	18
Bijlage 2 - Geïnterviewden	19

Samenvatting

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig- en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren.

Op 21 januari 2020 heeft het college van B&W van de gemeente Deventer het auditplan 2020 vastgesteld en hiermee ook ingestemd met het uitvoeren van een doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek naar subsidieverlening.

Het algemene doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen of er gewerkt wordt conform het nieuwe subsidiebeleid wat is vastgelegd in de Algemene Subsidie Verordening 2017 en wat het effect van dit subsidiebeleid is.

Dit onderzoek heeft het karakter van een lerend onderzoek. Dat wil zeggen dat het onderzoek tot doel heeft om te leren en de betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie uit te dagen tot het effectiever en efficiënter uitvoeren van het proces van subsidieverlening.

In de ASV 2017 zijn voldoende mogelijkheden ingebouwd om maatwerkafspraken met instellingen mogelijk te maken. Voor de basis van deze ASV is het model van de VNG gebruikt. Hierin zijn specifieke zaken zoals het staatssteun proof maken meegenomen.

Uit dit onderzoek is ondermeer gebleken dat de gestelde termijnen in artikel 4.2 van de ASV niet realistisch zijn omdat instanties hier niet aan kunnen voldoen. Bovendien heeft het gestelde in dit artikel over het toezenden van een tussentijdse rapportage geen toegevoegde waarde omdat alleen de definitieve verantwoording bepalend is voor het vaststellen van de subsidie.

Uit een getrokken steekproef is gebleken dat, indien van toepassing, de verplichting van verdien capaciteit, social return en governance zoals vermeld in de ASV niet altijd consequent wordt vermeld in de beschikking.

De kaders voor het verstrekken van subsidies zijn werkbaar en voldoende helder geformuleerd in de ASV. Een aandachtspunt hierbij is wel om de ASV periodiek te blijven evalueren en zo nodig aan te passen.

Uit de bevindingen is verder gebleken dat doelen en effecten bewust wat algemener en abstract gelaten zijn. Dit heeft als nadeel dat deze niet altijd concreet en meetbaar zijn. Het is nog steeds meer uitzondering dan regel dat effecten worden gemeten en ook beleidseffecten worden niet altijd gevraagd aan instellingen. Door de vele gesprekken tussen de gesubsidieerde instellingen en de gemeente wordt veelal tijdig een oplossing gevonden wanneer de doelstellingen en prestaties niet gehaald dreigen te worden. De doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten worden over het algemeen geëvalueerd.

Er wordt niet conform het gestelde in artikel 4.24 van de Awb binnen vijf jaar een verslag gepubliceerd wordt over de doeltreffendheid en de effecten van subsidie. Wel zijn de laatste jaren beleidsdocumenten zoals beleidsnota's en nadere regelgevingen vernieuwd. Om de resultaten optimaal te kunnen gebruiken moet dit aansluiten op de cyclus van het periodiek herijken van beleidsnota's.

Het college handelt conform het subsidiebeleid, is transparant over de toegekende subsidiebedragen en informeert de raad op hoofdlijnen. Doordat de raad en het college geen afspraken hebben gemaakt over de wijze waarop het college de raad informeert over subsidies en subsidie-ontvangende instanties is het onduidelijk op basis van welke informatie gestuurd kan worden.

De applicatie ESuite waarin de subsidieverstrekkings worden geregistreerd, wordt door de beleidsmedewerkers en programmamanagers niet of nauwelijks gebruikt omdat het systeem door hen als

omslachtig en ongebruiksvriendelijk wordt ervaren. Bovendien mist het systeem een aantal functies zoals het maken van een totaaloverzicht van subsidieverstrekingen.

Ten opzichte van de afgelopen jaren is met betrekking tot het subsidieproces voortgang geboekt. Zo streeft de gemeente naar minimalisering van de kosten. Ook is de informatieverstrekking aan de subsidieaanvrager sterk verbeterd. Het subsidieloket is echter niet actueel en niet gebruikersvriendelijk en kan instanties mogelijk weerhouden een subsidie aan te vragen.

Gebleken is dat de subsidies nog te veel vanuit het eigen programma worden benaderd en dat er voor de efficiëntie niet of nauwelijks over de programma's heen naar de te verstrekken subsidies gekeken wordt. Om dit te bewerkstelligen zou ervoor gekozen kunnen worden om bijvoorbeeld een sectie Subsidies (subsidiebureau) binnen het team Beleid te positioneren (onder voorbehoud van organisatorische en financiële haalbaarheid). Ook is uit de bevindingen gebleken dat het niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het totale subsidieproces en vinger aan de pols houdt voor wat betreft het subsidiebeleid.

Uit dit onderzoek kwam ook naar voren dat het lastig te bepalen is of er sprake is van subsidie of overheidsopdracht. Bij een verkeerde keus kan dit gevolgen hebben voor een al dan niet rechtmatige toekenning en het fiscaliteitsvraagstuk bij inkoop.

De risicosignalering bij gesubsidieerde instanties is onvoldoende geborgd. Er zit geen uniformiteit in aanlevering van een overzicht van risico's.

Inleiding en leeswijzer

1.1 Doel- en vraagstelling

Op grond van artikel 213a van de gemeentewet (GW) zijn gemeenten verplicht doelmatig-en doeltreffendheidsonderzoeken uit te voeren.

Op basis van dit voorschrift heeft de gemeenteraad van de gemeente Deventer op 27 februari 2019 de verordening 'Onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid 2019' vastgesteld.

Op 21 januari 2020 heeft het college van B&W van de gemeente Deventer het auditplan 2020 vastgesteld en hiermee ook ingestemd met het uitvoeren van een doelmatigheid- en doeltreffendheidsonderzoek naar subsidieverlening. In dit rapport zijn de bevindingen, conclusie en aanbevelingen weergegeven.

Het algemene doel van het onderzoek is om inzichtelijk te krijgen of er gewerkt wordt conform het nieuwe subsidiebeleid wat is vastgelegd in de Algemene Subsidie Verordening 2017 en wat het effect van dit subsidiebeleid is. Hierbij zal ook gekeken worden of onderliggende subsidieregelingen consistent zijn met het vastgestelde subsidiebeleid zoals is vastgelegd in de Subsidie Verordening 2017.

Op basis van bovenstaande kan het doel van dit onderzoek concreet geformuleerd worden als het achterhalen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het nieuwe subsidiebeleid c.q. subsidieverlening, zodat hier lering uit getrokken kan worden voor de inrichting en sturing van toekomstig subsidiebeleid. Het onderzoek richt zich daarmee op drie aandachtsgebieden of 'lagen' binnen het beleid en verlening van subsidie:

- De eerste laag heeft betrekking op de mate waarin beleid en regelgeving binnen de gemeente op orde is. 'Op orde' wil zeggen dat duidelijk is wat de gemeente met subsidies wil bereiken (kwaliteit van beleid) en dat de regelgeving c.q. het instrumentarium zodanig is ingericht dat daarop sturing mogelijk is.
- De tweede laag heeft betrekking op de praktijk van subsidieverlening: in hoeverre wordt de regelgeving ook daadwerkelijk nageleefd door gemeente en instellingen en, belangrijker nog, is er sprake van een efficiënte en effectieve manier van plannen, uitvoeren en verantwoorden in de relatie tussen gemeente en instelling?
- De derde laag heeft betrekking op de effectiviteit van de ingezette subsidies: in welke mate is aantoonbaar dat de verstrekte subsidie leidt tot het realiseren van de doelen.

