

Rapport

Subsidiebeleid gemeente Hollands Kroon

Een onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van het subsidiebeleid van de gemeente Hollands Kroon, uitgevoerd door I&O Research in opdracht van de toetsingskamer.

Colofon

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Rapportnummer

2021/concept

Datum

december 2021

Opdrachtgever

Toetsingskamer gemeente Hollands Kroon

Auteurs

Wouter Andringa
Jaap Bouwmeester
Laurent Staartjes

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond	5
1.2	Vraagstelling	5
1.3	Verantwoording onderzoek	6
1.4	Leeswijzer	6
2	Algemeen kader subsidies	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Het begrip subsidie	7
2.3	Subsidieproces	8
2.4	Doeltreffendheid	10
3	Gemeentelijke kaders	12
3.1	Inleiding	12
3.2	Visie	12
3.3	Beleidsmatige overwegingen	13
3.4	De subsidieverordening	14
3.5	Beleidsregels	15
3.6	Begroting	16
3.7	Subsidieplafond	16
3.8	Hollands Kroonse Uitdaging	16
3.9	Beoordeling aan de hand van het normenkader	19
4	Uitvoeringspraktijk	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Informatievoorziening subsidieregelingen	21
4.3	Overzicht verstrekte subsidies	22
4.4	Procedures en werkprocessen	23
4.5	Efficiëntie werkproces	26
4.6	Beoordeling aan de hand van het normenkader	27
5	Effectiviteit van de verleende subsidies	29
5.1	Inleiding	29
5.2	Doeltreffendheid in Hollands Kroon	29
5.3	Zicht op de verleende subsidies	30
5.4	Keuze voor het instrument subsidie	33
5.5	Evaluatie subsidies	37
5.6	Beoordeling aan de hand van het normenkader	39
6	Conclusies en slotbeschouwing	40
6.1	Inleiding	40
6.2	Conclusies	40
6.3	Aanbevelingen	43
6.4	Slotbeschouwing	43



A	Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	44
A.1	Interviews (intern)	44
A.2	Interviews (extern)	44
A.3	Geraadpleegde documenten	44
A.4	Normenkader	45

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

In Hollands Kroon wordt jaarlijks circa 1,5 miljoen uitgegeven aan subsidies, waarvan een groot aantal maatschappelijke organisaties en initiatieven. De gemeente beoogt hiermee flexibel in te spelen en aan te sluiten op de door de gemeenteraad vastgestelde doelstellingen. In de praktijk is het niet altijd duidelijk of de beoogde maatschappelijke effecten en doelen ook daadwerkelijk worden behaald. De toetsingskamer wil door middel van een onderzoek meer inzicht geven in de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. Dat kan de gemeenteraad helpen bij het jaarlijks vaststellen van het subsidieplafond. Het onderzoek zou moeten uitmonden in suggesties voor een toekomstig en mogelijk herijkt subsidiebeleid waarin de effectiviteit meer tot uitdrukking komt.

1.2 Vraagstelling

Het onderzoek richt zich op de effectiviteit van het subsidiestelsel in het geheel en niet op de effectiviteit van afzonderlijke subsidieregelingen of verleningen. De hoofdvraag van het onderzoek is:

Hoe efficiënt is het proces van subsidieverstreking en hoe effectief zijn de verschillende verstrekte subsidies bij Hollands Kroon?

Deze vraag is nader uit te werken in de volgende onderzoeksvragen, voor de twee hoofdcomponenten efficiëntie en effectiviteit.

Deelvragen efficiëntie

- 1 Welke stappen zijn onderdeel van het proces van subsidieverstreking en subsidieverantwoording?
- 2 Welke verantwoording wordt van de ontvangende organisaties verwacht op basis van het geldende beleid?
- 3 Hoe efficiënt is de behandeling van subsidieaanvragen en eventuele verantwoording?

Efficiënt

Een efficiënt ingericht subsidieproces betekent dat de aanvragen, toekenningen en vaststellingen doelmatig gebeuren. Het zegt iets over de manier hoe een gemeente omgaat met subsidieverstrekingen. Het proces vraagt zo min mogelijk inspanning van zowel de aanvragers als de organisatie zonder dat dit gevolgen heeft voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van de bestedingen. Digitalisering kan een gemeente helpen om het proces efficiënter te laten verlopen.

Deelvragen effectiviteit

- 4 Draagt het subsidiebeleid bij aan de maatschappelijke doelen van de gemeente?
- 5 Hoe geven de verschillende ontvangende organisaties uitdrukking aan de effectiviteit van ontvangen subsidies?
- 6 Past het effect bij de doelstelling van Hollands Kroon?
- 7 Hoe wordt omgegaan met het bepalen van effectiviteit in andere (vergelijkbare) gemeenten?



Effectief

De effectiviteit van een subsidie kan omschreven worden als de mate waarin de prestaties en activiteiten van een gesubsidieerde organisatie bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de subsidieverstrekker. Dit vereist onder meer dat de subsidieverstrekker concrete doelstellingen heeft geformuleerd, beschikt over een beleidstheorie op welke wijze subsidie bij kan dragen aan die doelstellingen en inzage heeft in de effecten van de subsidie op de doelstellingen.

1.3 Verantwoording onderzoek

Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen richt het onderzoek zich op de huidige praktijk in Hollands Kroon. Hiervoor is gebruik gemaakt van door de organisatie aangeleverde beleidsdocumenten over het verloop van het subsidieproces voor de periode 2018 t/m 2020, alsmede documenten van de geldende kaders zoals bijvoorbeeld de Algemene Subsidieverordening Hollands Kroon 2013.

Er zijn oriënterende en verdiepende interviews gehouden met medewerkers en bestuurders van de gemeente. Verder zijn er interviews gehouden met een aantal bestaande subsidierelaties van de gemeente Hollands Kroon. Er zijn in totaal 15 interviews gehouden: 8 met subsidierelaties, 5 met medewerkers en 2 met bestuurders van de gemeente. Ten slotte is er ook een groepsgesprek met raadsleden georganiseerd, waarbij in totaal 7 raadsleden aanwezig waren vanuit evenveel verschillende partijen.

Normenkader

Bij de beoordeling van de onderzoeksbevindingen is gebruik gemaakt van een normenkader. De hierin opgenomen normen betreffen de volgende thema's: doelen subsidiebeleid, transparantie subsidieverleningen, uitvoering en effectiviteit subsidieregelingen. In de verschillende hoofdstukken van dit rapport komen deze normen steeds terug bij de onderwerpen waar ze beoordeeld worden. Het volledige normenkader is terug te vinden in bijlag IV van het rapport.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt een algemeen kader voor subsidies als beleidsinstrument gegeven, met uitgangspunten voor een effectief subsidiebeleid. In het derde hoofdstuk beschrijven we de inrichting van het subsidiebeleid van de gemeente Hollands Kroon. Bevindingen over de uitvoering van het subsidiebeleid in de praktijk volgen in hoofdstuk vier, waarna we overgaan op het perspectief van doelbereik oftewel effectiviteit. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en een slotbeschouwing op de onderzoeksvragen.

2 Algemeen kader subsidies

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de algemene wettelijke kaders en inzichten met betrekking tot subsidieverstrekking en de doeltreffendheid daarvan. Het gaat in dit hoofdstuk om zaken die van toepassing op alle bestuursorganen die subsidies verstrekken en dus nog niet specifiek over Hollands Kroon. In paragraaf 2.2 wordt het begrip subsidie gedefinieerd. In 2.3 wordt het proces van verstrekking beschreven aan de hand van de wettelijke kaders. In 2.4 wordt toegelicht wat verstaan wordt onder doeltreffendheid.

2.2 Het begrip subsidie

Onder een ‘subsidie’ wordt in het kader van dit onderzoek verstaan *“een aanspraak op financiële middelen, anders dan als betaling voor geleverde goederen of diensten, die door een bestuursorgaan wordt verstrekt aan burgers, bedrijven en instellingen met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager”*. Deze definitie is omschreven in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in artikel 4:21. Een geldverstrekking moet aan vier voorwaarden voldoen om wettelijk als subsidie te worden aangemerkt:

- Er is een aanspraak op financiële middelen. Dus geen verstrekking van diensten of goederen.
- Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 van de Awb).
- De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dat wil zeggen dat de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven moet zijn.
- Het mag niet gaan om betaling voor goederen of diensten die aan het bestuursorgaan geleverd worden. Dus geen inkoop.

Bovenstaande definitie betekent dat iedere financiële verstrekking die voldoet aan de gegeven beschrijving valt onder het subsidiebegrip, ook als de verstrekker de bijdrage met een andere term aanduidt (bijvoorbeeld ‘tegemoetkoming’ of ‘investering’). Andersom kan ook: een bijdrage die door een verstrekker subsidie genoemd wordt maar niet voldoet aan de omschrijving, valt buiten de reikwijdte van het onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan bijdrages in natura zoals het plaatsen van dranghekken bij een evenement.

In de praktijk is het onderscheid tussen een opdracht en een subsidie niet altijd eenvoudig te maken. Dit komt onder andere doordat inkoop vereist dat tegenover de betaling een reële economische tegenprestatie staat. Bij producten en diensten met een sterk maatschappelijk karakter (binnen zorg en onderwijs) is een reële marktprijs vaak moeilijk te bepalen. Zeker als de betreffende overheid de enige afnemer van het product is. Voor een overheid is het wel van belang te bepalen of er sprake is van een subsidie of van een privaatrechtelijke overeenkomst met oog op staatssteun, aanbestedingen en de rechtspositie van de aanvrager. In dit onderzoek wordt de kwalificatie van de gemeente Hollands Kroon aangehouden.

2.3 Subsidieproces

In het proces van subsidieverstreking zijn drie momenten van belang: de subsidieaanvraag, de verlening en de vaststelling.

De subsidieaanvraag	De subsidieverlening	De subsidievaststelling
Een organisatie of persoon doet bij de subsidieverstreker een aanvraag voor een financiële bijdrage om bepaalde activiteiten mee te bekostigen.	De subsidieverlening is de beschikking (en toekenning) die voorafgaande aan de gesubsidieerde activiteit wordt gegeven. Het omvat een <i>voorwaardelijke aanspraak</i> op de subsidiegelden en gaat meestal gepaard met een voorschot.	De subsidievaststelling is de beschikking die volgt als de aanvrager voldaan heeft aan de voorwaarden van de verlening en gaat gepaard met de daadwerkelijke betaling. Het omvat een daarmee een <i>onvoorwaardelijke aanspraak</i> op de subsidiegelden. Het bedrag kan lager zijn dan in de verlening is toegekend. Bij kleine bedragen vindt er vaak alleen een vaststelling plaats.
Handelingen		
Indiener dient aanvraag in.	Subsidieverstreker beschikt. Uitbetaling van een voorschot.	Aanvrager dient verzoek tot vaststelling en verantwoording in. Subsidieverstreker stelt definitief bedrag vast. Het voorgeschoten bedrag wordt verrekend.

Gemeentelijke bestuursorganen hebben als subsidieverstrekkende organen veel beleidsvrijheid (moderner gezegd: beleidsruimte) om het subsidieproces in te richten door middel van eigen algemene subsidieverordeningen en bijzondere beleidsregels. De Algemene wet bestuursrecht schrijft wel in hoofdlijnen hoe het proces eruit moet komen te zien.

De aanvraag

Het proces van subsidieverlening start met een aanvraag voor een subsidie. De wetgever veronderstelt dat partijen niet ongevraagd gesubsidieerd kunnen worden. In beginsel wordt deze aanvraag schriftelijk ingediend bij het bevoegde bestuursorgaan en moet deze aan enkele wettelijke eisen (o.a. artikel 4:2 Awb eerste en tweede lid) voldoen. Een bestuursorgaan heeft de vrijheid om regels op te stellen met betrekking tot de wijze hoe een aanvraag ingediend kan worden en welke stukken een aanvrager daarbij moet indienen. Met het oog op de efficiëntie is in veel subsidieregelingen opgenomen dat er gebruik gemaakt moet worden van een door de subsidieverstreker vastgesteld standaard aanvraagformulier. Dit is toegestaan, maar dit formulier moet wel aan hoge eisen voldoen als dit de enige mogelijkheid vormt om een subsidie aan te vragen.¹

¹Uit: Hoofdstuk 5: het proces van subsidieverstreking (2021) Subsidierecht. Derde druk. W. den Ouden & c.s; pag 125

De verlening

Na een aanvraag moet er in ieder geval één beschikking door de subsidieverstrekker worden uitgevaardigd. In deze beschikking staat of de aanvraag wel of niet wordt toegekend. Een bestuursorgaan is niet verplicht elke aanvraag te honoreren. In het algemene wetbestuursrecht (art 4:35 Awb) zijn enkele weigeringsgronden opgenomen. Deze gronden zijn niet limitatief. Een bestuursorgaan beschikt over zeer ruime beleidsvrijheid (tegenwoordig beleidsruimte genoemd) om een aanvraag die niet op een regeling is gebaseerd te weigeren.

In de praktijk worden aanvragen vaak ingediend op grond van een subsidieregeling. Dan zijn de weigeringsgronden die in deze (bijzondere) subsidieregelingen vermeld staan van belang. Een algemene subsidieverordening van een gemeente of (nadere) beleidsregels behoren tot deze subsidieregelingen. Hierin kan onder meer opgenomen zijn dat aanvragen die onvoldoende aansluiten bij de doelstellingen van de regeling geweigerd worden of als aanvragen na een bepaalde termijn zijn ingediend.

Als het bestuursorgaan besluit de aanvraag wel te honoreren kan zij een *verlening* of *vaststelling* beschikken. In het geval van een verlening kan een bestuursorgaan beschikken onder welke voorwaarden een subsidie aan de aanvrager wordt toegekend en een voorschot toekennen. Een bestuursorgaan heeft de vrijheid om de verlening over te slaan en direct de subsidie vast te stellen. In de praktijk gebeurt dit vaak alleen bij hele kleine bedragen.

De vaststelling

Na een *verlening* volgt er een moment dat de subsidieontvanger verantwoording aflegt over de verrichte activiteiten en de daarvoor bestede middelen. Dit is de vaststellingsaanvraag. Voor het bestuursorgaan is dit het moment waarop getoetst wordt of het met de subsidie beoogde doel is bereikt, in de zin van dat de activiteiten daadwerkelijk en op de juiste wijze hebben plaatsgevonden. Met de beschikking van deze subsidievaststelling (zoals omschreven in art 4:42 Awb) is het besluitvormingsproces rondom de subsidieverstrekking voltooid.

De vaststelling behelst uiteindelijk de onvoorwaardelijke aanspraak van de aanvrager op de financiële bijdrage en is daarom van grote betekenis voor zowel de verstrekker als de aanvrager. In de praktijk gaat er vaak veel minder aandacht uit naar de subsidievaststelling dan naar de eerder besproken verlening. Dat heeft ermee te maken dat de belangrijkste beslissingen (o.a. of er verlening plaatsvindt en onder welke verplichtingen) dan gemaakt worden.

