



*Stichting voor Beleidsanalyse en
Bestuursondersteuning*

*Brede 18
9989 TA Warffum*

Sturing van subsidierelaties door Gemeente De Marne

Groningen, mei 2008

drs. P.J.A. Praat



Stibabo
Breede 18
9989 TA Warffum

info@stibabo.nl
www.stibabo.nl

LEESWIJZER

Het voorliggende verslag is zo opgebouwd dat verkorte kennisneming mogelijk is door lezing van Hoofdstuk 6 'Samenvattende conclusies'. Hoofdstuk 5 presenteert de bevindingen waarop die conclusies zijn gebaseerd. De hoofdstukken 2 t/m 4 zijn voorbereidend op hoofdstuk 5.

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Inleiding	5
Hoofdstuk 2	Inventarisatie, typering en selectie	8
Hoofdstuk 3	Beoordelingskader	11
Hoofdstuk 4	Beschrijvingskader	16
Hoofdstuk 5	Zes subsidierelaties beschreven en beoordeeld	18
5.1	Stichting Welzijn Delfzijl	18
5.2	Stichting Borg Verhildersum	21
5.3	Muziekvereniging St. Caecilia	23
5.4	Vereniging Het Want	26
5.5	Stichting Marathon Noord-West Groningen	28
5.6	Vereniging Dorpsbelangen Zuurdijk	31
Hoofdstuk 6	Samenvattende conclusies	33
6.1	Sturing en beheersing door de raad	33
6.2	Sturing en beheersing door het college	34
6.2.1	Sturing en beheersing in de aanvraagfase	34
6.2.2	Sturing en beheersing bij de verlening	35
6.2.3	Sturing en beheersing bij de uitvoering	36
6.2.4	Sturing en beheersing bij de vaststelling	37
6.3	Doelmatigheid	38
6.4	Afsluitende overwegingen	38
Bijlage	40

Hoofdstuk 1 Inleiding

In opdracht van Rekenkamercommissie Het Hoogeland hebben wij het subsidiebeleid van Gemeente De Marne onderzocht.

Doelstelling van het onderzoek was de wijze waarop de gemeente haar subsidierelaties stuurt en beheerst te beoordelen en op basis daarvan aanbevelingen voor verbeteringen te formuleren.

De rekenkamercommissie heeft daartoe de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Welke subsidies worden verstrekt en welke typen kunnen daarbinnen worden onderscheiden?*
2. *Welke voorschriften t.a.v. de sturing en beheersing van subsidierelaties vloeien voort uit de in de gemeente vastgestelde regels voor subsidieverstrekking? Zijn er andere voorschriften waarmee rekening moet worden gehouden bij het verstrekken van subsidies?*
3. *Hoe verloopt de sturing en beheersing in de praktijk?*
4. *Voldoet de bestaande praktijk aan de bij 2. bedoelde voorschriften?*
5. *Wat zijn de voor- en nadelen van het in de praktijk gehanteerde sturings- en beheersingssysteem (voor de gemeente, maar ook voor de gesubsidieerde instellingen)?*
6. *Welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in het bestaande systeem?*

We beantwoorden deze vragen als volgt:

Om te beginnen *inventariseren* we welke subsidies de gemeente in 2005¹ heeft toegekend. Zoals afgesproken beperken we ons daarbij tot subsidies die aan organisaties en groepen zijn verstrekt, subsidies aan particulieren (o.g.v. de Wet Voorzieningen Gehandicapten e.d.) blijven buiten beschouwing.

Met de geïntariseerde subsidies als vertrekpunt stellen we een *typologie van subsidies* op en gaan aan de hand daarvan na welke typen subsidies door de gemeente worden verstrekt. Per type selecteren we één of meerdere gevallen ter beschrijving en beoordeling. Inventarisatie, typering en selectie treft u aan in hoofdstuk 2.

In hoofdstuk 3 presenteren we de eisen en normen waaraan het verstrekken van subsidies vanuit sturings- en beheersingsoogpunt zou moeten voldoen. Bronnen van eisen en normen zijn de Subsidieverordening gemeente De Marne, de Algemene wet bestuursrecht, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het denken over 'good governance' en de dualisering van de verhouding raad-college.

¹ Cf. Hoofdstuk 2 voor de keuze van dat jaar als peiljaar.

In hoofdstuk 4 verantwoorden we *hoe* we de geselecteerde gevallen zullen beschrijven (het model dat we hanteren, het jargon dat we gebruiken).

In hoofdstuk 5 beschrijven we de geselecteerde gevallen en beoordelen ze individueel, aan de hand van het beoordelingskader uit hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 6 presenteren we vervolgens, op basis van deze bevindingen, de conclusies van het onderzoek.

Onderzoeksaanpak

De gegevens, op basis waarvan we in hoofdstuk 5 tot een beschrijving van de onderzochte subsidieverstrekingen komen, zijn primair geput uit de betreffende dossiers. In het geval van de omvangrijkere subsidies (aan Stichting Welzijn Delfzijl en Stichting Borg Verhildersum) zijn daarnaast face-to-face interviews gehouden met de accountambtenaren en bestuurders van de subsidieontvangers. In het geval van de subsidies van enige omvang (St. Caecilia en Het Want) zijn interviews gehouden met de accountambtenaar en is telefonisch contact gezocht met bestuurders van die subsidieontvangers, ter verificatie van de gevonden gegevens. In de bijlage is een overzicht opgenomen van personen waarmee in het kader van het onderzoek is gesproken.

Subsidies, een eerste plaatsbepaling

Gemeenten kunnen of willen niet alles zelf doen. Alternatieven voor zelf-doen zijn:

- samenwerken (in gemeenschappelijke regelingen, publiek-private samenwerking)
- inhuur van externen
- uitbesteden
- overlaten aan andere overheden/de markt/maatschappelijk actoren/burgers

Het verstrekken van subsidies speelt bij de beide laatste varianten een rol! Omdat die varianten echter fundamenteel van elkaar verschillen, is ook het verstrekken van subsidies in het ene geval zeer verschillend van dat in het andere, zozeer dat we van twee *basisvormen* van subsidieverstreking kunnen spreken:

Bij het uitbesteden van werkzaamheden (soms hele onderdelen van het gemeentelijke takenpakket) heeft de gemeente de keuze tussen de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke vormgeving van haar relatie met de wederpartij. Contracteren of subsidiëren, that's the question. Subsidiëren houdt hier, in het geval van uitbesteden, dus in: de publiekrechtelijk vormgegeven bekostiging van activiteiten die de gemeente niet zelf wil of kan uitvoeren.

Een heel ander verhaal is het subsidiëren van activiteiten waarvan de gemeente de maatschappelijke meerwaarde onderkent, maar waarvoor zij zich niet (eerst)verantwoordelijk voelt. Het zal daarbij in veel gevallen gaan om activiteiten of diensten die de gemeente zelf wel zou kunnen produceren, maar waarbij daar geen behoefte aan bestaat, omdat andere organisaties dat beter of goedkoper kunnen of daar al mee bezig zijn: andere overheden, marktorganisaties, maatschappelijke organisaties, individuele burgers. De gemeente kan er, vanuit een mix van motieven² in dat geval toch weer wél voor kiezen om aan die initiatieven financieel bij te dragen.

² Onder andere stimuleren, mogelijk maken, toegankelijk maken.

Met de bekostiging van uitbestede activiteiten zijn doorgaans de grotere subsidiebedragen gemoeid, met de subsidiëring van maatschappelijk welkome initiatieven van 'buiten' doorgaans de kleinere.

Hoofdstuk 2 Inventarisatie, typering en selectie

Wij hebben eerst nagegaan welke subsidies de gemeente in 2005 heeft verstrekt³. Dat had nog enige voeten in de aarde, omdat Gemeente De Marne geen jaaroverzichten van verstrekte subsidies meer opstelt⁴. Door bestudering van een uitdraai van alle in de boekhouding als inkomensoverdrachten opgenomen betalingen, op ons verzoek door de afdeling Financiën geproduceerd, hebben wij echter toch een redelijke benadering van de in 2005 verstrekte subsidies verkregen (zie onderstaand overzicht). Zoals afgesproken beperken we ons tot subsidies aan organisaties (professionele organisaties en zelforganisaties van burgers) en blijven subsidies aan particuliere huishoudens buiten beschouwing. In de onderstaande tabel geven wij de aangetroffen subsidies weer:

organisatie	bedrag
Halt Groningen	963
3VO	6094
Hervormde Gemeente Ulrum	853
Biblionet	256.763
Noordakkoord	26.136
Huis voor de Sport Groningen	2824
Vereniging De Hollandsche Molen	4000
Stichting De Groninger Molen	12000
Stichting Borg Verhildersum	47.900
Stichting Domies Toen	14.100
Stichting Openluchtbad De Marne	132.002
VVV Lauwersmeer Oost	16.500
Visserijmuseum Zoutkamp	274
Stichting Provinciaal Groninger Studiefonds	31.550
Stichting Welzijn Delfzijl	93.220
Stichting Beheer Marnecolonne Nederlandse Rode Kruis	3252
Stichting Peuterspeelzalen De Marne	81.078
Stichting Wonderboom	2002
muziekverenigingen (5)	7000
muziekverenigingen (6)	14.276
dorpsverenigingen (3)	1796
dorpsverenigingen (20)	9036
Stichting Welzijn Ouderen Leens	1327
ouderenactiviteitenorganisaties (17)	23.572
carnavalsvereniging	650
St. Hinszorgel	1160
historische kringen (2)	340
St. 't Marnehoes	3902
jongerenactiviteitenorganisaties (3)	3902
raden	
Cliëntenraad De Marne-Winsum	1143
Ouderenraad Gemeente De Marne	715
Stichting Platform Gehandicaptten De Marne	390

³ We hebben 2005 als onderzoeksjaar genomen in de verwachting dat ten tijde van het onderzoek (2007) alle procedures samenhangend met de voor 2005 verstrekte subsidies zouden zijn afgerond.

⁴ Sinds de intrekking van het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 bestaat daar ook geen verplichting meer toe.

Tabel 2.1 *Overzicht van in 2005 verstrekte boekjaarsubsidies*

In totaal verstrekte de gemeente in 2005 een 70-tal structurele subsidies. Daarnaast werden dat jaar een 25-tal incidentele subsidies verstrekt: 8 voor sportevenementen, 10 voor 5 mei-activiteiten en 7 t.b.v. muziek- en theatervoorstellingen.

Selectie

Het basisidee van het onderzoek is om per *type* subsidieverstrekking één of een aantal concrete gevallen te toetsen aan de normen en eisen die ervoor gelden en te bezien wat we daarvan kunnen leren. Om tot een selectie te komen, moeten we dus eerst nagaan welke typen subsidies door de gemeente werden verstrekt. De subsidieverordening van de gemeente biedt daarbij eerste aanknopingspunten.

In de *Subsidieverordening gemeente De Marne* worden de volgende subsidievormen onderscheiden (ze worden er paarsgewijs behandeld):

- structurele en incidentele subsidies (d.w.z. tijdvakgebonden subsidies versus activiteiten-subsidies);
- stimuleringsubsidies en waarderingssubsidies (blijkens de omschrijving worden stimuleringsubsidies verstrekt om de organisatie van bepaalde activiteiten resp. de deelname daaraan te stimuleren, waarderingssubsidies als blijk van "waardering indien het college bepaalde activiteiten van belang acht, zonder deze naar aard en omvang te willen beïnvloeden");
- exploitatiesubsidies en budgetsubsidies (exploitatiesubsidies worden omschreven als structurele subsidies t.b.v. instellingen die beroepskrachten in dienst hebben (art. 3.2.2.2 Subsidieverordening), budgetsubsidies als subsidies "waarbij de subsidieontvanger een vooraf bepaald bedrag krijgt dat gekoppeld wordt aan vooraf vastgestelde uit te voeren activiteiten en te leveren prestaties"; met budgetsubsidies wordt dus ook prestatiefinanciering bedoeld).