De vraagstelling die hierbij hoort is:

Wordt er gewerkt volgens het nieuwe subsidiebeleid en leidt dit tot doelmatigheid en doeltreffendheid?

1.2 Kader onderzoek en gekozen methodiek

Opdrachtgever/opdrachtnemer

Bij dit onderzoek is de ambtelijk opdrachtgever directeur Wim de Jong en de bestuurlijk opdrachtgever is het college van Burgemeester en wethouders waarbij wethouder Carlo Verhaar namens het college als aanspreekpunt dient.

De onderzoeksopdracht wordt conform het auditcharter uitgevoerd door de twee senior adviseur - onderzoekers, dit onder de verantwoordelijkheid van de concerncontroller.

Onderzoekperiode

Dit onderzoek richt zich op het kalenderjaar 2019. Op die manier zijn de ontwikkelingen in de tijd te beoordelen, zonder al te veel terug te (willen) kijken. Hierbij zal aandacht zijn voor de jaarcyclus met betrekking tot het proces van subsidieverlening.

Onderzoek karakter

Dit onderzoek heeft het karakter van een lerend onderzoek. Dat wil zeggen dat het onderzoek tot doel heeft om te leren en de betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie uit te dagen tot het effectiever en efficiënter uitvoeren van het proces van subsidieverlening.

Het onderzoek zelf heeft plaatsgevonden in het vierde kwartaal 2020 en het eerste kwartaal van 2021. Op verzoek van de ambtelijk opdrachtgever is dit onderzoek gedeeltelijk doorgeschoven naar het eerste kwartaal 2021. Dit omdat in het vierde kwartaal 2020 er een piek in de werkdruk is bij de beleidsadviseurs en -medewerkers met betrekking tot het verlenen van subsidies.

Een onderzoek in het kader van artikel 213a kent een vijftal onderzoekstappen.

Omdat is afgesproken dat onderhavig onderzoek een korte tijdsperiode behelst volgens een quick scan methodiek én omdat het een 'lerend' karakter heeft zullen de onderzoekstappen iteratief en organistisch doorlopen worden.

Afbakening

Het onderzoek richt zich op het interne proces van subsidieverlening vanaf het moment aanvraag tot en met het verzenden van de eindbeschikking, inclusief het leveren van de prestatie. Aangezien het aantal en soort subsidies aanzienlijk breed is, is besloten om de subsidieverleningen binnen de programma's 8, 9 en 10 mee te nemen in dit onderzoek. De keus voor deze 3 programma's is dat hierin de bulk van alle subsidieverleningen zitten. De omvang van de subsidies bedraagt voor deze programma's (begroot 2019)¹

Programma Meedoen (8)	€ 38.890.195
Programma Jeugd & Onderwijs (9)	€ 5.879.861
Programma Economie en Internationaal Beleid (10A)	€ 1.655.618
Programma Kunst & Cultuur (10B)	€ 8.890.918
Totaal	€ 55.316.592

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 zijn de conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Om te verantwoorden hoe tot deze conclusies en aanbevelingen is gekomen, zijn in hoofdstuk 2 de bevindingen weergegeven.

¹ Subsidies en inkomensoverdracht overige instellingen en personen

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen tijdens de deskresearch en de interviews. Deze bevindingen hebben betrekking op het subsidiebeleid enerzijds en de uitvoering van het beleid anderzijds.

Uit de deskresearch en de interviews blijken dat de kaders uit inhoudelijke beleidsnota's bestaan (bijv. nota meedoen, cultuurvisie, beleidskader sport, verbindend kader sociaal domein), de Algemene Subsidie Verordening, hierna te noemen als ASV, en de programmabegroting. Die laatste is de plek waar het beoogd maatschappelijk effect of het te realiseren doel in relatie wordt gebracht tot de beschikbare middelen. De gemeente Deventer heeft ervoor gekozen haar begroting in te richten naar twaalf programma's. Per programma wordt een aantal te realiseren doelstellingen en prestaties geformuleerd.

Het onderzoek richt zich daarmee op drie aandachtsgebieden of 'lagen' binnen het beleid en verlening van subsidie. Deze lagen en daarbij behorende vraagstelling (zie hiervoor hoofdstuk 1.1) worden in onderstaande deelvragen beantwoord.

2.1 Is het subsidiebeleid actueel en wordt het beleid zo nodig bijgesteld?

Vanuit historisch perspectief kan over de totstandkoming van de ASV 2017 het volgende worden vermeld:

- Om te kunnen komen tot een gewenste heroverweging, besluitvorming en vertaling in nieuwe afspraken met betrekking tot subsidies is in 2014 een plan van aanpak "Onderzoek en Implementatie Toekomstbestendig Subsidiebeleid" opgesteld.
- In mei 2015 heeft PBLQ ZENC in opdracht van het college een onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid en het rapport 'Vitaal Subsidiebeleid in Deventer' opgesteld waarin een aantal conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen.
- Op basis van de aanbevelingen uit het rapport van PBLQ ZENC heeft de raad op 1 juli 2015 ingestemd met het richtinggevend advies toekomstbestendig subsidiebeleid van het college.
- In augustus 2015 is het plan van aanpak 'Implementatie deelopgave toekomstbestendig subsidiebeleid' opgesteld. Dit plan van aanpak is een uitwerking van het richtinggevend advies toekomstbestendig subsidiebeleid van het college aan de raad en is er besloten tot een vervolgaanpak op 2 hoofdlijnen:
 - Toepassing Algemene Subsidieverordening 2011;
 - Vernieuwingen op het gebied van verdien capaciteit en functiegericht samenwerken in vitale coalitie en te komen tot een goede heroverweging van de bestaande inzet van (subsidie)middelen.
- In 2016 is op basis van het hierboven genoemde plan van aanpak de ASV 2017 opgesteld en op 6 juli 2016 door de raad vastgesteld.
In de ASV 2017 is niet, zoals vermeld in het plan van aanpak, de volgende aanbeveling opgenomen:
 - Stimuleren kortdurende eenmalige activiteiten (voorstel om hiervoor € 100.000 af te romen van het totale subsidiebudget van instellingen).

Ook zijn de volgende interne werkafspraken gemaakt:

- Strategische sturing van de (uitvoering) van het subsidiebeleid. Dit heeft zich vertaald in de rol die de directie heeft gepakt bij de subsidiegesprekken waardoor een goede functiescheiding is doorgevoerd (de zogenaamde 'contracteringsgesprekken');
- Verkenning te doen op doorontwikkeling van de organisatie van de functie subsidieverstrekking binnen de gemeente.