Formeel vindt de uitbetaling van de subsidie pas plaats na de vaststelling, maar omdat er vaak met een voorschot wordt gewerkt en de activiteiten veelal zijn uitgevoerd blijft dit bij een papieren handeling.

2.4 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid en effectiviteit zijn synoniemen. Waar in dit onderzoek gesproken wordt over doeltreffendheid kan dus ook effectiviteit worden gelezen.² Bij doeltreffendheid van subsidies gaat het om de bijdrage van een subsidie aan het bereiken van het door de gemeente gewenste maatschappelijke effect of beleidsdoel. Het woord “dankzij” in de definitie van doeltreffendheid vereist dat voor het aantonen van doeltreffendheid de causaliteit tussen beleid en effecten, oftewel tussen de prestaties (output) en de effecten (outcome) aangetoond moet worden.

Kenmerkend voor de inzet van het instrument subsidie is dat de relatie tussen output en outcome vaak moeilijk aan te tonen is. Het beoogde resultaat kan behaald worden, maar soms zonder dat de invloed van de subsidie of de gesubsidieerde activiteiten zichtbaar is. In de praktijk zijn er drie type subsidies te ontwaren: Inputsubsidies, outputsubsidies en outcomesubsidies.

Inputsubsidies	Outputsubsidies	Outcomesubsidies
De gemeente vindt het belangrijk dat er een theater is. De gemeente verleent subsidie aan het theater en deze kan zelf bepalen hoe zij hun activiteiten vormgeven.	De gemeente vindt het belangrijk dat er voldoende theatervoorstellingen zijn. De gemeente spreekt met het theater een aantal voorstellingen af en draagt zorg voor de financiering.	De gemeente vindt het belangrijk dat zij tot de top 10 van meest culturele steden behoren. Zij gaan een subsidierelatie met het theater aan en spreken prestaties af die bijdragen aan het behalen van die doelstelling.
Effectiviteit -	Effectiviteit -/+	Effectiviteit +
Doordat er een concrete koppeling ontbreekt tussen de verleende subsidie en de activiteiten kan de effectiviteit van deze subsidie nauwelijks inzichtelijk gemaakt worden.	Er is een directe koppeling tussen subsidie en prestaties. Het causale verband tussen de gemeentelijke doelen en de activiteiten ontbreekt. Hierdoor is het ook bij deze vorm van subsidiering lastig om de effectiviteit inzichtelijk te maken.	Er is een directe link tussen de gesubsidieerde activiteiten en de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Hierdoor is het eenvoudig om de effectiviteit van de verleende subsidie inzichtelijk te maken.

Gemeenten streven er doorgaans naar om een outcome-gericht subsidiebeleid te ontwikkelen. De complexiteit van subsidies maakt dat in de praktijk veelal gekozen wordt voor input of outputsubsidies.

Randvoorwaarden effectiviteit

De Algemene Rekenkamer, de Randstedelijke Rekenmaker en de VNG hebben handreikingen opgesteld om gemeenten (en andere overheden) te helpen met inzichtelijk maken van de effectiviteit van subsidies. Drie randvoorwaarden die daarbij belangrijk zijn:

- 1 Er is zicht op welke subsidies er verstrekt worden.
- 2 De achterliggende beleidstheorieën zijn helder geformuleerd.
- 3 De inzet van het instrument wordt regelmatig geëvalueerd.

Deze randvoorwaarden zijn verweven in het normenkader dat gehanteerd is in dit onderzoek.

² Deze definitie en toelichting wordt gebruikt door de Rijksoverheid en is afkomstig uit de Handreiking Beleidsdoorlichtingen. Online te vinden op: <https://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/het-meten-van-doeltreffendheid> (laatst bekeken op 19 – 05 – 2021)

Conclusie

Een gemeente die wil beoordelen of subsidies doeltreffend zijn moet beschikken over:

- Concrete doelstellingen
- Een beargumenteerde beleidstheorie welke activiteiten bijdragen aan die doelen
- Beleidsindicatoren die aantonen of de doelstellingen behaald worden
- Prestatie indicatoren die verband houden met de doelen
- Inzicht in de effecten van de activiteiten

3 Gemeentelijke kaders

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de gemeentelijke subsidiekaders van Hollands Kroon. Er volgen beschrijvingen van achtereenvolgens de beleidsmatige visie (3.2), de beleidsmatige ontwikkelingen sinds 2017 (3.3), de beleidsregels en verordeningen (3.4) en de bijzondere bepalingen (3.5).

3.2 Visie

De gemeente Hollands Kroon concludeert in de eigen beleidsdocumenten dat zij “een behoorlijk ‘scherp’ subsidiebeleid heeft geformuleerd waarin heel bewust gekozen is om bepaalde activiteiten te ondersteunen”.³ Bestuurders en medewerkers noemen het subsidiebeleid ‘onderscheidend’ en ‘vooruitstrevend’. Een subsidierelatie die van meerdere omringende gemeente subsidie ontvangt benadrukt dat Hollands Kroon de zaken net anders wil aanpakken als het gaat om subsidies in vergelijking met andere gemeenten.

Het subsidiebeleid is gebaseerd op een bestuurlijke visie die ontwikkeld is in de periode 2012 tot 2014. De gemeente ontstond op 1 januari 2012 bij de fusie van de gemeenten Wieringen, Wieringermeer, Anna Paulowna en Niedorp. Alle vier de rechtsvoorgangers beschikten over een eigen, afwijkend subsidiebeleid. In dezelfde periode werd de fusiegemeente geconfronteerd met een bezuinigingsopgave waardoor er aanleiding was om het subsidiebeleid te harmoniseren en gelijktijdig te herzien.

Deze herziening leidde tot de vaststelling van de Kadernota Subsidiebeleid 2014. In deze nota wenst de gemeente Hollands Kroon antwoord te geven op de vraag waarom de gemeente subsidie verstrekt. Hierbij is de ambitie die de gemeente heeft geformuleerd in 2014 op het gebied van het sociaal domein leidend. De gemeente formuleert de volgende doelstellingen:

- Het vaststellen van een helder en eerlijk (lees: objectief) subsidiebeleid.
- De historisch gegroeide relaties los laten.
- Alleen subsidie verstrekken aan activiteiten die passen binnen actuele beleidsdoelstellingen van de gemeente.
- Alleen subsidies verstrekken wanneer financiële ondersteuning noodzakelijk is. Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het verwerven van voldoende inkomsten en de deelnemers aan activiteiten moeten deze in beginsel zelf betalen.
- Ruimte vrijmaken voor nieuwe aanbieders en innovatieve activiteiten.

In het antwoord op de vraag waarom de gemeente subsidies verstrekt wordt gesteld dat in Hollands Kroon sterk gehecht wordt aan het principe van ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘eigen kracht’. Er moet voorkomen worden dat in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken of verwezenlijken van ambities te veel op de gemeentelijke organisatie wordt geleund. De gemeente is meer dan de gemeentelijke organisatie, namelijk de gemeenschap als geheel. De mensen – soms professioneel, dan weer belanghebbende of vrijwilliger – moeten het doen.

³ Deze conclusie wordt getrokken in Raamwerk 2017. Dit document wordt verderop in dit hoofdstuk besproken.

De rol die de gemeente aanneemt is die van een regiegemeente. De gemeente faciliteert particulier initiatief en stimuleert het maatschappelijk veld om zelf inkomsten te vergaren.

De gemeente wil investeren in het behoud van dorpse karakters van de 22 kernen, maar stelt daarbij wel als voorwaarde een actieve betrokkenheid vanuit de kernen en het voorkomen van teveel versnippering van voorzieningen. De gemeente biedt voorzieningen en ondersteuning om het zelforganiserend vermogen van de lokale gemeenschap te versterken, zodat deze vitaal en veerkrachtig blijft en de sociale cohesie bevorderd wordt.

De gemeente Hollands Kroon streeft ernaar alleen activiteiten die behoren tot een gemeentelijke verantwoordelijkheid (ontwikkeling, ontmoeting en leefkwaliteit) voor subsidie in aanmerking te laten komen. Andere activiteiten (o.a. ontspanning, steunfuncties, belangenbehartiging, vieringen) moeten door inwoners zelf in stand gehouden worden.

Visie

Voor 2012 kwamen alle verenigingen en stichtingen die activiteiten organiseerden in aanmerking voor subsidie. In de visie die ontstond na 2012 moeten activiteiten beschikken over 'maatschappelijke meerwaarde'. Het voorbeeld dat in gesprekken met medewerkers en bestuurders veelvuldig is gegeven is dat van de klaverjasvereniging. Deze kan geen subsidie krijgen voor de vaste verenigingsavonden die alleen ten bate komen van de leden. Als de vereniging activiteiten organiseert die aantoonbaar bijdragen als het tegengaan van een maatschappelijk probleem als eenzaamheid onder ouderen kan deze op basis van de visie wel aanspraak maken op een financiële bijdrage.

De subsidiesystematiek die hierbij hoort is dat de gemeenteraad vast stelt welke onderwerpen voor subsidie in aanmerking komen en wat voor soort subsidies aan die onderwerpen gekoppeld zijn. Het college bepaalt vervolgens voor welk bedrag (binnen het door de raad vastgestelde subsidieplafond) er subsidie wordt verleend, aan wie en onder welke voorwaarden.

3.3 Beleidsmatige overwegingen

In de rapportage Raamwerk subsidies 2017-2019 wordt het subsidiebeleid van de gemeente tegen het licht gehouden. De volgende vraag wordt daarbij gesteld: *"Subsidies worden meestal al vele jaren, voor hetzelfde bedrag, aan dezelfde partners verstrekt, maar wat doen ze er eigenlijk voor?"* De gedachte achter de vraag is of de gemeente voldoende zicht heeft op de doeltreffendheid van de verleende subsidies. De gemeente noemt het de ambitie om beter in beeld te brengen of het subsidiebeleid doelmatig is. In 2017 werd subsidie verstrekt op basis van te behalen "output", ofwel kwantitatieve beoordeling van activiteiten en niet op het bereikte effect van deze activiteiten. De toen geformuleerde wens is om meer op "outcome" te kunnen sturen. In het Raamwerk wordt uitgebreid stilgestaan bij mogelijke veranderingen. De beleidsmatige overwegingen die genoemd worden om te verkennen zijn:

- Eerst is de samenleving zelf aan zet. Als dat niet lukt, dan komt de gemeente in beeld.
- Instellingen moeten niet meer voor 1 mei van een bepaald jaar al een aanvraag voor subsidie indienen, maar steeds aan het begin van een jaar in het netwerk presenteren waarom ze ondersteuning verdienen en op welke manier ze bijdragen aan de samenleving.
- Incidentele subsidies kunnen worden aangevraagd via een apart platform.
- Subsidierelaties kunnen op alternatieve wijze hun subsidie verantwoorden. Via een digitaal platform (in beeld en geluid) of via een aparte raadsvergadering.

- De raad stelt jaarlijks bij de begroting één subsidieplafond vast. Niet meer op basis van ingediende aanvragen, maar een taakstellend budget, waar het netwerk de verdeling van bepaalt.
- De insteek is om met grote partijen meerjarig afspraken te maken. Steeds één jaar na de verkiezingen een afspraak voor vier jaar te maken.

Opvolging voorstellen Raamwerk subsidiebeleid 2017 – 2019

In gesprekken met medewerkers is naar voren gekomen dat de voorstellen uit het Raamwerk niet of slechts ten dele zijn doorgezet:

- Er is een begin gemaakt met doelbereik en doeltreffendheid in kaart te brengen. Intern niet doorgezet.
- Er waren plannen om via een dashboard / app prestaties van subsidierelaties inzichtelijk te maken voor raadsleden (ook niet doorgegaan).
- Er is geen raamwerk 2019 – 2023 gekomen.

Aanleiding om het subsidiekader zelf aan de orde te stellen en te actualiseren ontbrak volgens een medewerker. Via het herzien van het accommodatiebeleid en het uitbesteden van onder meer zorg, ondersteuning en het ouderenwerk zijn erop andere wijze afspraken gemaakt in de wijze waarop de gemeente organisaties ondersteunt in hun activiteiten.

3.4 De subsidieverordening

De al in paragraaf 3.2 genoemde herindeling van de gemeenten Anna Paulowna, Niedorp, Wieringen en Wieringermeer tot de gemeente Hollands Kroon maakte in 2012 noodzakelijk om te komen tot één geharmoniseerde subsidieverordening. De geldende subsidieverordening is de Subsidieverordening Hollands Kroon 2013 (hierna: SVHK2013).⁴ Deze is op 5 maart 2013 vastgesteld nadat de raad het college verzocht had enkele aanpassingen door te voeren en is onderdeel van het overkoepelende subsidiebeleid zoals verwoord in paragraaf 3.2 en 3.3. Het is de opvolger van de Algemene subsidieverordening Hollands Kroon 2012 waarvan de artikelsgewijze toepassing ook nog van belang is voor de SVHK2013.

Systematiek

Op grond van artikel 2 van de SVHK2013 kan subsidie worden verstrekt voor activiteiten op de volgende beleidsterreinen: Burger en bestuur; Openbare orde en veiligheid; Verkeer, vervoer en waterstaat; Ruimtelijke ontwikkeling Economische zaken; Onderwijs, Sociale zaken en maatschappelijk werk; Volksgezondheid. Het college kan nadere regels stellen, waarin de te subsidiëren activiteiten, de doelgroepen en de verdeling van de subsidie per beleidsterrein zoals bedoeld in het eerste lid worden omschreven.

Het college is bevoegd tot het verstrekken van subsidies binnen de door de raad gestelde kaders. Het college stelt ook beleidsregels vast ter uitvoering van de verordening. Op grond van het vierde artikel kan de raad in het jaar voorafgaande aan het subsidiejaar bij vaststelling van de begroting voor de beleidsterreinen een subsidieplafond vaststellen. De raad bepaalt bij het vaststellen van het subsidieplafond tevens de wijze van verdeling. Indien de verdeling niet is vastgesteld, geldt de volgorde van binnenkomst van een volledige aanvraag.