Aan deze al redelijk complete typologie voegen wij nog de volgende sturingsrelevante variabelen toe:

- de *omvang* van de subsidie (grote subsidies vragen om een andere aanpak dan kleine);
- de *kenmerkende van de ontvanger* (het sturen van organisaties die collectieve voorzieningen produceren c.q. professionele organisaties is een heel ander verhaal dan dat van organisaties van burgers).

De eigen indeling van de gemeente combinerend met deze aanvullende kenmerken, zouden we in theorie met een flink aantal combinaties (= typen) te maken kunnen krijgen. In de praktijk valt dat echter erg mee, de meeste combinaties komen helemaal niet voor. Combinaties die wél voorkomen zijn de volgende:

- grote structurele budgetsubsidies aan professionele organisaties;
- grote, middelgrote en kleine structurele exploitatiesubsidies aan professionele organisaties⁵;
- kleine structurele exploitatiesubsidies aan organisaties van burgers;
- kleine incidentele subsidies aan organisaties van burgers⁶.

⁵ Met 'groot' bedoelen wij hier: boven de 100.000 euro, met middelgroot: tussen de 10.000 en 100.000 euro, met klein: minder dan 10.000 euro.

Per combinatie (= type) hebben wij, in overleg met de opdrachtgever, de volgende keuze gemaakt:

- geselecteerd is het enige geval van budgetsubsiëring, te weten de bekostiging van de uitvoering van het algemeen maatschappelijk werk (AMW) door de Stichting Welzijn Delfzijl;
- als voorbeeld van een middelgrote exploitatiesubsidie aan een professionele organisatie is de jaarlijkse bijdrage aan de Stichtingen Borg Verhildersum en Beheer Borg Verhildersum geselecteerd
- twee kleine structurele exploitatiesubsidies aan organisaties van burgers zijn bekeken: de jaarlijkse bijdragen aan Vereniging Het Want (jeugdwerk) en muziekvereniging St. Caecilia;
- twee kleine incidentele subsidies zijn bekeken: de bijdrage aan Stichting Marathon Noord-West Groningen (i.v.m. de organisatie van de halve marathon Lauwersoog-Ulrum) en de vijfjaarlijkse bijdrage aan Vereniging Dorpsbelangen Zuurdijk (i.v.m. de organisatie van festiviteiten bij gelegenheid van de viering van Bevrijdingsdag 2005).

⁶ Naar zeggen van de medewerkers van de gemeente, die het meest bij het verstrekken van subsidies betrokken zijn, hebben verstrekte subsidies zonder uitzondering het karakter van waarderingssubsidies; we hoeven daarom bij onze indeling geen onderscheid te maken tussen stimulerings- en waarderingssubsidies.

Hoofdstuk 3 Beoordelingskader

Het basisidee van het onderzoek is om per type subsidie één of meerdere gevallen te toetsen aan de (juridische) normen die ervoor gelden en overige eisen die eraan mogen worden gesteld. In dit hoofdstuk inventariseren we deze normen en overige eisen. In verband met de onderzoeksfocus op sturing en beheersing beperken we ons daarbij tot de normen en eisen waarvan mag worden verwacht dat ze *sturingsrelevant* zijn, d.w.z. direct of indirect verband houden met het sturen m.b.v. subsidies. Tezamen vormen deze normen en eisen het toetsingskader (normatieve kader, beoordelingskader) voor het onderzoek.

In grote lijnen zijn de relevante *juridische normen* te vinden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en in het verlengde daarvan in de subsidieverordening van de gemeente (de 'Subsidieverordening gemeente De Marne'). De sturingstechnische 'truc' van de Awb is dat een subsidie eerst voorlopig en onder voorwaarden wordt verleend en pas na afronding van de betreffende activiteiten definitief wordt toegekend ('vastgesteld' in Awb-jargon), mits althans aan de bij de verlening gestelde voorwaarden is voldaan.

De *overige eisen*, die vanuit het oogpunt van sturing en beheersing aan het verstrekken van subsidies mogen worden gesteld, zijn afkomstig uit het denken over behoorlijk bestuur⁷ en de laatste jaren natuurlijk vooral over de verhouding raad-college (dualisering). De gedachtegang i.v.m. het verstrekken van subsidies gaat daarbij dan als volgt: vanuit zijn kaderstellende rol stelt de raad eens in de zoveel tijd de hoofdlijnen van het beleid vast (in beleidsnota's) en tussendoor, in de begroting, operationele doelen. Deze *kaderstelling* door de raad hoort door te werken in het uitvoeringshandelen van het college, zeker ook als het gaat om het toepassen van het instrument subsidies. T.b.v. *aanvragen* om subsidies dienen daarom programma's van eisen te worden opgesteld, waarin door de raad vastgesteld beleid wordt geconcretiseerd, voor de in de *subsidiebeschikking* op te nemen voorwaarden geldt hetzelfde: door de raad vastgestelde operationele doelen dienen daarin herkenbaar te zijn. Verderop in de subsidiecyclus hoort de subsidieontvanger verantwoording af te leggen aan het college, en het college op zijn beurt aan de raad, i.v.m. de controlerende rol van de raad, bijv. door in het jaarverslag in te gaan op de bijdrage van de verstrekte subsidie aan de realisatie van de door de raad geformuleerde algemene en operationele beleidsdoelen.

Het gaat in dit onderzoek om het sturen *en beheersen* van subsidierelaties. Onder 'sturen' verstaan we het uitoefenen van invloed op het handelen van de subsidieontvanger. Met de term 'beheersing' wordt verwezen naar het proces van subsidieverstrekking, waarin de subsidiënt zijn doelstellingen gerealiseerd moet zien te krijgen. De procedurele eisen die hij daarbij aan subsidiegegadigden oplegt, moeten worden onderscheiden van zijn inhoudelijke eisen m.b.t. de activiteiten waarvoor hij subsidie wil verstrekken. Ter onderscheiding zullen we ook spreken van *procedurele sturing* (sturing van het proces d.m.v. het vaststellen en de hand houden aan procedures) vs. *inhoudelijke sturing*.

De belangrijkste algemene aan *inhoudelijke* sturing te stellen eis kwam hierboven al aan de orde, nl. doorwerking van door de raad vastgestelde beleidsinhouden via het uitvoeringshandelen van het college in het handelen van de subsidieontvanger. Deze algemene (rechtstatelij-

⁷ Tegenwoordig ook wel aangeduid als 'good governance'

ke) eis is door de gemeente niet verder ingevuld (met bijv. een externe planning- en control-cyclus).

De algemene aan *procedurele* sturing te stellen eisen zijn tweeledig en tot op zekere hoogte ook 'tweestrijdig': enerzijds moet de gemeente het proces van subsidieverstrekking zodanig inrichten dat het *ondersteunend* is t.o.v. zijn inhoudelijke sturingsambitie (vooral doordat het de informatie genereert die nodig is om te kunnen sturen, bijsturen en kosten beheersen), anderzijds moet worden voorkomen dat zij zichzelf en subsidiegeadigden onevenredig administratief belast. Gemeente De Marne heeft nogal werk gemaakt van de subsidieverstrekkings-procedure. Uit de subsidieverordening putten wij de volgende *verplichte* vereisten⁸:

fase	formele vereisten
aanvraag (college)	Aanvragen om subsidie worden minimaal 8 weken voor de aanvang van de desbetreffende activiteiten schriftelijk ingediend. T (vereiste heeft betrekking op in acht te nemen termijnen)
	Aanvragen gaan vergezeld van: <ul style="list-style-type: none"> - een beschrijving van de geplande activiteit en de beoogde prestaties A⁹ - een gespecificeerde begroting met toelichting B - de redenen, waarom deze activiteit alleen met behulp van gemeentelijke subsidie gerealiseerd kan worden B - een opgave van bij anderen aangevraagde of aan te vragen subsidie voor dezelfde activiteiten, met daarbij de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvraag of aanvragen B
	Aanvragen om een <i>structurele</i> subsidie worden schriftelijk ingediend vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft en gaan in ieder geval vergezeld van: <ul style="list-style-type: none"> - het activiteitenplan en een verslag van de in het laatste jaar verrichte activiteiten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en van de geleverde prestaties A - een gespecificeerde opgave van het bedrag dat de subsidieaanvrager denkt nodig te hebben voor het uitvoeren van de activiteiten uit het activiteitenplan, onder vermelding van de verdeling van de subsidie over de uit te voeren activiteiten B - indien eerder dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten hebben plaats gevonden, de jaarrekening en de daarbij behorende accountantsverklaring over een nader door het college te bepalen aantal kalenderjaren en in elk geval over het laatst verstreken kalenderjaar; de jaarrekening bestaat uit een balans aan het begin en aan het einde van het kalenderjaar en een staat van baten en lasten, beide vergezeld van een toelichting B
verlening (college)	Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. B
	Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan, welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee beoogd worden. A
	Subsidiëring heeft, tenzij het een incidentele subsidie betreft, altijd plaats voor een bepaald tijdvak, dat wordt vermeld in de beschikking tot subsidieverlening. Dit tijdvak is maximaal vier jaar. T
	Meerjarige subsidieverlening heeft altijd plaats onder het voorbehoud dat de gemeenteraad van jaar tot jaar de benodigde middelen beschikbaar stelt. B
uitvoering (college)	De subsidieontvanger is verplicht tot de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De administratie dient op een overzichtelijke wijze te worden gevoerd en toegankelijk te zijn voor door of namens het college uit te voeren controle. B
	De subsidieontvanger beheert de tot zijn beschikking staande middelen zorgvuldig en treft maatregelen ter voorkoming van vermogensschade. B
vaststelling	De subsidieontvanger is verplicht binnen dertien weken na afloop van het tijdvak of, ingeval van

⁸ de aanvullende eisen die van de raad door het college *mogen* worden gesteld laten we nog maar even buiten beschouwing...

⁹ **A** = vereiste betreft m.n. de *activiteiten* waarvoor subsidie wordt gevraagd, **B** = vereiste betreft vooral de in verband daarmee te maken *kosten*.

fase	formele vereisten
(college)	een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt, verantwoording af te leggen aan het college. T
	De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag. A, B

Analyse van deze vereisten leert het volgende:

- een beperkt aantal formele vereisten houdt verband met de organisatie het subsidieverstrekingsproces in de tijd (in het overzicht geven wij deze vereisten aan met een **T**);
- nagenoeg alle verplichtingen die de aanvrager moeten worden opgelegd, hebben betrekking op het verstrekken van (sturings)informatie¹⁰;
- deze informatieverplichtingen hebben eensdeels betrekking op de *activiteiten* waarvoor de subsidie wordt gevraagd/verstrekkt, anderdeels op de *kosten* die de aanvrager daarbij denkt te gaan maken resp. heeft gemaakt (resp. aangeduid met **A** waar het om activiteiten gaat en **B** als eisen kosten betreffen);
- ook de eisen die aan het college zelf worden gesteld (door de raad) betreffen ófwel de activiteiten waarvoor de subsidie wordt gevraagd, ófwel de daarbij te maken kosten.

Uit e.e.a. kan worden afgeleid dat het de gemeente niet alleen om de inhoud van te subsidiëren activiteiten zal gaan, maar dat ook belang wordt gehecht aan beheersing van de daarbij te maken kosten. Behalve een realisatiemotief ('er moet wat gebeuren') heeft zij ook een budgetbewakingsmotief ('maar niet koste wat het kost').

