

Rapport subsidies Hollands Kroon

Aan: Toetsingskamer

Door: Desiré Peters en Jolanda Verhoeks

Datum: 10 februari 2016

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
1.1. Subsidies in de gemeente Hollands Kroon	6
1.2. Aanleiding voor onderzoek	6
1.3. Centrale onderzoeksvraag.....	6
1.4. Doelstelling.....	7
1.5. Leeswijzer	7
2. Onderzoekskader	8
2.1. Onderzoeksvragen	8
2.2. Afbakening en definities.....	8
2.3. Onderzoeksmethode.....	9
3. Theoretisch kader	10
3.1. Inleiding.....	10
3.2. Waarom willen we meten?	10
3.3. Wat kunnen we meten?	11
3.4. Hoe maken we beleid meetbaar?	12
4. Onderzoeksresultaten: het beleid.....	14
4.1. Inleiding.....	14
4.2. Subsidieverordening Hollands Kroon 2013	14
4.3. Kadernota Subsidies Hollands Kroon 2014	16
4.4. Beleidsregels Subsidies Hollands Kroon 2014.....	18
4.5. Deelconclusie	18
5. Onderzoeksresultaten: het proces en de praktijk	19
5.1. Inleiding.....	19
5.2. Het proces	19
5.3. De praktijk	21

5.4. Deelconclusie	23
6. Conclusie	24
7. Discussie.....	25
8. Aanbevelingen.....	26
Bronnen	28

Samenvatting

De Toetsingskamer heeft de Concerncontroller de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de mate waarin de gemeente Hollands Kroon subsidies doelmatig en doeltreffend verstrekt. De centrale vraag van dit onderzoek is:

“In hoeverre is de subsidieverstrekking in de gemeente Hollands Kroon doelmatig en doeltreffend?”

Van de centrale vraag zijn een aantal onderzoeksvragen afgeleid. De antwoorden op deze onderzoeksvragen zijn het resultaat van onderzoek naar het beleid, het proces en de praktijk (aanvragen subsidiejaar 2014). De uitkomsten en resultaten vindt u in dit rapport. Hieronder vindt u in het kort de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Conclusies:

- In het subsidiebeleid is een eerste aanzet gegeven tot een meetbare, doelmatige en doeltreffende verstrekking van subsidies. Doelstellingen zijn echter niet voldoende helder en meetbaar geformuleerd om daadwerkelijk de doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen.
- In het subsidiebeleid zijn specifieke activiteiten (en instellingen) genoemd die in aanmerking komen voor subsidies. Dit beperkt de ruimte voor andere subsidieaanvragers, innovatie en vernieuwing.
- De beoordeling van de subsidieaanvragen en -verantwoordingen op doelmatigheid en doeltreffendheid is niet of slechts beperkt haalbaar. Ten eerste vanwege het ontbreken van helder geformuleerde beleidsdoelstellingen. Ten tweede door de vaak beperkte omvang van aanvraag en verantwoording en het ontbreken van meetbare indicatoren.

Aanbevelingen:

- Begin bij het hervormen naar een effectief subsidiebeleid met het opstellen van een toekomstperspectief met een algemeen beeld van de gewenste situatie in Hollands Kroon; de gewenste maatschappelijke effecten. Dit past goed in het reeds ingezette traject om te komen tot een nieuwe begrotingsindeling waarin nadrukkelijk de gewenste maatschappelijke effecten worden geformuleerd.
- Werk de maatschappelijke effecten uit in concrete, evalueerbare doelen. Het operationaliseren van doelstellingen die bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten doen de subsidieaanvragers zelf. Subsidieaanvragers moeten daarbij meetbaar aantonen hoe hun activiteit(en) bijdragen aan de beleidsdoelstelling. Dit kan door gebruiks- of prestatie-indicatoren op te nemen in de aanvraag en in de verantwoording te rapporteren over de ontwikkeling van deze indicator.
- Het proces van aanvraag en verantwoording verder digitaliseren en standaardiseren voor zowel de kleine als de grote subsidies om aanvragen vergelijkbaar en verantwoording controleerbaar te maken.

- Het meer nadrukkelijk naleven van de verordening en zonder volledige aanvraag of bij het ontbreken van verantwoording over het voorgaande jaar de subsidie niet toe te wijzen.
- Houd in het subsidiebeleid ruimte voor innovatie en vernieuwing door de subsidieontvangers en specifieke activiteiten niet vast te leggen in het beleid. Een aanvrager moet in aanmerking komen voor subsidie vanwege de bijdrage aan gestelde doelen en niet vanwege een al bestaande subsidierelatie.
- Laat de samenleving aan zet bij het verdelen van de middelen. Dit past bij de eigen verantwoordelijkheid van de inwoners en geeft de subsidieaanvragers meer flexibiliteit. We adviseren nader onderzoek en een verdere uitwerking van een dergelijk subsidiesysteem.

1. Inleiding

1.1. Subsidies in de gemeente Hollands Kroon

De overheid stimuleert, ontmoedigt of beïnvloedt door middel van subsidies het handelen van burgers en organisaties. De subsidies brengen de kosten voor een activiteit of product omlaag en dit kan een (financiële) prikkel zijn om bepaalde activiteiten uit te voeren of producten te kopen. Althans, dat is het doel van dit sturende beleidsinstrument. Onderzoek wijst uit dat overheidsorganisaties vaak niet meten en/of weten of de verstrekte subsidies daadwerkelijk de gewenste effecten hebben.¹

Ook de gemeente Hollands Kroon verstrekt subsidies. Wat meten en weten we over de subsidies en haar effecten in de gemeente Hollands Kroon? Na de fusie van 4 gemeenten in 2012 is gekomen tot de geharmoniseerde Subsidieverordening (2013), de Kadernota Subsidies (2014) en de nieuwe Beleidsregels Subsidies (2014). Nu het subsidiebeleid is vastgesteld en enige tijd is uitgevoerd, kan een onderzoek inzicht geven in haar effectiviteit en doelmatigheid. We evalueren of de verstrekte subsidies in Hollands Kroon ook daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van gewenste effecten en gestelde beleidsdoelstellingen.

1.2. Aanleiding voor onderzoek

De toetsingskamer heeft in haar vergadering van woensdag 10 december 2014 suggesties besproken voor het rekenkameronderzoek in 2015. Het gaat om onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het door het college gevoerde beleid. De toetsingskamer heeft vervolgens de concerncontroller opdracht gegeven onderzoek te doen naar het subsidiebeleid van gemeente Hollands Kroon. In dit rapport vindt u de resultaten van het onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van dit beleid.

1.3. Centrale onderzoeksvraag

Op basis van de opdracht van de toetsingskamer formuleren we de volgende centrale onderzoeksvraag:

‘In hoeverre is de subsidieverstrekking in de gemeente Hollands Kroon doelmatig en doeltreffend?’

Van deze centrale vraag leiden we een aantal deelvragen af. Deze bespreken we in het volgende hoofdstuk ‘Onderzoekskader’. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen doen we onderzoek naar het beleid, het proces en de praktijk. Ook de onderzoeksmethode komt uitgebreider aan bod in het volgende hoofdstuk.

¹ De Algemene Rekenkamer, *Leer van subsidie-evaluaties*, 2011; C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.

1.4. Doelstelling

Het doel van het onderzoek is inzicht krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde subsidiebeleid van de gemeente Hollands Kroon. Een achterliggend doel is het effectiever besteden van de subsidie-uitgaven.

1.5. Leeswijzer

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zetten we in hoofdstuk 2 ('Onderzoekskader') de diverse onderzoeksvragen uiteen. We bakenen het onderzoek af en definiëren belangrijke begrippen. Een toelichting op de onderzoeksmethode maakt ook deel uit van dit hoofdstuk. In hoofdstuk 3 ('Theoretisch kader') bespreken we een aantal concepten die van belang zijn voor het bepalen van de effectiviteit van beleid. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 4 en 5 de onderzoeksresultaten. In hoofdstuk 4 ('Onderzoeksresultaten: het beleid') beantwoorden we de onderzoeksvragen die betrekking hebben op het beleid. In hoofdstuk 5 ('Onderzoeksresultaten: het proces en de praktijk') beantwoorden we de onderzoeksvragen over het proces van subsidieverstrekking en de uitwerking daarvan in de praktijk. In hoofdstuk 6 ('Conclusie') geven we de voornaamste conclusies en het antwoord op de onderzoeksvraag. In hoofdstuk 7 ('Discussie') plaatsen we enkele kritische kanttekeningen bij het onderzoek. Afsluitend doen we in hoofdstuk 8 ('Aanbevelingen') op basis van het onderzoek enkele aanbevelingen voor het subsidiebeleid van de toekomst in gemeente Hollands Kroon.