Type subsidies

De verordening maakt onderscheid tussen vier typen subsidies:

⁴ <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR274304/1>

Budgetsubsidie	Activiteitensubsidie
Investeringsubsidies	Incidentele subsidies

Uit de toelichting op de Subsidieverordening komt naar voren dat de investerings- en incidentele subsidies beschouwd worden als ‘eenmalige’ subsidies. De budgetsubsidie en activiteitensubsidies worden herhaaldelijk aangevraagd. In de toelichting⁵ wordt het onderscheid uitgelegd: *In het algemeen geldt dat professionele instellingen (kort geformuleerd: organisaties met betaald personeel in dienst) zoveel mogelijk in aanmerking komen voor een budgetsubsidie. De beoogde doelen, activiteiten en prestaties worden vastgelegd. Bij de keuze van de raad om aan onderwerpen een subsidiesoort toe te kennen, is het uitgangspunt dat (vrijwilligers)organisaties zoveel mogelijk in aanmerking komen voor een activiteitensubsidie. Deze subsidiebedragen liggen over het algemeen aanzienlijk lager dan bij budgetsubsidies, omdat hier bijvoorbeeld geen personeelskosten aan de orde zijn. De eisen die aan de activiteiten gesteld worden zijn minder gedetailleerd dan bij budgetsubsidies. In de subsidieverordening is de verantwoordingsplicht ingericht op basis van de hoogte van de subsidie, maar altijd geldt dat activiteiten worden getoetst aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen.*

Verantwoording

Budgetsubsidies moeten op grond van artikel 15 van de Subsidieverordening altijd vastgesteld worden aan de hand van een verantwoording die voor 1 mei van het volgende subsidiejaar wordt ingediend. De subsidieverordening regelt niet aan welke eisen deze verantwoording moet voldoen. Dat wordt opgenomen in de individuele beschikkingen en uitvoeringsovereenkomsten.

Activiteitensubsidies tot €5000,- worden door het college direct vastgesteld of ambtshalve vastgesteld binnen 22 weken nadat de activiteiten uiterlijk moeten zijn verricht.

Activiteitensubsidies met een omvang van €5000,- tot €50.000,- moeten vastgesteld worden aan de hand van een inhoudelijk verslag waaruit blijkt dat de activiteiten, waarvoor de subsidie is verstrekt, zijn verricht. Activiteitensubsidies vanaf €50.000,- vereisen (A) een inhoudelijk verslag (B) een overzicht van de activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening) (C) een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop (D) een accountantsverklaring. Het college kan bepalen dat andere of minder gegevens en bescheiden worden overlegd.

3.5 Beleidsregels

Zoals genoemd in de vorige paragraaf kan het college op grond van artikel 2 van de SVHK2013 nadere regels stellen. Deze zijn vastgesteld in de beleidsregels Subsidies Hollands Kroon 2017 (hierna: de beleidsregels) en zijn een uitwerking van de Kadernota Subsidies Hollands Kroon en het Raamwerk Hollands Kroon 2017.

De beleidsregels kennen enkele wijzigingen: Met ingang van 1 januari 2017 verstrekt de gemeente geen incidentele subsidie. In plaats daarvan geeft de gemeente een subsidie van € 100.000,- aan de Hollands Kroonse Uitdaging. Vanaf de 2e helft van 2017 faciliteert de gemeente initiatieven die

⁵ Voorstel raad 28 februari 2013. Onderwerp: Subsidieverordening Hollands Kroon 2013

hun middelen willen werven met crowdfunding. Dat gebeurt via het platform ‘het lukt ons!’.⁶ In de programma’s bedrijvigheid, vitaliteit en leefbaarheid zijn in de beleidsregels per cluster bepalingen opgenomen welke organisaties of type organisaties in aanmerking komen voor welke subsidies en hoe de subsidiehoogte bepaald wordt.

Voorbeeld

Musea kunnen op grond van de beleidsregels (programma vitaliteit bij cluster kunst en cultuur) een budgetsubsidie aanvragen. Alleen musea die zich in de activiteiten en collectie richten op de identiteit en geschiedenis van Hollands Kroon kunnen in aanmerking komen voor subsidie. Maximaal 15 procent van de totale exploitatielasten van musea is subsidiabel.

3.6 Begroting

De gemeente Hollands Kroon werkt met een meerjarenbegroting die in de vorm van een programmabegroting jaarlijks opnieuw vastgesteld (en gewijzigd) wordt. De begroting is onderverdeeld in vier programma’s: Bedrijvigheid, Dienstverlening, Leefbaarheid en Vitaliteit. Per programma zijn beleidsvoornemens, doelen en prestatie- en effectindicatoren opgenomen. Aan het eind van elk programma is het totaaloverzicht van baten en lasten vanuit de basis meerjarenbegroting in een financiële tabel opgenomen.

De te verstrekken subsidies worden in de begroting niet als aparte bijlage opgenomen of gespecificeerd in de (financiële) paragrafen.

3.7 Subsidieplafond

De raad stelt jaarlijks een subsidieplafond vast. Het doel van het subsidieplafond is op grond van de toelichting om duidelijkheid (voor verenigingen en instellingen) te scheppen over hoeveel budget er in het betreffende jaar beschikbaar is voor subsidieverstrekking. Het plafond bestaat uit twee elementen: een overzicht van hoeveel budget er per cluster beschikbaar is en een specificatie. In de specificatie is opgenomen welke aanvragers in aanmerking komen voor welke type subsidie en bijhorende bijdrage. De subsidie aan de Hollands Kroonse uitdaging voor het verstrekken van incidentele subsidies valt onder de algemene budgettaire ruimte en niet onder een van de clusters.

De bedragen en toekenningen zijn gebaseerd op de aanvragen die aan het begin van het jaar zijn binnengekomen. De hoogte van de toekenning wordt bepaald op grond van de criteria genoemd in de beleidsregels (zoals besproken in paragraaf 3.5). In het raadsvoorstel dat hoort bij het subsidieplafond worden eventuele afwijkingen van deze beleidsregels door het college gemotiveerd toegelicht.

3.8 Hollands Kroonse Uitdaging

Zoals genoemd in paragraaf 3.5 worden de incidentele subsidies van Hollands Kroon sinds 2017 verstrekt via de stichting Hollands Kroonse Uitdaging. Daarmee neemt deze organisatie een bijzondere positie in het subsidiebeleid van de Hollandse Kroon.

⁶ Hetluktons.zendesk.com/hc/nl

De Hollands Kroonse Uitdaging is door de gemeente Hollands Kroon gevraagd om het proces met betrekking tot de behandeling van incidentele subsidies in te richten.⁷ Via de site van de Hollands Kroonse Uitdaging kan de subsidievraag worden ingediend. Dit geldt uitsluitend voor een incidentele (eenmalige) subsidie. Zodra de aanvraag binnen is wordt deze beoordeeld op juistheid en volledigheid door de manager van de Hollands Kroonse Uitdaging. Vervolgens wordt de aanvraag beoordeeld door de Adviesraad. In de Adviesraad zitten naast een vertegenwoordiging vanuit de gemeente Hollands Kroon partijen die door de Hollands Kroonse Uitdaging zijn voorgedragen en door de gemeente zijn beëdigd. Maandelijks worden de aanvragen beoordeeld waarna er, al dan niet na aanvullende informatie, een goedkeuring of een afwijzing volgt. De aanvragen moeten voldoen aan de beleidskaders die vastgesteld zijn door de gemeenteraad.

Missie Hollands Kroonse Uitdaging

“Het college wil meer ruimte bieden aan innovatief burgerschap in Hollands Kroon. Inwoners, organisaties en ondernemers moeten ruimte krijgen om initiatieven te kunnen ontplooien. De kracht en creativiteit in onze samenleving kan op die manier optimaal benut worden. De aanvragen betreffen initiatieven van bewoners, organisaties of ondernemers die goed zijn voor Hollands kroon en de leefbaarheid in onze gemeente vergroten.

Op de website van de Hollands Kroonse Uitdaging zijn de door de gemeenteraad vastgestelde criteria en afwijzingsgronden te vinden:

Criteria voor verstrekking incidentele subsidie

- Meer bewegen op scholen (i.s.m. verenigingen).
- Talentontwikkeling op scholen.
- Cultuurhistorisch besef.
- Terugdringing van misbruik van genotsmiddelen.
- Vermindering van eenzaamheid.
- Buiten bewegen, spelen en ontmoeten.
- Voorkomen van overlast door jongeren.
- Stimulering van zelfredzaamheid.

⁷ Deze passage is overgenomen uit het jaarverslag van de Hollands Kroonse Uitdaging (2020). De informatie is geverifieerd bij medewerkers van Hollands Kroon en de Hollands Kroonse Uitdaging.

Weigeringsgronden incidentele subsidie

- 1 De activiteiten van de aanvrager niet of niet in overwegende mate gericht zijn op dan wel niet of nauwelijks ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen.
- 2 De activiteiten partijpolitiek, godsdienstig of levensbeschouwelijke vorming beogen.
- 3 De aanvrager met winstoogmerk werkzaam is.
- 4 De aanvrager ook zonder subsidieverstrekking over voldoende gelden, hetzij uit eerdere subsidieverstrekking, hetzij uit eigen middelen, hetzij uit middelen van derden kan beschikken om de kosten van de activiteiten te dekken.
- 5 De op een specifieke doelgroep gerichte activiteiten niet openstaan voor alle groeperingen of personen, in die zin dat met betrekking daartoe onderscheid naar ras, godsdienst, levensovertuiging, sekse en /of seksuele geaardheid wordt gemaakt.
- 6 Naar het oordeel van de adviesraad de aanvrager onvoldoende rekening houdt of heeft gehouden met de toegankelijkheid van accommodaties voor lichamelijke gehandicapten.
- 7 De doelstellingen of de (te ontplooiën) activiteiten van de aanvrager in strijd zijn met de wet of het algemeen belang.
- 8 **Subsidie niet past binnen het (gemeentelijk) subsidiebeleid.**

Voor de Hollands Kroonse Uitdaging is het verstrekken van incidentele subsidies niet de (oorspronkelijke) primaire taak. De Hollands Kroonse Uitdaging werkt in de basis vanuit een systeem van 'matching'. Organisaties kunnen een verzoek indienen voor (materiële) ondersteuning en binnen het netwerk van de Hollands Kroonse Uitdaging wordt dan gezocht naar partners die dit verzoek kunnen inwilligen, liefst met gesloten beurs dus. Een vrijwilligersorganisatie die bijvoorbeeld op zoek is naar ijskasten voor in de kantine kan gematcht worden met een bedrijf dat ijskasten over heeft. Hiertoe is op de website van de organisatie ook een gedeelte voor vraag & aanbod van zaken en artikelen die verenigingen nodig hebben of ander organisaties over hebben.

Rechtmatigheid

Financiële bijdrages die verstrekt worden door een private stichting als de Hollands Kroonse Uitdaging zijn in beginsel geen subsidies die vallen binnen het in hoofdstuk 2 behandelde subsidiebegrip. Dit heeft enkele consequenties:

- Er staat geen rechtsbescherming open tegen een afwijzing van een aanvraag, eveneens zijn de bepalingen in de Awb en in de Subsidieverordening 2013 niet van toepassing op deze bijdrages. Via de website is er wel een klachtenprocedure beschikbaar voor wanneer aanvragers het oneens zijn met een afwijzing.
- De bijdrages die verstrekt worden door de HKU hoeven niet te worden verantwoord door de ontvangers. Er wordt door de HKU wel een moreel appel gedaan op de organisaties die een bijdrage ontvangen om via de publiciteit (zoals een persbericht) te laten zien wat er met het geld gedaan is. Het is niet bekend in hoeverre er mogelijkheid bestaat tot terugvordering en op welke gronden.
- Het bedrag van €100.000,- (en de bijhorende onkosten) wordt door de gemeente Hollands Kroon via een beschikking beschikbaar gesteld aan de Hollands Kroonse Uitdaging. Dat betekent dat de HKU zich in juridische zin moet verhouden als subsidierelatie van Hollands Kroon, terwijl zij zichzelf beschouwen als subsidieverstrekker van Hollands Kroon.

Een stichting als de Hollands Kroonse Uitdaging kan aangemerkt worden als een bestuursorgaan in de zin van de Awb als er aan enkele voorwaarden is voldaan.⁸ Het gaat om het inhoudelijke vereiste en het financiële vereiste. De gemeenteraad (of het college van B&W) moet de criteria opstellen waar binnen de subsidieverlening plaatsvindt en moet ook de meerderheid van de verleende subsidies financieren. Als aan beide voorwaarden is voldaan dan is de subsidieverstrekkende stichting (in dit geval de HKU) een bestuursorgaan in de zin van de Awb.

In het geval van de HKU kan gesteld worden dat aan beide voorwaarden voldaan worden. In dat geval moet de inrichting van de HKU erop ingesteld zijn dat ze fungeren als bestuursorgaan, de bepalingen in de Awb van toepassing zijn en dat er rechtsbescherming tegen hun beschikkingen openstaat. In de operationalisering van de HKU lijkt dit niet te zijn meegenomen.

3.9 Beoordeling aan de hand van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de normen opgenomen die in dit onderzoek gehanteerd worden voor de uitvoeringspraktijk. In de beoordeling van de normen gaan wij uit van een driepuntschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet nog niet of in beperkte mate aan de norm (-). De beoordeling wordt in onderstaande tabel toegelicht.

Norm	Beoordeling	Toelichting
<i>De gemeente stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies</i>		
Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag.	(+/-)	In de algemene subsidieverordening is vastgesteld welke activiteiten subsidiabel zijn. Dit is in overeenstemming met de Awb. Verlening van incidentele subsidies vindt feitelijk plaats door de Hollands Kroonse uitdaging, buiten de kaders van de Awb. De formele subsidieverlening van de gemeente aan HKU valt wel binnen de kaders van subsidiebeleid.
Er wordt gebruik gemaakt van passende (algemene) subsidieverordeningen die regelmatig worden geëvalueerd en geactualiseerd.	(+/-)	Er is een passende algemene subsidieverordening. Deze is van 2013 en is in de tussentijd niet geëvalueerd of geactualiseerd.
De raad stelt kaders voor het subsidiebeleid.	+	De Raad stelt kaders voor het subsidiebeleid in de algemene subsidieverordening en met het vaststellen van het subsidieplafond. Nadere uitwerking in beleidsregels wordt aan het college gelaten.
De voor subsidies beschikbare middelen passen bij de ambities.	(+/-)	Aangezien begroting (ambities) en subsidieplafond (middelen) apart van elkaar

⁸ ABRvS, 12 september 2014, BA 2014/189. Uitgebreide bespreking: <http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/wanneer-is-een-stichting-een-bestuursorgaan-de-raad-van-state-verduidelijkt-haar-rechtspraak/>

behandeld worden, is het voor de Raad moeilijk om dit integraal te beoordelen.

De gemeente maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.	(+/-)	Voor activiteitsubsidies is een getrappt verantwoordingsregime vastgesteld, afhankelijk van het subsidiebedrag. Voor budgetsubsidies wordt de wijze van verantwoording per geval bepaald in de beschikking of uitvoeringsovereenkomst. Voor incidentele subsidies (verstrekkt door HKU) heeft de gemeente geen invloed op de verantwoording ervan.
---	-------	--

4 Uitvoeringspraktijk

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de praktijk van de subsidieverlening door de gemeente Hollands Kroon. Hierbij gaan we ook uitgebreid in op de subsidieverlening aan de twee geselecteerde cases: de kopgroep bibliotheken en de Hollands Kroonse Uitdaging. Daarnaast gaan we in op de uitkomsten van de interviews onder subsidierelaties. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt de uitvoeringspraktijk getoetst aan de gestelde normen.

