

|                                    |                                                                                                                                  |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Raadscommissie Bestuur en Middelen |                                                                                                                                  |
| Portefeuillehouder:                | Van team: Griffie<br>Adviseur: John Hagens<br>E-mail: j.hagens@denhelder.nl                                                      |
| Classificatie: <b>Openbaar</b>     | Kenmerk: <b>2022-023274</b><br>Begrotingswijziging: <b>Nee</b>                                                                   |
| <b>Onderwerp:</b>                  | Voorstel met betrekking tot het rapport van de Rekenkamercommissie Den Helder over het subsidiebeleid van de gemeente Den Helder |

### **Publiekssamenvatting:**

De gemeente Den Helder is zich, net als veel andere gemeenten, van bewust dat bepaalde maatschappelijke doelen goed, en soms zelfs beter, bereikt kunnen worden door derden in staat te stellen deze activiteiten uit te voeren. Om die reden ontvangen inwoners, verenigingen, maatschappelijke instellingen en tal van organisaties éénmalig of periodiek een financiële bijdrage in de vorm van een subsidie. Het kan daarbij om relatief kleine bedragen gaan, maar ook om uitgaven van substantiële omvang van de gemeentelijke begroting. De gemeente Den Helder verleent subsidies aan diverse verenigingen, instellingen, groepen inwoners en bedrijven en maakt daarmee mogelijk dat kinderen kunnen sporten, jongeren zich kunnen ontplooiën, investeringen gemaakt kunnen worden in duurzame energie, et cetera. Burgers hechten belang aan een zorgvuldige besteding van het belastinggeld en aanvragers willen er op toezien dat het subsidiegeld eerlijk en zorgvuldig is verdeeld.

Gelet op het financiële en maatschappelijk belang van het verstrekken van subsidies wil de Rekenkamercommissie inzicht in de doelmatigheid, doeltreffendheid en de effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid.

Doel van de Rekenkamercommissie is middels dit onderzoek voor de raad inzichtelijk te maken in hoeverre de gemeente Den Helder ervoor zorgt dat de subsidies die ze verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn.

Daartoe is in dit onderzoek nagegaan:

1. Wat de omvang van de subsidies is en welke maatschappelijke doelen daarmee worden nagestreefd.
  2. Of en zo ja wat het causale verband is tussen de verstrekte subsidies en het bereiken van de door de gemeente Den Helder beoogde maatschappelijke doelen.
  3. Hoe de gemeente Den Helder haar opdrachtgeversrol invult.
  4. Op welke wijze de sturing en controle op het subsidiebeleid door de gemeenteraad plaatsvindt.
- Het onderzoek heeft geleid tot de volgende hoofdconclusie(s):

1. De gemeente heeft, met het verstrekken van subsidies, onvoldoende zicht op het realiseren van maatschappelijke doelen bij de meeste verstrekte subsidies.
2. De raad stelt alleen juridische kaders (Algemene Subsidieverordening) maar stelt geen kaders wanneer het subsidie-instrument moet worden ingezet en hoe de verbinding tussen subsidie en de doelen van de gemeente is geborgd.
3. De raad kan de controlerende taak niet goed uitvoeren. De raad kan op basis van de ontvangen informatie niet toetsen of het subsidie-instrument goed wordt ingezet (evaluatie vinden niet plaats).
4. De raad kan op basis van de ontvangen informatie ook niet controleren of de subsidies bijdragen aan het doelbereik van de gemeente.

Deze conclusies vormen aanleiding voor een viertal aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

*Aanbeveling 1: Stel een subsidiebeleid op met daarin een afwegingskader en stel deze als raad vast.*

*Aanbeveling 2: Richt op basis van het subsidiebeleid de juridische kaders in en stel deze als raad vast.*

*Aanbeveling 3: Evalueer eens per vijf jaar het subsidiebeleid.*

*Aanbeveling 4: Vraag jaarlijks een rapportage over de bijdrage van de subsidieverstreking aan de doelen.*

---

Voor een uitvoerige beschrijving van de conclusies en aanbevelingen verwijzen wij u naar hoofdstuk 6 van het rapport van de Rekenkamercommissie.

---

#### **Geadviseerd besluit**

1. De conclusies zoals die door de Rekenkamercommissie Den Helder in het eindrapport worden beschreven en met betrekking tot het onderzoek naar het Subsidiebeleid worden getrokken te onderschrijven.