Deze interne werkafspraken zijn in 2016 afgestemd met de directie en hier heeft geen bestuurlijke besluitvorming op plaatsgevonden. Om op een effectieve en efficiënte wijze uitvoering te kunnen blijven geven aan het vastgestelde subsidiebeleid heeft de directie op 25 september 2017 besloten de subsidiegesprekken bij de programmamanagers in afstemming met de betreffende regiemanagers neer te leggen. De directie wordt wel periodiek geïnformeerd door de programma- en regiemanagers.

Zoals hierboven aangegeven is de ASV met ingang van 1 januari 2017 geactualiseerd. Er zijn inhoudelijke aanpassingen doorgevoerd in de regelgeving ten aanzien van prestatieafspraken, gezonde bedrijfsvoering, governance, verdien capaciteit, social return en samenwerking. Voor de basis van de nieuwe ASV is het model van de VNG gebruikt. Hierin zijn specifieke zaken zoals het staatssteun proof maken meegenomen.

Een aandachtspunt is artikel 4.2 van de ASV. De gemeente Deventer ontvangt van verschillende subsidieontvangers het verzoek om uitstel te verlenen voor een rapportage met informatie over de verleende subsidie van het voorgaande jaar.

Artikel 4.2. lid 1 van de ASV stelt het volgende:

'De subsidieontvanger van een subsidie van € 100.000 of meer zendt uiterlijk 1 augustus van het jaar waarop de subsidie betrekking heeft een tussentijdse rapportage aan het college, waarin informatie wordt gegeven over de verrichtte activiteiten en prestaties van het eerste half jaar, de daaraan verbonden inkomsten en uitgaven en een prognose voor het tweede halfjaar. Het college kan nadere eisen stellen aan de rapportage'.

Artikel 4.2. lid 2 van de ASV stelt:

'Uiterlijk 1 maart van het jaar volgend op het jaar waarop de subsidie betrekking heeft zendt de ontvanger van een subsidie van € 100.000 of meer aan het college tevens een rapportage, waarin over het betreffende subsidiejaar informatie wordt gegeven over de geleverde prestaties en behaalde resultaten voorzien van een toelichting op eventuele afwijkingen ten opzichte van de nagestreefde prestaties en resultaten en over de voorlopige jaarcijfers voorzien van een toelichting op eventuele financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting. Het college kan nadere eisen stellen aan de rapportage'.

De reden dat uitstel aangevraagd wordt is dat vanwege de genoemde data de instanties niet altijd hieraan kunnen voldoen. Uitstel wordt dan ook altijd gegeven.

Deze voorwaarden zijn in 2017 bij de herijking van het subsidiebeleid in de ASV opgenomen. Er wordt dus een concept verantwoording gevraagd vooruitlopend op het indienen van een definitieve verantwoording. Het opstellen en doornemen van de concept verantwoording is zowel ambtelijk als voor de instellingen extra werk. Omdat er niets mee gedaan wordt heeft dit geen meerwaarde.

Uit de aselechte steekproef van beschikkingen uit 2019 blijkt dat in deze beschikkingen is vermeld dat de regelgeving van de ASV van de gemeente Deventer van toepassing is.

Niet wordt consequent in de beschikkingen genoemd dat de verdien capaciteit, social return en governance van toepassing is. Volgens een aantal geïnterviewden zou de benoeming van deze verplichtingen in de beschikking feitelijk ook niet nodig zijn omdat dit al in de ASV gemeld staat.

2.2 Is de ASV als kader werkbaar en helder?

Waar het gaat om een oordeel over kaderstelling en doelen, is altijd een belangrijke mate van subjectiviteit aanwezig. Hoewel een gemeente is gehouden doelen te formuleren en na te streven, is het de gemeenteraad die bepaalt of een gebezigde formulering voldoet voor het onderliggende beleid. Er bestaat niet een landelijke of objectieve set doelen en prestaties; elke gemeente heeft hierin zijn eigenheid. Diverse geïnterviewden gaven aan dat de beleidsdoelstellingen niet altijd duidelijk/helder omschreven zijn om ze te vertalen naar

subsidiedoelen. Preventievoorstellen zijn hier voorbeelden van. Wat dit oplevert is veelal niet op korte termijn te meten. Dit kan je wel doen over een lange termijn.

Het verstrekken van subsidies zijn werkbaar gemaakt en voldoende helder. De raad stelt de beleidskaders vast waarop de subsidieverstrekking is gebaseerd. Dit betreft het inhoudelijke beleid zoals neergelegd in de begroting, visienota's en beleidsnota's. Het betreft ook het beleid ten aanzien van de toepassing van het instrument subsidie zoals vastgesteld in de ASV 2017. In de ASV 2017 zijn voldoende mogelijkheden ingebouwd om maatwerkafspraken met instellingen mogelijk te maken.

2.3 Zijn de (meetbare) doelen en effecten gekoppeld aan de subsidieverstrekking?

Uit de bevindingen blijkt dat aan de subsidieverstrekking altijd doelen gekoppeld zijn. Geconstateerd is dat de doelen niet altijd SMART geformuleerd zijn. Dit is ook niet altijd mogelijk bij subsidies. Hoe meet je bijvoorbeeld het gevoel van veiligheid? Een ander voorbeeld dat werd genoemd is als de gemeente vraagt: 'Registreer het aantal kinderen dat meegedaan heeft met activiteiten'. Dit lijkt SMART geformuleerd maar dit is het niet. Want registreer je dan unieke aantallen kinderen en wat is het peilmoment dat dit geregistreerd wordt? Toch doen gesubsidieerde instellingen over het algemeen hun best om aan de verplichtingen van de gemeente te voldoen. Daarnaast geeft een aantal geïnterviewden aan dat bepaalde doelen en effecten meetbaar te maken zijn. Maar er moet dan een bewuste afweging door de gemeente en instelling worden gemaakt tussen extra tijdsinvestering en daarbij komende kosten in het (administratieve) proces en de inzichten die dit oplevert.