4.2 Informatievoorziening subsidieregelingen

In de beleidsregels subsidies 2017 is per beleidsthema vastgelegd welke activiteiten subsidiabel zijn met een budget-, activiteiten- of incidentele subsidie. De beleidsregels omschrijven ook de geldende criteria en in veel gevallen de hoogte van de maximale bijdrage. De beleidsregels zijn alleen niet erg toegankelijk, ze zijn niet vindbaar op de algemene website van de gemeente zelf. Wie zoekt op 'subsidie' of 'subsidieregelingen' op de website wordt doorverwezen naar externe partijen: de provincie Noord-Holland, financieringstafel Noord-Holland Noord en Hollands Kroonse Uitdaging. Een uitzondering is de gemeentelijke ondersteuning corona voor ondernemers. Het is echter wel degelijk mogelijk om via de website van de gemeente een aanvraag in te dienen, deze pagina was ten tijde van het onderzoek echter niet toegankelijk.

De criteria en weigeringsgronden voor incidentele subsidies worden duidelijk gecommuniceerd via de website van de gemeente en de website van de Hollands Kroonse Uitdaging. De informatie is eenduidig en overal in overeenstemming met wat er is vastgelegd in de beleidsregels subsidies 2017.

Informatievoorziening subsidierelaties

Vanuit de subsidierelaties zijn er verschillende beelden over hoe de subsidieaanvraag precies verloopt. Enkele verenigingen melden dat het aanvragen via een website van de gemeente verloopt, waarop ook duidelijk wordt omschreven wie er in aanmerking komen voor subsidie.

Vanuit een andere subsidierelatie wordt echter beschreven dat zij een brief ontvangen van de gemeente met informatie over de aanvraag, wanneer deze ingediend moet zijn en welke stukken daarbij aangeleverd moeten worden.

Uit de gesprekken met de ambtenaren blijkt dat er verschillende mogelijkheden zijn: aanvragen kunnen worden ingediend met webformulieren via de website, maar ook aanvragen per email en zelfs door eerst direct te bellen naar medewerkers worden behandeld. Alle aanvragen die binnenkomen worden door medewerkers verzameld en beoordeeld. Hierbij wordt wel de opmerking gemaakt dat het voor inwoners misschien niet duidelijk is dat de aanvraag op verschillende manieren kan worden ingediend.

4.3 Overzicht verstrekte subsidies

Voor de jaren 2018, 2019 en 2020 hebben we overzichten ontvangen van de aangevraagde en de verstrekte subsidies. Van 2021 is alleen informatie over de aangevraagde subsidies beschikbaar. De subsidies staan geordend per thema (subsidieplafond), soms zelfs per subthema (grootboeknummer). De thematische verdeling komt overeen met de zes beleidsthema's uit de kadernota subsidiebeleid 2014. De overzichten van de aanvragen bevatten tevens contactgegevens, een checklist op te leveren bijlagen bij de aanvraag (activiteitenplan, begroting en jaarrekening) en een toelichting besluit met verwijzing naar het geldende beleidskader.

De geleverde overzichten zijn voor intern gebruik. Het raadsbesluit vaststelling subsidieplafonds, inclusief specificatie van de subsidieplafonds naar bedragen per instelling, is wel openbaar. Deze specificatie kan beschouwd worden als een vorm van openbaar subsidieregister van de gemeente Hollands Kroon. De beleidsthema's van de subsidieplafonds zijn vastgesteld met de kadernota subsidies Hollands Kroon 2014.

Het is echter geen volledig register, aangezien het alleen gaat om de voorgenomen subsidiebedragen voor budget- en activiteitsubsidies. Het zijn geen vastgestelde bedragen en van de incidentele subsidies ontbreekt een specificatie in het overzicht. Deze vallen eigenlijk onder de budgettaire ruimte in het subsidieplafond, waarvan een groot deel verdeeld wordt door de Hollands Kroonse Uitdaging (jaarlijks € 100.000,-). Informatie over de subsidies die door de Hollands Kroonse Uitdaging zijn verleend wordt vermeld in het jaarverslag van deze organisatie.

Overzicht verstrekte subsidies

Het overzicht van de subsidies wordt gemaakt omdat het subsidieplafond wordt vastgesteld in een apart raadsbesluit, los van de begroting. Dit is in principe het enige moment dat de raad structureel wordt geïnformeerd over de subsidies, verder alleen incidenteel als er bijzonderheden zijn. Er vindt geen algemene evaluatie van het subsidieplafond en de verstrekte subsidies plaats, dus daar is ook geen overzicht voor. De afdeling financiën houdt bij of de betalingen op de juiste posten worden ingeboekt.

Het overzicht van de incidentele subsidies die verstrekt worden door de Hollands Kroonse Uitdaging staat vermeld in het jaarverslag van de Stichting. Raadsleden ontvangen het jaarverslag naar eigen zeggen erg laat en het is onduidelijk of de in het jaarverslag genoemde subsidies wel volledig zijn.

In het onderstaande overzicht op de volgende pagina worden de vastgestelde subsidieplafonds per thema over de jaren 2018 t/m 2020 getoond. Daarnaast is er voor 2019 ook een volledig overzicht met (bijgestelde) begroting en resultaat van de uitgekeerde subsidies. Voor andere jaren is een dergelijk overzicht niet ontvangen en valt dit ook niet te reconstrueren uit de jaarrekening van de gemeente.

Tabel 4.1 - overzicht subsidieplafonds 2018-2020

Subsidieplafond	2018	2019	2020
Budgettaire ruimte	200.000	213.200	213.200
Gezondheid	29.873	23.540	5.240
Jeugd	10.617	10.831	15.149
Kunst en Cultuur	626.878	673.424	700.577
Maatschappelijke voorzieningen en Zorg	43.614	64.937	61.188
Ouderen	118.499	119.565	127.336
Sport, Recreatie en Toerisme	524.833	491.529	357.916
Totaal subsidies	1.554.314	1.597.027	1.480.606

Tabel 4.2 - overzicht werkelijke subsidies 2019 (bron: subsidieaanvragen 2020 uitbetaallijst financiën)

Subsidieplafond	K2 2019 begroot	K2 2019 werkelijk
Budgettaire ruimte	213.200	160.019
Gezondheid	23.540	28.308
Jeugd	10.831	10.831
Kunst en Cultuur	648.848	664.035
Maatschappelijke voorzieningen en Zorg	64.937	64.938
Ouderen	119.566	119.566
Sport, Recreatie en Toerisme	522.601	498.769
Totaal subsidies	1.603.523	1.546.466

4.4 Procedures en werkprocessen

De administratieve processen voor de subsidieaanvragen worden nader beschreven in documenten die zijn aangeleverd. Deze zijn ook nader toegelicht in de interviews. Het proces wordt beschreven in twee stappen:

- 1 Het verwerken van inkomende subsidieaanvragen en – verantwoordingen.
- 2 Het versturen van beschikkingen voor toekenning, afwijzing of vaststelling subsidies.

Stap 1: Verwerken subsidieaanvragen en – verantwoordingen

Voor zowel activiteitensubsidies als budgetsubsidies geldt dat de periode voor het indienen van een aanvraag voor het volgende jaar start rond 1 maart met als deadline 1 mei. Voor het indienen van een aanvraag tot vaststelling van de subsidie van het afgelopen jaar, met daarbij de verantwoording geldt ook 1 mei als deadline. Veel organisaties sturen daarom de verantwoording mee met de aanvraag voor het komende jaar.

Aanvraag en verantwoording, tegelijk indienen maar niet tegelijk behandelen

Een geïnterviewde ambtenaar vertelt hierover het volgende. In veel gevallen komt de verantwoording van het afgelopen jaar gelijktijdig binnen met de aanvraag voor het komende jaar. Het lijkt dan logisch dat deze dan gelijktijdig door de verantwoordelijk ambtenaar worden beoordeeld, maar zo werkt het niet. De verantwoording heeft een lagere prioriteit dan de 'waan van de dag'.

Een toevoeging uit een interview met een andere ambtenaar is dat het ook maar sporadisch gebeurt dat een subsidie lager wordt vastgesteld. Dit maakt ook dat er minder urgentie werd gevoeld om de termijnen aan te houden.

Tegenwoordig wordt er meer urgentie aan gegeven.

Het verwerken van de subsidieaanvragen wordt beschreven als:

- A. Uitvoeren van de checklist, via bepaalde criteria wordt gecontroleerd of de aanvraag volledig is (doel: rechtmatigheid), indien nodig wordt contact opgenomen met de aanvrager voor de benodigde gegevens.
- B. Invoeren in Excel en Word lijsten: alle aanvragen worden handmatig overgezet naar Word en Excel lijsten met een aantal benodigde gegevens voor het totaaloverzicht van alle aanvragen waaruit het college- en raadsvoorstel Subsidieplafond wordt gemaakt.
- C. Dossiervorming: van elke subsidieaanvraag of -verantwoordingsverslag wordt een dossier bijgehouden met aanvragen, beschikkingen en verantwoordingsrapportages voor de interne accountantscontrole.

Automatisering aanvraagproces

In de interviews met ambtenaren werd aangegeven dat er wordt gewerkt aan een overstap van JOINT naar KISS als volgsysteem, waarbij de verwachting is dat subsidies makkelijker te volgen zijn in KISS wat de efficiëntie zal verhogen.

In verschillende gesprekken werden issues genoemd met de huidige wijze van verzamelen en verwerken van de aanvragen: onoverzichtelijk, kunnen stukken zoek raken in de mail van verschillende collega's, (in het verleden) afhankelijkheid van één enkele medewerker voor coördinatie.

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dus dat niet alle stappen uit het beoogde werkproces altijd goed gebeuren. De stappen A en B in de verwerking van subsidieaanvragen en – verantwoordingen worden hierbij alleen beschreven voor de subsidieaanvragen. Er is geen beschrijving voor hoe de verantwoordingen moeten worden verwerkt. De stappen A en B voor de aanvragen hebben verder een concreet doel: ze zijn noodzakelijk voor het maken van het totaaloverzicht voor 1 juni voor het college- en raadsvoorstel. De verantwoording dient volgens de regels ook wel voor een bepaalde datum (24 juli) te zijn verwerkt, maar er zijn verder geen vervolgstappen van afhankelijk.

Stap 2: Beschikkingen sturen

Elke subsidieaanvraag of verantwoording wordt volgens het beoogde werkproces beantwoord met een beschikking volgens een vast format. De activiteiten- en budgetsubsidieaanvragen worden in bulk beantwoord met de beschikking. Dit gebeurt na vaststelling van de subsidieplafonds, wat meestal rond oktober is. Incidentele subsidieaanvragen worden binnen gestelde tijd na binnenkomst beantwoord, waarbij de beschrijving van het administratief proces niet nader definieert wat 'gestelde tijd' in dit geval is.

Lange periode tussen aanvraag en beschikking geen probleem voor relaties

De bestaande subsidierelaties zijn het wel gewend dat de subsidie voor 1 mei moet worden aangevraagd maar dat de beschikking pas een paar maanden later komt. De meesten kunnen zich hier wel op instellen, ook omdat de beschikking meestal niet afwijkt van de aanvraag. Daarbij speelt wel ook dat de subsidie vroeg in het betreffende subsidiejaar wordt uitgekeerd, januari of februari, wat voor subsidierelaties erg prettig is. Verder geven enkele relaties aan wel kort na de aanvraag een voorlopig antwoord te krijgen, maar dat heeft verder geen echte status.

Hoe de beschikking op de verantwoording (oftewel de vaststelling van de subsidie) wordt gedaan, of dat ook in bulk gedaan wordt of per stuk en wat daarbij de termijn is, wordt niet nader beschreven maar wordt wel duidelijk uit de checklist vaststelling subsidie. De vaststelling van subsidies gebeurt per individuele subsidie. De geldende termijn is 12 weken na de aanvraag, met 24 juli als uiterste datum (12 weken vanaf 1 mei, de uiterste datum voor de aanvraag). Het kan ook acht weken later worden vastgesteld, indien het college hiertoe akkoord is (per geval).

In de praktijk is de termijn van 12 weken in 2018 en 2019 in vrijwel geen enkel geval gehaald, blijkt uit de checklist vaststelling subsidie voor die jaren. Dat zou betekenen dat er voor vrijwel elke subsidie dan ook bekend moet zijn of het college het accepteert dat de vaststelling later plaatsvindt, maar hier is slechts bij uitzondering informatie van. Hoe groot de overschrijdingen precies zijn valt op basis van de checklist niet te achterhalen, aangezien de datum waarop de aanvraag voor de beschikking met de verantwoording vanuit de subsidierelatie is ontvangen niet in de checklist wordt bijgehouden. Er wordt alleen bijgehouden of deze voor 1 mei binnen is, wat eigenlijk alle subsidierelaties netjes doen. De overschrijding van de termijn kan aanzienlijk zijn, voor enkele subsidierelaties is de datum vaststelling voor de subsidie 2018 gelijk aan die van 2019 en voor een deel van de subsidies 2019 ontbreekt nog een datum van vaststelling.

Overschrijding uiterste termijn vaststelling

In de gesprekken met ambtenaren werd erkent dat de vaststelling in veel gevallen later dan de gestelde termijn gebeurde. Als oorzaken werden genoemd een gebrek aan urgentie, organisatorisch niet handig dat verantwoording niet tegelijk met aanvraag nieuwe jaar wordt behandeld en afhankelijkheid van één enkel persoon met expertise van subsidies. Tegelijkertijd werd ook gemeld dat voor de subsidies van 2020 (met veel moeite) de vaststelling wel binnen de termijn heeft plaatsgevonden.

Subsidierelaties maken zich verder ook niet echt zorgen om de definitieve vaststelling. In theorie is het een stuk onzekerheid, maar in de praktijk worden subsidies vrijwel nooit later vastgesteld dan de beschikking (in 2018 en 2019 geen enkele afwijking).

De checklist bevat verder alleen de activiteiten- en budgetsubsidies, geen incidentele subsidies. Het is mogelijk dat dit alle subsidies zijn die vanwege het lage bedrag direct vastgesteld worden.

Inhoud beschikkingen

Subsidierelaties die een activiteitensubsidie aanvragen noemen dat de beschikkingen en daarin opgenomen verplichtingen begrijpelijk en duidelijk zijn. In veel gevallen gaat het om een subsidie met een beperkte omvang die op grond van de regels in de subsidieverordening direct vastgesteld wordt.