2. De volgende vier aanbevelingen zoals de Rekenkamercommissie Den Helder deze in het eindrapport over het Subsidiebeleid verstrekt over te nemen:

*Aanbeveling 1: Stel een subsidiebeleid op met daarin een afwegingskader en stel deze als raad vast.*

Draag het college op om een door de raad vast te stellen Beleidsnota Subsidies op te stellen waarin het volgende is opgenomen:

1. Een uitgewerkt afwegingskader waarmee de gemeentelijke organisatie kan bepalen wanneer het subsidie-instrument ingezet kan worden en wanneer niet of een ander instrument.

2. De wijze waarop het subsidiegebouw in Den Helder juridisch is ingericht.

3. De wijze waarop de raad kan controleren of het subsidie-instrument op de juiste wijze wordt toegepast

*Aanbeveling 2: Richt op basis van het subsidiebeleid de juridische kaders in en stel deze als raad vast.*

Draag het college op om voor alle subsidies subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen op te stellen en hier alleen van af te wijken indien sprake is van een uitzonderingsgrond uit de Awb (art. 4:23, derde lid).

Draag het college voorts op om in subsidieregelingen, specifieke subsidieverordeningen en/of de toelichtingen hierop, het concrete doel van de subsidie en het daaraan gerelateerde maatschappelijke effecten uit het gemeentelijk beleid op te nemen door deze smart te formuleren en te koppelen aan toegekende subsidies.

*Aanbeveling 3: Evaluer eens per vijf jaar het subsidiebeleid.*

Draag het college op om subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen periodiek en minstens eenmaal in de vijf jaar op doelmatigheid en doeltreffendheid te evalueren. De raad kan op basis hiervan verbeteringen doorvoeren in het subsidiebeleid.

*Aanbeveling 4: Vraag jaarlijks een rapportage over de bijdrage van de subsidieverstrekking aan de doelen.*

Vraag om een eenduidig openbaar subsidieregister op te stellen met naast de toegekende subsidies ook een overzicht van de over de afwijzingen en (gedeeltelijke) toekenningen. Naast een openbaar subsidieregister dient de raad elk jaar een rapportage te ontvangen waarin de relatie is gelegd tussen de subsidieverstrekking en de bijdrage aan de doelen.

---

## **Raadsvoorstel:**

### **Aanleiding en context**

Steeds meer gemeenten hebben moeite om de begroting sluitend te krijgen. Geld is daarom in veel gemeenten een schaars goed. Het is daarom zaak dat de gemeente zicht heeft op een doelmatige en doeltreffende besteding van dit schaarse goed. Zodat niet alleen teleurgestelde aanvragers erop kunnen vertrouwen dat het subsidiegeld eerlijk is verdeeld maar dat dit evenzo geldt voor alle inwoners, instellingen en bedrijven in de gemeente Den Helder. Het is een taak van de gemeenteraad om namens hen hier op toe te zien.

Gemeenten buigen zich steeds opnieuw en steeds intensiever over de vraag: 'Wat doen we zelf en wat kunnen we overlaten aan de burger en aan andere partijen?' Dit geldt ook voor de gemeente Den Helder. Net als veel andere gemeenten is de gemeente Den Helder zich er van bewust dat bepaalde maatschappelijke doelen goed, en soms zelfs beter, bereikt kunnen worden door derden in staat te stellen deze activiteiten uit te voeren. Om die reden ontvangen inwoners, verenigingen, maatschappelijke instellingen en tal van organisaties éénmalig of periodiek een financiële bijdrage in de vorm van een subsidie. Het kan daarbij om relatief kleine bedragen gaan, maar ook om uitgaven van substantiële omvang van de gemeentelijke begroting. De gemeente Den Helder verleent subsidies aan diverse verenigingen, instellingen, groepen inwoners en bedrijven en maakt daarmee mogelijk dat kinderen kunnen sporten, jongeren zich kunnen ontplooien, investeringen gemaakt kunnen worden in duurzame energie, et cetera. Burgers hechten belang aan een zorgvuldige besteding van het belastinggeld en aanvragers willen er op toezien dat het subsidiegeld eerlijk en zorgvuldig is verdeeld.

Gelet op het financiële en maatschappelijk belang van het verstrekken van subsidies wil de rekenkamercommissie inzicht in de doelmatigheid, doeltreffendheid en de effectiviteit van het gemeentelijk subsidiebeleid.