Samenvattend: van de raad mag worden verwacht dat hij **richting geeft** door in beleidsnota's en de begroting aan te geven wat hij wil en wat hij daarvoor over heeft, van het college dat het zich inspant voor de **realisatie** daarvan door subsidiegeëdigden duidelijk te maken wat er van hen wordt verwacht en aanvragen daar ook aan te toetsen, van de begunstigde dat hij **zich houdt** aan de inhoudelijke en procedurele voorwaarden in de verleningsbeschikking en opnieuw van het college dat het de raad over de behaalde resultaten **informeert**. Gelet op de samenhang en volgtijdelijkheid van deze verantwoordelijkheden kan het verstrekken van subsidies als een *proces* worden beschreven (zie ook volgende hoofdstuk). In dit proces zijn raad en college beurtelings aan zet als het om sturing geven gaat.

Het beoordelingskader kan nu worden opgesteld door de door de eigen gemeentelijke vereisten aan te vullen met overige eisen die aan het verstrekken van subsidies mogen worden gesteld¹¹:

fase	vereisten
kaderstelling (raad)	De raad geeft in beleidsnota's en programmabegrotingen aan wat hem voor ogen staat. A De raad geeft aan wat hij daarvoor over heeft. B
aanvraagfase (college)	Het college concretiseert de inhoud van wat de raad voor ogen staat in een 'programma van eisen' en stelt subsidiegeëdigden hiervan op de hoogte. A Aanvragen om <i>incidentele</i> subsidie worden minimaal 8 weken voor aanvang van de betreffende activiteiten schriftelijk ingediend (T) en gaan vergezeld van: <ul style="list-style-type: none"> - een beschrijving van de geplande activiteit en de beoogde prestaties A - een gespecificeerde begroting met toelichting B - de redenen, waarom deze activiteit alleen met behulp van gemeentelijke subsidie gerealiseerd kan worden B

¹⁰ Gevraagd worden: beschrijvingen, gespecificeerde begrotingen, opgaven, plannen, verslagen, jaarrekeningen, administraties e.d.

¹¹ We hebben in de tabel de 'eigen vereisten' grijs gearceerd; de hoofdletters A, B en T verwijzen weer naar het motief waar het betreffende vereiste betrekking op heeft (A: realisatiemotief, B: budgetbewakingsmotief) resp. het aspect tijd (T)

fase	vereisten
	<ul style="list-style-type: none"> - een opgave van bij anderen aangevraagde of aan te vragen subsidies voor dezelfde activiteiten, met daarbij de stand van zaken m.b.t. de beoordeling van die aanvraag of aanvragen B <p>Aanvragen om een <i>structurele</i> subsidie worden schriftelijk ingediend vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft (T) en gaan in ieder geval vergezeld van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het activiteitenplan en een verslag van de in het laatste jaar verrichte activiteiten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en van de geleverde prestaties A - een gespecificeerde opgave van het bedrag dat de subsidieaanvrager denkt nodig te hebben voor het uitvoeren van de activiteiten uit het activiteitenplan, onder vermelding van de verdeling van de subsidie over de uit te voeren activiteiten B - indien eerder dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten hebben plaats gevonden, de jaarrekening en de daarbij behorende accountantsverklaring over een nader door het college te bepalen aantal kalenderjaren en in elk geval over het laatst verstreken kalenderjaar; de jaarrekening bestaat uit een balans aan het begin en aan het einde van het kalenderjaar en een staat van baten en lasten, beide vergezeld van een toelichting B
verlening (college)	<p>Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee worden beoogd. A</p> <p>Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. B</p> <p>Subsidiëring heeft, tenzij het een incidentele subsidie betreft, altijd plaats voor een bepaald tijdvak, dat wordt vermeld in de beschikking tot subsidieverlening. Dit tijdvak is maximaal vier jaar. T</p> <p>Meerjarige subsidieverlening heeft altijd plaats onder het voorbehoud dat de gemeenteraad van jaar tot jaar de benodigde middelen beschikbaar stelt. B</p> <p>Het college verplicht de subsidieontvanger tot de administratie van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt verleend. A</p> <p>Het college verplicht de subsidieontvanger tot de administratie van aan die activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. B</p>
uitvoering (college)	Het college laat zich tussentijds informeren over het verloop van de uitvoering en controleert de naleving van de gestelde voorwaarden. A
vaststelling (college)	<p>De subsidieontvanger is verplicht binnen dertien weken na afloop van het tijdvak of, in het geval van een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt verantwoording af te leggen aan het college. T</p> <p>De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag. A, B</p> <p>Het college toetst deze verslagen aan het bepaalde in de verleningsbeschikking en kan daar gevolgen aan verbinden. A, B</p>
rapportage (college)	Het college evalueert de effectiviteit van verstrekte subsidies en informeert de raad daarover (in de desbetreffende programmaverantwoordingen in het jaarverslag resp. evaluaties in het kader van de beleidsontwikkeling). A, B

Overige algemene aandachtspunten i.v.m. het verstrekken van subsidies zijn de volgende:

- maak onderscheid tussen organisaties die je in stand wilt houden om taken aan te kunnen uitbesteden en overige organisaties; reserveer de (zware) regeling uit afdeling 4.2.8 Awb ('Per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen') voor de eerste categorie; subsidiëer de rest volgens de basisbepalingen uit titel 4.2 Awb;
- wil alleen instellingen en organisaties waar activiteiten aan worden uitbesteed inhoudelijk sturen; stel je daarentegen welbewust terughoudend op als het gaat om activiteiten die je, onder erkenning van hun maatschappelijke meerwaarde, juist niet tot je gemeentelijke takenpakket c.q. verantwoordelijkheden rekent;
- procedurele sturing (beheersing) is in alle gevallen aangewezen, dus zowel bij het aansturen van instellingen en professionele organisaties als bij het verstrekken van subsidies aan

organisaties van burgers. Het belangrijkste aandachtspunt bij het beheersen van de subsidiërelatie is: waarborgen dat de subsidie wordt gebruikt waarvoor hij wordt aangevraagd/verleend.

- verzeker de naleving (zowel door het college als aanvragers) van het in de subsidieverordening en de Awb bepaalde, realiseer dus minimaal het sturingsniveau dat de raad verlangt én de waarborgen ter beheersing van de daarmee gemoeide kosten
- een kwestie van *doelmatigheid*: een aanvaardbare verhouding tussen transactiekosten en de omvang van de verstrekte subsidie. Met 'transactiekosten' bedoelen we de kosten van het verstrekken van subsidies, de *apparaatskosten* aan de kant van de gemeente (ambtelijke en bestuurlijke energie), de *administratieve lasten* aan de kant van de aanvragers/ontvangers. Het toekennen van hogere bedragen mag natuurlijk méér energie kosten dan het verstrekken van kleine subsidietjes en van aanvragers mogen méér administratieve inspanningen worden gevraagd naarmate het om hogere bedragen gaat.

Hoofdstuk 4 Beschrijvingskader

Zoals al aangegeven kan het verstrekken van een subsidie worden gezien als een *proces*, met de volgende relevante kenmerken:

- 3 partijen: gemeenteraad, het college en de aanvrager/begunstigde
- in het geval van boekjaarsubsidies gaat het om *langjarige* processen, dergelijke subsidies dienen immers in jaar x-1 te worden aangevraagd, hebben betrekking op jaar x en worden in jaar x+1 afgerekend
- voorts gaat het om *cyclische* processen; zo worden bijv. boekjaarsubsidies doorgaans jaarlijks toegekend, ieder jaar opnieuw. Ervaringen uit voorgaande jaren dienen door te werken in volgende verstrekkingen.

Hoofdmomenten in het proces zijn:

- het vaststellen van beleidsinhouden die aan het verstrekken van subsidies ten grondslag kunnen worden gelegd (kaderstelling)
- de vertaling daarvan in een programma van eisen dat aan potentiële gegadigden wordt bekend gemaakt
- het indienen van de aanvraag
- het verlenen van de subsidie
- het uitvoeren van de activiteiten waarvoor subsidie is verleend
- het verantwoorden van gemaakte kosten en/of geleverde prestaties
- het vaststellen van de subsidie
- het evalueren van de kosten en effecten (en daarover rapporteren aan de raad)

Deze hoofdmomenten markeren steeds de afsluiting van een voorafgaand deelproces c.q. *proceffase* en vormen daarmee de overgang naar een volgend deelproces.

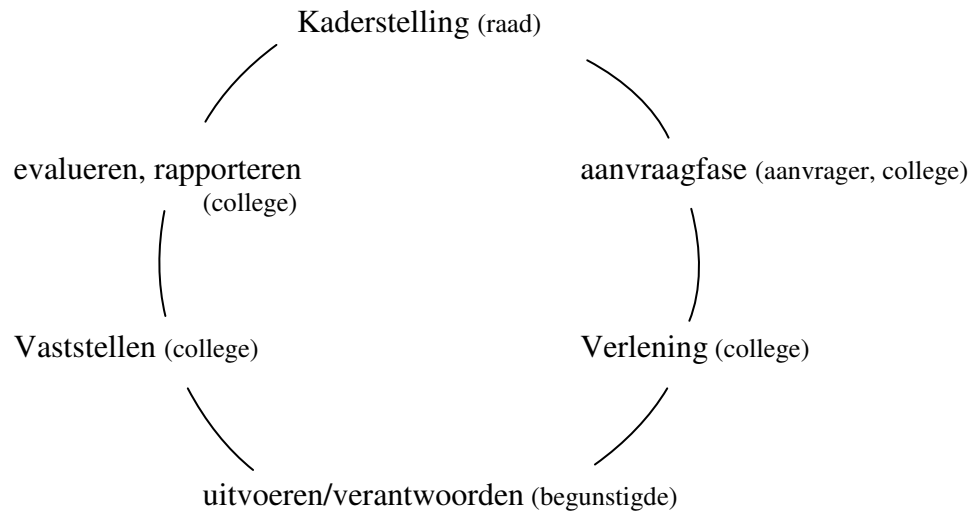
Met 'kaderstelling' wordt bedoeld op de kaderstellende rol van de raad, zoals die in de dualiseringsoperatie nog weer eens is herbevestigd. Reflectie op informatie uit de samenleving (veelal, maar niet altijd door het college verzameld en aangereikt) dient te leiden tot de formele vaststelling van beleids- en uitgavenkaders, op basis waarvan het college aan de slag kan. In relatie tot subsidies vinden we die kaders in plannen, nota's en begrotingen.

De formele indiening van de aanvraag, door de aanvrager, besluit de aanvraagfase en *triggert* de fase van beoordeling van de aanvraag resp. voorbereiding van de subsidiebeschikking. De verlening van de subsidiebeschikking markeert het einde van deze fase en zet die van de uitvoering in gang.

Na afloop van de periode resp. activiteit waarvoor de subsidie is verleend, dient de besteding van beschikbaar gestelde middelen te worden verantwoord, door de begunstigde. De vaststelling van de subsidie, doorgaans door het college, houdt de onomkeerbare instemming met die besteding in en besluit daarmee de verantwoordingsfase, maar opent óók de deur naar de fase waarin aan de raad gerapporteerd kan worden over wat de door hem gemaakte keuzes hebben opgeleverd. Periodiek behoort het college systematisch na te gaan wat de maatschappelijke effecten zijn van de door haar verstrekte subsidies (*evalueren* dus) en daarover aan de raad te rapporteren.

Vanzelfsprekend kan deze verantwoording (van het college jegens de raad) aanleiding zijn om beleids- en/of uitgavenkaders bij te stellen, waarna het spel van voren af aan kan beginnen.

Grafisch kunnen we het proces van subsidieverstrekking nu als volgt afbeelden:



Figuur 4.1 Het verstrekken van subsidies als cyclisch proces

In elke fase van het proces heeft de gemeente specifieke mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het handelen van de aanvrager en zodoende op de uiteindelijk uitkomst van het proces. In hoofdstuk 5 beschrijven we de gang van zaken bij de verstrekking van de geselecteerde subsidies door in inventariserende zin na te gaan van welke mogelijkheden de gemeente in de betreffende gevallen daadwerkelijk gebruik maakte. Deze beschrijvingen leveren de gegevens om de gegeven sturing te kunnen toetsen aan de in het vorige hoofdstuk geformuleerde normen.