Bestuurders en medewerkers menen dat de afspraken die gemaakt worden in de beschikkingen van de budgetsubsidies aan de voorkant beter kunnen. Dankzij periodieke overleggen met deze relaties weet de gemeente wat er met het geld gedaan wordt. In de beschikking is dit niet vastgelegd in prestatie indicatoren en de verplichtingen. Bij budgetsubsidies is veelal een uitvoeringsovereenkomst gekoppeld waarin deze verplichtingen wel zijn opgenomen. Subsidierelaties geven aan dat de verplichtingen vaak SMART zijn geformuleerd maar menen eveneens dat hier nog een verbeterslag in te maken valt.

De incidentele subsidies zijn op enkele uitzonderingen na ondergebracht bij de Hollands Kroonse Uitdaging. De HKU beschikt niet over de bevoegdheid om subsidiebeschikkingen uit te vaardigen met daarin verplichtingen. De gemeente heeft geen directe invloed op de voorwaarden waaronder een financiële bijdrage wordt toegekend. Dit is een verantwoordelijkheid van het bestuur van de stichting. Deze kiest ervoor een tegenprestatie in de vorm van publiciteit te verwachten. Medewerkers van de HKU merken op dat sommige activiteiten zich daar beter voor lenen dan anderen.

4.5 Efficiëntie werkproces

De werkzaamheden met betrekking tot de inhoudelijke behandeling van subsidieverleningen is verdeeld over diverse medewerkers binnen de vakteams (voornamelijk vitaliteit). Deze houden niet bij hoeveel tijd zij besteden aan subsidieverleningen naast hun reguliere werkzaamheden, wat het onmogelijk maakt om inzet in relatie tot de subsidieregelingen en de prestaties daarvan te beoordelen. De werkzaamheden hebben ook een sterk cyclisch karakter, met een drukke periode rond mei-juni voor de beoordeling van aanvragen en verantwoordingen en samenstellen van de subsidieplafonds. Hollands Kroon plaatst daarnaast een deel van de werkzaamheden op het gebied van subsidieverlening buiten deur.

De afhandeling van incidentele subsidies is overgeheveld naar HKU. Er worden duidelijke afspraken gemaakt over de beschikbare middelen voor afhandeling van de aanvragen in de vorm van de financiële bijdrage voor de bestuursleden van de HKU. Voor de incidentele subsidies is het dus wel mogelijk om de kosten in verhouding tot het aantal afgehandelde/gehonorerde subsidieaanvragen te bezien.

Casestudie: Hollands Kroonse Uitdaging

In de gesprekken met medewerkers is uitgesproken dat met name de digitale inrichting van het subsidieproces van de Hollands Kroonse Uitdaging bewondering oogst. HKU werkt met een platform van de Rabobank die een aantal stappen automatiseert. Een organisatie die via de website van HKU een aanvraag doet krijgt eerst informatie over de criteria en de keuze uit drie opties: match zonder geld, incidentele subsidie en vraag & aanbod.

Bij incidentele subsidie komt men bij een webformulier. Het ingevulde formulier komt binnen in de inbox en wordt vervolgens beoordeeld op de formele criteria (rechtmatigheid). Dit wordt in een neutraal advies beschreven voor de adviesraad. Op dit punt worden de leden van de adviesraad (binnen het platform) gevraagd om hun mening over de aanvraag te geven in een stoplicht systeem (rood, oranje of groen).

Een keer in de maand is een vergadering van de adviesraad en dan worden de aanvragen van de afgelopen maand besproken. Drie keer groen is akkoord, drie keer rood is afgewezen en daar tussen moet er over gediscussieerd worden. Het bestuur neemt het gezamenlijk advies vanuit de vergadering over in het besluit.

Voordelen van het platform en de werkwijze van de Hollands Kroon Uitdaging zijn dat dossiervorming grotendeels binnen het platform gebeurt. De aanvraag, formele beoordeling van de aanvraag, inhoudelijke beoordeling van de aanvraag en het besluit blijven binnen het platform bewaard. Ook zit er in het proces ingebouwd dat er meerdere personen betrokken zijn bij de beoordeling van een aanvraag, waar dat in het werkproces van de gemeente voor subsidies in principe maar één persoon is.

4.6 Beoordeling aan de hand van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de normen opgenomen die in dit onderzoek gehanteerd worden voor de uitvoeringspraktijk. In de beoordeling van de normen gaan wij uit van een driepuntschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet nog niet of in beperkte mate aan de norm (-). De beoordeling wordt in onderstaande tabel toegelicht.

Norm	Beoordeling	Toelichting
<i>Het is duidelijk waarvoor en aan wie de gemeente subsidies verstrekt.</i>		
De gemeente beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies.	(+/-)	Het subsidieproces en welke activiteiten/organisaties subsidiabel zijn wordt wel duidelijk beschreven in de beleidsregels subsidie 2017 en de ASV 2013, maar deze zijn niet echt toegankelijk voor het publiek.
De informatie over subsidie(regelingen) is eenduidig, transparant en toegankelijk.	(+/-)	De informatie in de beleidsregel subsidies is transparant en bestaande subsidierelaties worden geïnformeerd over de wijze van aanvragen. Voor 'nieuwe' relaties is informatie over de subsidieregelingen echter niet eenvoudig toegankelijk, op de website wordt men voor subsidies doorverwezen naar de Hollands Kroon Uitdaging voor incidentele subsidies.
Er is een actueel en volledig openbaar subsidieregister.	(-)	Het besluit subsidieplafonds bevat een volledig overzicht van budget- en activiteitsubsidies, binnen het beleidskader maar niet van de incidentele subsidies door HKU en de individuele subsidies die buiten de beleidsregels om verleend worden.
-		
Gesubsidieerde instellingen leveren een inzichtelijke verantwoording over de bestede middelen aan de gemeente.	+	Op een enkele uitzondering na wordt de aanvraag vaststelling en het financieel verslag tijdig ingediend door gesubsidieerde instellingen, blijkt uit de checklist vaststelling subsidie.

Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn ‘passend’ belegd en in lijn met door de gemeente gestelde kaders.

Interne procedures en werkprocessen t.a.v. subsidieregelingen zijn vastgelegd en worden nageleefd.	(-)	Er is een beschrijving van het administratief werkproces voor subsidies, maar dit is niet volledig. Voor verschillende stappen in het subsidieproces ontbreken procedures en termijnen. Dossiers zijn niet volledig, datum vaststelling, besluiten college t.a.v. overschrijding termijnen en datum aanvraag beschikking ontbreken voor meerdere subsidies in het overzicht.
Aanvragen en verleningen c.q. vaststellingen geschieden tijdig en overeenkomstig de in de subsidieregelingen gestelde termijnen.	(+/-)	Aanvragen en verleningen geschieden grotendeels binnen de gestelde termijnen. De termijn voor vaststelling werd in 2018 en 2019 stelselmatig overschreden. Hier zou nu verbetering in zitten, maar is niet in documentatie aangetoond.
De gemeente heeft zicht op de hoeveelheid ingezette middelen en tijd in relatie tot de subsidieregelingen.	(+/-)	De gemeente heeft weinig tot geen zicht op de totale inzet aan middelen voor subsidiebeleid. Voor ambtenaren slechts deel van het takenpakket en daarnaast is deel subsidiebeleid extern belegd. Voor wat betreft HKU wel zicht op de kosten van de overhead (bijdrage bestuursleden).
De hoeveelheid ingezette middelen en tijd staan in verhouding tot de resultaten van de processen.	n.v.t.	Dit is zonder goed zicht op de ingezette middelen niet goed te beoordelen.
De gemeente spant zich voldoende in (bijv. LEAN en digitalisering) om het proces zo efficiënt mogelijk te krijgen.	+/-	De gemeente is bezig met verdere digitalisering van het werkproces en heeft hiervoor een duidelijk voorbeeld in HKU, maar is binnen de onderzoeksperiode nog niet doorgevoerd.

5 Effectiviteit van de verleende subsidies

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven in hoeverre het subsidiebeleid van de gemeente Hollands Kroon voldoet aan de randvoorwaarden voor effectmeting. In paragraaf 5.2 wordt aangegeven wat deze randvoorwaarden zijn. In 5.3 in hoeverre er zicht is op de verleende subsidies. In 5.4 of de beleidstheorieën waar subsidie op verstrekt wordt te herleiden zijn en in 5.5 in hoeverre er geëvalueerd wordt en welke lessen er getrokken worden. Het hoofdstuk wordt weer afgesloten met een beoordeling aan de hand van het normenkader.

5.2 Doeltreffendheid in Hollands Kroon

Zoals besproken in hoofdstuk 2.3 hebben de Algemene Rekenkamer, de Randstedelijke Rekenkamer en de VNG handreikingen opgesteld om gemeenten (en andere overheden) te helpen met inzichtelijk maken van de effectiviteit van subsidies. In deze handreikingen staan drie randvoorwaarden genoemd die essentieel zijn voor het inzichtelijk maken van de effectiviteit van subsidies:

Randvoorwaarde:	Toelichting:
Er is zicht op welke subsidies er verstrekt worden.	De gemeente beschikt over inzicht welke subsidies zij aan wie verstrekken.
De achterliggende beleidstheorieën zijn helder geformuleerd.	De reden waarom er subsidie verstrekt wordt is duidelijk herleidbaar uit een achterliggende beleidstheorie en gaat gepaard met doelen en indicatoren.
De inzet van het instrument wordt regelmatig geëvalueerd.	Na verstrekking van subsidies gaat de gemeente niet alleen na of de verstrekking rechtmatig was maar ook of deze daadwerkelijk bijgedragen heeft aan de doelstellingen.

In het onderzoek is gekeken naar de subsidieverleningen van 2018 tot en met 2020. De bijhorende programmabegrotingen van 2017 tot 2021 zijn hierin meegenomen. Individuele subsidieverleningen zijn niet onderzocht op doeltreffendheid. Dit vereist dat er onderzocht wordt welke type subsidies er verstrekt worden, welke achterliggende theorieën er zijn geformuleerd en in welke mate er geëvalueerd is. Gezamenlijk geeft dit weer in hoeverre de randvoorwaarden aanwezig zijn voor een effectief subsidiebeleid of welke knel- en verbeterpunten er geconstateerd zijn.

5.3 Zicht op de verleende subsidies

Randvoorwaarde:	Toelichting:
Er is zicht op welke subsidies er verstrekt worden.	De gemeente beschikt over inzicht welke subsidies zij aan wie verstrekken.

Zoals behandeld in paragraaf 4.3 werkt de gemeente Hollands Kroon niet met een openbaar subsidieregister waarin alle verleende subsidies in zijn opgenomen. In plaats daarvan wordt er elk jaar bij het vaststellen van het subsidieplafond een overzicht met alle aangevraagde subsidies gepubliceerd. In Hollands Kroon wordt met subsidies in eerste instantie financiële bijdrages verstaan die verleend worden op grond van de in hoofdstuk 2 besproken verordeningen en beleidskaders. Uit de gesprekken met medewerkers, subsidierelaties en bestuurders komt naar voren dat ook buiten deze regelingen om subsidies verstrekt (kunnen) worden. Binnen de economische portefeuille kunnen er eveneens incidentele bijdrages gegeven worden aan projecten. Dat gebeurt dan niet op grond van de algemene regels, maar op basis van de individueel voorgelegde dossiers.

Subsidies sterk ver bonden met team Vitaliteit

Diverse medewerkers geven aan dat als er in Hollands Kroon gesproken wordt over subsidies, dat gaat om de subsidies binnen het sociaal domein. Binnen de organisatie heerst de opvatting dat het alleen afdeling vitaliteit is die te maken heeft met subsidies. Het zou kunnen zijn dat meer afdelingen (onbewust) subsidies verstrekken. In het kader van cultureel erfgoed, stedelijke vernieuwing en economie kunnen er ook subsidies verstrekt worden of bijdrages die als subsidie kunnen worden aangemerkt. Deze subsidies vallen buiten het subsidieplafond.

Verborgene subsidies

Financiële bijdrages die door de gemeente verleend worden buiten deze regelingen zouden op grond van de subsidietitel ook in aanmerking kunnen komen voor de kwalificatie 'subsidie' maar niet als dusdanig herkend worden. Een voorbeeld hiervan is te vinden in het met het subsidiebeleid samenhangende accommodatiebeleid. In de beleidsregels is onder Cluster Omgevingskwaliteit genoemd dat de overeenkomsten die gesloten worden met beheerders en/of eigenaren van (buiten)sportcomplexen buiten de reikwijdte vallen van de Subsidieverordening Hollands Kroon 2013. Mogelijk is er in deze overeenkomst wel degelijk sprake van een subsidierelatie. Hierbij speelt mee dat het verschil tussen subsidie en inkoop vaak een grijsgebied is.

Daarnaast beschikken kernbeheerders ook over een eigen budget om financiële bijdrages mogelijk te maken binnen de (dorps)kernen. Deze bijdrages zouden op grond van de formele subsidietitel eveneens als subsidie aangemerkt kunnen worden.

Uitvoeringsovereenkomsten

In de beleidsregels wordt in de paragraaf Cluster Zorg vermeld dat er een overeenkomst is gesloten tussen gemeente Hollands Kroon en Inluzio B.V. met betrekking tot de uitvoering van de Jeugdwet 2015, de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en daaruit voortvloeiende werkzaamheden. In de beleidsregels staat vermeld dat aanvragen voor subsidies op dit gebied doorverwezen worden naar Inluzio.

Subsidies verstrekken via uitvoeringsovereenkomsten

Inluzio is contractpartner geworden van gemeente Hollands Kroon. In het verleden was er een subsidierelatie. De gemeente en Inluzio hebben hetzelfde doel. Contractpartnerschap brengt gelijkwaardigheid met zich mee en er kan door de gemeente scherp gestuurd worden op de verwachte prestaties.

Inluzio verstrekt de subsidies op het gebied van o.a. jongerenwerk en mantelzorg. In theorie kan een aanvraag die afgewezen wordt bij Inluzio ook opnieuw ingediend worden bij de gemeente Hollands Kroon.

De gemeente Hollands Kroon heeft op dit moment geen zicht op hoeveel en welke subsidies door Inluzio worden verstrekt. De subsidieregeling zoals genoemd in de begroting van 2019 – 2022 is dus buiten het zichtsveld gekomen van de gemeente Hollands Kroon.

Incidentele subsidies

De gemeente Hollands Kroon heeft de ambitie uitgesproken om geen incidentele subsidies meer te verstrekken. In plaats daarvan wordt er één groot bedrag overgemaakt naar de Hollands Kroonse Uitdaging. Subsidierelaties geven in de interviews aan dat de mogelijkheid om incidentele subsidies aan te vragen in hun beleving er nog steeds is. Als er extra geld nodig is voor projecten is dat altijd mogelijk. De gemeente beschikt op grond van de verordening wel over de mogelijkheid voor 'investeringsubsidies'. Deze worden beperkt verstrekt maar kennen eveneens een incidenteel karakter. Buiten het sociaal domein om wordt er wel gewerkt met incidentele subsidies als daar noodzaak voor is.