2. Onderzoekskader

2.1. Onderzoeksvragen

Zoals in de inleiding al is benoemd, richt dit onderzoek zich op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Hollands Kroon:

'In hoeverre is de subsidieverstrekking in de gemeente Hollands Kroon doelmatig en doeltreffend?'

De basis voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag ligt in de volgende deelvraag naar het beleid:

'Welke visie, missie en doelen stelt het huidige subsidiebeleid en hoeverre zijn deze meetbaar?'

Meer inzicht in de uitvoering van het subsidiebeleid helpt bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Deze deelvraag is daarom gericht op het proces:

'Hoe verloopt het proces van het aanvragen, verlenen, vaststellen en verantwoorden van subsidies?'

Tot slot beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag aan de hand van enkele deelvragen die gericht zijn op de bestaande praktijk:

'In hoeverre zijn de (onderbouwingen van de) subsidieaanvragen van de verstrekte subsidies in overeenstemming met de doelen en kaders van het subsidiebeleid?'

'Wat is de meerwaarde van de subsidie voor de aanvrager?'

'In hoeverre zijn effecten meetbaar en worden gestelde doelen behaald?'

2.2. Afbakening en definities

De focus die blijkt uit de onderzoeksvragen geven een begrenzing van het onderzoek aan. Tijd is een andere belangrijke afbakening van het onderzoek. Het onderzoek richt zich op het subsidiejaar 2014. De subsidies zijn voor dit jaar niet alleen aangevraagd, maar ook de termijn van vaststelling en verantwoording is afgelopen.

Om het onderwerp verder af te bakenen definiëren we de belangrijkste begrippen. Allereerst het begrip subsidie. De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) definieert in artikel 4:21 subsidie als volgt: "de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan bestuursorgaan geleverde goederen of diensten." Deze definitie van subsidie kan meer omvatten dan in de Subsidieverordening Hollands Kroon (2013) (hierna: Subsidieverordening) wordt aangewezen als subsidie. In gemeente Hollands Kroon hebben we vier soorten subsidies die artikel 1 van de Subsidieverordening als volgt omschrijft:

- *activiteitensubsidie*: een subsidie aan een (vrijwilligers)instelling voor activiteiten die passen bij gemeentelijke beleidsdoelstellingen in een bepaald jaar, waarbij het subsidiebedrag is gerelateerd aan activiteiten die de instelling uitvoert;

- *budgetsubsidie*: een subsidie die aan een (professionele) instelling wordt toegekend voor structurele activiteiten in de vorm van een budget, waarbij het subsidiebedrag is gerelateerd aan een bepaald niveau van overeengekomen activiteiten of prestaties;
- *incidentele subsidie*: een subsidie die betrekking heeft op activiteiten met een eenmalig karakter en waar tijdens de vaststelling van de begroting niet in was voorzien;
- *investeringsubsidie*: een eenmalige subsidie in de kosten van investeringen voor roerende en onroerende zaken, anders dan voor het regulier (klein) onderhoud.

We focussen ons in dit onderzoek op de eerste twee vormen van subsidie, die een structureel karakter hebben. De laatste twee hebben een incidenteel karakter en bespreken we slechts zijdelings.

Ook financiële ondersteuning aan instellingen in andere vorm dan de hiervoor genoemde subsidies valt mogelijk binnen de reikwijdte van de definitie van artikel 4:21 Awb. We beperken ons in dit onderzoek in beginsel tot de subsidies als genoemd in de Subsidieverordening. In hoofdstuk 7 ('Discussie) staan we echter kort stil bij de overige vormen van ondersteuning aan instellingen, zoals beheer van groen en gebouwen.

In dit onderzoek houden we de verdeling naar thema aan zoals in de beleidsstukken van Hollands Kroon:

- jeugd- en jongerenwerk;
- ouderenwerk;
- kunst en cultuur;
- sport, recreatie en toerisme;
- gezondheid;
- maatschappelijke voorzieningen en zorg.

2.3. Onderzoeksmethode

Het theoretisch kader (hoofdstuk 3) baseren we op een literatuurstudie. Dit hoofdstuk biedt kaders vanuit verschillende onderzoeken voor het bepalen van de effectiviteit van beleid. Voor het onderzoek naar het beleid (hoofdstuk 4) analyseren we de relevante beleidsstukken van de gemeente Hollands Kroon. We houden het beleid tegen het licht. De studie naar proces (hoofdstuk 5) is vooral beschrijvend van aard; we behandelen het proces van aanvraag tot verantwoording. Het tweede deel van dit hoofdstuk betreft het onderzoek naar de praktijk. Hierbij analyseren we de verstrekte subsidies van het jaar 2014. We kijken hierbij naar de aanvraag, doelen, activiteiten, verantwoording en bedragen.

3. Theoretisch kader

3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk dient als kader voor het onderzoek. In dit hoofdstuk zetten we diverse concepten uiteen die van belang zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. We stellen als het ware indicatoren op waar we het beleid, het proces en de praktijk langs leggen. Dit hoofdstuk geeft echter niet slechts een leidraad voor ons onderzoek, het toont vooral wat nodig is voor doelmatig en doeltreffend beleid.

De stroming New Public Management (hierna: NPM) uit de jaren '80 van de vorige eeuw heeft doelmatigheid en doeltreffendheid als basiswaarden. Het doel van het NPM is het veranderen van publieke organisaties in organisaties waarbij meetbare prestaties of effecten, effectiviteit en efficiëntie centraal staan. Recente onderzoeken tonen echter aan dat nog steeds veel onduidelijk is over de effectiviteit van subsidies en dat meetbare effecten en evaluaties vaak ontbreken.² In de volgende paragraaf zetten we uiteen waarom we willen evalueren en meetbare effecten van belang zijn. Vervolgens bespreken we kort wat gemeten kan worden om af te sluiten met een paragraaf over hoe we beleid meetbaar maken.

3.2. Waarom willen we meten?

*To evaluate, Control, Budget, Motivate, Promote, Celebrate, Learn, Improve and Answer for.*³ Een opsomming die al enigszins motiveert om effecten te gaan meten. We gaan er in deze paragraaf een aantal toelichten.

Om een beleidsmaatregel te beoordelen, hebben we kennis van de effecten nodig. We willen effecten meten om te weten of een maatregel werkt. Met deze kennis kunnen we evalueren en waar nodig bijsturen en als lerende organisatie het beleid aanpassen. Daarnaast kan deze kennis bijdragen aan een betere planning voor het verdelen van de middelen. We krijgen in beeld hoeveel middelen we moeten inzetten om bepaalde effecten te bereiken. Bovendien maakt inzicht in de effecten een betere controle mogelijk omdat we weten waar (tussentijds) bijgestuurd moet worden om beleidsdoelstellingen te behalen. Tot slot hebben we kennis van de effecten nodig om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid.

² De Algemene Rekenkamer, *Leer van subsidie-evaluaties*, 2011; C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.

³ C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.

Vanuit democratisch perspectief is laatstgenoemde reden belangrijk. De bevoegdheden en financiële middelen van de gemeenschap moeten effectief besteed worden en daarover dient verantwoording afgelegd te worden. De gemeenteraad heeft hierbij een kaderstellende en toetsende rol. Zonder kennis van de effecten van het gevoerde beleid kan niet of slecht gecontroleerd worden of het belastinggeld daadwerkelijk goed besteed is. Informatievoorziening over de geleverde prestaties en effecten is daarbij essentieel. Niet alleen de gemeentelijke organisatie moet voorzien in deze informatie om verantwoording af te leggen aan de gemeenschap, ook de subsidieontvanger moet informatie leveren en verantwoording afleggen. Het afleggen van verantwoording kan echter wel ten koste gaan van de vrijheid en beschikbare tijd voor de kerntaken van zowel de gemeentelijke organisatie als de subsidieontvanger. De verantwoordingsplicht moet daarom in balans zijn met het doel dat hiermee gediend wordt.