De gemeente heeft regelmatig contact met de gesubsidieerde instellingen. Dit geldt zeker voor grote instellingen. Naast de beleidsmedewerkers voeren ook collegeleden regelmatig gesprekken met instellingen. Het zijn ook veelal de instellingen zelf die tussentijds al aangeven dat de doelstellingen en prestaties wellicht niet gehaald kunnen worden. Dit kwam overigens in 2019, het jaar waarover dit onderzoek gaat, niet vaak voor. Dit komt met name in 2020, de COVID-periode, voor. Bij het niet halen van de doelstellingen en prestaties worden hier apart afspraken over gemaakt met een wederzijds akkoord om activiteiten door te schuiven in de tijd. Tijdens de gesprekken tussen de gesubsidieerde instellingen en de gemeente worden alternatieven besproken als blijkt dat de doelstellingen en prestaties niet gehaald worden. Geconstateerd is dat de correspondentie hierover, zoals gespreksverslagen en mails, doorgaans worden vastgelegd in het betreffende subsidiedossier van de ESuite. De alternatieven moeten wel passen binnen het beleid en dus bijdragen aan de programmadoelstellingen. Het komt dus bijna niet voor dat de doelstellingen en prestaties aan het eind van het jaar niet gehaald worden, zonder dat er tussentijds met de instellingen is gesproken.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat doelen niet altijd gehaald hoeven te worden als de intenties en inspanningen voldoende zijn geweest (prestaties op inspanningsniveau). Als voorbeeld werd genoemd dat wel afgesproken kan worden om bijvoorbeeld 2.000 banen te creëren maar dat dit afhankelijk is van veel factoren waar niet altijd wat aan gedaan kan worden. Als aangetoond kan worden dat er bijvoorbeeld een bepaald aantal ondernemingsavonden en cursussen zijn georganiseerd en gesprekken zijn gevoerd, is dit voor de beleidsmedewerker voldoende. Als het niet halen van de doelstellingen en prestaties leidt tot wijzigingen worden deze veelal besproken met de portefeuillehouder. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de portefeuillehouders niet altijd proactief geïnformeerd worden over het totale beeld van subsidieverstrekkingen binnen hun programma. Wel is het zo dat bij het opvragen door de portefeuillehouder deze informatie verstrekt wordt.

Als niet aan de beleidsdoelen en prestaties wordt voldaan door een gesubsidieerde instelling moet het gesubsidieerde bedrag volgens de ASV worden teruggestort naar de gemeente. Geconstateerd is dat het in de praktijk niet veel gebeurt dat een subsidie wordt teruggestort. De reden hiervan is dat veelal aan de gestelde doelen/prestaties/effecten wordt voldaan of dat de doelen en prestaties veelal niet SMART zijn

geformuleerd zodat je de subsidieaanvrager hier niet op kunt afrekenen. Zoals eerder aangegeven is dit niet bij alle gevallen het geval omdat bepaalde doelen en effecten wel meetbaar gemaakt kunnen worden.

Beleids effecten

Het zicht op beleids effecten is beperkt. Uit het dossieronderzoek blijkt dat resultaten van individuele subsidies (vaak) terug te vinden zijn in de subsidiedossiers, maar informatie over beleids effecten is er zeer beperkt. Dit kan worden verklaard doordat de beleids effecten veelal niet door de gemeente wordt gevraagd. In sommige gevallen wordt de klantervaring bij de gesubsidieerde instelling zelf gemeten; een voorbeeld hiervan is de klantervaring bij buurtcentra. Geconstateerd is dat dit meer uitzondering is dan regel. Het ligt soms ook in de aard van het programma of effecten meetbaar zijn.

In de ASV wordt niet de verplichting vermeld van het meten van effecten. Wel wordt in artikel 5.3 van de ASV vermeld dat bij de aanvraag tot subsidie vaststelling ondermeer de subsidieontvanger een inhoudelijk verslag moet overleggen. Het inhoudelijk verslag beschrijft de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend, vergelijkt de nagestreefde en gerealiseerde doelstellingen en geeft een toelichting op de verschillen. Hier wordt wel uitvoering aan gegeven.

Door bezuinigingen zijn instellingen vaak niet in staat met minder geld dezelfde doelstellingen en/of beleids effecten te realiseren. Het enige wat de instellingen dan nog kunnen doen is de doelstellingen en of beleids effecten naar beneden bij te stellen of een efficiëntere werkwijze te hanteren. De instellingen vinden de indexering (rijksnorm) vaak te laag (deze loopt volgens aanbieders niet synchroon met de CAO-stijging). Geconstateerd is dat de gemeente de indexering van het Rijk volgt en hier ook niet van afwijkt. Hierdoor kan het zijn dat de subsidie soms lager en soms hoger uitvalt met de werkelijke kosten maar per saldo is de afwijking niet groot. Het subsidieplafond wordt om deze reden dan ook niet uitgebreid (artikel 1.5 en 1.6 ASV). Bij de budgetsubsidies wordt ieder jaar ongeveer hetzelfde bedrag aangevraagd. Bij de projectsubsidies wisselen de aanvragen per jaar en per programma. Toch is er ieder jaar weinig tot geen geld over bij de gemeente.

2.4 Worden de doelstellingen van de gesubsidieerde activiteiten tussentijds gemonitord en eventueel bijgesteld?

Gebleken is dat de doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten over het algemeen wel geëvalueerd worden. In de evaluatie worden vragen gesteld zoals 'Doen we het goede en doen we de dingen goed?' Er wordt tevens gekeken of beleidsdoelen moeten worden bijgesteld. Ook wordt gebruik gemaakt van benchmarks (van bijvoorbeeld Divosa). Dit om te kijken hoe wij als gemeente Deventer scoren ten opzichte van andere gemeenten ten aanzien van de doelen en prestaties.

Het college dient periodiek, conform artikel 4.24 Awb ², tenminste eenmaal in de vijf jaar een verslag te publiceren over de doeltreffendheid en de effecten van de verstrekte subsidies. Daarin wordt dan beoordeeld of de gewenste effecten met de subsidieverstreking worden bereikt (monitorfunctie). Feitelijk gebeurt dit niet. Wel zijn de laatste jaren beleidsdocumenten zoals beleidsnota's en nadere regelgevingen vernieuwd. Het is voor de onderzoekers echter niet te herleiden of de beleidsdocumenten allemaal actueel zijn. De input van de partners in de stad en gebruikers worden doorgaans meegenomen bij het opstellen van beleidsnota's.

De aanpassing van de visie gaat doorgaans gelijk op in tijd met de samenstelling van een nieuw college. Deze visie wordt ook met de raad besproken. Voorbeeld: Er is een beleidsvisie 'Van wieg naar werk 5.0'. In

² Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

deze visie staat bijvoorbeeld wat belangrijk gevonden wordt op hoofdlijnen. Voorbeelden hiervan zijn schakelmomenten, voorkomen schooluitval, rol leerplicht en samenwerking onderwijs. Onder deze visie hangt een uitvoeringsplan dat gedetailleerder is.

2.5 Hoe wordt de raad geïnformeerd over de realisatie van de subsidiedoelstellingen?

Het college en het ambtelijk management is goed op de hoogte van de situatie van gesubsidieerde instanties. Het college handelt conform het subsidiebeleid, is transparant over de toegekende subsidiebedragen (openbaar subsidieregister) en informeert de raad op hoofdlijnen. Het college informeert de raad op initiatief van de raad of als de situatie bij de subsidie-ontvangende instantie dermate verslechtert dat het college vindt dat de raad daarvan op de hoogte moet zijn.

De raad wordt door het college geïnformeerd over de subsidies door middel van de planning en control cyclus. Zo wordt de raad met het subsidieregister en kwartaalrapportages op de hoogte gebracht van de instellingen die subsidie ontvangen. Over de subsidies aan verbonden partijen wordt de raad in de diverse planning en control documenten apart geïnformeerd.