Hollands Kroonse Uitdaging

Meerdere subsidierelaties die ook een activiteiten of budgetsubsidie krijgen van de gemeente Hollands Kroon hebben eveneens ervaring met het doen van een aanvraag bij de Hollands Kroonse Uitdaging. Hierbij valt op dat er ook subsidierelaties een aanvraag indienen die zelf zitting nemen in de adviesraad die de aanvragen beoordeelt. Er zijn geen formele regels hoe met deze aanvragen om te gaan, er is wel een afspraak gemaakt dat deelnemers van de adviesraad niet stemmen over hun eigen aanvragen. Deze subsidierelaties geven aan dat zij aangespoord worden om binnen hun netwerk mensen aanvragen in te laten dienen.

Een subsidierelatie noemt nadrukkelijk dat er nog steeds mogelijkheden zijn om incidentele subsidies te verkrijgen buiten de HKU en bestaande beleidsregels om. Een andere subsidierelatie noemt dat zij ook eenmalig hun aanvraag verhoogd hebben voor een incidentele aanschaf. Weer een andere subsidierelatie noemt dat zij een incidentele subsidie hebben verkregen voor de bouw van een bezoekerscentrum.

Medewerkers van de gemeente geven aan dat initiatiefnemers altijd contact op kunnen nemen om hun plannen te bespreken met een medewerker. Als de plannen passen binnen huidige doelen en budget kan deze worden toegekend.



Casestudie: Hollands Kroonse Uitdaging

Op grond van de subsidieverordening kunnen aanvragers op grond van artikel 10 een aanvraag indienen bij het college van Burgemeester en Wethouders voor een incidentele subsidie. Zoals besproken in hoofdstuk 3.8 verstrekt per 1 januari 2017 de gemeente Hollands Kroon op grond van de beleidsregels 2017 geen incidentele subsidies meer maar alleen nog een bedrag aan de Hollands Kroonse Uitdaging die vervolgens de aanvragen voor incidentele financiële ondersteuning overgenomen heeft.

De gemeente Hollands Kroon vormt onderdeel van de Adviesraad van de Hollands Kroonse Uitdaging, maar heeft in beginsel geen direct zicht op de aanvragen die binnenkomen bij de Uitdaging. Conform de werkwijze van de Hollands Kroonse Uitdaging worden de binnengekomen aanvragen beoordeeld door een medewerker van de HKU en daarna doorgestuurd naar de Adviesraad.

Uit de gesprekken met de leden van de Adviesraad komt naar voren dat het kan dat een aanvrager doorgestuurd wordt naar een andere subsidiemogelijkheid. Sommige activiteiten kunnen betaald worden uit een budget dat bij een andere organisatie is belegd, zoals activiteiten die vallen onder het sportakkoord.

In het jaarverslag van de stichting staat een overzicht genoemd van de *uitbetalingen* van de incidentele subsidies van 2020. Het gaat om een totaal bedrag van €82.233,- verdeeld over 31 uitkeringen. De grootste verlening bestaat uit € 16.960,- en de kleinste uit €100,-. Er is sprake van onderbenutting maar in het verslag wordt niet toegelicht wat daar de oorzaak van is. Raadsleden en bestuurders geven aan dat zij weinig zicht hebben op wat en waarom de Hollands Kroonse Uitdaging aan bijdrages verstrekt. Er vindt geen inhoudelijke verantwoording plaats van de verleende subsidies aan de raad op het jaarverslag na.

Overzicht

De specificatie van het subsidieplafond geeft in vergaande mate weer welke bedragen jaarlijks uitgekeerd worden aan subsidies door de gemeente Hollands Kroon. De werkwijze door subsidieverstrekking op afstand te plaatsen via een overeenkomst met Includio en de Hollands Kroonse Uitdaging betekent dat in de praktijk ook veel subsidies buiten het directe zichtveld van de gemeente Hollands Kroon worden verstrekt. Daarnaast is het mogelijk dat er in Hollands Kroon ook 'verborgen' subsidies worden verstrekt. Financiële bijdrages die niet als subsidie herkend worden maar dit formeel wel zijn.

Tot slot is het op grond van de beleidsregels de bedoeling dat alle incidentele subsidies verstrekt worden via de HKU, maar blijkt in de praktijk dat er ook nog incidentele subsidies door de gemeente zelf verstrekt kunnen worden. Het gevolg is dat de gemeente Hollands Kroon intern niet volledig zicht heeft op welke subsidies aan wie om welke reden verstrekt worden.

5.4 Keuze voor het instrument subsidie

Randvoorwaarde:	Toelichting:
De achterliggende beleidstheorieën zijn helder geformuleerd.	De reden waarom er subsidie verstrekt wordt is duidelijk herleidbaar uit een achterliggende beleidstheorie en gaat gepaard met doelen en indicatoren.

Zoals besproken in hoofdstuk 3 verstrekt gemeente Hollands Kroon de subsidies op grond van een gedetailleerd beleidskader en een bestuurlijke visie op de noodzaak van subsidies. Het subsidiebeleid is sinds 2014 niet meer herijkt.

De doelen en indicatoren staan vermeld in verschillende beleidsdocumenten. Gemeente Hollands Kroon heeft een coalitieakkoord vastgesteld waarin voor de periode 2018 – 2022 de belangrijkste ambities zijn genoemd. In het collegeprogramma 2019 – 2022 zijn alle onderwerpen uit het akkoord genoemd en op prioriteit gerangschikt. Het college geeft in het programma aan te willen samenwerken met de raad bij het in de praktijk brengen van de ambities. Basis voor deze samenwerking is onder andere de begroting met gewenste maatschappelijke effecten en doelstellingen, die door het college wordt voorbereid maar die worden vastgesteld door de gemeenteraad.

De systematiek van de begroting

In de meerjarenbegroting 2019 – 2022 is de uitwerking hiervan te vinden. Onder het programma vitaliteit staat de volgende doelstelling:

Programma Vitaliteit Algemeen maatschappelijk effect: Vergroten van de sociale cohesie en binding met de leefomgeving.

Bovenstaand maatschappelijk effect wordt onder meer bereikt door:

Ouderen en mensen met een beperking wonen langer thuis, indien nodig met ondersteuning of hulp.	→ In 2021 woont net als in 2016 94,3% van de inwoners van 75 jaar en ouder zelfstandig. Landelijk was dit in 2016 92,2%. (bron: Gemeentelijke monitor Sociaal Domein) → In 2021 wordt er door 20% van de inwoners van Hollands Kroon intensief zorg verleend aan hulpbehoevende vrienden of familie en door 40% incidenteel. In 2017 is dit 13% intensief en 32% incidenteel. (bron: Burgerpeiling 2018)	We breiden de doet & ontmoet groepen uit. We werken mee aan het realiseren van woonvormen waarbij dementerenden en partners samen kunnen blijven wonen en onderzoeken welke tussenvormen tussen zelfstandig wonen met begeleiding en beschermd worden nodig zijn. We organiseren een gesprek over de versterking van de samenwerking met het mantelzorgcentrum. Ook verbinden we ketenpartners op het raakvlak tussen Wmo en het verbeteren van de leefbaarheid in de dorpen. We maken kenbaar dat we een subsidieregeling hebben die zich richt op domotica en andere activiteiten die zelfstandig wonen bevorderen.
---	--	--

In bovenstaande voorbeeld heeft de gemeente duidelijk voor ogen welk maatschappelijk effect zij wil bereiken ondanks dat dit effect ('meer sociale cohesie') algemeen is geformuleerd. Het is eveneens aannemelijk dat er een relatie bestaat tussen de doelstelling, de indicator en het gekozen instrument. De beleidstheorie waar uit blijkt hoe deze aspecten zich precies tot elkaar verhouden ontbreekt.

Het is hierdoor niet mogelijk om op voorhand uitspraken te doen in welke mate de keuze voor de subsidieregeling gaat bijdragen aan de geformuleerde doelstellingen en in welke mate deze de gekozen beleidsindicator (positief) beïnvloed. Het wordt daardoor moeilijk om achteraf te beoordelen of de subsidiemaatregel effectief was en zo ja, in hoeverre. In onderstaande tabel is de systematiek schematisch weergegeven:

Doelstelling	beleidsindicator	Instrument
Ouderen en mensen met een beperking wonen langer thuis, indien nodig met ondersteuning of hulp	In 2021 wordt door 20% van de inwoners van Hollands Kroon intensief zorg verleend aan hulpbehoevende vrienden of familie en door 40% incidenteel.	Subsidieregeling die zich richt op domotica en andere activiteiten die zelfstandig wonen bevorderen.

De subsidieregeling zelf is zoals besproken in paragraaf 4.3 ondergebracht bij Incluzio. Dat betekent dat in de beleidsregels er momenteel geen nadere criteria meer te vinden zijn.

Beleidsindicatoren in de begroting en beschikking

Medewerkers noemen dat idealiter de gekozen beleidsindicatoren één-op-één te vertalen zijn in de prestatie indicatoren van een specifieke subsidiebeschikking maar dat in de praktijk die relatie bij veel subsidies niet zo sterk is. De koppeling tussen de kadernota en de subsidieverordening wordt niet altijd gezien. Een medewerker geeft aan dat bij het opstellen van de kadernota de gemeente zich mogelijk te veel beperkt heeft tot de subsidies in het maatschappelijk veld. Op andere beleidsterreinen zoals recreatie en toerisme worden eveneens subsidies verstrekt.

Subsidierelaties geven nadrukkelijk aan dat zij zien dat de beleidsdoelstellingen van de gemeente de grondslag vormen voor de verleende subsidie, maar dat de gevraagde prestaties niet altijd verband houden met die doelen. Meerdere (vrijwilligers)organisaties die een activiteitsubsidie aanvragen geven aan niet (goed) bekend te zijn met de beleidsregels. Het is hun eveneens niet duidelijk hoe de hoogte van hun toegekende subsidie is bepaald. Een subsidierelatie gaf aan de aanvraag eerder iets verhoogd te hebben, om te zien of deze dan ook nog zou worden toegekend.

Organisaties die een budgetsubsidie geven aan veelvuldig contact te hebben met medewerkers en de wethouder over de invulling van de relatie. Het contact wordt door alle gesproken relaties als goed en prettig ervaren. De verplichtingen die opgenomen staan in de beschikking of de uitvoeringsovereenkomst worden als redelijk beschouwd, maar de relatie met de gemeentelijke doelen is voor subsidierelaties niet altijd direct zichtbaar.

Casestudie: Kopgroep Bibliotheken

De Kopgroep Bibliotheken zijn de grootste subsidierelatie van de gemeente Hollands Kroon. De bibliotheken kregen in 2020 een budgetsubsidie van €658.42- op de grond van het subsidieplafond 2020. In de beleidsregels 2017 staat dat KopGroep Bibliotheken jaarlijks een bijdrage ontvangt voor het invullen van de beleidsdoelstelling en het beleidskader voor bibliotheekwerk genoemd in de Kadernota Subsidiebeleid.

Die doelstelling en beleidskader staat hieronder weergegeven:

Activiteit 1. Bibliotheekwerk

Beleidsdoelstelling:	Ontwikkeling, educatie, ontmoeting, lezen en literatuur gericht op de doelgroepen jongeren en ouderen.
Beleidskader:	- Bereikbaarheid bibliotheekwerk voor 22 kernen. - Aansluiting rondom bibliotheek en boek bij huidige en toekomstige digitale ontwikkelingen.
Verandering ten opzichte van huidig beleid	Een andere verschijningsvorm van het bibliotheekwerk.
Subsidiesoort:	Budgetsubsidie

Bovenstaand kader mist een uitgebreide beleidsmatige onderbouwing op grond waarvan het budget bepaald wordt. De Kopgroep Bibliotheken geven aan in 2014 geconfronteerd te zijn met een bezuiniging van 60 procent op het budget vanwege de toenmalige bezuinigingsopgave in Hollands Kroon. De gemeente heeft toen in overleg met Kopgroep Bibliotheken gekeken wat de mogelijkheden voor bezuiniging waren. Dit heeft geleid tot onder meer de keuze voor een Jeugdbus Bibliotheken en het sluiten van drie bibliotheekvestigingen. De sluiting van de vestiging is opgevangen door de inzet van plug-in bibliotheken.

Bij de subsidieaanvraag voor de budgetsubsidie tijdens de periode van dit onderzoek heeft de bibliotheek het beleidsplan 2017 – 2020 ingediend. In de (programma)begroting van 2020 wordt genoemd dat Kopgroep Bibliotheken met een nieuw beleidsplan komt. Op 30 september 2020 heeft de Kopgroep Bibliotheken een brief naar het college gestuurd met een nieuwe meerjarenbegroting (2021 – 2025) en het verzoek voor een hoger subsidiebedrag.

De noodzaak voor de verhoging wordt door de Kopgroep Bibliotheken onderbouwd met de behaalde prestaties in het beleidsplan 2017 – 2020. Daar wordt het volgende over gezegd:

Op basis van de werkelijk behaalde prestaties zien we een trend. Namelijk dat de doelen die niet zijn gehaald vooral worden veroorzaakt door een tekort aan financiële middelen. Dit heeft tot gevolg dat we in de gemeente Hollands Kroon in een neerwaartse spiraal zijn terechtgekomen. De vijf kernfuncties die de wet aan het bibliotheekwerk stelt bleken de afgelopen beleidsperiode niet uitvoerbaar.

Het college heeft hiervoor in 2020 een voorstel gedaan naar de raad om af te wijken van het in de begroting genoemde bedrag voor de bibliotheken. Via een aangenomen motie is dit bedrag vervolgens door de gemeenteraad verhoogd naar structureel ongeveer 150.000 per jaar erbij voor de Kopgroep Bibliotheken. In 2020 is de subsidie verhoogd van 532.480 naar 658.142 euro; Voor 2021 is 682.480 toegekend en in 2022 is dit 696.129 euro. Ook is in 2020 eenmalig 87.000 euro subsidie toegekend voor uitbreiding van de boekencollectie en inrichting locatie MFA de Ontmoeting en afschrijving van de Jeugdbus.

In de meerjarenbegroting van 2021 – 2025 van Hollands Kroon is een beleidsindicator opgenomen voor het Bibliotheekwerk. Gestreefd werd voor het jaar 2021 dat 18 procent van de

inwoners van gemeente Hollands Kroon lid is van de bibliotheek. Het huidige cijfer in 2020 was 15%. In 2021 is dit percentage gedaald van 15% naar 8,5%. De aangedragen reden is dat bij het overzetten naar een nieuw regionaal bibliotheek registratie systeem in de zomer van 2021 alle slapende leden automatisch zijn verwijderd. Daaronder waren ook veel jeugdleden, die bij de opening van de bibliotheken op de scholen zelf allemaal school-lid zijn geworden. Deze jeugdigengroepen maken dus vaak ook gebruik van de bibliotheek via het onderwijs. De jeugd en behoeften op de scholen is speerpunt en 2e indicator in 2022.