3.3. Wat kunnen we meten?

Om de effectiviteit van een organisatie te beoordelen moeten we eerst de doelen identificeren. De mate waarin doelstellingen worden gerealiseerd bepaalt de effectiviteit. Een doeltreffend beleid draagt bij aan het bereiken van de gestelde doelen. Maar wat is een doel? Een doel is een staat of situatie die een organisatie (of individu) wil bereiken. Een officiële doelstelling van een organisatie als geheel is vaak breed en vaag.⁴ Deze is vergelijkbaar met wat in het artikel van Stade Advies⁵ wordt gedefinieerd als maatschappelijk effect: “een globale ambitie welke de overheid in de samenleving wil bereiken in een bepaald tijdsbestek.” Om te beoordelen of deze abstracte langetermijndoelen behaald worden, stellen we operationele doelstellingen voor de korte termijn op. Een operationele doelstelling betreft een kleiner deel, is specifiek en makkelijker meetbaar aan de hand van kritieke prestatie-indicatoren. Het artikel van Stade Advies spreekt op dit niveau van beleidsdoelstellingen en resultaten. “Een beleidsdoelstelling is een concreet, meetbaar doel, waar mogelijk SMART geformuleerd, dat gerealiseerd moet worden in een bepaalde periode en dat bijdraagt aan het realiseren van het gewenste maatschappelijke effect.”⁶ Voor het realiseren van beleidsdoelstellingen worden tot slot resultaten geformuleerd: “een resultaat is een aanwijsbare verandering c.q. gerealiseerde baat die een of meerdere diensten (bij burgers) teweegbrengt, en daarmee bijdraagt aan de beleidsdoelstelling c.q. het maatschappelijk effect. Resultaten zijn, indien over concrete gegevens/cijfers beschikt kan worden, SMART geformuleerd.”⁷

⁴ C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.

⁵ Stade Advies, *De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten*, 2012.

⁶ Stade Advies, *De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten*, 2012.

⁷ Stade Advies, *De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten*, 2012.

Op basis van deze definities stellen we dat de officiële doelstellingen of maatschappelijke effecten niet eenvoudig meetbaar zijn. Maar door deze te operationaliseren en concretiseren in beleidsdoelstellingen en resultaten kunnen we komen tot een meetbaar beleid. We kunnen dan meten of de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de subsidieverlening behaald worden en de effectiviteit van het subsidiebeleid bepalen. Er moeten dan echter wel expliciete, eenduidige en heldere beleidsdoelstellingen zijn.

Of beleidsdoelen behaald worden kan worden onderzocht door prestatiemeting: het verzamelen, beoordelen en gebruiken van informatie over prestaties. Prestaties zijn goederen of diensten als resultaat van bepaalde activiteiten. Het gaat om informatie over goederen of diensten die het resultaat zijn van bepaalde activiteiten: *input*, *output* en *outcome*. Bij de input gaat het om de ingezette middelen. De output betreft handelingen die verricht worden, zoals het aantal activiteiten. Bij het meten van de doelmatigheid kijken we naar de verhouding tussen middelen (input) en resultaten (output). Beleid is doelmatig (efficiënt) als er bepaalde baten met minder kosten of met bepaalde kosten meer baten worden bereikt. Tot slot gaat outcome over de uiteindelijke doelen van beleid, zoals het verbeteren van de volksgezondheid.⁸

Voor het beoordelen van de effectiviteit van beleid willen we het liefst de outcome meten. Outcome is in de publieke sector echter lastig te meten. De makkelijker meetbare output wordt daarom vaker gebruikt voor het meten van effectiviteit. De output heeft niet per se een direct verband met de outcome. Zo kunnen we op basis van het aantal ziekenhuisopnamen (output) niet zeggen dat de samenleving gezonder is geworden (outcome). Toch is output is een belangrijk onderdeel van de verantwoording. Bij subsidieverlening gaat het erom dat de activiteiten (output) van de ontvanger (uiteindelijk) bijdragen aan het behalen van beleidsdoelstellingen. Een gemeentelijke doelstelling gericht op verhoogde cultuurparticipatie, is op het operationele niveau van de subsidieontvanger goed meetbaar in termen van output, zoals het aantal leden, lessen of bezoekers. Deze output geeft een beeld van wat de ontvanger doet om haar eigen doelstellingen te bereiken. Bij een effectieve subsidieverlening dragen deze operationele doelstellingen ook bij aan de officiële gemeentelijke doelstellingen.⁹

3.4. Hoe maken we beleid meetbaar?

Na het bespreken van waarom we willen meten en wat we kunnen meten, zetten we in deze paragraaf uiteen hoe we beleid meetbaar kunnen maken. We behandelen daarvoor de W-vragen, het SMART-principe en

⁸ C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.

⁹ C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.

meetbare indicatoren. Dit zijn hulpmiddelen om duidelijke doelstellingen op te stellen waarvan de effectiviteit en efficiëntie beoordeeld kan worden.

Om prestaties te kunnen meten en zo de effectiviteit van beleid te kunnen beoordelen, moeten we doelstellingen meetbaar formuleren. Een hulpmiddel hierbij is de drie W'en structuur. We stellen daarbij de volgende vragen:

1. Wat willen we bereiken? (en waarom?)
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

Het SMART-principe wordt veel gebruikt om doelstellingen te beoordelen op controleerbaarheid en meetbaarheid. De doelstelling moet SMART zijn:

1. Specifiek (wat willen we? Hoe? En waarom?);
2. Meetbaar (indicatoren);
3. Aanvaardbaar;
4. Realistisch;
5. Tijdgebonden.¹⁰

Een doelstelling maken we meetbaar door bepaalde verwachtingen op te stellen, zogenaamde indicatoren. Aan de hand van de indicatoren bepalen we de mate waarin een doelstelling is behaald. Ook de indicatoren moeten SMART worden opgesteld. Er zijn diverse soorten indicatoren, waaronder een effecten-, gebruiks-, prestatie-, proces- en middelenindicator. De effectenindicator meet de eerder genoemde outcome. Een gebruiksindicator meet het aantal gebruikers of bezoekers. Een prestatie-indicator meet het aantal diensten, activiteiten of producten. De laatste twee zijn dus bruikbare indicatoren voor het meten van output. Ze dragen beide bij aan de beoordeling van de mate waarin een activiteit bijdraagt aan een operationele doelstelling (van een subsidieontvanger).

¹⁰ Voor een meer uitgebreide omschrijving van het SMART-principe verwijzen we naar het artikel van StadeAdvies, *De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten*, 2012.

4. Onderzoeksresultaten: het beleid

4.1. Inleiding

Na de fusie 2012 van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer is het nodig te komen tot één geharmoniseerde subsidieverordening. Dit is de Algemene Subsidieverordening Hollands Kroon 2013. Daarna is met de Kadernota Subsidies 2014¹¹ door de gemeenteraad vastgesteld welke activiteiten in de zes beleidsterreinen voor subsidie in aanmerking komen en wat voor soort subsidie aan die onderwerpen gekoppeld zijn. Vervolgens heeft het college met Beleidsregels Subsidies Hollands Kroon bepaald welke verenigingen subsidie ontvangen en tegen welke voorwaarden. In de beleidsregels zijn criteria opgenomen op basis waarvan de subsidie wordt verleend. Daarnaast stelt de raad elk jaar een subsidieplafond vast. Het totaalplafond wordt verdeeld over in de Kadernota benoemde thema's. Op grond van de subsidieplafonds per deelterrein en de beleidsregels verdeelt het college de beschikbare budgetten in het Subsidieprogramma definitief over de subsidieontvangers.

Subsidiebeleid Hollands Kroon				
Subsidieverordening (2013)	Kadernota Subsidies (2014)	Beleidsregels Subsidies (2014)	Subsidieplafond (jaarlijks)	Subsidieprogramma (jaarlijks)

De verordening, kadernota en beleidsregels zijn onderwerp van onderzoek in dit hoofdstuk. We beantwoorden binnen het kader en met de concepten van het voorgaande hoofdstuk ('Theoretisch kader') de deelvraag die betrekking heeft op het beleid:

'Welke visie, missie en doelen stelt het huidige subsidiebeleid en hoeverre zijn deze meetbaar?'