De centrale vraag luidt dan ook:

In hoeverre is de uitvoering van het subsidiebeleid van de gemeente Den Helder doelmatig en doeltreffend en hoe geeft de gemeenteraad invulling aan de kaderstellende en controlerende rol?

### **Doelen en resultaten**

De Rekenkamercommissie wil met dit onderzoek voor de raad inzichtelijk maken in hoeverre de gemeente Den Helder ervoor zorgt dat de subsidies die ze verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn. Daartoe is in dit onderzoek nagegaan:

1. Wat de omvang van de subsidies is en welke maatschappelijke doelen daarmee worden nagestreefd.
2. Of en zo ja wat het causale verband is tussen de verstrekte subsidies en het bereiken van de door de gemeente Den Helder beoogde maatschappelijke doelen.
3. Hoe de gemeente De Helder haar rol als opdrachtgever invult.
4. Op welke wijze de sturing en controle op het subsidiebeleid door de gemeenteraad plaatsvindt.

### **Kaders en omstandigheden**

De kaders voor het subsidiebeleid van de gemeente zijn vastgelegd in de Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) en in subsidieregelingen. Deze zijn vastgesteld door de Raad. Het wettelijk kader voor het subsidiebeleid van de gemeente is de Algemene wet bestuursrecht, titel 4.2 (hierna: de Awb). De ASV is opgesteld binnen de beleidsvrijheid die de Awb de gemeente biedt. De ASV is het wettelijk kader voor de verstrekking van subsidies voor activiteiten op de beleidsterreinen die vallen onder de door de Raad vastgestelde en in de gemeentebegroting opgenomen programma's. De ASV bevat onder andere de algemene kaders voor subsidieverlening, waaronder de bevoegdheden van het College, de vereiste kenmerken van een subsidieregeling, de randvoorwaarden waaraan een organisatie moet voldoen om subsidie te ontvangen en de procedurevereisten voor aanvraag, verlening en vaststelling van subsidies.

In subsidieregelingen worden inhoudelijke voorwaarden gesteld aan subsidieverlening voor specifieke activiteiten. Het College heeft op grond van de ASV het mandaat subsidieregelingen vast te stellen. In de subsidieregelingen kan uitgewerkt worden voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend en tot welk bedrag dat kan. Het College heeft het mandaat het subsidieplafond vast te stellen zolang dat past binnen de door de Raad vastgestelde programmabegroting. Wanneer het College een subsidiebedrag ter beschikking wil stellen hoger dan het begrote bedrag, moet daarvoor een

begrotingswijziging worden vastgesteld door de Raad. De indieningstermijnen voor een subsidieaanvraag worden daarop vastgesteld zodat, indien van toepassing, tijdig een begrotingswijziging kan worden voorgesteld aan de Raad.

De gemeente Den Helder geeft in de ASV aan dat zij aansluit bij de definitie 'subsidie' van artikel 4.21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 4.21): *“de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten”*.

De Raad kan besluiten een subsidieverordening, -regeling op te stellen, bijvoorbeeld omdat zij een beleidsdoel wil realiseren met een subsidie waarin niet wordt voorzien onder de voorwaarden van de ASV. In de verordening komen vergelijkbare onderdelen terug als in de ASV en de onderliggende subsidieregelingen zoals het doel van de subsidie, de wijze van verdeling van de beschikbare middelen, de termijnen en de vereisten aan de aanvraag en de vaststelling.

Het verschil tussen een verordening en een regeling is dat een verordening altijd langs de raad gaat en een regeling door het college kan worden vastgesteld. Een verordening is een algemeen bindend voorschrift waar inwoners rechten en plichten aan kunnen ontleen. In een verordening staat bovendien vermeld dat het college aanvullende regels (regelingen) kan opstellen.

De gemeente Den Helder beschikt niet over een beleidsnota met daarin uitgangspunten en doelstellingen van het subsidiebeleid. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft het wettelijk kader voor alle subsidies die het Rijk en de lagere overheden toekennen. De eis dat een subsidie in beginsel steeds een wettelijke grondslag heeft staat hierbij centraal. Voor de gemeente betekent dit dat toekenning van subsidies gebaseerd moet zijn op een verordening. De gemeente Den Helder beschikt over dit juridisch kader, een Algemene Subsidieverordening Den Helder 2019 (hierna ASV). Naast deze ASV geeft de gemeente Den Helder bepaalde beleidsterreinen specifiekere gestalte in nadere (subsidie)regels. Voor de beleidsterreinen waar specifiekere (subsidie)regels ontbreken, vormen visiedocumenten en beleidsnota's het inhoudelijk kader voor subsidiëring.