Hoofdstuk 5 Zes subsidierelaties beschreven en beoordeeld

In dit hoofdstuk beschrijven we de geselecteerde subsidies aan de hand van het beschrijvingskader zoals we dat in het vorige hoofdstuk uiteen hebben gezet en beoordelen de aspecten sturing en beheersing aan de hand van het beoordelingskader zoals ontwikkeld in hoofdstuk 3.

De daarbij in de overzichtstabellen gebruikte symbolen +, ± en - staan níet voor goed, matig, slecht, maar voor: van de betreffende sturingsmogelijkheid is wél (+), deels wel, deels niet (±) resp. geen (-) gebruik gemaakt.

5.1 Stichting Welzijn Delfzijl¹²

In 2005 was de Welzijnswet nog van kracht (per 1 januari 2007 vervangen door de Wmo). In het systeem van de Welzijnswet was de gemeente o.a. verantwoordelijk voor het uitvoerend werk op het gebied van de *maatschappelijke dienstverlening*, m.n. het algemeen maatschappelijk werk (AMW)¹³ en het sociaalraadslidenwerk¹⁴. Sinds 2002 besteedt de gemeente de uitvoering van deze taken uit aan Stichting Welzijn Delfzijl (SWD).

SWD verzorgt de uitvoering van het welzijnsbeleid van de gemeente Delfzijl, maar verzorgt daarnaast ook de uitvoering van onderdelen van het welzijnswerk van verschillende overige Noord-Groningse gemeenten, zoals het jongerenwerk in Ten Boer, de mantelzorgondersteuning in de gemeente Eemsmond, de maatschappelijke dienstverlening, het jongerenwerk en het ouderenwerk in Loppersum en in De Marne dus de maatschappelijke dienstverlening.

De bekostiging van deze uitbesteding is naar publiekrecht vormgegeven, er is m.a.w. sprake van subsidiëring c.q. een subsidierelatie. Wij hebben deze subsidie geselecteerd als voorbeeld van een grote, structurele budgetsubsidie aan een professionele organisatie. In deze paragraaf gaan we in op de toekenning van de subsidie voor 2005.

Kaderstelling

De raad heeft voorafgaand aan het onderzoeksjaar geen beleid m.b.t. deze gemeentelijke taak vastgesteld¹⁵. De beleidsbegroting voor 2005 bevat verder geen doelstellingen m.b.t. het AMW en/of het sociaalraadslidenwerk. De subsidie voor de Stichting Welzijn Delfzijl is niet afzonderlijk in de begroting opgenomen (wel in een samenvatting van de productenraming, die als bijlage bij de begroting aan de raad wordt aangeboden; maar daar beslist de raad dus niet over).

Programma van eisen

Gemeente en stichting hebben in 2002 een basiscontract gesloten, waarin de door de stichting te leveren diensten zijn omschreven. Daarnaast ondertekenen partijen jaarlijks een jaarplan,

¹² Sinds kort noemt de stichting zich Stichting Welzijn en Dienstverlening.

¹³ Het algemeen maatschappelijk werk kan worden omschreven als de eerstelijns hulp aan inwoners met psychosociale problemen.

¹⁴ Het sociaalraadslidenwerk betreft de hulp en het advies aan burgers met vragen over resp. problemen met sociale voorzieningen en/of wetten en regelingen m.b.t. wonen, werk, inkomen, onderwijs, verblijf en welzijn.

¹⁵ In het kader van de Wmo-beleidsontwikkeling in 2006 overigens ook niet.

waarin zij nadere afspraken m.b.t. de te leveren diensten vastleggen. Basiscontract en jaarplannen beschouwen wij als zijnde equivalent aan een programma van eisen.

Aanvraag

Begin november 2004 ontvangt de gemeente een door de stichting opgesteld concept-jaarplan 2005. Het jaarverslag en de jaarrekening over 2003 zijn op dat moment al in het bezit van de gemeente, zodat het voorstel voor 2005 kan worden beoordeeld tegen de achtergrond van de (verantwoordings)informatie over 2003. Eind december voeren partijen overleg, leidend tot bijstellingen van het voorstel.

Verlening

Begin februari 2005 kent de gemeente de stichting bij beschikking het afgesproken bedrag toe. De beschikking vermeldt de hoogte van het bedrag (€ 93.220) en de activiteiten waarvoor het bedrag wordt toegekend. In essentie gaat het daarbij om het aantal uren dat wordt afgenomen (1975 uur). De beschikking bevat geen verplichtingen i.v.m. het administreren van inkomsten, uitgaven en/of activiteiten. Bij de hernieuwing van het basiscontract in 2006 zijn hierover wel nadere afspraken gemaakt.

Uitvoering

In het basiscontract is overeengekomen dat de stichting halverwege het jaar schriftelijk verslag zal doen over de in het eerste halfjaar gerealiseerde prestaties en besteding van het budget. In de praktijk komt het daar niet van. Doorgaans is er halverwege het jaar wel contact over de stand van de uitvoering, telefonisch of in een daartoe georganiseerde bijeenkomst.

Vaststelling

Mei resp. juni 2006 ontvangt de gemeente het jaarverslag en de jaarrekening van de SWD. In deze documenten wordt geen opgave gedaan van de in het jaarplan overeengekomen prestaties (besteding van het overeengekomen aantal uren). Het jaarverslag geeft wel informatie over aantallen cliënten en populatiegegevens (bronnen van inkomsten, leeftijdsopbouw, problematiek e.d.).

Evaluatie/rapportage

Jaarverslag en jaarrekening van de stichting worden door het college ter kennisneming van de raad gebracht (waarmee de raad dus wel op de hoogte is van de werkzaamheden van SWD t.b.v. De Marne). Echte evaluaties van de effectiviteit van de bestede middelen worden niet uitgevoerd.

Resumerend:

fase	vereisten	score
kaderstelling (raad)	De raad geeft in beleidsnota's en programmabegrotingen aan wat hem voor ogen staat. A ¹⁶	-
	De raad geeft concreet aan wat hij daarvoor over heeft. B	-
aanvraagfase (college)	Het college concretiseert de inhoud van wat de raad voor ogen staat in een 'programma van eisen' en stelt subsidiegeëdigden hiervan op de hoogte. A	+
	Aanvragen voor een <i>structurele</i> subsidie worden schriftelijk ingediend vóór 1 april (T) van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft en gaan in ieder geval vergezeld van:	-

¹⁶ **A** = dit vereiste betreft m.n. de *activiteiten* waarvoor subsidie wordt gevraagd, **B**: vereiste betreft vooral de in verband daarmee te maken *kosten*.

fase	vereisten	score
	<ul style="list-style-type: none"> - het activiteitenplan en een verslag van de in het laatste jaar verrichte activiteiten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en van de geleverde prestaties A - een gespecificeerde opgave van het bedrag dat de subsidieaanvrager denkt nodig te hebben voor het uitvoeren van de activiteiten uit het activiteitenplan, onder vermelding van de verdeling van de subsidie over de uit te voeren activiteiten B - indien eerder dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten hebben plaatsgevonden de jaarrekening en de daarbij behorende accountantsverklaring over een nader door het college te bepalen aantal kalenderjaren en in elk geval over het laatst verstreken kalenderjaar; de jaarrekening bestaat uit een balans aan het begin en aan het einde van het kalenderjaar en een staat van baten en lasten, beide vergezeld van een toelichting B 	+ + +
verlening (college)	Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. B	+
	Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan, welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee worden beoogd. A	+
	Het college verplicht de subsidieontvanger tot administratie van aan activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De administratie dient op een overzichtelijke wijze te worden gevoerd en toegankelijk te zijn voor door of namens het college uit te voeren controle. B	-
	Idem voor de activiteiten zelf. A	±
	Meerjarige subsidieverlening heeft altijd plaats onder het voorbehoud dat de gemeenteraad van jaar tot jaar de benodigde middelen beschikbaar stelt. B	-
uitvoering (college)	Het college laat zich tussentijds informeren over het verloop van de uitvoering en controleert de naleving van de gestelde voorwaarden. A	±
vaststelling (college)	De subsidieontvanger is verplicht binnen dertien weken na afloop van het tijdvak of, ingeval van een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt, verantwoording af te leggen aan het college. T	-
	De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag. A, B	±
	Het college toetst deze verslagen aan het bepaalde in de verleningsbeschikking en kan daar gevolgen aan verbinden. A, B	-
rapportage (college)	Het college evalueert de effectiviteit van verstrekte subsidies en informeert de raad daarover (in de desbetreffende programmaverantwoordingen in het jaarverslag resp. evaluaties in het kader van de beleidsontwikkeling). A	-

Beoordeling

Wij hebben de bekostiging van de dienstverlening door de Stichting Welzijn Delfzijl geselecteerd als voorbeeld van een grote, structurele budgetsubsidie aan een professionele organisatie. In hoeverre werd hierbij nu voldaan aan de normen en eisen die aan het verstrekken van dergelijke subsidies mogen worden gesteld?

Daar het om uitbesteding van een gemeentelijke taak gaat (nl. het voorzien in maatschappelijke dienstverlening) houden wij *inhoudelijke sturing* als norm aan. Inhoudelijk sturen houdt in: aangeven hoe je het hebben wilt en nagaan wat je krijgt. We meten inhoudelijke sturing door na te gaan in hoeverre de gemeente gebruik maakt van de mogelijkheden die zij daartoe heeft (we hebben die meer inhoudelijke sturingsmogelijkheden in de tabel met een A gemerkt en geven het gebruik ervan aan met plus-, min- of een plusminteken, resp. aanduidend dat van de betreffende mogelijkheid wel, niet of deels wel en deels niet gebruik is gemaakt).

Opvallend is de afzijdigheid van de raad. Die wordt wel op hoofdlijnen op de hoogte gehouden (door kennisgeving van het in de productenraming opgenomen subsidiebedrag t.b.v. de stichting, door terinzagelegging van de jaarstukken van de stichting e.d.), maar heeft noch

beleid terzake vastgesteld, noch laat zich informeren over daarmee bereikte resultaten. Zowel vanuit zijn kaderstellende als zijn controlerende rol geeft hij daarmee geen tot onvoldoende richting aan de bemoeienis van de gemeente met de maatschappelijke dienstverlening. Het college doet een poging tot sturing, die echter niet slaagt. In de aanvraagfase wordt helder omlijnd wat de bedoeling is (nl. 1975 uur bruto inzetten) en wat dat mag kosten. Bij de verlening wordt echter verzuimd om het bijhouden van een urenregistratie als voorwaarde in de beschikking op te nemen. De verantwoordingsinformatie die van de stichting wordt ontvangen (jaarverslag en - rekening) geeft juist op dit essentiële punt geen uitsluitsel, waardoor de gemeente bij het opstellen van de eindafrekening (als zodanig wel in het basiscontract geregeld) geen houvast meer heeft.

Conclusie: de raad stuurt niet, het college niet voldoende¹⁷.

De met deze subsidieverstrekking gepaard gaande transactiekosten worden door de betrokkenen als reëel ten opzichte van de hoogte van het verstrekte bedrag gekwalificeerd. Op basis van ons dossieronderzoek hebben wij zelf ook de indruk dat de betreffende kosten in een redelijke verhouding staan tot de omvang van de betreffende bedragen.