Bij de finale vaststelling van het subsidie wordt gekeken of de activiteiten zoals geformuleerd in de subsidieaanvraag overeenkomen met de jaarrekening en jaarverslag. Alleen bij grote afwijkingen wordt de raad op de hoogte gebracht. De raad krijgt gewoonlijk geen informatie over de instellingen die subsidie krijgen ten aanzien van bijvoorbeeld kengetallen zoals liquiditeit, solvabiliteit, eigen vermogen, resultaten en risico's.

De gemeenteraad en het college hebben geen afspraken gemaakt over de wijze waarop het college de raad informeert over subsidies en subsidie-ontvangende organisaties. Dus de vraag hierbij is welke informatie nodig is om op te sturen.

2.6 Wat doet de gemeente aan het verlagen van de administratieve last in relatie tot effectief subsidiebeleid?

Het subsidieproces is meer gestandaardiseerd en de administratieve last is verminderd. De subsidieregels en –beschikkingen zijn in overleg met de juristen aangepast. Zo moet een subsidieverkrijger (bestuurder) verklaren dat zij aan de voorwaarden die in de subsidie worden gesteld wordt voldaan. Ze hoeven hierdoor niet meer alles mee te zenden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de meldcode en het hebben van een klachtenfunctionaris. Als er klachten of signalen zijn wanneer iets niet klopt wordt er gecontroleerd, anders niet. De declaraties worden getoetst en er vindt zo nodig een terugkoppeling plaats met de subsidieverkrijger.

Langere periode

Alle subsidies worden voor een periode van maximaal een jaar verleend. Toch is de wens bij verschillende geïnterviewden om deze voor een langere periode te verlenen. Dit zal dan meer aan moeten sluiten bij het provinciale- en rijkssubsidie ritme. Dit schept bij de instellingen veel duidelijkheid en vermindert de administratieve last bij zowel de subsidie-aanvrager als de gemeente. Wel is het zo dat als een subsidie langer dan een jaar wordt verleend de gemeente minder flexibel is om de doelen aan te passen en/of prioriteiten te stellen indien hier behoefte aan is.

Minimaliseren kosten

De gemeente streeft naar minimalisering van de kosten. Dat blijkt uit het volgende:

- Alleen kosten die door een aanvrager niet uit andere middelen kan worden betaald, komen voor subsidiëring in aanmerking;
- Subsidiëring van activiteiten is in principe altijd goedkoper dan de inkoop ervan, vanwege het ontbreken van een winstopslag en het feit dat gesubsidieerde instellingen vaak met vrijwilligers werken;

- Slechts bij een klein aantal grote(re) gesubsidieerde instellingen is in de subsidie sprake van een loon- en prijsdeel van de subsidie. Bij de overige instellingen is uitsluitend sprake van een prijsdeel. Voor de loonindexatie wordt het jaarlijkse advies van het VNG gehanteerd als indexatiekader. Voor de prijscompensatie stelt de gemeenteraad het kader in de voorjaarsnota dan wel de begroting de prijscompensatie vast;

De geïnterviewden geven aan dat de subsidieaanvrager tevreden is met de volgende onderdelen:

- De subsidievoorwaarden zijn duidelijk weergegeven;
- De aard en omvang van de gesubsidieerde activiteiten worden bij de subsidietoekenning duidelijk omschreven;
- Het is voor aanvragers duidelijk aan welke (administratieve) verplichtingen zij wanneer moeten voldoen;
- Er is voldoende contact tussen aanvragers en de gemeente;
- Het subsidieproces (van aanvraag tot vaststelling en afrekening) is bij aanvragers bekend;
- Besluiten en overige communicatie over subsidies zijn duidelijk en begrijpelijk voor aanvragers.

2.7 Is het subsidieproces in de ESuite toegankelijk en afdoende administratief vastgelegd?

In de ESuite wordt ten aanzien van het proces van subsidieverlening stapsgewijs het traject van het behandelen van de subsidieaanvraag tot het vaststellen van de subsidie geregistreerd. Alle gegevens worden onder hetzelfde zaaknummer in de ESuite opgeslagen, zodat er over een compleet subsidiedossier kan worden beschikt (aanvraag, verleningsbrief, eventuele mailwisselingen, ingediende verantwoording, vaststellingsbrief).

Door de beleidsmedewerkers en programmamanagers wordt de ESuite voor het vastleggen en raadplegen van subsidieverleningen niet of nauwelijks gebruikt. Er bestaat veel weerstand tegen het gebruik van de ESuite voor het subsidieproces. Een aantal beleidsmedewerkers geeft zelfs aan dat het systeem niet ontzorgt en dat ze er stress van krijgen. Een groot aantal medewerkers slaan hun afspraken en brieven vaak op in hun eigen systeem en niet in de ESuite omdat ze dit systeem niet gebruikersvriendelijk en ontoegankelijk vinden. Er zijn dan ook maar weinig medewerkers die weten hoe bijvoorbeeld een brief in de ESuite moet worden geplaatst. Beleidsmedewerkers gaan soms naar FMI (Financieel Management Informatie) omdat de beschikkingen van de subsidies hier beter te vinden zijn.

Degene die de ESuite voor het vastleggen en raadplegen van subsidieverstrekingen wel gebruiken zijn de beleidsondersteuners. Zij vinden het systeem wel goed werken. De beleidsmedewerkers en programmamanagers doen dan ook meestal een beroep op de beleidsondersteuners om iets uit de ESuite te halen. Omdat de ESuite wel wordt gebruikt door de beleidsondersteuners en zij alles verwerken in de ESuite bestaat het risico als zij uitvallen er een probleem is. Niet alleen kwetsbaar qua systeem maar ook qua capaciteit. Veel beleidsmedewerkers geven aan dat gezien de tijd die het kost om in het systeem te komen en er mee te werken, dit er niet door hen bij gedaan kan worden. Dit heeft onzes inziens ook te maken met het feit dat men de methodiek van de ESuite niet eigen heeft gemaakt.

Geconstateerd is dat de ESuite bovendien een aantal functies mist zoals het maken van een totaaloverzicht van subsidies (subsidierregister). Nu wordt een totaallijst extracomptabel bijgehouden. Dit is echter foutgevoeliger. Daarnaast kan er niet op subsidiesoort en bedragen geselecteerd worden. De technische mogelijkheid is er wel maar de aanpassing in het systeem staat (al een lange tijd) op de lijst van de I-Werkorganisatie om uit te voeren. Ook de zoekfunctie in de ESuite wordt door de onderzoekers en veel geïnterviewden als "niet goed" ervaren.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat alle beschikkingen (in overleg met de beleidsadviseurs) nu wel in de ESuite terechtkomen. Dit proces wordt door de geïnterviewden als goed aangegeven, zeker als dit vergeleken wordt met een aantal jaren geleden toen de accountant zich hierover nog kritisch had uitgelaten.