4.2. Subsidieverordening Hollands Kroon 2013

De Awb regelt in titel 4.2 het algemene subsidierecht. De Subsidieverordening Hollands Kroon heeft een aanvullend, procedureel karakter en voorziet in een wettelijke grondslag voor het verstrekken van subsidies. In de subsidieverordening draagt de raad aan het college op om de subsidieverordening uit te werken in

¹¹ Vastgesteld in de raadsvergadering van 25 april 2013.

beleidsregels. In die beleidsregels komen meer inhoudelijke regels aan de orde, zoals voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt. De subsidieverordening staat door haar procedurele of formele karakter verder af van de doelstellingen van het subsidiebeleid.

De subsidieverordening lijkt wel een aantal dingen te willen bevorderen en ontmoedigen; dit zijn echter niet de beleidsdoelstellingen van de subsidieverlening. Zo staan er in artikel 14 een aantal weigeringsgronden vermeld: de activiteiten moeten voor inwoners zijn, binnen het gemeentelijk beleid passen en de subsidieontvanger moet niet zelf in de kosten kunnen voorzien. In artikel 24 staan een aantal doelgerichte verplichtingen: samenwerken en afstemmen met andere instellingen, en het waarborgen van voldoende kwaliteit en effectiviteit van activiteiten. Deze voorschriften of criteria zijn uiteenlopend van aard. Dat de activiteiten voor inwoners van Hollands Kroon moeten zijn, dient als specificering van een meer algemene beleidsdoelstelling. Het bevorderen van de samenwerking en afstemming met andere instellingen is evenmin het doel van subsidieverlening. Het is niet wat men wil bereiken met de subsidies. Wel is het een manier om de efficiëntie, de verhouding tussen middelen (input) en resultaten (output), te vergroten. Artikel 24 stuurt bovendien in algemene zin op de effectiviteit van de activiteiten.

De verordening geeft weliswaar geen of weinig beleidsdoelstellingen, maar vanwege haar procedurele karakter kan deze wel sturen op het meetbaar maken van de effecten van subsidieverlening. Gaat deze verordening helpen om de effectiviteit van het beleid meetbaar te maken? We kijken hiervoor naar de artikelen die betrekking hebben op de aanvraag van subsidie. Deze vragen bij een budget- en activiteitsubsidie van de aanvrager onder meer een activiteitenplan met doelstelling per activiteit (zie artikel 7 en 8 van de Subsidieverordening). Er wordt daarmee beperkt gestuurd op een SMART-onderbouwing van de aanvraag en verantwoording. Er wordt gevraagd naar specifieke activiteiten. Om aan de 'M' van meetbaar te voldoen, moeten bovendien prestatie- of gebruiksindicatoren opgenomen moeten worden in de aanvraag en verantwoording. Hier wordt in de verordening niet op gestuurd. Bij lastig meetbare beleidsdoelstellingen zijn dit type indicatoren bruikbaar om te kunnen meten en controleren in hoeverre het beleid effectief is. Dat niet om deze informatie wordt gevraagd kan te maken hebben met de achterliggende gedachte bij de verordening dat de verplichting van de subsidieontvangers zo goed mogelijk moet worden afgestemd op de aard en omvang van de subsidie. Dit moet voorkomen dat subsidieontvangers onnodige administratieve lasten worden opgelegd. Vooral bij de kleinere bedragen van de activiteitsubsidies kan de uitbreiding van informatievoorziening een (onnodige) administratieve last voor subsidieaanvrager en gemeente opleveren. Het gaat om de eerder genoemde balans tussen verantwoorden en het doel dat hiermee gediend is. Bij de hogere bedragen vraagt gemeente Hollands Kroon om een inhoudelijk verslag achteraf (zie artikel 17 en 18 van de Subsidieverordening). Hiermee geven de ontvangers verantwoording. Er wordt echter ook hier niet gestuurd op meetbaarheid door het opnemen van

bepaalde indicatoren. Dus ook al wordt voorzien in informatie, de effectiviteit van beleid wordt er niet per se meetbaarder van.

4.3. Kadernota Subsidies Hollands Kroon 2014

De Kadernota Subsidies moet antwoord geven op waarom Hollands Kroon subsidies verstrekt, zo wordt gesteld in de inleiding. Een nota waaruit het ‘waarom’ van de subsidieverlening, dus de doelstelling, moet blijken.

Volgens de nota moet de focus bij het verstrekken van subsidies liggen op “de mate waarin activiteiten en instellingen bijdragen aan het versterken van de eigen kracht van een individu of de gemeenschap.” De verantwoordelijkheid om het sociale, sportieve en culturele leven in Hollands Kroon in stand te houden wordt deels bij de inwoners gelegd. Een officiële doelstelling van de organisatie die we terug zien in de strategische visie en veel andere beleidsstukken van gemeente Hollands Kroon. Zoals in het theoretisch kader reeds is benoemd, is dit als een typische officiële doelstelling breed en vaag geformuleerd. Het betreft geen operationele doelstelling waarbij gespecificeerd is naar een kleiner deel, een specifieke taak die eenvoudig meetbaar is. Het betreft een doelstelling die ten grondslag ligt aan de subsidieverlening. De specificatie vindt deels plaats in de kadernota, maar vooral de subsidieontvangers dienen nader te specificeren om te komen tot operationele doelstellingen die bijdragen aan het behalen van de gemeentelijke (officiële) beleidsdoelstellingen.

De kadernota noemt zes criteria voor een objectieve inhoudelijke en financiële beoordeling. Deze vormen de meetlat voor het verstrekken van subsidie. In dit stelsel moet Hollands Kroon volgens de nota de historisch gegroeide relaties loslaten en ruimte vrijmaken voor nieuwe aanbieders en innovatieve activiteiten. Uitsluitend activiteiten die voldoen aan de volgende criteria komen in aanmerking voor subsidie: ¹²

Criteria	Aanvraag komt in aanmerking indien:
1. Gemeentelijke verantwoordelijkheid?	Ja
2. Gemeentelijk beleid?	Ja
3. Gericht op Hollands Kroon?	Ja
4. Is subsidie noodzakelijk gelet op eigen verantwoordelijkheid van de organisatie?	Ja
5. Is subsidie noodzakelijk gelet op het profijtbeginsel (de gebruiker)?	Ja
6. Is er sprake van Inkomensbeleid?	Nee

¹² Voor een toelichting op deze meetlat verwijzen we naar de Kadernota Subsidies.

De eerste drie vragen van de meetlat betreffen een inhoudelijke beoordeling; welk nut dient de subsidie? De laatste drie zijn van belang voor de financiële beoordeling; is de subsidie noodzakelijk?

De gemeentelijke verantwoordelijkheid wordt nader toegelicht in de kadernota. Het betreft officiële doelstellingen op het gebied van ontwikkeling, ontmoeting en leefkwaliteit, welzijn en gezondheidszorg, waaraan richting is gegeven door onder meer de strategische visie en de visie op het sociaal domein van Hollands Kroon. Bijvoorbeeld het bevorderen van de ontwikkeling van jeugd en het bevorderen van sterke leefgemeenschappen. Het zijn doelstellingen die niet SMART zijn geformuleerd en meetbare indicatoren ontbreken. Dit past bij wat we eerder hebben gelezen over officiële doelstellingen van organisaties. Deze globale ambities moeten nader worden geconcretiseerd in beleidsdoelstellingen of operationele doelstellingen van subsidieontvangers om te komen tot subsidieverstrekking waarvan de effectiviteit beoordeeld kan worden.

In de kadernota worden de kaders voor subsidieverstrekking uitgesplitst in algemene kaders en kaders per beleidsthema. De algemene kaders bevatten geen beleidsdoelstellingen, maar sturen wel op meetbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Zo kan een organisatie slechts subsidie ontvangen wanneer daar een, zoveel als mogelijk meetbare, tegenprestatie tegenover staat. Bovendien benoemt de kadernota subsidie als sturingsmiddel voor het creëren van voorwaarden voor zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid in de samenleving; niet als middel om gemeenschapsinitiatieven te stimuleren en faciliteren. Ook wordt ingezet op een efficiënte inzet van middelen; meer baten voor minder kosten door middel van samenwerking.