5.2 Stichting Borg Verhildersum

Stichting Borg Verhildersum exploiteert en beheert het Landgoed Verhildersum (zie voor een overzicht van de activiteiten van de stichting www.verhildersum.nl). De stichting had in 2005 een omzet van iets meer dan € 0,5 mln. Tegenover verschillende categorieën uitgaven stond een aantal inkomstenbronnen, waaronder de subsidie van de gemeente: in 2005 een bedrag van € 47.900, d.i. ongeveer 10% van de inkomsten van de stichting. Wij hebben deze subsidie geselecteerd als voorbeeld van een middelgrote structurele exploitatiesubsidie aan een professionele organisatie. In deze paragraaf beschrijven we het verstrekingsproces ervan.

Kaderstelling

De raad heeft nauwelijks beleid m.b.t. Landgoed Verhildersum geformuleerd. In 2003 stelde hij het Beleidsplan Recreatie en Toerisme vast, met daarin enige aandacht voor Verhildersum, nl. als een van de "parels" in het dagrecreatieve aanbod in de gemeente. Het enige beleidsvoornemen terzake luidde evenwel: 'Tussen de dagattracties kan beter worden samengewerkt. De 'losse' producten kunnen in gezamenlijkheid worden aangeboden (...)'. Deze mogelijkheid werd vervolgens echter niet met concrete maatregelen opgetuigd.

Programma van eisen

Van het presenteren van een programma van eisen (als uitwerking van het beleid dat de raad voor ogen staat) is geen sprake. Het college heeft periodiek (jaarlijks) overleg met het bestuur van de stichting, waarin gezamenlijk terug- en vooruitgekeken wordt. De agenda voor de bijeenkomst wordt door het bestuur van de stichting opgesteld.

Aanvraag, verlening

¹⁷ Dat was althans de situatie in 2005. Uit de interviews met de behandelend ambtenaar is duidelijk geworden meer recent driftig pogingen zijn gedaan om m.n. de verantwoording van de overeengekomen prestaties (ingezette uren) beter te krijgen.

De subsidie hoeft niet jaarlijks te worden aangevraagd. De gemeente informeerde het bestuur van de stichting begin 2004 (bij brief) dat de jaarlijkse subsidie tot nader bericht € 47.900 per jaar zal bedragen. Er worden geen jaarlijkse subsidiebeschikkingen afgegeven.

Vaststelling

Halverwege het jaar ontvangt de gemeente een jaarverslag en een jaarrekening van de stichting. De jaarrekening wordt door de behandelend ambtenaar met de afdeling Financiën uitsluitend op opvallende zaken bekeken. Het komt voor dat de jaarrekening aanleiding geeft tot vragen aan de stichting. Van een vaststelling in juridische zin is geen sprake.

Evaluatie/rapportage

Het jaarverslag en de jaarrekening worden ter kennisneming aan de raad aangeboden (sinds enige jaren samen met het verslag van het genoemde overleg met het dagelijks bestuur van de stichting). Van een periodieke evaluatie van de effecten van de subsidie en rapportage daarover aan de raad is geen sprake.

Resumerend:

fase	vereisten	score
kaderstelling (raad)	De raad geeft in beleidsnota's en programmabegrotingen aan wat hem terzake voor ogen staat. A	-
	De raad geeft aan wat hij daarvoor over heeft. B	-
aanvraagfase (college)	Het college concretiseert de inhoud van wat de raad voor ogen staat in een 'programma van eisen' en stelt subsidiegeëdigden hiervan op de hoogte. A	-
	Aanvragen om een <i>structurele</i> subsidie worden schriftelijk ingediend vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft en gaan in ieder geval vergezeld van: <ul style="list-style-type: none"> - het activiteitenplan en een verslag van de in het laatste jaar verrichte activiteiten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en van de geleverde prestaties A - een gespecificeerde opgave van het bedrag dat de subsidieaanvrager denkt nodig te hebben voor het uitvoeren van de activiteiten uit het activiteitenplan, onder vermelding van de verdeling van de subsidie over de uit te voeren activiteiten B - indien eerder dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten hebben plaats gevonden, de jaarrekening en de daarbij behorende accountantsverklaring over een nader door het college te bepalen aantal kalenderjaren en in elk geval over het laatst verstreken kalenderjaar; de jaarrekening bestaat uit een balans aan het begin en aan het einde van het kalenderjaar en een staat van baten en lasten, beide vergezeld van een toelichting B 	nvt - - +
verlening (college)	Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. B	+
	Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan, welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee beoogd worden. A	-
	Subsidiëring heeft, tenzij het een incidentele subsidie betreft, altijd plaats voor een bepaald tijdvak, dat wordt vermeld in de beschikking tot subsidieverlening. Dit tijdvak is maximaal vier jaar. T	-
	Meerjarige subsidieverlening heeft altijd plaats onder het voorbehoud dat de gemeenteraad van jaar tot jaar de benodigde middelen beschikbaar stelt. B	-
	Het college verplicht de subsidieontvanger tot administratie van de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De administratie dient op een overzichtelijke wijze te worden gevoerd en toegankelijk te zijn voor door of namens het college uit te voe-	-

fase	vereisten	score
	ren controle. B	
	Idem voor de activiteiten zelf. A	-
uitvoering (begunstigde)	Het college laat zich tussentijds informeren over het verloop van de uitvoering en controleert de naleving van de gestelde voorwaarden. A	+
vaststelling (college)	De subsidieontvanger is verplicht binnen dertien weken na afloop van het tijdvak of, ingeval van een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt, verantwoording af te leggen aan het college. T	-
	De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag. A, B	+
	Het college toetst deze verslagen aan het bepaalde in de verleningsbeschikking en kan daar gevolgen aan verbinden. A, B	-
rapportage (college)	Het college evalueert de effectiviteit van verstrekte subsidies en informeert de raad daarover (in de desbetreffende programmaverantwoordingen in het jaarverslag resp. evaluaties in het kader van de beleidsontwikkeling). A	-

Beoordeling

We hebben de bijdrage aan de Stichting Borg Verhildersum geselecteerd als voorbeeld van een middelgrote exploitatiesubsidie aan een professionele organisatie. Bijzondere omstandigheden zijn dat de gemeente niet de enige subsidiënt is (ook niet de grootste) en dat geen sprake is van het uitbesteden van gemeentelijke taken. De inhoudelijke-sturingsnorm zoals die we aanhouden wanneer daar wél sprake van is, is daarom hier niet op zijn plaats. Het gaat om een waarderingssubsidie, waarbij de gemeente welbewust afziet van inhoudelijke sturing¹⁸.

De bepaling van de wenselijkheid van subsidiëring c.q. de hoogte van het verstrekte bedrag is volledig informeel georganiseerd, deze vindt plaats in het periodieke overleg tussen de beide besturen. De vereisten die beogen de bemoeienis van de raad met deze subsidie te garanderen worden daarmee veronachtzaamd.

Vooraf i.v.m. het informele karakter brengt de verstrekking van deze subsidie aan beide kanten weinig transactiekosten met zich mee. I.v.m. de omvang van het verstrekte bedrag is dat niet terecht: naarmate een subsidie groter is, verdient hij ook meer aandacht (zorgvuldigheid).

5.3 Muziekvereniging St. Caecilia

De gemeente telt diverse muziekverenigingen (Orpheus in Eenrum, Hendrik de Cock en Showband D.O.S in Ulrum, St. Caecilia in Kloosterburen, Wilhelmina in Leens, De Omswienders in Kloosterburen en de Oldkamp Bloazers in Zoutkamp). Op grond van staand (college)beleid ontvangen deze verenigingen bijdragen in de kosten van het scholen van de (jeugd)leden, alsmede voor hun activiteiten in het algemeen; twee subsidiestromen dus. We hebben de algemene subsidie aan Muziekvereniging St. Caecilia geselecteerd als voorbeeld van een kleine structurele exploitatiesubsidie aan een organisatie van burgers. In het volgende beschrijven we het verstrekingsproces van de bijdrage voor 2005.

Kaderstelling

¹⁸ Vergelijk de omschrijving in de ASV: "een subsidie die wordt verstrekt als waardering indien het college bepaalde activiteiten van belang acht zonder deze naar aard en omvang te willen beïnvloeden".

De raad heeft terzake van de activiteiten van de muziekverenigingen geen beleid vastgesteld. In theorie zou over de waarde van die activiteiten in het cultuurbeleid, in het sociaal-cultureel beleid, het dorpenbeleid, het vrijwilligersbeleid en/of het algemene subsidiebeleid kunnen zijn nagedacht, hetgeen dus echter niet het geval is. Ook bij het vaststellen van de programmabegroting voor het onderzoeksjaar is niet aangegeven waarom en waarvoor dergelijke subsidies worden verstrekt.

Programma van eisen

Voorafgaand aan de aanvraag door de vereniging formuleert de gemeente geen programma van eisen waaraan de betreffende activiteiten dienen te voldoen. Dit is in lijn met het uitgangspunt dat de subsidie aan St. Caecilia vooral moet worden beschouwd als een *waarderingssubsidie*, d.w.z. een subsidie waarmee het college zijn waardering voor de activiteiten van de vereniging tot uitdrukking wil brengen, zonder deze naar aard of inhoud te willen beïnvloeden (men kiest er m.a.w. bewust voor geen *stimuleringsubsidie* te willen verstrekken).

Aanvraag

De aanvraag van de vereniging wordt medio september ontvangen. Het aanvraagformulier is zo ingericht dat daarmee vooral financiële gegevens worden verkregen (nl. een begroting van inkomsten en uitgaven, banksaldi, hoogte van de eigen bijdragen van de leden e.d.); daarnaast wordt een overzicht van de geplande activiteiten in het lopende begrotingsjaar gevraagd (dus niet in het subsidiejaar).

Verlening

Begin januari 2005 wordt door het college op de aanvraag beschikt. De vereniging ontvangt een bedrag dat volgens een vaste formule wordt berekend: een basisbedrag van 700 euro vermeerderd met een bedrag per verenigingslid en gedeeltelijke vergoeding van de huur van de oefenruimte. De beschikking vermeldt de hoogte van het subsidiebedrag (€ 3040), maar niet de activiteiten waarvoor hij wordt verleend.

Uitvoering

Lopende het subsidiejaar heeft de gemeente verder geen contact met St. Caecilia over de activiteiten waarvoor de subsidie verleend is.

Vaststelling

De verantwoording van de besteding van verleende subsidies loopt gelijk op met de aanvragen voor het volgende jaar. In jaar x wordt dus subsidie gevraagd voor jaar x+1 en rekening en verantwoording afgelegd voor jaar x-1. Een correcte verantwoording is voorwaarde voor toekenning van het voor het volgende jaar gevraagde bedrag. Ten behoeve van het ordentelijk afleggen van rekening en verantwoording is door de gemeente een formulier ontworpen dat dezelfde structuur heeft als het aanvraagformulier. Het door St. Caecilia ingediende afrekeningformulier is gedagtekend medio september. Het ingevulde formulier kan worden beschouwd als een (summier) financieel verslag en activiteitenverslag.

Evaluatie/rapportage

De verantwoording van het college jegens de raad over toegekende subsidies op het gebied van het sociaal-cultureel werk bestaat slechts daarin dat het overzicht van toegekende subsidies aan de raad ter kennisneming wordt toegezonden. Van een systematische evaluatie van de effecten ervan en rapportage daarover aan de raad is tot dusver geen sprake.