Veel geïnterviewden geven aan dat een apart en gebruiksvriendelijk systeem voor subsidies wenselijk is. Dit systeem zal dan gekoppeld moeten zijn met de ESuite zodat maar één keer gegevens ingevoerd hoeven te worden. Ook zou de subsidie volgens hen gekoppeld moeten worden met het financiële systeem, zodat er makkelijk uitdraaien van totale uitgaven gemaakt kunnen worden (eventueel uitgesplitst per subsidiesoort, programma, budgeteigenaren en in welke fase van subsidieverlening een instelling zit).

Er is door nieuwe beleidsmedewerkers een sterke behoefte aan een soort inwerkprogramma voor subsidies. In dit inwerkprogramma zou aandacht moeten zijn voor het werken in de ESuite, uitleg rondom subsidies, wie is waar verantwoordelijk voor en wie doet wat. Kortom een introductieprogramma van het subsidieproces en alles wat eromheen hangt.

2.8 Overige bevindingen en bijvangst

De overige bevindingen en bijvangst zijn gerelateerd aan de deelvragen.

Subsidiëring versus overheidsopdracht

Uit de interviews is gebleken dat men het lastig vindt om te bepalen of er in bepaalde gevallen sprake is van subsidie of overheidsopdracht (bijvoorbeeld inkoop). Er is veel onduidelijk bij ambtenaren en bestuurders hoe de middelen ingezet moeten worden. Dit vraagt de nodige aandacht. Bij de afweging van subsidie of overheidsopdracht is onder meer het volgende van belang: Een subsidie wordt verleend om redenen van algemeen belang. De gemeente kan geen subsidie verlenen voor activiteiten die ten goede komen aan de eigen organisatie. Daarnaast is de aard van de relatie bij subsidiëring eenzijdig. De subsidiegever (gemeente) geeft een andere partij budget voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten. De gemeente kan maar één ding doen als de subsidieontvanger deze activiteiten niet uitvoert, namelijk het terugvorderen van de subsidie. De subsidieontvanger kan niet door de gemeente worden verplicht om de activiteiten alsnog uit te voeren. Geïnterviewden geven aan dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is welk instrument (subsidies of overheidsopdracht) het beste kan en moet worden ingezet voor het bereiken van gemeentelijke doelstellingen. Het is daarom volgens hen van belang dat de gemeente hierin bewuste keuzes maakt. Om een onderscheid tussen overheidsopdrachten en subsidies te kunnen maken, zouden enkele praktische hulpvragen kunnen helpen in het maken van een onderscheid. Voorbeelden van hulpvragen zijn: Wie neemt het initiatief; wat is de verhouding tussen de waarde van de prestatie en de betaling. Hiervoor verwijzen we naar het plan van aanpak 'Implementatie deelopgave toekomstbestendig subsidiebeleid' (2015) waarin ondermeer is opgenomen het opstellen van een afwegingskader voor het gewenst instrumentarium (subsidie, aanbesteding, dienstverleningsovereenkomst).

Positionering

Gebleken is dat de subsidies nog te veel vanuit het eigen programma worden benaderd en dat er voor de efficiëntie niet of nauwelijks over de programma's heen naar de te verstrekken subsidies gekeken wordt. Er is geen sprake van gelijkwaardigheid tussen de programma's met betrekking tot het maken van afspraken over prestaties. De samenhang van bijvoorbeeld Wmo, gezondheid en sport dient wellicht beter afgestemd te worden met andere beleidsplannen/andere programma's. Sommige toegekende subsidies aan verschillende instanties 'schuren' dicht tegen elkaar aan.

Om dit te bewerkstelligen zou ervoor gekozen kunnen worden om bijvoorbeeld een sectie Subsidies (subsidiebureau) binnen het team Beleid te positioneren. Een aantal geïnterviewden geeft aan een voorstander te zijn van zo'n subsidiebureau. Dit subsidiebureau zou alle beleidsadviseurs moeten ondersteunen die met subsidie hebben te maken. Taken die hier extra zouden kunnen liggen zijn

bijvoorbeeld: Meer controle en afstemming, procesmatige deel stroomlijnen, subsidiebeleid evalueren en signaleren van ontwikkelingen. Dit betekent wel dat de capaciteit moet worden uitgebreid of dat de capaciteit anders moet worden verdeeld. Ook is het volgens de geïnterviewden hierdoor duidelijk voor partijen in de stad waar ze moeten zijn voor vragen over de subsidiebeschikking. Bovenstaande heeft misschien ook nadelen. Als veel (administratieve en uitvoerende) taken neergelegd worden bij het subsidiebureau heeft dit als gevaar dat een beleidsadviseur misschien minder betrokken is. Geconstateerd is dat het nu niet duidelijk is wie verantwoordelijk is voor het totale subsidieproces (o.a. de ASV) en wie de vinger aan de pols houdt voor wat betreft het subsidiebeleid.

Subsidieloket

Instellingen kunnen een aanvraag doen op de website van de gemeente Deventer ([Subsidieloket | Gemeente Deventer](#)). Op de website staan diverse regelingen waarvoor subsidie aangevraagd kan worden. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het voor de burger, als die voor het eerst subsidie aanvraagt, niet altijd duidelijk is wat eronder wordt verstaan. Er moet worden “doorgeklikt” om te weten wat de regeling inhoudt. Dit geldt bijvoorbeeld voor Meedoen of WijDeventer. Tevens is geconstateerd dat de website niet geheel up-to-date is voor wat betreft het subsidieregister. Ook worden bij sommige subsidieregelingen de naam van de beleidsondersteuners genoemd om hier rechtstreeks een mail naar te sturen. Dit is klantvriendelijk maar lastiger wordt het als die genoemde beleidsondersteuner uitvalt.

Een aantal geïnterviewden geven aan dat het aanvraagformulier, wat ingevuld moet worden voor project- en waarderingssubsidies, door de aanvragers veelal als lastig ervaren wordt en dit hen mogelijk kan weerhouden een subsidie aan te vragen. Gebleken is dat er ook niet een uniform aanvraagformulier is. Sommige zijn met DigiD of e-herkenning, andere formulieren moeten uitgeprint worden.

Risicosignalering

Volgens de ASV is het voor een instelling die meer dan €100.000 subsidie krijgt verplicht (ASV artikel 2.1 lid e) een overzicht van risico's aan te leveren onder vermelding van maatregelen om risico's te ondervangen. Wel kan het college op basis van artikel 2.1.4 van de ASV hier ontheffing voor verlenen.

Niet in alle gevallen wordt een overzicht van risico's aangeleverd. Wel wordt door de geïnterviewden aangegeven dat in die gevallen waar zo'n overzicht niet wordt aangeleverd met de instellingen een gesprek hierover is gevoerd. We kunnen als onderzoekers niet controleren of dit in alle gevallen ook daadwerkelijk is gedaan.