In de kadernota vinden we de inhoudelijke kaderstelling voor zes beleidsthema's: jeugd- en jongerenwerk; ouderenwerk; kunst en cultuur; sport, recreatie en toerisme; gezondheid; en maatschappelijke voorzieningen en zorg. Deze beleidsthema's zijn uitgewerkt in diverse activiteiten, vervolgens is "vastgesteld welke beleidsdoelstelling de gemeente heeft met een activiteit en welke subsidiesoort van toepassing is", aldus de Kadernota (pagina 14). Vanuit – soms vrij concrete – activiteiten worden beleidsdoelstellingen vastgesteld, in plaats van andersom. Bovendien vermeldt de kadernota dat de onderwerpen waarvoor de gemeente in zijn algemeenheid verantwoordelijkheid voor wilt nemen, de eerder genoemde officiële doelstellingen, zich in de kadernota vertalen in activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen.

In de inhoudelijke kaderstelling voor de zes beleidsthema's zijn de activiteiten soms al specifiek benoemd. Het benoemen van activiteiten haalt vrijheid voor (potentiële) subsidieontvangers weg en kan de vernieuwing en innovatie belemmeren. Het benoemen van activiteiten of instellingen druist in tegen de in de kadernota genoemde wens om met het herijkte subsidiestelsel historisch gegroeide relaties los te laten en ruimte vrij te maken voor nieuwe aanbieders en innovatieve activiteiten. Het verder operationaliseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen past bij de uitvoerende partijen die zich met specifieke taken bezighouden. De

gemeentelijke beleidsdoelstelling hoort ten grondslag te liggen aan de activiteiten die zij ondernemen. Ondanks het benoemen van specifieke activiteiten zijn veel van de beleidsdoelstellingen niet SMART gedefinieerd. Een voorbeeld is het terugdringen van alcoholgebruik: dit wordt niet nader gespecificeerd in de doelstelling met bijvoorbeeld aantallen, wel in een activiteit.

4.4. Beleidsregels Subsidies Hollands Kroon 2014

De Beleidsregels Subsidies moeten per beleidsveld aangeven voor welke doelen, met welke grondslagen en voor welke prestaties subsidies worden verleend. Het college bepaalt met beleidsregels meer specifiek welke verenigingen subsidie ontvangen en onder welke voorwaarden. Bovendien zijn criteria opgenomen op basis waarvan de subsidie verleend wordt. De kadernota heeft reeds de vraag waarom de subsidies verstrekt worden in meer of mindere mate beantwoord. Beleidsdoelstellingen in de door het college opgestelde beleidsregels zijn dan ook afgeleid van de kadernota en wijken inhoudelijk niet af.

Meer nog dan in de kadernota zien we in de beleidsregels de vertaalslag naar de praktijk, naar activiteiten, terug. De beleidsregels zijn dan ook bedoeld als nadere concretisering. De beleidsregels zijn soms zo concreet dat de instellingen die in aanmerking komen al genoemd worden. Bovendien worden partijen die soortgelijke activiteiten verrichten als de reeds genoemde instellingen bij voorbaat uitgesloten. Slechts indien de activiteiten afwijkend genoeg zijn, komen andere instellingen in aanmerking. Het benoemen (en uitsluiten) van organisaties in de beleidsregels maakt het beleid rigide. In het (concept) subsidieprogramma dat jaarlijks wordt vastgesteld, kunnen op grond van de vastgestelde subsidieplafonds per beleidsterrein en de beleidsregels de beschikbare budgetten definitief worden verdeeld over de subsidieaanvragers. Wanneer in de beleidsregels echter bepaalde instellingen voorschrijven, neemt dit ruimte weg in het jaarlijks vast te stellen subsidieprogramma.

4.5. Deelconclusie

We concluderen dat de kadernota een eerste aanzet geeft tot een doelmatig, doeltreffend en meetbaar subsidiebeleid. Zo worden, zoveel als mogelijk meetbare, tegenprestaties gevraagd voor subsidies. Het ontbreekt echter aan heldere doelstellingen en indicatoren. Dit beperkt de mogelijkheden van een objectieve toetsing van aanvragen aan de meetlat en het beoordelen van effectiviteit. Een andere belangrijke bevinding is dat zowel in de kadernota als in de beleidsregels vrij specifiek activiteiten en/of instellingen genoemd worden die in aanmerking komen voor subsidie. Dit beperkt de ruimte voor andere subsidieaanvragers, innovatie en vernieuwing.

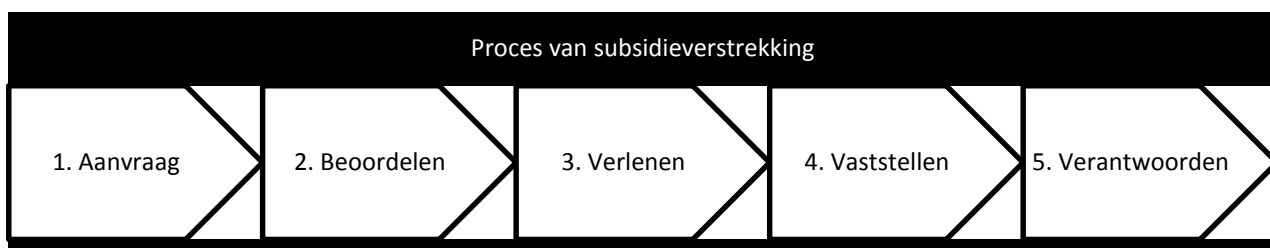
5. Onderzoeksresultaten: het proces en de praktijk

5.1. Inleiding

Na de analyse van het vastgestelde beleid stappen we over naar de praktijk. In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die betrekking hebben op het proces van subsidieverstrekking: hoe verloopt het proces van het aanvragen, verlenen, vaststellen en verantwoorden van subsidies? De voornaamste bron hiervoor is de Subsidieverordening Hollands Kroon. We zetten het proces kort uiteen zonder in te gaan op alle details en uitzonderingen, hiervoor verwijzen we naar de Subsidieverordening Hollands Kroon.

Na de uiteenzetting van het proces analyseren we de verstrekte subsidies in 2014. We onderzoeken of (meetbaar is dat) verstrekte subsidies bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Wat kunnen we naar aanleiding van deze analyse zeggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking in gemeente Hollands Kroon?

5.2. Het proces



1. Aanvraag

Het subsidieproces start met de aanvraag. Een subsidieaanvraag moet ingediend zijn voor 1 mei voorafgaand aan het eerste subsidiejaar waarin de activiteiten worden uitgevoerd. De aanvraagvereisten zijn afgestemd op de aard en omvang van de subsidie. Een aanvraag voor een budgetsubsidie moet voldoen aan de vereisten van paragraaf 4.2.8.2 van de Awb. Een activiteitenplan en een begroting dienen bij de aanvraag te worden overlegd. Deze moeten volgens de Subsidieverordening Hollands Kroon ook worden aangeleverd bij de aanvraag van een activiteitensubsidie of incidentele subsidie. In het activiteitenplan worden de nagestreefde doelstellingen per activiteit genoemd en de benodigde middelen.

2. Beoordelen

De beleidsmedewerker toetst de aanvraag op een aantal formele vereisten, zoals tijdigheid en volledigheid. Vervolgens beoordeelt hij de aanvraag aan de hand van de meetlat subsidieverstrekking zoals vastgesteld in de Kadernota Subsidies.

Criteria	Aanvraag komt in aanmerking indien:
1. Gemeentelijke verantwoordelijkheid?	Ja
2. Gemeentelijk beleid?	Ja
3. Gericht op Hollands Kroon?	Ja
4. Is subsidie noodzakelijk gelet op eigen verantwoordelijkheid van de organisatie?	Ja
5. Is subsidie noodzakelijk gelet op het profijtbeginsel (de gebruiker)?	Ja
6. Is er sprake van Inkomensbeleid?	Nee

3. Verlenen

De Awb onderscheidt twee beschikkingen: de verlening en de vaststelling van de subsidie. Wanneer beide bedoeld zijn, hebben we het over het verstrekken van subsidies. Na de beoordeling van de aanvraag neemt het bevoegde bestuursorgaan een beslissing tot verlening van de subsidie. Het college beslist op de aanvraag voor 31 december voorafgaande aan het jaar waarvoor de subsidie is gevraagd. Het verlenen van een subsidie geeft nog geen recht op de betaling van de subsidie. Het geeft slechts voorwaardelijk aanspraak op de subsidie. De aanvrager krijgt het subsidiebedrag wanneer hij de activiteiten waarvoor subsidie is verleend heeft uitgevoerd en voldaan is aan de hem gestelde verplichtingen. Vaak wordt echter bij de beschikking tot subsidieverlening een voorschot verstrekt dat kan oplopen tot 100% van de verleende subsidie.