Resumerend:

fase	vereisten	score
kaderstelling (raad)	De raad geeft in beleidsnota's en programmabegrotingen aan wat hem voor ogen staat. A	-
	De raad geeft aan wat hij daarvoor over heeft. B	-
aanvraagfase (college)	Het college concretiseert de inhoud van wat de raad voor ogen staat in een 'programma van eisen' en stelt subsidiegeëdigden hiervan op de hoogte. A	-
	Aanvragen om een <i>structurele</i> subsidie worden schriftelijk ingediend vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft (T) en gaan in ieder geval vergezeld van:	-
	- het activiteitenplan en een verslag van de in het laatste jaar verrichte activiteiten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en van de geleverde prestaties A	±
	- een gespecificeerde opgave van het bedrag dat de subsidieaanvrager denkt nodig te hebben voor het uitvoeren van de activiteiten uit het activiteitenplan, onder vermelding van de verdeling van de subsidie over de uit te voeren activiteiten B	+
	- indien eerder dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten hebben plaats gevonden, de jaarrekening en de daarbij behorende accountantsverklaring over een nader door het college te bepalen aantal kalenderjaren en in elk geval over het laatst verstreken kalenderjaar; de jaarrekening bestaat uit een balans aan het begin en aan het einde van het kalenderjaar en een staat van baten en lasten, beide vergezeld van een toelichting B	±
verlening (college)	Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. B	+
	Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan, welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee beoogd worden. A	-
	Subsidiëring heeft, tenzij het een incidentele subsidie betreft, altijd plaats voor een bepaald tijdvak, dat wordt vermeld in de beschikking tot subsidieverlening. Dit tijdvak is maximaal vier jaar. T	+
	Het college verplicht de subsidieontvanger tot de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De administratie dient op een overzichtelijke wijze te worden gevoerd en toegankelijk te zijn voor door of namens het college uit te voeren controle. B	-
	Idem voor de activiteiten zelf. A	-
uitvoering (college)	Het college laat zich tussentijds informeren over het verloop van de uitvoering en controleert de naleving van de gestelde voorwaarden. A	-
vaststelling (college)	De subsidieontvanger is verplicht binnen dertien weken na afloop van het tijdvak of, in het geval van een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt verantwoording af te leggen aan het college. T	-
	De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag. A, B	+
	Het college toetst deze verslagen aan het bepaalde in de verleningsbeschikking en kan daar gevolgen aan verbinden. A, B	+
rapportage (college)	Het college evalueert de effectiviteit van verstrekte subsidies en informeert de raad daarover (in de desbetreffende programmaverantwoordingen in het jaarverslag resp. evaluaties in het kader van de beleidsontwikkeling). A	-

Beoordeling

We hebben de subsidie aan Muziekvereniging St. Caecilia geselecteerd als voorbeeld van een kleine, structurele exploitatiesubsidie aan een organisatie van burgers. Als norm bij het subsidiëren van organisaties van burgers hebben we geformuleerd: terughoudende bemoeienis met

de inhoud van de betreffende activiteiten. De scores op de inhoudelijke sturingsmogelijkheden (in de tabel met een A gemerkt) laten zien dat de gemeente zich inderdaad niet sturend opstelt t.a.v. de inhoud van de activiteiten van St. Caecilia.

De controle op de noodzaak en rechtmatige besteding van het ontvangen bedrag is bevredigend (vgl. de scores op de betreffende aanwijzingen, in de tabel met een B gemarkeerd). Desgevraagd beoordelen de betrokken leden van het verenigingsbestuur de werklast van de voorbereiding van de aanvraag resp. verantwoording als alleszins redelijk. Ook aan de kant van de gemeente wordt de werklast als zeer overzichtelijk beoordeeld. Gelet op de omvang van de subsidie kan de verstrekking daarmee als doelmatig worden gekwalificeerd.

5.4 Vereniging Het Want

Vereniging Het Want verzorgde tot medio 2007 activiteiten voor de jeugd van Eenrum en omstreken in het clubhuis Jeugdhaven Eenrum. Van oudsher georganiseerd vanuit de Gereformeerde Kerken vrijgemaakt werd de aanwezige beroepskracht tot 2007 betaald door de Particuliere synode Groningen. De stopzetting van deze financiering betekende het einde van deze activiteiten. Door de gemeente De Marne werd sinds jaar en dag een financiële bijdrage in de kosten van de activiteiten verstrekt. Wij hebben deze subsidie geselecteerd als voorbeeld van een kleine, structurele exploitatiesubsidie aan een organisatie van burgers.

Kaderstelling

Activiteiten als door Vereniging Het Want verzorgd zijn te omschrijven als jeugdwerk, jeugdwelzijnswerk, club- en buurthuiswerk e.d.. De gemeente heeft m.b.t. dergelijke activiteiten geen beleid op papier heeft gezet. Er bestaat wel een, jaarlijks geactualiseerd, jaarprogramma sociaal cultureel werk, maar dat wordt door het college vastgesteld en gaat niet over de inhoud van het werk, maar over de verdeling van de ervoor beschikbare middelen. De raad ontvangt dit jaarprogramma ter kennisneming. Er kan dus niet worden gesproken van kaderstelling door de raad terzake van het jeugdwelzijnswerk.

Programma van eisen

In het jaarprogramma legt het college vast hoe het voor het sociaal cultureel werk beschikbare budget zal worden verdeeld over de instellingen die aanvragen hebben ingediend. Bij die verdeling worden criteria aangehouden die in het jaarprogramma zelf niet worden geëxpliciteerd. Het jaarprogramma is daarmee dus niet een *inhoudelijke* grondslag voor het verstrekken van subsidies. Ook in de uitnodigingen om subsidieaanvragen in te dienen, worden geen inhoudelijke vereisten geformuleerd.

Aanvraag

De aanvraag van Het Want wordt eind september 2004 ontvangen. De aanvraag bestaat uit een omschrijving van de geplande activiteiten in 2005, een overzicht van in 2003 ondernomen activiteiten, een overzicht van begrote inkomsten en uitgaven en een opgave van verwachte organisatie- en activiteitenkosten. De bijgevoegde verantwoording van de activiteiten in 2003 is op dezelfde voet ingericht.

Verlening

Begin januari gaat de subsidiebeschikking de deur uit. De beschikking vermeldt het bedrag van de subsidie (€ 1418) en dat de subsidie wordt gegeven als bijdrage in de activiteitenkosten. Er is geen nadere omschrijving van die activiteiten in opgenomen.

Uitvoering

De gemeente heeft lopende het subsidiejaar geen contact met de vereniging over de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt.

Vaststelling

De aanvraag tot vaststelling bestaat in het indienen van een activiteitenverslag en gespecificeerde overzichten van inkomsten en uitgaven. De subsidie wordt overigens niet definitief gemaakt door afzonderlijke vaststelling: de rekening en verantwoording worden beschouwd als voorwaarde bij de toekenning van de subsidie voor het volgende jaar. De verlening van díe subsidie moet dus tevens worden beschouwd als de vaststelling van de subsidie voor de verstreken periode (maar e.e.a. wordt niet expliciet gemaakt!).

Evaluatie/rapportage

Hiervan is geen sprake, ook niet als in 2007 de discussie wordt gevoerd, in het college en met de raad, over het al dan niet redden van het jeugdwerk in Eenrum.

Resumerend:

fase	vereisten	score
kaderstelling (raad)	De raad geeft in beleidsnota's en programmabegrotingen aan wat hem voor ogen staat. A	-
	De raad geeft aan wat hij daarvoor over heeft. B	-
aanvraagfase (college)	Het college concretiseert de inhoud van wat de raad voor ogen staat in een 'programma van eisen' en stelt subsidiegeëdigden hiervan op de hoogte. A	-
	Aanvragen om een <i>structurele</i> subsidie worden schriftelijk ingediend vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft (T) en gaan in ieder geval vergezeld van:	-
	- het activiteitenplan en een verslag van de in het laatste jaar verrichte activiteiten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en van de geleverde prestaties A	+
	- een gespecificeerde opgave van het bedrag dat de subsidieaanvrager denkt nodig te hebben voor het uitvoeren van de activiteiten uit het activiteitenplan, onder vermelding van de verdeling van de subsidie over de uit te voeren activiteiten B	+
	- indien eerder dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten hebben plaats gevonden, de jaarrekening en de daarbij behorende accountantsverklaring over een nader door het college te bepalen aantal kalenderjaren en in elk geval over het laatst verstreken kalenderjaar; de jaarrekening bestaat uit een balans aan het begin en aan het einde van het kalenderjaar en een staat van baten en lasten, beide vergezeld van een toelichting B	+
verlening (college)	Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. B	+
	Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan, welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee beoogd worden. A	±
	Subsidiëring heeft, tenzij het een incidentele subsidie betreft, altijd plaats voor een bepaald tijdvak, dat wordt vermeld in de beschikking tot subsidieverlening. Dit tijdvak is maximaal vier jaar. T	+
	Meerjarige subsidieverlening heeft altijd plaats onder het voorbehoud dat de gemeenteraad van jaar tot jaar de benodigde middelen beschikbaar stelt. B	nvt
	Het college verplicht de subsidieontvanger tot administratie van de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De administratie dient op een overzichtelijke wijze te worden gevoerd en toegankelijk te zijn voor door of namens het college uit te voeren controle. B	-
	Idem voor de activiteiten zelf. A	-

fase	vereisten	score
uitvoering (college)	Het college laat zich tussentijds informeren over het verloop van de uitvoering en controleert de naleving van de gestelde voorwaarden. A	-
vaststelling (college)	De subsidieontvanger is verplicht binnen dertien weken na afloop van het tijdvak of, ingeval van een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt, verantwoording af te leggen aan het college. T	-
	De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag. A, B	+
	Het college toetst deze verslagen aan het bepaalde in de verleningsbeschikking en kan daar gevolgen aan verbinden. A, B	+
rapportage (college)	Het college evalueert de effectiviteit van verstrekte subsidies en informeert de raad daarover (in de desbetreffende programmaverantwoordingen in het jaarverslag resp. evaluaties in het kader van de beleidsontwikkeling). A	-

Beoordeling

We hebben de subsidie aan Het Want geselecteerd als voorbeeld van een kleine, structurele exploitatiesubsidie aan een organisatie van burgers.

De sturingsnorm die we hanteren i.v.m. het subsidiëren van organisaties van burgers is: terughoudendheid voor wat betreft de *inhoud* van de te subsidiëren activiteiten. Als de gemeente al invloed zou willen uitoefenen, zijn de meest voordehandliggende momenten daartoe: vooraf d.m.v. het opstellen van een programma van eisen en bij de verlening door het opnemen van inhoudelijke vereisten in de subsidiebeschikking. Van beide mogelijkheden wordt door de gemeente geen gebruik gemaakt. Ook van de overige mogelijkheden om de inhoud van de te subsidiëren activiteiten te beïnvloeden wordt geen gebruik gemaakt. Daarmee geeft de gemeente de sturing die in dit geval geëigend is.

De toets op de onmisbaarheid (noodzaak) van de te verstrekken subsidie ziet er goed uit: op alle geëigende momenten wordt informatie gevraagd/verkregen die nodig is om tot een beoordeling van de onmisbaarheid van de gemeentelijke bijdrage te kunnen komen (de plus-scores op de met B gemerkte instructies).

Aan weerszijden, aanvrager en gemeente, wordt de met de verstrekking gepaard gaande werklast als overzichtelijk en niet onredelijk ervaren. Gelet op de beperkte omvang van het verstrekte bedrag (1418 euro) kan daarmee van een doelmatige uitvoering worden gesproken (proportionaliteit).

5.5 Stichting Marathon Noord-West Groningen

De Stichting Marathon Noord-West Groningen organiseert jaarlijks de Halve Marathon Lauwersoog-Ulrum. Traditioneel draagt de gemeente financieel bij aan de organisatie van dit evenement. Begin 2005 ontvangt de gemeente het verzoek voor een financiële bijdrage aan de editie van dat jaar, dat wordt gehonoreerd. Wij hebben deze subsidie geselecteerd als een voorbeeld van een kleine incidentele subsidie aan een organisatie van burgers.