Ook wordt er niet bij de grootste subsidies periodiek om tafel gezeten met een financieel adviseur die de jaarrekening en begroting inkijkt. Daarnaast zou de adviseur ook betrokken kunnen worden bij de inkomsten en uitgaven (bijvoorbeeld bij een top 10 van meest risicovolle instanties). De adviseur kijkt dan bijvoorbeeld mee wat de instelling aan cliënten levert en hoe solide de subsidieaanvrager is. Dit wordt nu alleen gedaan als er zich een probleem voordoet. Bij de subsidies aan verbonden partijen is wel altijd een financieel adviseur aan de voorkant betrokken.

3 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de bevindingen zijn hieronder de belangrijkste conclusies en aanbevelingen weergegeven.

3.1 Conclusies

Is het subsidiebeleid actueel en wordt het beleid zo nodig worden bijgesteld?

De gestelde termijnen in artikel 4.2 van de ASV zijn niet realistisch omdat instanties hier niet aan kunnen voldoen. Dit omdat de bedrijfsvoering van de subsidieontvanger anders is dan bij de gemeente.

Bovendien heeft de in dit artikel genoemde toezending van een tussentijdse rapportage, vooruitlopend op het indienen van een definitieve verantwoording, geen toegevoegde waarde. Dit omdat alleen de definitieve verantwoording bepalend is voor het vaststellen van de subsidie.

Uit de aselecte steekproef van beschikkingen uit 2019 staat vermeld dat de regelgeving van de ASV van de gemeente Deventer van toepassing is.

Niet wordt altijd consequent in betreffende gevallen genoemd dat de verdiencapaciteit, social return, governance van toepassing is zoals vermeld in de ASV. Door het niet expliciet vermelden van deze verplichtingen in de beschikking wordt hier onvoldoende op gewezen.

Is de ASV als kader werkbaar en helder?

De kaders voor het verstrekken van subsidies zijn werkbaar gemaakt en voldoende helder geformuleerd in de ASV 2017. Een aandachtspunt hierbij is wel om de ASV periodiek te blijven evalueren en zo nodig aan te passen.

Zijn de (meetbare) doelen en effecten gekoppeld aan de subsidieverstrekking?

Uit de bevindingen blijkt dat aan de subsidieverstrekking altijd doelen gekoppeld zijn. Geconstateerd is dat de doelen niet altijd SMART geformuleerd zijn. Dit is ook niet altijd mogelijk bij subsidies. Het is nog steeds meer uitzondering dan regel dat effecten worden gemeten en ook beleidseffecten worden niet altijd gevraagd aan instellingen. Het ligt soms in de aard van het programma of effecten meetbaar zijn. In de ASV wordt overigens niet de verplichting vermeld van het meten van effecten. Wel wordt uitvoering gegeven aan artikel 5.3 van de ASV waarbij door de instantie een inhoudelijk verslag wordt verstrekt.

Worden de doelstellingen van de gesubsidieerde activiteiten tussentijds gemonitord en eventueel bijgesteld?

Doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten worden over het algemeen geëvalueerd.

Er wordt niet conform het gestelde in artikel 4.24 van de Awb binnen vijf jaar een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van subsidie. Wel zijn de laatste jaren beleidsdocumenten zoals beleidsnota's en nadere regelgevingen vernieuwd. Het is echter niet te herleiden of de beleidsdocumenten allemaal actueel zijn doordat dit periodiek niet altijd gecontroleerd wordt. Om de resultaten optimaal te kunnen gebruiken moet dit aansluiten op de cyclus van het periodiek herijken van beleidsnota's.

Hoe wordt de raad geïnformeerd over de realisatie van de subsidiedoelstellingen?

Het college handelt conform het subsidiebeleid, is transparant over de toegekende subsidiebedragen en informeert de raad op hoofdlijnen. De raad wordt door het college geïnformeerd over de subsidies door middel van de planning en control cyclus. De raad krijgt gewoonlijk geen informatie over bijvoorbeeld kengetallen zoals liquiditeit, solvabiliteit, eigen vermogen, resultaten, risico's van de gesubsidieerde instanties.

Doordat de raad en het college geen heldere afspraken hebben gemaakt over de wijze waarop het college de raad informeert over subsidies en subsidie-ontvangende instanties is het de vraag op basis van welke informatie gestuurd kan worden.

Wat doet de gemeente aan het verlagen van de administratieve last in relatie tot effectief subsidiebeleid?

Het subsidieproces is meer gestandaardiseerd en de administratieve last is verminderd. Op het terrein van het beperken van administratieve lasten zijn de afgelopen jaren een groot aantal verbeteringen doorgevoerd. Door subsidies voor een langere periode vast te leggen schept dit bij de instellingen veel duidelijkheid en vermindert de administratieve last bij zowel de subsidie-aanvrager als de gemeente nog verder.

Is het subsidieproces in de ESuite toegankelijk en afdoende administratief vastgelegd?

In de applicatie ESuite wordt stapsgewijs het traject van het behandelen van de subsidie tot het vaststellen van de subsidie geregistreerd. Door de beleidsmedewerkers en programmamanagers wordt de ESuite niet of nauwelijks gebruikt voor het vastleggen en raadplegen van subsidieverleningen omdat het systeem door hen als omslachtig en ongebruiksvriendelijk wordt ervaren. Bovendien mist het systeem een aantal functies zoals het maken van een totaaloverzicht van subsidies. Hierdoor worden de beleidsondersteuners onevenredig belast met het vullen van en informatie halen uit de ESuite voor de beleidsmedewerkers en programmamanagers.

Overige bevindingen en bijvangst

Ten opzichte van de afgelopen jaren is met betrekking tot het subsidieproces voortgang geboekt. Zo streeft de gemeente naar minimalisering van de kosten. Ook is de informatieverstrekking aan de subsidieaanvrager sterk verbeterd. Een aandachtspunt is echter wel het subsidieloket waar een aanvraag gedaan kan worden via de website van de gemeente Deventer. Deze is niet actueel en niet gebruikersvriendelijk en kan instanties mogelijk weerhouden een subsidie aan te vragen.

Door een keus te maken voor een subsidiebureau, binnen het team Beleid te positioneren (onder voorbehoud van organisatorische en financiële haalbaarheid), zou het gehele subsidieproces nog beter vanuit een integrale benadering, dus programma overstijgend, gestroomlijnd kunnen worden op het gebied van ondersteuning, interne controles, afstemming, evaluaties en signaleren van ontwikkelingen.

Het is onduidelijk waar het subsidieproces belegd is. Het is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het totale subsidieproces en wie de vinger aan de pols houdt voor wat betreft het subsidiebeleid.

Het is lastig te bepalen of er sprake is van subsidie of overheidsopdracht. Bij een verkeerde keus kan dit gevolgen hebben voor een al dan niet rechtmatige toekenning en het fiscaliteitsvraagstuk bij inkoop.

De risicosignalering bij gesubsidieerde instanties is onvoldoende geborgd. Er zit geen uniformiteit in aanlevering van een overzicht van risico's.

3.2 Aanbevelingen

Hieronder treft u de belangrijkste aanbevelingen aan.