Relatie tussen budget, beleidsdoelen en beleidsindicatoren

De gemeente werkt in verschillende beleidsdocumenten met doelen die zij wil bereiken en waarvoor subsidie als instrument ingezet kan worden. De relatie tussen de gemeentelijke doelen en de verleningen is in de onderzochte subsidierelaties niet vastgelegd in een aparte beleidstheorie. In het geval van de subsidie voor de bibliotheek is er sprake van een typische *inputsubsidie*. Hollands Kroon vindt het belangrijk dat er een bibliothecaire voorziening is, hoe deze concreet bijdraagt aan de gemeentelijke doelen is niet op te maken uit gemeentelijke beleidsstukken. Hierdoor is ook niet te herleiden of het gekozen bedrag (dat door de tijd heen verlaagd en weer verhoogd is) effectief is ingezet. De verhoging lijkt te zijn in gegeven doordat de bibliotheek zelf heeft aangegeven de wettelijke kernfuncties niet meer te kunnen vervullen. De gebruikte beleidsindicator in de begroting bleek herziening nodig te hebben.

De beleidsnota beperkt zich in grote mate tot de subsidies binnen het maatschappelijk domein. De beleidsmatige grondslag voor specifieke verleningen is veelal summier.

Context van het beleidskader

Medewerkers geven aan dat het beleidskader tot stand is gekomen na de fusie en in de context van de bezuinigingsopgave die toen speelde. Het gemeentebestuur wilde toen flink bezuinigen en subsidies zijn toen kritisch bekeken. Veel subsidierelaties in Hollands Kroon zijn historisch zo gegroeid. Vrijwilligersorganisaties vragen elk jaar voor hetzelfde bedrag en dezelfde activiteiten subsidie aan. Het is goed mogelijk om nu weer naar het kader te kijken en te zien of alle activiteiten nog wel bij deze tijd horen. Mogelijk blijft niet alles behouden of zijn er inmiddels partijen opgestaan die veel beter passen bij waar de maatschappij nu om vraagt. Zoals in hoofdstuk 3 benoemd was een aanleiding voor een eerdere actualisatie van het subsidiekader nog niet aan de orde omdat aangrenzend beleid (zoals het accommodatiebeleid) eerst is herzien en er op een andere manier afspraken gemaakt zijn met organisaties.

Een bestuurder constateert dat criteria die genoemd zijn in de beleidsregels van 2017 op sommige punten gedateerd zijn. Subsidierelaties merken op dat de veranderende maatschappelijke uitdagingen ook een verandering meebrengt in financieringsbehoeften en wat er gefinancierd wordt.

De gemeente Hollands Kroon zet het beleidsinstrument subsidie doelbewust in op grond van een uitgebreid beleidskader en bijhorende beleidsregels waarin een visie en criteria opgenomen zijn wanneer welke organisatie in aanmerking komt voor een financiële bijdrage. De keuze voor de inzet van het instrument is bewust en weloverwogen gemaakt.

De beleidstheorieën achter individuele subsidieverleningen ontbreken doorgaans. De gemeente Hollands Kroon maakt op grond van de beleidsregels veelvuldig gebruik van input en outputsubsidies en relatief weinig van outcomesubsidies. Dit is in 2017 door gemeentemedewerkers eveneens onderkend en er is toen nagedacht over de ontwikkeling van

een meer outcome-georiënteerd subsidiebeleid. De huidige manier van werken is duidelijk zichtbaar in de casestudy Kopgroep Bibliotheken. De grootste subsidieontvanger met een relatief summiere beleidstheorie. Hierdoor is het moeilijk na te gaan in welke mate de wijzigingen in de subsidieomvang gevolgen hebben gehad voor de geformuleerde gemeentelijke doelstellingen.

Prestatie indicatoren genoemd in de gemeentelijk begroting zijn sterk output georiënteerd. Hierdoor is het niet gemakkelijk om te beoordelen of de verstrekte subsidies daadwerkelijk bijdragen aan de doelen die de gemeente stelt.

Incidentiele subsidies worden verstrekt door de Hollands Kroonse Uitdaging. Dit met als doel de leefbaarheid binnen Hollands Kroon te bevorderen. Deze werkt met door de gemeenteraad vastgestelde criteria waarbinnen subsidies verstrekt kunnen worden. Een uitgebreide, onderliggende beleidstheorie hoe deze bijdragen aan de leefbaarheid van de gemeente ontbreekt.

5.5 Evaluatie subsidies

Randvoorwaarde:	Toelichting:
De inzet van het instrument wordt regelmatig geëvalueerd.	Na verstrekking van subsidies gaat de gemeente niet alleen na of de verstrekking rechtmatig was maar ook of deze daadwerkelijk bijgedragen heeft aan de doelstellingen.

Subsidies die op een wettelijk voorschrift berusten, moeten op grond van de Awb minimaal eens in de vijf jaar geëvalueerd worden op de doeltreffendheid en effecten van de subsidie (Art. 4:24). In Hollands Kroon worden subsidieverstrekingen niet periodiek geëvalueerd volgens een vast evaluatiekader of schema. De meerderheid van de budget- en activiteitsubsidies die aangevraagd worden door aanvragers jaarlijks opnieuw aangevraagd. De voor dit onderzoek gesproken subsidierelaties geven aan dat zij niet benaderd zijn voor deelname aan een (beleids)evaluatie. Wel vinden er bij de grotere subsidieverleningen regelmatig ambtelijke en bestuurlijke overleggen plaats met de subsidierelaties over de voortgang en de prestaties.

Het subsidiebeleid is kritisch tegen het licht gehouden in 2017 voor de totstandkoming van het Raamwerk: Subsidies in Hollands Kroon 2017-2019. Deze rapportage had in eerste plaats betrekking op voorstellen voor in de toekomst en is dus niet echt een evaluatie.

Er vinden periodiek overleggen plaats met de instellingen die budgetsubsidies ontvangen. Wanneer er aanleiding voor is (zoals een bezuiniging) wordt er ook opnieuw kritisch gekeken naar de verstrekking. De verantwoording van de verstrekkingen hebben in beginsel betrekking op de rechtmatigheid van de verlening en niet op de doelmatigheid of doeltreffendheid.

Geen evaluaties

Medewerkers geven aan dat er geen vaste momenten zijn wanneer verstrekkingen en het bijbehorende beleid worden geëvalueerd. Een overkoepelend kader hiervoor ontbreekt eveneens. Een medewerker betrokken bij subsidieverstrekingen noemt nadrukkelijk dat er te weinig wordt geëvalueerd en onvoldoende diepgaand. Dat komt onder andere omdat de noodzaak om te evalueren tussen alle andere drukke werkzaamheden op dit moment ontbreekt. Diverse medewerkers geven wel aan dat hier binnen de organisatie over wordt nagedacht. Er staat een evaluatie gepland voor de bibliotheken en de Hollands Kroonse Uitdaging.

Subsidierelaties geven aan de afgelopen jaren niet te zijn benaderd voor evaluatieonderzoeken. Subsidierelaties met een budgetsubsidie bespreken regelmatig de voortgang en eventuele aanpassingen met medewerkers en de wethouder.

Verschillende medewerkers geven aan dat het voor de hand zou liggen om beleid en de bijhorende subsidies op een vast moment in het jaar of in de bestuursperiode te evalueren. Het is dan voor de raad zichtbaar wat het beleid opgeleverd heeft, of de beleidsindicatoren voldoen en of er bijgestuurd moet worden.

Voor dit onderzoek zijn er geen evaluaties van subsidieverstrekkingsgevonden binnen de onderzochte tijdsperiode. Er kan om die reden niet bekeken worden wat er met de lessen uit evaluaties is gedaan en of de verstrekkingen de beoogde doelen hebben behaald. De gemeente Hollands Kroon kent geen cultuur waarin de subsidieverstrekkings frequent en diepgaand geëvalueerd worden.

5.6 Beoordeling aan de hand van het normenkader

In onderstaande tabel zijn de normen opgenomen die in dit onderzoek gehanteerd worden voor de uitvoeringspraktijk. In de beoordeling van de normen gaan wij uit van een driepuntschaal: voldoet aan de norm (+), voldoet deels aan de norm (+/-) en voldoet nog niet of in beperkte mate aan de norm (-). De beoordeling wordt in onderstaande tabel toegelicht.

Norm	Beoordeling	Toelichting
Het is duidelijk waarvoor en aan wie de gemeente subsidies verstrekt.	+	De systematiek van beleidsregels en het jaarlijkse subsidieplafond maken duidelijk welke organisatie welk bedrag krijgt op grond van welke criteria. Binnen dit kader zijn de verstrekte subsidies inzichtelijk.
Het is inzichtelijk welke subsidies er per jaar verleend worden buiten de regelingen om.	-	De gemeente verstrekt incidenteel subsidies buiten de subsidieregeling om. Het is niet bekend precies aan wie en hoeveel.
De keuze voor het instrument subsidie(regeling) is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf.	(- / +)	In de beleidsregels en het beleidskader is een duidelijke afweging genoemd waarom er gewerkt wordt met subsidies. De subsidies zelf worden veelal verstrekt op grond van historisch gegroeide relaties.
De gemeente stelt vast dat – indien mogelijk – de te leveren prestaties in de subsidievoorwaarden SMART zijn geformuleerd.	(- / +)	De prestaties in uitvoeringsovereenkomsten en beschikkingen zijn doorgaans SMART geformuleerd. Een richtlijn hiervoor ontbreekt.
De gemeente heeft zicht op de verantwoording van geleverde prestaties door subsidieontvangers.	(- / +)	Subsidieontvangers leveren indien gewenst tijdig hun verantwoording in. De gemeente beschikt niet over een werkwijze om deze verantwoording systematisch en tijdig te verwerken en centraal inzichtelijk te maken.
De gemeente heeft in beeld welke regelingen er langer dan vijf jaar lopen en geëvalueerd moeten worden.	(-)	De gemeente is zich er van bewust dat veel subsidierelaties langlopend zijn (soms al meer dan twintig jaar) maar houdt niet bij welke wanneer geëvalueerd moeten worden.
Evaluaties van regelingen zijn uitgevoerd conform de wettelijke normen en eventuele extra afspraken.	(-)	De gemeente Hollands Kroon evalueert in de praktijk niet.
Evaluaties van regelingen hebben voldoende informatiewaarde.	(-)	De gemeente Hollands Kroon evalueert in de praktijk niet.
De gemeente benut de uitkomsten van de uitgevoerde evaluaties en de lessen daaruit adequaat.	(-)	De gemeente Hollands Kroon evalueert in de praktijk niet.

6 Conclusies en slotbeschouwing

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van het onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Hollands Kroon. In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe efficiënt is het proces van subsidieverstrekking en hoe effectief zijn de verschillende verstrekte subsidies bij Hollands Kroon?

Een efficiënt ingericht subsidieproces betekent dat de aanvragen, toekenningen en vaststellingen doelmatig gebeuren. De effectiviteit van een subsidie kan omschreven worden als de mate waarin de prestaties en activiteiten van een gesubsidieerde organisatie bijdragen aan de verwezenlijking van de doeleinden van de subsidieverstrekker.

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in twee onderdelen: de efficiëntie van het proces van subsidieverstrekking en de effectiviteit van de verstrekte subsidies. Voor beide onderdelen zijn deelvragen geformuleerd die in de vorige hoofdstukken zijn beantwoord. Er is daarnaast een normenkader gebruikt om per onderzoeksthema de uitkomsten te kunnen beoordelen.

In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de afzonderlijke deelvragen samengevat beantwoord en worden er deelconclusies per thema getrokken. Vervolgens wordt er een antwoord op de hoofdvraag gegeven en worden er conclusies getrokken. Het hoofdstuk sluit af met een slotbeschouwing en aanbevelingen.

6.2 Conclusies

Algemeen beeld

De gemeente Hollands Kroon is een gemeente die het als het op subsidies aankomt graag net even wat anders doet. Kenmerkend daarvoor is de uitgesproken visie om de samenleving zelf verantwoordelijk te maken voor de leefbaarheid in de gemeente. Dit komt onder meer nadrukkelijk naar voren in de keuze om de incidentele subsidies te verdelen via de stichting Hollands Kroonse Uitdaging.

Op papier heeft de gemeente de boel goed op orde. Er bestaat een algemene subsidieverordening, er ligt een uitgebreid beleidskader met gedetailleerde beleidsregels en formeel wordt er samengewerkt met de raad om tot de uiteindelijke verdeling te komen. Het proces van subsidieverlening en verantwoorden is vastgelegd in werkschema's en er zijn plannen om met een nieuw digitaal systeem te werken.

In de praktijk blijkt dat er wat betreft het effectief en efficiënt verstrekken van subsidies nog wel ruimte voor verbetering is. Het huidige subsidiebeleid wordt niet periodiek geactualiseerd en is sterk gericht op de subsidie binnen team vitaliteit waardoor subsidies binnen andere domeinen buiten schot blijven. Intern verloopt het proces van verlenen wel tijdig maar nog niet volledig gestroomlijnd. Het vaststellen van subsidies door de gemeente gebeurde in de periode van onderzoek met grote termijnoverschrijdingen. Verbeteringen die op papier zijn bedacht, worden niet altijd doorgevoerd in de praktijk.

Doelen van het subsidiebeleid

De subsidies in Hollands Kroon worden verleend op basis van een wettelijke grondslag. Er is een algemene subsidieverordening aanwezig en een bijhorend beleidskader. Zowel de verordening als het kader stammen uit een tijd dat Hollands Kroon net gefuseerd was en voor een grote bezuinigingsopgave stond. Het kader en de verordening is in de tussentijd niet geëvalueerd of geactualiseerd.

De raad wordt niet actief geïnformeerd over de voortgang, opbrengst en kosten van subsidieregelingen. De betrokkenheid van de raad beperkt zicht tot het eenmaal per jaar vaststellen van het subsidieplafond. Dit plafond blijkt in de praktijk flexibel te zijn en aangepast te kunnen worden op grond van de binnengekomen aanvragen. De raad stelt de kaders voor het subsidiebeleid, maar heeft het grootste deel van de besluitvorming neergelegd bij het college. In de (programma)begroting staan de subsidies niet apart vermeld.