Kaderstelling

De Halve Marathon is naar vorm een evenement, inhoudelijk gezien een *sportgebeuren*. Qua evenement is het evenementenbeleid van toepassing, naar de inhoud zou de Halve Marathon een rol in het sportbeleid van de gemeente kunnen spelen. Begin 2005 is sprake geweest van kaderstelling m.b.t. het sportbeleid met de behandeling en vaststelling van 'Sporten in De Marne, Beleidsnota Sport 2005-2010'. De Halve Marathon wordt daarin wel genoemd, maar er wordt er geen functie in aan toegekend (d.w.z. een beleidsmatige grondslag aan de subsidiëring ervan gelegd). Van inhoudelijke kaderstelling door de raad m.b.t. het evenement kan daarom niet worden gesproken.

Programma van eisen

Voorafgaand aan de indiening van de aanvraag is er geen contact tussen de gemeente en de stichting. Er worden ook geen inhoudelijke eisen t.a.v. het evenement gesteld.

Aanvraag

De aanvraag wordt medio januari door de gemeente ontvangen. De aanvraag bevat een omschrijving van de geplande activiteit, maar gaat niet vergezeld van een begroting. Ter toelichting wordt daarover in de interviews opgemerkt dat in de beginjaren wél een begroting werd verlangd, maar dat na een aantal jaren wel duidelijk was hoe die er steeds uitzag; aan het begrotingsvereiste is sindsdien niet meer streng de hand gehouden.

Verlening/vaststelling

Er is in eigenlijke zin geen sprake van subsidieverlening (d.i. voorlopige toekenning), de subsidie wordt direct vastgesteld. Eind januari gaat de beschikking de deur uit. In de beschikking wordt de hoogte van de gemeentelijke bijdrage vermeld (€ 680), alsmede de activiteiten waarvoor zij wordt verstrekt ('bijdrage in de organisatiekosten'). Na afloop van het evenement ontvangt de gemeente geen financieel verslag resp. activiteitenverslag.

Evaluatie/rapportage

Het college evalueert/rapporteert niet aan de raad over de effecten van de onderhavige subsidie.

Resumerend:

fase	vereisten	score
kaderstelling (raad)	De raad geeft in beleidsnota's en programmabegrotingen aan wat hem voor ogen staat. A	-
	De raad geeft aan wat hij daarvoor over heeft. B	-
aanvraagfase (college)	Het college concretiseert de inhoud van wat de raad voor ogen staat in een 'programma van eisen' en stelt subsidiegedagden hiervan op de hoogte. A	-
	Aanvragen om subsidie worden minimaal 8 weken voor de aanvang van de desbetreffende activiteiten schriftelijk ingediend. T	+
	Aanvragen gaan vergezeld van: <ul style="list-style-type: none"> - een beschrijving van de geplande activiteit en de beoogde prestaties A - een gespecificeerde begroting met toelichting B - de redenen, waarom deze activiteit alleen met behulp van gemeentelijke subsidie gerealiseerd kan worden B - een opgave van bij anderen aangevraagde of aan te vragen subsidie voor dezelfde activiteiten, met daarbij de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvraag of aanvragen B 	+ - - -
verlening (college)	Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. B	nvt
n.v.t. de subsidie wordt direct vast-		

fase	vereisten	score
gesteld	Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan, welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee beoogd worden. A	nvt
	Subsidiëring heeft, tenzij het een incidentele subsidie betreft, altijd plaats voor een bepaald tijdvak, dat wordt vermeld in de beschikking tot subsidieverlening. Dit tijdvak is maximaal vier jaar. T	nvt
	Meerjarige subsidieverlening heeft altijd plaats onder het voorbehoud dat de gemeenteraad van jaar tot jaar de benodigde middelen beschikbaar stelt. B	nvt
	Het college verplicht de subsidieontvanger tot administratie van de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De administratie dient op een overzichtelijke wijze te worden gevoerd en toegankelijk te zijn voor door of namens het college uit te voeren controle. B	nvt
	Idem voor de activiteiten zelf. A	nvt
uitvoering (college)	Het college laat zich tussentijds informeren over het verloop van de uitvoering en controleert de naleving van de gestelde voorwaarden. A	nvt
vaststelling (college)	De subsidieontvanger is verplicht binnen dertien weken na afloop van het tijdvak of, ingeval van een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt, verantwoording af te leggen aan het college. T	-
	De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag. A, B	-
	Het college toetst deze verslagen aan het bepaalde in de verleningsbeschikking en kan daar gevolgen aan verbinden. A, B	-
rapportage (college)	Het college evalueert de effectiviteit van verstrekte subsidies en informeert de raad daarover (in de desbetreffende programmaverantwoordingen in het jaarverslag resp. evaluaties in het kader van de beleidsontwikkeling). A	-

Beoordeling

We hebben de gemeentelijke bijdrage aan de organisatie van de Halve Marathon Lauwersoog-Ulrum geselecteerd als voorbeeld van een kleine incidentele subsidie aan een organisatie van burgers.

I.v.m. het verstrekken van subsidies aan organisaties van burgers hebben we terughoudendheid t.a.v. de inhoud als norm geformuleerd. Uit de scores op de inhoudelijke sturingsmogelijkheden (in de tabel met een A gemarkeerd) blijkt dat inderdaad niet inhoudelijk op deze subsidie is gestuurd (geen programma van eisen, geen subsidievereisten in de beschikking).

De toets op de noodzaak van de subsidie is ontoereikend, we zien overwegend min-scores bij de betreffende instructies (in de tabel met een B gemarkeerd). Er ontbreken m.n. een financiële onderbouwing van de aanvraag en een financieel verslag. Wat de behandelend ambtenaar betreft, zijn die in dit geval ook niet op zijn plaats, daar het om een waarderingbijdrage van de gemeente gaat. Het juridische kader, eveneens van de gemeente zelf afkomstig, voorziet echter niet in deze mogelijkheid van een subsidieverstrekking 'light'.

De inspanningen gemoeid met de verstrekking van deze subsidie zijn aan beide kanten zeer overzichtelijk, wat recht doet aan de bescheiden omvang ervan. Er mag dus wel tot *doelmatigheid* van de verstrekking worden geconcludeerd.

5.6 Vereniging Dorpsbelangen Zuurdijk

De gemeente telt 21 kernen, meest kleine. In bijna elke kern bestaat een Vereniging Dorpsbelangen. Deze verenigingen hebben een vertegenwoordigende rol richting gemeentebestuur en zijn omgekeerd voor de gemeente aanspreekpunt in het dorp. De betrekkingen tussen de gemeente en de dorpsverenigingen zijn geregeld in een convenant (2000, hernieuwd in 2007). Jaarlijks krijgen de verenigingen een structurele subsidie ter bestrijding van hun onkosten en kosten van door hen georganiseerde activiteiten. Iedere 5 jaar kunnen zij daarnaast een beroep doen op een bijdrage uit de voorziening 'Viering Bevrijdingsdag', zo ook weer in 2005. Wij hebben de subsidie die bij die gelegenheid is verstrekt aan Vereniging Dorpsbelangen Zuurdijk, geselecteerd als voorbeeld van een kleine, incidentele subsidie aan een organisatie van burgers.

Kaderstelling

De beleidsmatige grondslag wordt gevormd door het Jaarprogramma Sociaal Cultureel Werk, dat jaarlijks door het college wordt vastgesteld en ter kennis van de raad wordt gebracht. Van inhoudelijke kaderstelling door de raad is verder geen sprake.

Aanvraagfase

Het college formuleert geen inhoudelijke eisen vooraf. In de uitnodiging aan de verenigingen om van de regeling gebruik te maken behoudt het zich wel het recht voor de te ondersteunen activiteiten inhoudelijk te beoordelen.

Vaststelling

De aanvraag van de Vereniging Dorpsbelangen wordt eind januari 2005 ontvangen. Zij omvat een beschrijving van de te organiseren activiteiten, maar geen begroting. De gemeente maakt geen gebruik van de mogelijkheid om de subsidie eerst te verlenen maar stelt hem meteen vast (op het tevoren bepaalde maximum, t.w. € 224).

Evaluatie/rapportage

Hiervan is geen sprake geweest.

Resumerend:

fase	vereisten	score
kaderstelling (raad)	De raad geeft in beleidsnota's en programmabegrotingen aan wat hem voor ogen staat. A	-
	De raad geeft aan wat hij daarvoor over heeft. B	-
aanvraagfase (college)	Het college concretiseert de inhoud van wat de raad voor ogen staat in een 'programma van eisen' en stelt subsidiegegedigden hiervan op de hoogte. A	-
	Aanvragen om subsidie worden minimaal 8 weken voor de aanvang van de desbetreffende activiteiten schriftelijk ingediend. T	+
	Aanvragen gaan vergezeld van:	
	<ul style="list-style-type: none"> - een beschrijving van de geplande activiteit en de beoogde prestaties A - een gespecificeerde begroting met toelichting B - de redenen, waarom deze activiteit alleen met behulp van gemeentelijke subsidie gerealiseerd kan worden B - een opgave van bij anderen aangevraagde of aan te vragen subsidie voor dezelfde activiteiten, met daarbij de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvraag of aanvragen B 	<ul style="list-style-type: none"> + - - -

fase	vereisten	score
verlening (college) n.v.t. de subsidie wordt direct vastgesteld	Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. B	nvt
	Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan, welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee beoogd worden. A	nvt
	Subsidiëring heeft, tenzij het een incidentele subsidie betreft, altijd plaats voor een bepaald tijdvak, dat wordt vermeld in de beschikking tot subsidieverlening. Dit tijdvak is maximaal vier jaar. T	nvt
	Meerjarige subsidieverlening heeft altijd plaats onder het voorbehoud dat de gemeenteraad van jaar tot jaar de benodigde middelen beschikbaar stelt. B	nvt
	Het college verplicht de subsidieontvanger tot administratie van de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De administratie dient op een overzichtelijke wijze te worden gevoerd en toegankelijk te zijn voor door of namens het college uit te voeren controle. B	nvt
	Idem voor de activiteiten zelf. A	nvt
uitvoering (college)	Het college laat zich tussentijds informeren over het verloop van de uitvoering en controleert de naleving van de gestelde voorwaarden. A	nvt
vaststelling (college)	De subsidieontvanger is verplicht binnen dertien weken na afloop van het tijdvak of, ingeval van een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt, verantwoording af te leggen aan het college. T	-
	De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag. A, B	-
	Het college toetst deze verslagen aan het bepaalde in de verleningsbeschikking en kan daar gevolgen aan verbinden. A, B	nvt
rapportage (college)	Het college evalueert de effectiviteit van verstrekte subsidies en informeert de raad daarover (in de desbetreffende programmaverantwoordingen in het jaarverslag resp. evaluaties in het kader van de beleidsontwikkeling) A	-

Beoordeling

I.v.m. het subsidiëren van organisaties van burgers hebben we als belangrijkste norm geformuleerd: terughoudendheid i.v.m. de inhoud van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt gevraagd. We kunnen vaststellen dat het college zich in dit geval inderdaad heeft onthouden van pogingen tot inhoudelijke bemoeienis met de te subsidiëren activiteiten. Ook alle overige vereisten die aan het verstrekken van subsidies zijn gesteld (door de raad in de verordening), worden echter genegeerd. Het minimumniveau aan procedurele sturing dat mag worden verwacht, wordt daarmee niet gehaald. Doelmatig in de zin van deze subsidie met zo min mogelijk inspanning verdelen is deze aanpak daarbij natuurlijk wel.