1. Overweeg artikel 4.2 lid 1 van de ASV dusdanig aan te passen dat de instanties hieraan kunnen voldoen zonder afbreuk te doen aan de verplichtingen van de gemeente. Houd gesprekken in plaats van tussentijdse rapportages om op deze wijze vinger aan de pols te houden, dit op basis van nut en noodzaak.
2. Vermeld in de beschikking de verplichtingen van verdien capaciteit, social return en governance indien deze van toepassing zijn zoals vermeld in de ASV;
3. Blijf de ASV tijdig (ten minste eenmaal per vier jaar) evalueren en zo nodig actualiseren;
4. Maak afspraken dat effecten, indien mogelijk, gemeten worden;
5. Zorg dat verslagen over de doeltreffendheid en de effecten van subsidie conform artikel 4.24 Awb tijdig worden gepubliceerd. Zorg ook dat beleidsdocumenten en doelstellingen van gesubsidieerde activiteiten tijdig geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd worden;
6. Zorg voor heldere afspraken tussen college en raad over de wijze waarop de raad geïnformeerd wordt over subsidies en subsidie-ontvangende organisaties. Heb daarbij gesprekken met de raad over passende informatievoorziening.
7. Onderzoek de mogelijkheid om subsidies voor een langere periode vast te leggen. Dit schept bij de instellingen veel duidelijkheid en vermindert de administratieve last bij zowel de subsidie-aanvrager als de gemeente;
8. Maak een keuze voor een gebruiksvriendelijk systeem dat voldoet die alle stappen van het subsidieproces registreert en dat de benodigde informatie in zich heeft zoals onder andere een subsidieregister en een koppeling met het financieel systeem;
9. Zorg voor een toegankelijk en actueel subsidieloket op de site van de gemeente Deventer, breng hierbij uniformiteit in aanvragen aan en maak een apart emailadres aan voor subsidies;
10. Zorg voor een goed inwerkprogramma voor het subsidiebeleid en de ESuite voor nieuwe medewerkers en school medewerkers bij daar waar nodig;
11. Benader de subsidies niet per programma maar over de programma's heen; dus middels een integrale benadering;
12. Onderzoek de mogelijkheid of een apart subsidiebureau haalbaar is (organisatorisch en financieel) zodat het gehele subsidieproces nog verder verbeterd kan worden. Zorg ervoor dat iemand binnen zo'n subsidiebureau verantwoordelijk is voor het totale subsidieproces (o.a. tijdig evalueren en zo nodig actualiseren van de ASV - zie aanbeveling 3);
13. Zorg ervoor dat aanvragers van subsidie van meer dan €100.000 altijd een overzicht van risico's op schrift aanleveren en neem deze verplichting op in de beschikking;
14. Maak regelmatig risicoanalyses en organiseer intern gespreksmomenten over de verstrekte subsidies aan instellingen. Overweeg een vervolgoopdracht om dit proces verder vorm te geven.

Bijlage 1 - Begrippen en definities

Awb: Algemene wet bestuursrecht.

Beschikking: In dit rapport wordt hiermee bedoelt een Besluit van de gemeente Deventer waarin een subsidie wordt toegekend.

Budgetsubsidie: Een structurele subsidie die wordt verleend op basis van vooraf met de subsidieontvanger afgesproken activiteiten, waarvan de beoogde resultaten aantoonbaar worden gemaakt in kwantitatieve of kwalitatieve zin, bestede tijd of ingezette middelen.

Doelmatigheid: Het gaat hier om de verhouding tussen kosten en baten van beleid of een beleidsinstrument. Er is sprake van doelmatigheid naarmate bepaalde baten worden bereikt met minder kosten, of naarmate bepaalde kosten meer baten opleveren.

Doeltreffendheid: Het gaat hier om de mate waarin een beleid of beleidsinstrument bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel. Bij doeltreffendheid van subsidies gaat het om de mate waarin het operationele resultaat (of: output) van de subsidieregeling is behaald.

Inkoop: Bij inkoop sluit de gemeente een overeenkomst als een bedrijf of instelling (commerciële) diensten of goederen aan de gemeente levert of op kosten van de gemeente aan derden levert. Bij een overeenkomst zijn beide partijen verplicht om zich aan de afspraken te houden. Als één van de partijen dit niet doet, kan deze voor de burgerlijke rechter worden gedwongen om de prestatie alsnog te leveren. Als de overeenkomst boven een bepaald bedrag uitkomt, is de gemeente verplicht om Europees aan te besteden.

Overheidsopdrachten: Schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten.

Projectsubsidie: Een subsidie die wordt verleend voor de uitvoering van bepaalde activiteiten die het karakter hebben van een evenement, project of anderszins een nieuwe opzet of een nieuwe werkwijze.

Subsidieplafond: Het bedrag dat gedurende een bepaald tijdvak ten hoogste beschikbaar is voor de verstrekking van subsidies krachtens een bepaald wettelijk voorschrift.

Waarderingssubsidie: Een incidentele dan wel een structurele subsidie waarmee activiteiten worden beloond, die in belangrijke mate bijdragen aan het culturele en maatschappelijke leven in de gemeente, zonder deze naar aard en inhoud te beïnvloeden.

Bijlage 2 - Geïnterviewden

Marleen van Dalen (programmamanager Kunst, Cultuur en Erfgoed)
Lauris van Eekeren (regionaal programmamanager beschermd wonen en maatschappelijke opvang)
Pieter Folkeringa (programmamanager Jeugd en Onderwijs)
Dennis van Gelder (strategisch adviseur Finance & Control)
Rob de Geest (wethouder)
Remco Greven (programmamanager Meedoen)
Liesbeth Grijsen (wethouder)
Antonique Hamaker (regiemanager)
Michiel Huigen (beleidsadviseur Meedoen; Vluchtelingenwerk, Beschermd Wonen)
Wim de Jong (directeur en ambtelijk opdrachtgever)
Debbie Jonker (beleidsadviseur Werk & Inkomen)
Serife Kalac-Yazir (adviseur Finance & Control)
Anke Klein Lebbink (beleidsadviseur Jeugd en Onderwijs)
Linda Lablans (beleidsadviseur Meedoen; Wmo)
Rob Lub (teammanager)
Margaret Meulman (adviseur Finance & Control)
Nicoleta Mitut (beleidsadviseur Internationaal Beleid)
Marleen Munneke (beleidsadviseur Meedoen; gezondheid, sport, mantelzorg, vrijwilligers)
Inez Rensink (programmamanager Economie en Internationaal Beleid)
Frits Rorink (wethouder)
Natasja Smit (beleidsadviseur Meedoen; Wmo en Sport)
Hein Steenbergen (beleidsondersteuner Meedoen, Internationaal, Armoedebeleid, Jeugd en Onderwijs)
Annejos Termaat (beleidsondersteuner Kunst en Cultuur)
Carlo Verhaar (wethouder en bestuurlijk opdrachtgever)
Yvonne Voortman-Alkema (regionaal programma assistent Beschermd Wonen)
Thomas Walder (wethouder)
Inge Wichink Kruit (beleidsadviseur Jeugd en Onderwijs)