### **Argumenten en alternatieven**

Middels het onderzoek wil de Rekenkamercommissie voor de gemeenteraad van Den Helder een duidelijk antwoord verstrekken op de volgende vragen:

Met betrekking tot **Rechtmatigheid**: Wordt bij de uitvoering van het subsidiebeleid gewerkt volgens de gestelde regels?

- a. Sluit het subsidiebeleid aan bij het daartoe gestelde in de Algemene wet bestuursrecht?
- b. Wordt bij de toekenning van subsidies binnen de beleidsmatige, procesmatige en financiële kaders geopereerd?
- c. Is de administratie volledig, zijn beoordelingscriteria afgeleid van beleidsdoelstellingen?

Met betrekking tot **Doelmatigheid**: Wordt bij de uitvoering van het subsidiebeleid doelmatig gewerkt?

- a. Wordt ernaar gestreefd om de subsidies te minimaliseren bij gelijkblijvend resultaat?
- b. Wordt ernaar gekeken of de gestelde doelen op een andere wijze dan het toekennen van subsidies te realiseren zijn?
- c. Hoelang is de doorlooptijd van een subsidieaanvraag?
- d. Is er inzicht in de uitvoeringskosten van het proces van subsidieverstreking?
- e. Wordt ernaar gestreefd om de kosten van het uitvoeringsproces te minimaliseren?

Met betrekking tot **Doeltreffendheid**: Worden de doelen van het subsidiebeleid gerealiseerd?

- a. Wordt het subsidiebeleid minstens eens in de vijf jaar op effectiviteit geëvalueerd, conform Awb, artikel 4:24?
- b. Op welke wijze vindt de evaluatie van het subsidiebeleid plaats?
- c. Heeft de evaluatie betrekking op het subsidiebeleid en het uitvoeringsproces of op de individuele subsidierelaties?
- d. Wordt beoordeeld, en zo ja op welke wijze, of de verstrekte subsidie en de geleverde prestatie bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen?
- e. Wordt bij het beoordelen van het halen van de gestelde doelen onderscheid gemaakt tussen output (de afgesproken prestatie) en de outcome (het maatschappelijk effect)?
- f. Wie zijn bij die evaluatie betrokken?
- g. Met wie worden de bevindingen van die evaluatie gedeeld?

Met betrekking tot de **Waardering**: Hoe ervaren de (beoogde) begunstigden de subsidies van de gemeente Den Helder?

- a. Is de eventuele (gedeeltelijke) afwijzing van een aangevraagde subsidie helder voor de aanvrager? Is de argumentatie begrijpelijk?
- b. Is de eventuele (gedeeltelijke) toekenning van een aangevraagde subsidie helder voor de aanvrager? Is de argumentatie begrijpelijk?
- c. Is duidelijk aan welke voorwaarden de subsidietoekenning is gebonden en op welke wijze de verantwoording plaats moet vinden?

En tenslotte met betrekking tot de **Rol van de gemeenteraad**: Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan de kaderstellende en controlerende rol?

- a. Wordt de gemeenteraad, naar het oordeel van de leden, adequaat geïnformeerd over de verstrekte, en eventueel niet toegekende, subsidies? Zo niet, wat zou er moeten veranderen?
- b. Wordt de gemeenteraad, naar het oordeel van de leden, voldoende betrokken bij de periodieke evaluatie van het subsidiebeleid? Zo niet, wat zou er moeten veranderen?
- c. Heeft de gemeenteraad initiatieven genomen om beter geïnformeerd te worden, en zo ja, welke en wat is daarvan het resultaat?

Alternatief zou zijn om geen onderzoek naar het subsidiebeleid uit te voeren.

Dan zou echter de raad geen beeld krijgen over de rechtmatigheid, de doelmatigheid, de doeltreffendheid, de waardering en haar eigen rol met betrekking tot de verstrekte gemeentelijke subsidies.

### **Bestuurlijke vernieuwing**

Voor de totstandkoming van het rapport is ook met aanvragers van subsidie gesproken.