De gemeente biedt onvoldoende duidelijkheid aan ontvangers en aanvragers van subsidie over wat zij met subsidies wil bereiken. Er wordt geen duidelijke relatie gelegd tussen het beschikbare budget en de gestelde ambities. De gemeente vraagt aan ontvangers van een budgetsubsidie wel prestaties, maar deze zijn meestal niet gekoppeld aan de prestatieindicatoren in de begroting. De indicatoren rondom bibliotheekwerk zijn een eerder genoemde uitzondering.

Transparantie subsidieverleningen

Het subsidieproces is duidelijk beschreven in de verordening en in de beleidsregels. Deze blijken niet goed bekend te zijn bij het publiek en subsidierelaties. De verplichtingen die horen bij een budgetsubsidie zijn niet opgenomen in de subsidieverordening.

Voor bestaande subsidierelaties is de informatie over subsidie(regelingen) helder en begrijpelijk. Voor nieuwe relaties is de informatie over de subsidieregelingen minder toegankelijk. Incidentele subsidies moeten aangevraagd worden bij de Hollands Kroonse Uitdaging. Het komt in de praktijk voor dat aanvragers daar doorgestuurd worden naar een ander loket, zoals de gemeente of een uitvoeringsorganisatie.

De gemeente Hollands Kroon beschikt niet over een actueel en volledig openbaar subsidieregister. Wel biedt het subsidieplafond enig inzicht in de verleende subsidies, maar dit is verre van compleet. Zo is niet inzichtelijk welke subsidies verleend worden buiten de regelingen om. Dat geldt met name voor de incidentele subsidies die worden verstrekt via andere partijen zoals de Hollands Kroonse Uitdaging en Incluzio, met wie de gemeente een contract- of subsidierelatie onderhoudt.

Gesubsidieerde instellingen leveren een inzichtelijke verantwoording over de bestede middelen aan de gemeente. Deze inhoudelijke en financiële verslagen worden doorgaans op tijd ingediend. De Hollands Kroonse Uitdaging publiceert jaarlijks een jaarverslag op hun website dat ook naar de gemeente wordt verzonden.

Interne werkprocessen en efficiëntie

Interne procedures en werkprocessen ten aanzien van subsidieregelingen zijn slechts gedeeltelijk vastgelegd en worden in de praktijk niet volledig nageleefd. Termijnen met

betrekking tot vaststelling zijn in de periode 2018 en 2019 veelvuldig overschreden. Aanvragen en verleningen geschieden grotendeels binnen de gestelde termijnen.

De gemeente heeft slechts beperkt zicht op de hoeveelheid ingezette middelen en tijd in relatie tot de uitvoering van de subsidieregelingen. Er is een subsidiecoördinator binnen de organisatie die toezicht houdt op het proces. De inhoudelijke behandeling van subsidieaanvragen en vaststellingen is verdeeld over verschillende medewerkers. Deze houden niet bij hoeveel tijd ze hier aan kwijt zijn. Met de Hollands Kroonse Uitdaging zijn urenafspraken gemaakt hoeveel tijd aan de subsidieverlening besteed kan worden. Voor dit deel van het subsidiebeleid is het dus mogelijk om de ingezette middelen af te wegen gerealiseerde output (efficiëntie).

De gemeente spant zich in om het proces zo efficiënt mogelijk te krijgen (onder andere door middel van digitalisering) maar de uitvoering blijft achter. Zo zijn er plannen om over te stappen naar een ander zaakstelsel maar is er de afgelopen jaren gewerkt met Excelbestanden en verschillende mailboxen voor de dossiers en overzichten. Het aanvraagformulier voor subsidies is online gegaan en ook weer tijdelijk offline gekomen.

Externe afhandeling

Gemeente Hollands Kroon kiest voor de constructie om een deel van de subsidies, zoals de incidentele subsidies, onder te brengen bij derden zoals Hollands Kroonse Uitdaging en Inclusio. Dit zijn geen zelfstandige bestuursorganen. Dit betekent dat deze organisaties geen beschikkingen kunnen uitvaardigen met daarin subsidieverplichtingen. Ook staat er geen formele rechtsbescherming open tegen een afwijzing van de aanvraag, wat wel het geval zou zijn als de gemeente deze taak zelf uitvoerde. Tussen de gemeente en de Hollands Kroonse Uitdaging bestaat een subsidierelatie. Met inclusio heeft de gemeente een contractrelatie.

Effectiviteit

Het is duidelijk waarvoor en aan wie de gemeente beleidsmatig subsidies wil verstrekken. Gemeente Hollands Kroon beschikt over een gedetailleerd beleidskader met daarin een uitgewerkte visie op het subsidiebeleid. Dit geldt met name voor het maatschappelijk domein waarvoor subsidie een belangrijk beleidsinstrument is. Buiten dit domein is hiervan in veel mindere mate sprake. Veel van de subsidierelaties zijn historisch zo gegroeid maar in het beleidskader van 2013 en de beleidsregels is een duidelijke afweging gemaakt waarom er gewerkt wordt met subsidies en welke (vrijwilligers)organisaties in aanmerking komen.

De gemeente stelt dat – indien mogelijk – de te leveren prestaties in de subsidievoorwaarden SMART zijn geformuleerd. Een duidelijke richtlijn hiervoor ontbreekt waardoor er verschillen kunnen optreden per subsidierelatie. Subsidieontvangers leveren indien gewenst tijdig hun verantwoording in. De gemeente beschikt niet over een werkwijze om deze verantwoording systematisch en tijdig te verwerken en centraal inzichtelijk te maken. Dit maakt dat het niet goed mogelijk is om de mate van doelbereik van het subsidiebeleid vast te stellen.

De gemeente heeft slechts gedeeltelijk in beeld welke regelingen er langer dan vijf jaar lopen en geëvalueerd moeten worden op grond van de Awb (Art 4.24). De gemeente is zich er van bewust dat veel subsidierelaties langlopend zijn, maar houdt niet bij welke wanneer geëvalueerd moeten worden. In de praktijk evalueert de gemeente Hollands Kroon niet en trekt mede om die reden ook geen lessen uit de evaluaties.



6.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies en de slotbeschouwing worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Algemeen:

- 1 Richt een openbaar subsidieregister in waarin een overzicht wordt gegeven van alle verleende subsidies binnen alle domeinen.
- 2 Neem het subsidieplafond op in de gemeentelijke begroting en maak er een echt plafond van. Motiveer nadrukkelijk waarom het gestelde bedrag gewenst is voor de doelen die de gemeente met het verstrekken van subsidies wil bereiken.
- 3 Actualiseer de algemene subsidieverordening en de kadernota. Bekijk of de in de beleidsregels opgenomen tarieven en criteria nog passend zijn.
- 4 Stel éénmaal per jaar of per bestuursperiode een verantwoordingsmoment in om samen met de raad de opbrengsten en kosten van de verstrekte subsidies te evalueren.

Efficiëntie:

- 5 Geef vervolg aan het ingezette proces om de efficiëntie te verhogen. Waarborg dat de plannen die op papier worden uitgedacht, zoals Raamwerk: Subsidies in Hollands Kroon 2017-2019, ook echt in worden gevoerd.
- 6 Overweeg de inzet van meerjarige subsidies om de uitvoeringslasten voor de gemeente te verlagen en de zekerheid voor subsidierelaties te verhogen.

Effectiviteit:

- 7 Investeer in de randvoorwaarden om inzicht te verkrijgen in de effectiviteit van subsidies. Geef subsidies hierbij waar mogelijk de vorm van outcomesubsidies.
- 8 Stel een evaluatiekader vast met daarin afspraken wanneer (langlopende) subsidierelaties dienen te worden geëvalueerd.

6.4 Slotbeschouwing

De keuze om incidentele subsidies te verstrekken via Hollands Kroonse Uitdaging is gedurfd en leidt volgens alle betrokkenen in de praktijk tot enkele knelpunten. Leden van de adviesraad die oordelen over de ingekomen subsidieaanvragen dienen zelf ook aanvragen in, in dergelijke situaties beslissen zij dan overigens niet mee over de aanvraag. Verstrekte financiële bijdrages kennen geen formele verantwoordingsverplichtingen. Subsidies worden voor een belangrijk deel verstrekt binnen het netwerk van de betrokkenen van de HKU. Raadsleden geven aan geen zicht te hebben op wat er precies gebeurt met de verstrekte bedragen. Het jaarverslag waarin deze informatie staat opgenomen ontvangen zij laat, lijkt niet volledig en motivatie voor de bijdrages ontbreekt. Het zijn slechts enkele van vele aangedragen knelpunten binnen de huidige constructie waarin het verlenen van incidentele subsidies is 'uitbesteed'. Deze knelpunten zijn bekend bij alle betrokkenen en bieden aanleiding voor een grondige evaluatie.

De raad wordt betrokken bij het subsidiebeleid via het vaststellen van het jaarlijkse subsidieplafond. In de praktijk blijkt de raad over onvoldoende informatie te beschikken om tot een inhoudelijk oordeel te kunnen komen of de voorgenomen subsidieverstrekingen bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Mogelijkheden om het achterliggende beleid bij te sturen op grond van de behaalde resultaten ontbreken daardoor.

A Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

A.1 Interviews (intern)

Naam	Functie
Angela Feenstra	Adviseur Sociaal Domein
Marco Ton	Adviseur Team Omgevingsontwikkeling
Michel Zijp	Financieel adviseur
Nic Zeegers	Adviseur accommodaties en sport, backup subsidiebeleid
Han Wonder	Adviseur WSP-regio, MT Hollands Kroon
Mary van Gent	Wethouder Sociaal Domein
Theo Meskers	Wethouder Economische Zaken

A.2 Interviews (extern)

Naam	Organisatie
Dhr. J. Kers	LSBO Hollands Kroon
Dhr. N. Vlaming	Stichting Voedselbank Kop van Noord
Mevr. van Haastrecht	Muziekvereniging Wieringenmeer
Dhr. J. van Buuren	EHBO, afdeling Winkel-Nieuwe Niedorp
Mevr. Ruder	Kopgroep bibliotheken
Dhr. A.L. Maas	Vereniging "De Wieringer Molens"
Mevr. M. Smit	Stichting Sportservice Noord Holland
Dhr. T. de Wit	Wonen Plus Welzijn

A.3 Geraadpleegde documenten

Openbare documenten
Gemeente Hollands Kroon (2013), Subsidieverordening Hollands Kroon
Gemeente Hollands Kroon (2014), Kadernota Subsidies Hollands Kroon
Gemeente Hollands Kroon (2017), Raamwerk: Subsidies in Hollands Kroon 2017-2019
Gemeente Hollands Kroon (2017), Beleidsregels Subsidies Hollands Kroon 2017
Gemeente Hollands Kroon (2018) Collegeprogramma Hollands Kroon 2019 – 2022
Gemeente Hollands Kroon (2020) Programmabegroting 2021
Hollands Kroonse Uitdaging (2020), Jaarverslag 2019 definitief
Hollands Kroonse Uitdaging (2021), Jaarverslag 2020 definitief
Interne stukken
Administratief proces subsidies 2018
Beschikkingen subsidie 2018 samengevoegd
Checklist aanvraag 2018



Checklist vaststelling 2018
Overzicht met analyse 2018
Overzicht toegekende subsidies 2018
Subsidieaanvragen 2018 met IBK aansluiting 2018
Subsidieplafond 2018 voor Anja en Han
Vaststelling subsidie 2018 checklist
Administratief proces subsidies 2019
IC 1 subsidie 2019
Subsidieaanvragen 2019 met IBK aansluiting 2019
Vaststelling subsidie 2019 checklist
Vragenlijst interimcontrole 2019
Specificatie subsidieplafond 2020
Raadsvoorstel Subsidieplafond 2020
Brief, beschikkingen 2020 concept voor samenvoegen
Collegebesluit Subsidieplafond 2020
Subsidieaanvragen 2020 Uitbetaallijst Financiën
Verantwoording 2020

A.4 Normenkader

Aspect	Norm
Doelen subsidiebeleid	De gemeente stelt in haar beleid duidelijke kaders voor subsidies. * Subsidies worden verleend op basis van een wettelijke grondslag. * Er wordt gebruik gemaakt van passende (algemene) subsidieverordeningen die regelmatig worden geëvalueerd en geactualiseerd. * De raad wordt actief geïnformeerd over de voortgang, opbrengst en kosten van subsidieregelingen. * De raad stelt kaders voor het subsidiebeleid. * De voor subsidies beschikbare middelen passen bij de ambities. * De gemeente maakt (vooraf) duidelijk op welk niveau ze inzicht wil in het doelbereik van subsidies.
Transparantie subsidieverleningen algemeen	Het is duidelijk waarvoor en aan wie de gemeente subsidies verstrekt. * De gemeente beschrijft het subsidieproces duidelijk, inclusief beoordeling van en verantwoording over subsidies. * De informatie over subsidie(regelingen) is eenduidig, transparant en toegankelijk. * Er is een actueel en volledig openbaar subsidieregister. * Het is inzichtelijk welke subsidies er per jaar verleend worden buiten de regelingen om. * Gesubsidieerde instellingen leveren een inzichtelijke verantwoording over de bestede middelen aan de gemeente.

Uitvoering	Verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn ‘passend’ belegd en in lijn met door de gemeente gestelde kaders. * Interne procedures en werkprocessen t.a.v. subsidieregelingen zijn vastgelegd en worden nageleefd. * Aanvragen en verleningen c.q. vaststellingen geschieden tijdig en overeenkomstig de in de subsidieregelingen gestelde termijnen. * De gemeente heeft zicht op de hoeveelheid ingezette middelen en tijd in relatie tot de subsidieregelingen. * De hoeveelheid ingezette middelen en tijd staan in verhouding tot de resultaten van de processen. * De gemeente spant zich voldoende in (bijv LEAN en digitalisering) om het proces zo efficiënt mogelijk te krijgen.
Effectiviteit subsidieregelingen	De gemeente heeft zicht op de effectiviteit van subsidieregelingen en op de subsidies die buiten regelingen om verstrekt worden. * De keuze voor het instrument subsidie(regeling) is gemaakt op basis van een expliciete afweging vooraf. * De gemeente stelt vast dat – indien mogelijk – de te leveren prestaties in de subsidievoorwaarden SMART zijn geformuleerd. * De gemeente heeft zicht op de verantwoording van geleverde prestaties door subsidieontvangers. * De gemeente heeft in beeld welke regelingen er langer dan vijf jaar lopen en geëvalueerd moeten worden. * Evaluaties van regelingen zijn uitgevoerd conform de wettelijke normen en eventuele extra afspraken. * Evaluaties van regelingen hebben voldoende informatiewaarde. * De gemeente benut de uitkomsten van de uitgevoerde evaluaties en de lessen daaruit adequaat.

I&O Research Enschede

Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede
T (053) 200 52 00
E info@ioresearch.nl
KVK-nummer 08198802

I&O Research Amsterdam

Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
T (020) 308 48 00
E info@ioresearch.nl