4. Vaststellen

Soms vindt verlening en vaststelling (vooraf) in een beschikking plaats. Bij activiteitensubsidies tot €5.000,- vallen de verlening en vaststelling samen. Een afzonderlijke beschikking tot verlening en vaststelling van dit soort relatief lage subsidiebedragen levert te veel administratieve lasten voor zowel de gemeente als de aanvrager op. In andere gevallen wordt de subsidie vastgesteld na het tijdvak waarvoor de subsidie is verleend. Voor de vaststelling moet de subsidieontvanger weer een aanvraag indienen. Hierbij legt hij als het ware rekening en verantwoording af over de uitvoering van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend. De subsidieontvanger dient voor 1 mei van het jaar volgend op het subsidiejaar en bij activiteitensubsidies vanaf €5.000,- uiterlijk binnen 22 weken nadat de activiteiten zijn verricht, de aanvraag tot vaststelling in. Vervolgens vindt vaststelling plaats. Tegelijkertijd met de beschikking tot vaststelling wordt dan de beschikking tot betaling opgesteld.

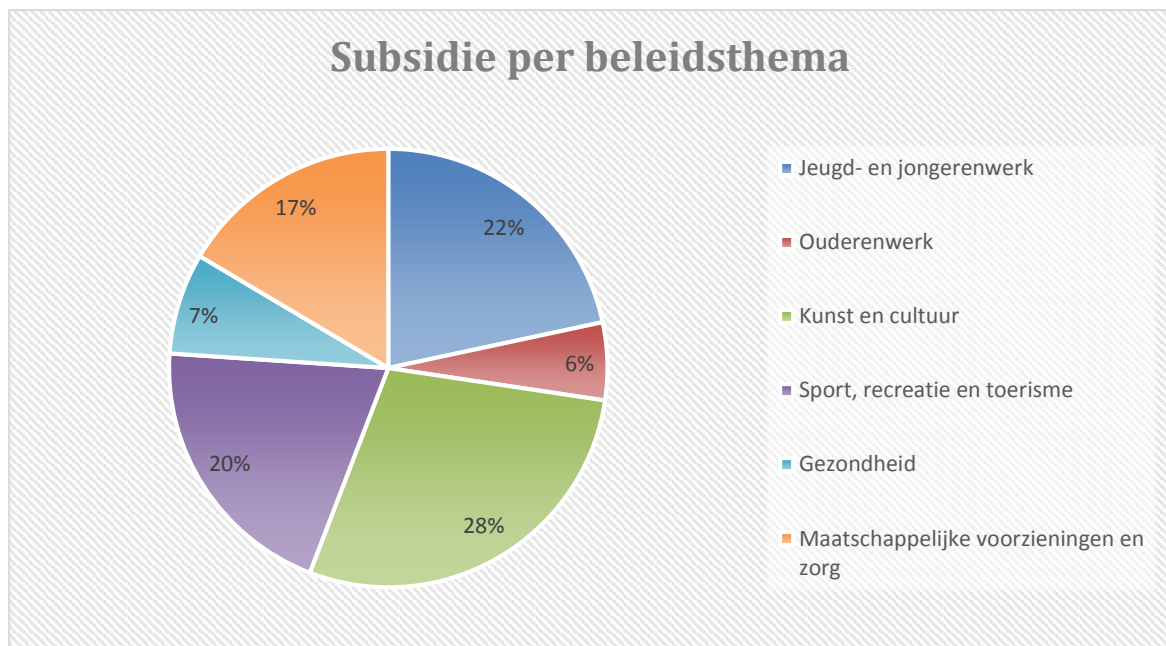
5. Verantwoorden

De verantwoording achteraf is afhankelijk van de hoogte van de subsidie. Zoals hiervoor aangegeven, wordt bij activiteitensubsidies pas vanaf €5.000,- om verantwoording (lees: aanvraag tot vaststelling) gevraagd. Bij subsidies van €5.000,- tot €50.000,- dient de subsidieontvanger bij aanvraag tot vaststelling een inhoudelijk

verslag aan te leveren waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht. Bij subsidies hoger dan €50.000,- dient de aanvraag tot vaststelling naast het inhoudelijk verslag ook een financieel verslag of jaarrekening te bevatten. Hierin moet een overzicht staan van de activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten.

5.3. De praktijk

Voor het jaar 2014 is € 3.055.119,- aan subsidies verstrekt. Van onderstaande diagram kunnen de verhoudingen tussen de diverse beleidsterreinen worden afgelezen.



Aanvraag, beoordeling en verantwoording

In de aanvragen vinden we uiteenlopende activiteitenplannen en doelstellingen. Van zeer gedetailleerde activiteiten met de daaraan verbonden verwachte kosten tot een globaal plan met een grove schatting van de kosten. Doelstellingen zijn evenwel divers geformuleerd, als ze al geformuleerd zijn. Dit heeft ongetwijfeld gevolgen voor de mate waarin inhoudelijk, het nut van de subsidie, kan worden beoordeeld. Of de operationele doelstellingen bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente Hollands Kroon is niet eenvoudig te beoordelen op basis van het (soms summier) activiteitenplan. Bovendien zijn de gemeentelijke doelstellingen niet altijd helder geformuleerd, zoals blijkt uit de analyse in het voorgaande hoofdstuk. Dit belemmert eveneens de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag.

De ontvangers van grotere subsidies hebben over het algemeen een gedetailleerder activiteitenplan. Dit sluit aan bij het beleid dat de zwaarte van de aanvraag afgestemd is op de aard en omvang van de subsidie. Er zijn

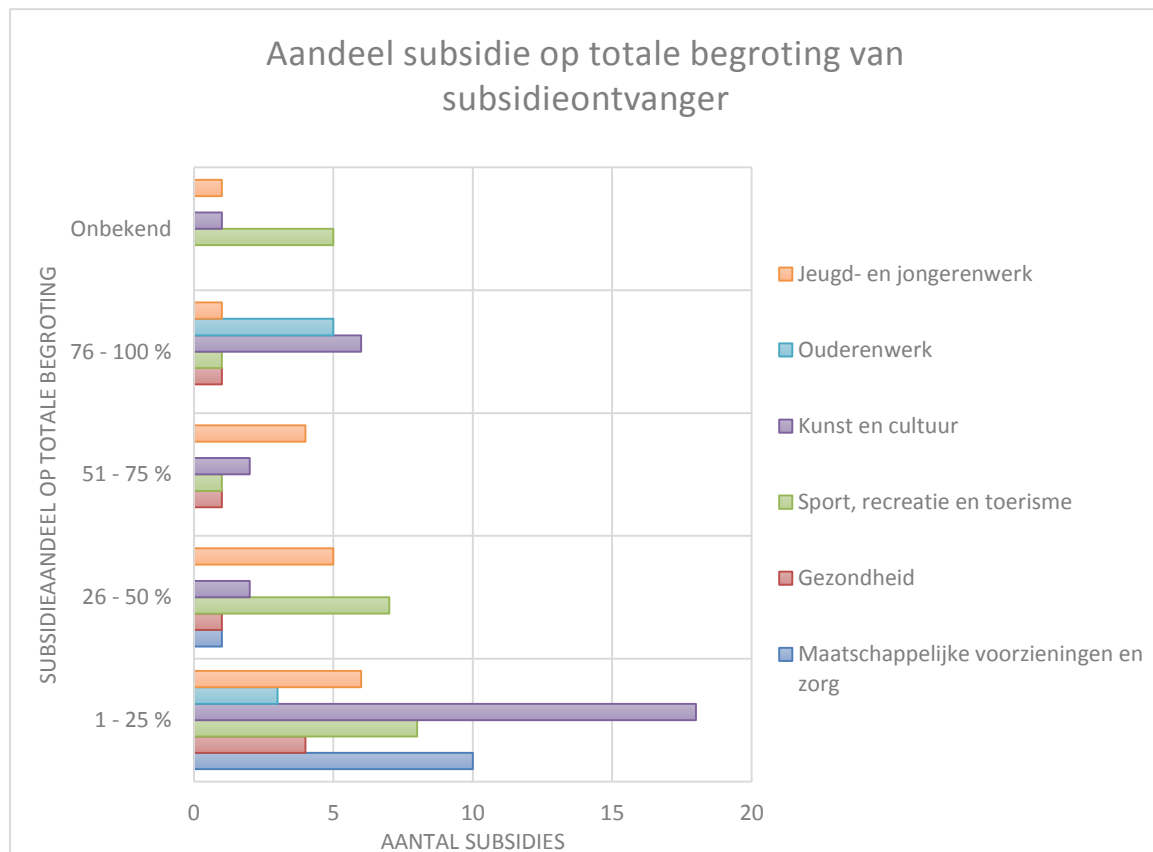
echter veel subsidies van onder de €5.000,- verstrekt en daarom relatief veel summere activiteitenplannen zonder meetbare indicatoren.