Het onderwerp is referendabel. Echter gezien de aard van het voorstel, ligt het houden van een referendum niet voor de hand.

### **Duurzaamheid**

Het voorstel kent geen aspecten met betrekking tot duurzaamheid.

### **Financiële consequenties**

Er zijn geen directe financiële consequenties verbonden aan dit voorstel.

De Rekenkamercommissie heeft een jaarlijks budget, en het onderzoek is gefinancierd uit dit jaarlijkse budget.

### **Uitvoering en planning**

Het college van burgemeester en wethouders van Den Helder is, indien de aanbevelingen worden overgenomen door de gemeenteraad, belast met de uitvoering van de aanbevelingen. Het college kan via het reguliere planning- en control-instrumentarium verslag uitbrengen aan de raad over de voortgang van de uitvoering ervan.

Ook kan het college middels andere haar ter beschikking staande instrumenten zoals bijvoorbeeld een tussentijds memo of een raadsinformatiebrief de raad informeren over de voortgang met betrekking tot de gedane aanbevelingen.

### **Communicatie**

Het rapport van de Rekenkamercommissies is openbaar. Het is aan de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders om op gepaste wijze publiciteit te geven aan de verbeteracties, die volgen uit de aanbevelingen, en de tijdsplanning.

De Rekenkamercommissie Den Helder zelf zal met betrekking tot dit onderzoek op de haar gebruikelijke wijze communiceren.

|                       |                                                                                                                                  |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Raadsvergadering d.d. |                                                                                                                                  |
| Besluit nummer        | 2022-023274                                                                                                                      |
| Onderwerp             | Voorstel met betrekking tot het rapport van de Rekenkamercommissie Den Helder over het subsidiebeleid van de gemeente Den Helder |

De raad van de gemeente Den Helder;

**besluit:**

1. De conclusies zoals die door de Rekenkamercommissie Den Helder in het eindrapport worden beschreven en met betrekking tot het onderzoek naar het Subsidiebeleid worden getrokken te onderschrijven.

2. De volgende vier aanbevelingen zoals de Rekenkamercommissie Den Helder deze in het eindrapport over het Subsidiebeleid verstrekt over te nemen:

*Aanbeveling 1: Stel een subsidiebeleid op met daarin een afwegingskader en stel deze als raad vast.*  
Draag het college op om een door de raad vast te stellen Beleidsnota Subsidies op te stellen waarin het volgende is opgenomen:

1. Een uitgewerkt afwegingskader waarmee de gemeentelijke organisatie kan bepalen wanneer het subsidie-instrument ingezet kan worden en wanneer niet of een ander instrument.
2. De wijze waarop het subsidiegebouw in Den Helder juridisch is ingericht.
3. De wijze waarop de raad kan controleren of het subsidie-instrument op de juiste wijze wordt toegepast

*Aanbeveling 2: Richt op basis van het subsidiebeleid de juridische kaders in en stel deze als raad vast.*

Draag het college op om voor alle subsidies subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen op te stellen en hier alleen van af te wijken indien sprake is van een uitzonderingsgrond uit de Awb (art. 4:23, derde lid).

Draag het college voorts op om in subsidieregelingen, specifieke subsidieverordeningen en/of de toelichtingen hierop, het concrete doel van de subsidie en het daaraan gerelateerde maatschappelijke effecten uit het gemeentelijk beleid op te nemen door deze smart te formuleren en te koppelen aan toegekende subsidies.

*Aanbeveling 3: Evalueer eens per vijf jaar het subsidiebeleid.*

Draag het college op om subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen periodiek en minstens eenmaal in de vijf jaar op doelmatigheid en doeltreffendheid te evalueren. De raad kan op basis hiervan verbeteringen doorvoeren in het subsidiebeleid.

*Aanbeveling 4: Vraag jaarlijks een rapportage over de bijdrage van de subsidieverstreking aan de doelen.*

Vraag om een eenduidig openbaar subsidieregister op te stellen met naast de toegekende subsidies ook een overzicht van de over de afwijzingen en (gedeeltelijke) toekenningen. Naast een openbaar subsidieregister dient de raad elk jaar een rapportage te ontvangen waarin de relatie is gelegd tussen de subsidieverstreking en de bijdrage aan de doelen.

Aldus besloten in de raadsvergadering van