Er zijn wel subsidieontvangers die zowel vooraf als achteraf gebruiks- of prestatie-indicatoren gebruiken in de rapportage. GGD Hollands Noorden en Kopgroep bibliotheken zijn hier voorbeelden van. Met deze en andere grote instellingen zijn op basis van de algemene beleidsdoelstellingen uit de kadernota operationele uitvoeringsovereenkomsten afgesloten. Zij geven in het activiteitenplan gedetailleerd aan hoeveel van elke type activiteit zij gepland hebben voor hoeveel inwoners en de daarbij begrote kosten. Bij de verantwoording (inhoudelijk verslag) achteraf doen zij dit ook. Dit maakt de effecten van de subsidieverstreking meetbaar; niet in outcome, maar wel in output. Dit maakt effectmeting en effectverantwoording mogelijk. We kunnen meten hoeveel inwoners bijvoorbeeld zijn bereikt door de bibliotheek. Of de activiteiten uit het activiteitenplan daadwerkelijk uitgevoerd zijn, is in deze gevallen dan ook controleerbaar bij de verantwoording. De gebruiks- of prestatie-indicatoren van het activiteitenplan kunnen naast de verantwoording worden gelegd. Zoals eerder genoemd, wordt verantwoording niet afgelegd bij de subsidies onder de €5.000,-. Gebruiks- en of prestatie-indicatoren uit de aanvraag kunnen in deze gevallen worden gebruikt voor de prestatie- of effectmeting; deze zijn echter beperkt beschikbaar. De gebruiksindicator kan bijvoorbeeld meetbaar maken hoeveel jongeren muziekeducatie hebben genoten. Omdat subsidie voor muziekeducatie berekend wordt op het aantal leerlingen kan dit één van de indicatoren voor output zijn. Op deze manier is het mogelijk voor de subsidieontvanger om aan te tonen dat bij het behalen van zijn operationele doelstellingen een bijdrage wordt geleverd aan de doelstellingen van de gemeente.

Bij de financiële beoordeling van een subsidieaanvraag beoordelen we volgens de meetlat de noodzaak van een subsidie. In hoeverre draagt een instelling zelf de verantwoordelijkheid voor de inkomsten? In de beleidsstukken staan echter geen specifieke indicatoren voor deze financiële beoordeling. Wanneer is sprake van eigen verantwoordelijkheid voor de inkomsten en wanneer niet? Wanneer is financiële ondersteuning noodzakelijk? Dit zijn vragen die op basis van het huidige beleid onbeantwoord blijven. De beoordeling hiervan in de praktijk blijft daarom even vaag als de betreffende criteria in de meetlat.

Voor het beantwoorden van de vraag 'in hoeverre sluit de subsidieverstreking aan bij de gestelde (financiële) kaders?', is gekozen voor een onderzoek naar de financiële meerwaarde van de subsidie voor de ontvangers. Om hier inzicht in te verkrijgen, onderzoeken we het aandeel van de subsidie op de totale begroting van de ontvangers. Dit is in de volgende grafiek weergegeven. In een (beperkt) aantal gevallen is het aandeel van de subsidie op de totale begroting onbekend. In de meeste gevallen ontbreekt dan een overzicht van de overige inkomsten. Dit heeft gevolgen voor een objectieve financiële beoordeling van de aanvraag. Zonder inzicht in de financiële situatie kan niet beoordeeld worden of financiële ondersteuning noodzakelijk is of dat de instelling zelf

verantwoordelijk is voor (meer) inkomsten. Door het gebrek aan heldere criteria of indicatoren kunnen we echter evenmin een objectief oordeel verbinden aan wel aanwezige gegevens, die zijn af te lezen in de grafiek. Het antwoord op de vraag of een subsidieontvanger (meer) eigen verantwoordelijkheid voor inkomsten moet dragen bij een subsidieaandeel van bijna 100 % op de totale begroting hangt af van criteria en indicatoren die ontbreken.



5.4. Deelconclusie

In dit hoofdstuk onderzoeken we het proces en de praktijk van de subsidieverstrekking. Het antwoord op de vraag naar het proces van aanvragen, verlenen, vaststellen en verantwoorden is beantwoord met een korte beschrijving hiervan. Vervolgens zijn de subsidieaanvragen van het subsidiejaar 2014 onderzocht. We zien een grote diversiteit in de onderbouwing van aanvragen. Dit hangt onder andere samen met de aard en omvang van de subsidies. In combinatie met de beperkingen van de beleidsdoelstellingen die in het vorige hoofdstuk aan bod kwamen, maken de summier activiteitenplannen en gebrekkige doelstellingen in de aanvragen het lastig om te bepalen of de subsidieverstrekking in overeenstemming met het subsidiebeleid is. Bovendien is de effectiviteit niet of slecht te beoordelen door het ontbreken van meetbare indicatoren. De vraag of de activiteiten waarvoor subsidie is verleend bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen blijft dan ook onbeantwoord.

6. Conclusie

Na de harmonisering van het subsidiebeleid van de fusiegemeente Hollands Kroon onderzoeken we haar effectiviteit. We evalueren of de verstrekte subsidies daadwerkelijk bijdragen aan het behalen van gewenste effecten en gestelde doelen. De centrale onderzoeksvraag die we daarom in dit rapport beantwoorden, is de volgende: *'In hoeverre is de subsidieverstrekking in de gemeente Hollands Kroon doelmatig en doeltreffend?'*

Voor de beantwoording van deze vraag beantwoorden we eerst een aantal deelvragen. Te beginnen met die naar het beleid, *'Welke visie, missie en doelen stelt het huidige subsidiebeleid en hoeverre zijn deze meetbaar?'* Na het bestuderen van het beleid komen we tot de conclusie dat in het beleid, en dan vooral in de kadernota, een eerste aanzet wordt gegeven tot een doelmatig, doeltreffend en meetbaar subsidiebeleid. In zowel de kadernota, als de beleidsregels zijn specifieke activiteiten (en instellingen) genoemd die in aanmerking komen voor subsidies. Dit beperkt ten eerste de ruimte voor andere subsidieaanvragers, innovatie en vernieuwing. Ten tweede zijn deze activiteiten in veel gevallen het vertrekpunt van het subsidiebeleid zonder dat daaraan helder geformuleerde beleidsdoelstellingen ten grondslag liggen. Dit heeft tot gevolg dat de doelstelling vaak niet duidelijk is en slecht of niet meetbaar. Om de effectiviteit of doeltreffendheid te beoordelen, moeten we namelijk eerst de doelen kunnen identificeren. De mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd, bepaalt vervolgens de effectiviteit. Wanneer de doelstellingen niet helder zijn en bovendien meetbare indicatoren ontbreken, is het bepalen van de doeltreffendheid van het subsidiebeleid vrijwel onmogelijk.

Dit heeft gevolgen voor de beschreven processtappen: de aanvraag, het beoordelen en verantwoorden. Uit de praktijk blijkt dan ook dat het verband tussen de beleidsdoelstelling en de onderbouwingen in de aanvraag niet eenvoudig objectief te beoordelen zijn. De vraag of de doelstellingen en activiteiten in overeenstemming zijn met de doelen en kaders van het beleid, is in veel gevallen niet te beantwoorden. Niet alleen het gebrek aan helder geformuleerde beleidsdoelstellingen en indicatoren maakt de effectiviteit lastig meetbaar, ook de uiteenlopende omvang van aanvraag en verantwoording zijn hierop van invloed. Deze zijn in veel gevallen summier en bevatten geen of weinig meetbare indicatoren. Effecten zijn daarom slecht meetbaar en het is lastig te bepalen of de door de gemeente en instelling gestelde doelen worden behaald. Ook voor de financiële meetlat ontbreken heldere indicatoren. Wij hebben het aandeel van de subsidie op de totale begroting van de ontvangers onderzocht omdat dit mogelijk als meetbaar criterium kan dienen bij de financiële beoordeling. Wat echter precies met de eigen verantwoordelijkheid van organisaties bedoeld is, is niet nader gedefinieerd.

Kortom: de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidieverstrekking in Hollands Kroon is op dit moment niet of slecht te beoordelen. Een volledig antwoord op de centrale onderzoeksvraag kunnen we op dit moment niet geven. Dit wordt pas echt mogelijk wanneer kansen worden gepakt om beleidsdoelstellingen helder te definiëren, en subsidieaanvraag en -verantwoording zijn voorzien van meetbare indicatoren.

7. Discussie

In dit hoofdstuk plaatsen we een aantal kanttekeningen bij dit onderzoek. Te beginnen bij de definitie van subsidie. Voor dit onderzoek hebben we het onderwerp afgebakend aan de hand van de definitie van de Subsidieverordening Hollands Kroon. Ook op andere manieren dan via de subsidies zoals genoemd in deze verordening ondersteunt de gemeente instellingen. Zo worden een aantal gemeentelijke sporthallen niet kostendekkend verhuurd. Daarnaast voorziet de gemeente in de loonkosten voor de medewerkers van zwembaden De Wirg, De Venne en De Terp en het sporthal beheerteam. In 2014 was bovendien nog 2 fte. begroot voor het veldbeheer. Ondersteuning kan bovendien plaats vinden op het niveau van de inwoners. Zo ondersteunen de kernbeheerders activiteiten en initiatieven van inwoners. Dit zijn vormen van ondersteuning die niet binnen de reikwijdte van de definitie van de subsidieverordening vallen en dan ook niet op dezelfde wijze worden beoordeeld op nut en noodzaak of verantwoord. Het zijn echter wel vormen van gemeentelijke ondersteuning.

Een andere kanttekening betreft de dynamiek van het subsidiebeleid. De gemeente Hollands Kroon is de afgelopen jaren geconfronteerd met bezuinigingsopgaven die de uitgaven aan subsidies hebben beperkt. Niet alleen voorafgaand aan het onderzochte subsidiejaar 2014 zijn wijzigingen en bezuinigingen doorgevoerd, ook voor de jaren 2015 en 2016 is dit het geval. Het rapport baseert zich echter op gegevens uit 2014 omdat dit het meest recente afgeronde subsidie jaar is. Bovendien is een groot deel van het subsidiebudget (inmiddels) geormerkt: zorg, peuterspeelzaalwerk, muziekverenigingen, Sportservice en bewegingsconsulenten. De financiële ruimte voor nieuw beleid is daarom beperkt. Dus indien meer ruimte voor innovatieve activiteiten en vrijheid voor instellingen gewenst is, moeten de middelen ook meer flexibel beschikbaar zijn.

8. Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doen we enkele aanbevelingen voor een meer meetbare en effectieve subsidieverstrekking. Om de effectiviteit te beoordelen, moeten we doelen kunnen identificeren. Op dit moment is het nog te sterk de vraag wat precies met het subsidiebeleid bereikt wil worden. We adviseren om heldere doelen te definiëren vanuit een toekomstperspectief met een algemeen beeld van de gewenste situatie in de samenleving. Het daadwerkelijk operationaliseren van doelstellingen die bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten kan door de subsidieaanvragers zelf worden gedaan. Instellingen die activiteiten ontplooiën die bijdragen aan de bredere beleidsdoelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten komen dan in aanmerking voor subsidies. In plaats van het in aanmerking komen voor subsidie omdat de instelling of specifieke activiteit van de subsidieontvanger genoemd wordt of in het verleden subsidie heeft ontvangen. Bestaande subsidierelaties komen nog steeds in aanmerking voor subsidie, maar dienen eveneens aan te tonen hoe hun activiteiten bijdragen aan de gestelde doelen. Beoordelen vanuit beleidsdoelstellingen geeft meer ruimte en vrijheid aan de instellingen voor innovatieve en vernieuwende activiteiten die bijdragen aan de gewenste situatie. Zo bepaalt de gemeente welke doelen ten grondslag liggen aan de subsidieverstrekking en kunnen instellingen zonder beperkt te worden door al te nauw geformuleerde kaders activiteiten organiseren die bijdragen aan deze beleidsdoelstellingen. De verantwoordelijkheid voor het bijdragen aan de beleidsdoelstelling ligt dan bij de subsidieontvangers zelf. Dit is passend bij een gemeente die uitgaat van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid. Het benoemen van specifieke activiteiten of instellingen past hier niet bij.

Voor de aanvraag en verantwoording dient de subsidieontvanger meetbaar aan te tonen op welke wijze de activiteit(en) bijdragen aan de beleidsdoelstelling. Dit kan door gebruiks- of prestatie-indicatoren op te nemen in de aanvraag en in de verantwoording te rapporteren over de ontwikkeling van deze indicator. Op deze wijze kan op meer objectieve wijze de doeltreffendheid worden beoordeeld. We adviseren daarbij om het proces van aanvraag en verantwoording verder te digitaliseren en standaardiseren voor zowel de kleine als de grote subsidies. Hierbij moet de zwaarte van het proces voor aanvraag en verantwoording nog wel in verhouding staan tot de grootte van de subsidie. Beleidsthema, doelen, indicatoren en financiële aspecten opnemen in een standaardformulier maakt de diverse aanvragen beter vergelijkbaar. Bovendien kan verantwoording op deze wijze eenvoudig naast de aanvraag worden gelegd. Het meer nadrukkelijk naleven van de verordening is hierbij wel een vereiste. Uit het onderzoek blijkt dat de vaak zeer summiere aanvraag en verantwoording de meetbaarheid van het subsidiebeleid belemmeren. Zonder volledige aanvraag of bij het ontbreken van de verantwoording over het voorgaande jaar adviseren we de subsidie niet toe te wijzen. Het digitale en gestandaardiseerde formulier kan echter als hulpmiddel dienen om eenvoudig te komen tot een volledige aanvraag en verantwoording.

De ruimte en flexibiliteit in het subsidiebeleid kan vergroot worden door bij de verdeling van de middelen de samenleving zelf aan zet te laten. We zien in Nederland meerdere initiatieven waarbij de inwoners van een gemeente meer direct besluiten over de besteding van subsidiegeld. Zo kunnen in de gemeente Gouda subsidieaanvragen worden ingediend bij de GoudApot. Een 'pot met geld' die op transparante wijze wordt beheert door de inwoners.¹³ Bij dit initiatief is de subsidieaanvrager bovendien niet beperkt door een uiterste aanvraagdatum die, zoals bij veel gemeenten, maanden voor het betreffende subsidiejaar en mogelijk nog langer voor de daadwerkelijke activiteit ligt. Dit biedt ruimte om in te spelen op de actualiteit. Deze wijze van subsidieverstrekking biedt inwoners meer eigen verantwoordelijkheid en subsidieaanvragers meer flexibiliteit. We adviseren nader onderzoek naar en een verdere uitwerking van een dergelijk subsidiesysteem passend bij de gemeente Hollands Kroon.

Kortom: bij een gemeente die uitgaat van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid past het om inwoners en instellingen ruimte en vrijheid te geven om innovatieve activiteiten te ontplooiën. Activiteiten die bijdragen aan door de gemeente geformuleerde doelstellingen of op draagvlak kunnen rekenen van die verantwoordelijke gemeenschap.

¹³ Kijk voor meer informatie op www.goudapot.nl

Bronnen

Intern

Algemene Subsidieverordening Hollands Kroon (2013).

Kadernota Subsidies Hollands Kroon (2014).

Beleidsregels Subsidies Hollands Kroon (2014).

Subsidieplafond 2014

Subsidieprogramma 2014

Begroting 2014

Jaarrekening 2014

Extern

De Algemene Rekenkamer, *Leer van subsidie-evaluaties*, 2011. Te raadplegen via deze [link](#).

C. Masselink, *Een onderzoek naar de effect- & prestatieverantwoording bij gemeentelijke subsidieverlening*, 2013.

Te raadplegen via deze [link](#).

Stade Advies, *De beleidscontext van opdrachtformulering: maatschappelijke effecten, beleidsdoelen en resultaten*, 2012. Te raadplegen via deze [link](#).