Hoofdstuk 6 Samenvattende conclusies

In opdracht van Rekenkamercommissie Het Hoogeland hebben wij het subsidiebeleid van de Gemeente De Marne onderzocht. Bedoeling van het onderzoek was om de manier waarop de gemeente haar subsidierelaties stuurt en beheerst te beoordelen en aanbevelingen voor verbeteringen te formuleren. In de voorgaande hoofdstukken hebben we de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Welke subsidies worden verstrekt en welke typen kunnen daarbinnen worden onderscheiden? (Hoofdstuk 2)
2. Welke normen t.a.v. de sturing en beheersing van subsidierelaties vloeien voort uit de in de gemeente vastgestelde regels voor subsidieverstrekking? Zijn er andere normen waarmee rekening moet worden gehouden bij het verstrekken van subsidies? (Hoofdstuk 3)
3. Hoe verloopt de sturing en beheersing in de praktijk? (Hoofdstuk 5)

In dit concluderende hoofdstuk gaan we in op de resterende onderzoeksvragen:

4. Voldoet de bestaande praktijk aan de daaraan gestelde normen?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van het in de praktijk gehanteerde sturings- en beheersingssysteem (voor de gemeente, maar ook voor de gesubsidieerde instellingen)?
6. Welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in het bestaande systeem?

In het vorige hoofdstuk hebben we de onderzoeksvraag: 'Voldoet de bestaande praktijk aan de daaraan te stellen normen?' steeds beantwoord voor de onderzochte gevallen afzonderlijk. In dit hoofdstuk zetten we de scores per onderdeel naast elkaar. Het *patroon* dat daarbij zichtbaar wordt, geeft een goede indicatie van hoe de gemeente op dat onderdeel over het algemeen aan de daaraan te stellen normen voldoet. Op basis van deze indicaties worden vervolgens aanknopingspunten voor aanbevelingen geformuleerd.

In de volgende paragraaf kijken we om te beginnen naar het gebruik dat de raad maakt van de sturingsmogelijkheden waar hij over beschikt. In paragraaf 6.2 doen we hetzelfde voor het college. In paragraaf 6.3 trekken we conclusies m.b.t. de doelmatigheid van de sturing en beheersing van subsidierelaties zoals gepraktiseerd door de gemeente. We besluiten het hoofdstuk vervolgens met een paar overwegingen naar aanleiding van onze bevindingen.

6.1 Sturing en beheersing door de raad

	SWD	Borg Verhildersum	Sint Caecilia	Het Want	St.Marathon	VDZ
De raad geeft in beleidsnota's resp. program-mabegrotingen aan wat hem voor ogen staat.	-	-	-	-	-	-
De raad geeft, in de begroting, aan wat hij daarvoor over heeft.	-	-	-	-	-	-
Het college evalueert de effectiviteit van verstrekte subsidies en rapporteert daarover aan de raad.	-	-	-	-	-	-

Norm

Van de raad mag worden verwacht dat hij richting geeft, door in beleidsnota's en beleidsplannen duidelijk te maken waar het op het betreffende beleidsterrein naartoe moet en in de begroting aan te geven wat daarvoor in het begrotingsjaar dient te gebeuren en wat hij daarvoor over heeft. En natuurlijk stelt hij ook belang in de resultaten die met het gevoerde beleid zijn behaald. Verzuimt de raad om aldus richting te geven, dan wordt de beleidsvoering het exclusieve domein van het college.

Praktijk

In de onderzochte gevallen zijn we geen aanwijzingen voor sturing en beheersing in de hier omschreven zin tegengekomen. De tabel spreekt wat dat betreft boekdelen¹⁹. De raad laat zich wel op de hoogte houden, wordt door het college actief geïnformeerd, maar laat na om beleid te formuleren en het college op de realisatie daarvan aan te spreken.

6.2 Sturing en beheersing door het college

6.2.1 Sturing en beheersing in de aanvraagfase

	SWD	Borg Verhildersum	Sint Caecilia	Het Want	Halve Marathon	VDZ
Het college vertaalt het beleid in een <i>programma van eisen</i> en stelt subsidiegeëigden daarvan op de hoogte.	+	-	-	-	-	-
Aanvragen om incidentele subsidie worden minimaal 8 weken voor de aanvang van de betreffende activiteiten schriftelijk ingediend en gaan vergezeld van: - een beschrijving van de geplande activiteit en de beoogde prestaties - een gespecificeerde begroting met toelichting - de redenen, waarom deze activiteit alleen met behulp van gemeentelijke subsidie gerealiseerd kan worden - een opgave van bij anderen aangevraagde of aan te vragen subsidie voor dezelfde activiteiten, met daarbij de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van die aanvraag of aanvragen					+	+
					+	+
					-	-
					-	-
Aanvragen om een structurele subsidie worden schriftelijk ingediend vóór 1 april van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft en gaan in ieder geval vergezeld van: - het activiteitenplan en een verslag van de in het laatste jaar verrichte activiteiten met een beschrijving van de gevolgde werkwijze en van de geleverde prestaties - een gespecificeerde opgave van het bedrag dat de subsidieaanvrager denkt nodig te hebben voor het uitvoeren van de activiteiten uit het activiteitenplan, onder vermelding van de verdeling van de subsidie over de uit te voeren activiteiten	-	nvt	-	-		
	+	-	±	+		
	+	-	+	+		

¹⁹ De minustekens geven aan dat van de betreffende mogelijkheden geen gebruik gemaakt is.

	SWD	Borg Verhildersum	Sint Caecilia	Het Want	Halve Marathon	VDZ
- indien eerder dezelfde of in hoofdzaak dezelfde activiteiten hebben plaats gevonden, de jaarrekening en de daarbij behorende accountantsverklaring over een nader door het college te bepalen aantal kalenderjaren en in elk geval over het laatst verstreken kalenderjaar; de jaarrekening bestaat uit een balans aan het begin en aan het einde van het kalenderjaar en een staat van baten en lasten, beide vergezeld van een toelichting	+	+	±	+		

Norm

De gemeente heeft zelf een aantal voordehandliggende eisen i.v.m. het aanvragen van subsidie geformuleerd: m.n. dient duidelijk te worden gemaakt waarvoor, hoeveel en waarom subsidie gevraagd wordt en aanvragen moeten daarnaast tijdig worden ingediend. We hebben de door de gemeente zelf gestelde vereisten in de tabel lichtgrijs gearceerd.

Het meer algemene uitgangspunt van subsidieverstrekking *op beleidsmatige grondslag* brengt i.v.m. aanvragen verder als toetsingsnorm met zich mee de wenselijkheid beleid te concretiseren in een 'programma van eisen', waarop gegadigden dan hun aanvragen kunnen afstemmen. Deze norm is echter alleen toepasselijk op subsidierelaties waarin *inhoudelijke* sturing op zijn plaats is (m.a.w. de bekostiging van de activiteiten van professionele organisaties waar taken aan worden uitbesteed).

Praktijk

Het aspect tijdigheid van indiening van de aanvraag is bij de incidentele subsidies o.k., bij de structurele subsidies niet (geen enkele structurele subsidie werd vóór de gestelde datum van 1 april in het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar aangevraagd).

De programma-van-eisnorm wordt correct toegepast: wél inhoudelijke eisen stellen i.v.m. aanvragen van professionele instellingen (we hebben er echter slechts één onderzocht), zulks echter juist níet i.v.m. de aanvragen van organisaties van burgers.

De vereiste omschrijving van de activiteiten waarvoor de subsidie werd gevraagd: aan dit vereiste werd in bijna alle gevallen voldaan. De vereiste omschrijving van het gevraagde bedrag: ook hieraan werd in de meeste gevallen voldaan. De vereiste onderbouwing ('redenen, waarom deze activiteit alleen met behulp van gemeentelijke subsidie gerealiseerd kan worden'): aan dit vereiste werd niet aan voldaan.

6.2.2 Sturing en beheersing bij de verlening

	SWD	Borg Verhildersum	Sint Caecilia	Het Want	St. Marathon	VDZ
Indien het college een subsidie verleent, vermeldt de subsidiebeschikking het bedrag van de subsidie dan wel de wijze waarop dit bedrag wordt bepaald. In het laatste geval wordt bovendien het bedrag vermeld, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld.	+	+	+	+	nvt	nvt
Het college geeft in de verleningsbeschikking zo concreet mogelijk aan, welke activiteiten door de subsidieontvanger met de ter beschikking gestelde subsidie moeten worden verricht, alsmede welke prestaties en effecten daarmee beoogd worden.	+	-	-	±	nvt	nvt
Meerjarige subsidieverlening heeft altijd plaats onder het	-	-	nvt	nvt	nvt	nvt

	SWD	Borg Verhildersum	Sint Caecilia	Het Want	St. Marathon	VDZ
voorbehoud dat de gemeenteraad van jaar tot jaar de benodigde middelen beschikbaar stelt.						
Het college verplicht de subsidieontvanger tot de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten. De administratie dient op een overzichtelijke wijze te worden gevoerd en toegankelijk te zijn voor door of namens het college uit te voeren controle.	-	-	-	-	nvt	nvt
Het college verplicht de subsidieontvanger tot administratie van de activiteiten zelf.	±	-	-	-	nvt	nvt

Norm

Ook voor dit onderdeel van het subsidieverstrekingsproces geldt dat de toepasselijke normen merendeels door de gemeente zelf zijn vastgesteld (in de tabel lichtgrijs gearceerd).

Bij de verlening van een subsidie dient toetsbaar te worden omschreven waarvoor de betreffende middelen worden toegekend, d.w.z. voor welke activiteiten en/of prestaties. Als dat achterwege blijft, zal de subsidie immers redelijkerwijze niet meer kunnen worden vastgesteld (door vergelijking van gerealiseerde activiteiten en/of prestaties met de activiteiten/prestaties waarvoor de subsidie werd verleend). Vanuit het oogpunt van *beheersing* is het van belang dat in de beschikking een deugdelijke administratie van inkomsten en uitgaven in verband met de gesubsidieerde activiteiten, alsmede een administratie van die activiteiten/prestaties zelf worden voorgeschreven (dus als subsidievereisten in de beschikking worden opgenomen).

Praktijk

Slechts in één van de onderzochte gevallen heeft de gemeente genoegzaam omschreven waarvoor de betreffende middelen ter beschikking werden gesteld. In de overige gevallen bleef dat ofwel geheel achterwege of gebeurde dat zo beknopt dat er geen bruikbare vaststellingsbasis mee werd gecreëerd.

In géén van de onderzochte gevallen werd de subsidieontvanger in de beschikking daadwerkelijk verplicht tot het administreren van inkomsten en uitgaven i.v.m. de gesubsidieerde activiteiten resp. het bijhouden van die activiteiten/prestaties zelf. Beheersingstechnisch scoort de gemeente daarmee op dit onderdeel onder de maat.

6.2.3 Sturing en beheersing bij de uitvoering

	SWD	Borg Verhildersum	Sint Caecilia	Het Want	St. Marathon	VDZ
Het college laat zich tussentijds informeren over het verloop van de uitvoering en controleert de naleving van de gestelde voorwaarden.	-	+	-	-	nvt	nvt

Norm

In voorkomende gevallen, m.n. bij de aansturing van organisaties waaraan taken worden uitbesteed, is het wenselijk om 'de vinger aan de pols te houden', zich tussentijds te laten infor-

meren over de stand van de uitvoering (en daar niet tot na afloop van de subsidieperiode mee te wachten).

Praktijk

Deze norm is in positieve zin alleen van toepassing op de uitbesteding c.q. subsidieverstrekking aan Stichting Welzijn Delfzijl (SWD). In het basiscontract met de SWD was inderdaad ook opgenomen dat halverwege het subsidiejaar een stand van zaken zou worden gegeven (schriftelijk). Wij hebben de feitelijke terugkoppeling in 2005 als niet beantwoordend aan deze norm beoordeeld, omdat die terugkoppeling niet actief, systematisch en schriftelijk gebeurde.

6.2.4 Sturing en beheersing bij de vaststelling

	SWD	Borg Verhildersum	Sint Caecilia	Het Want	St. Marathon	VDZ
De subsidieontvanger is verplicht om binnen 13 weken na afloop van het tijdvak of, in het geval van een incidentele subsidie, na afloop van de activiteit waarvoor subsidie is verstrekt verantwoording af te leggen aan het college.	-	-	-	-	-	-
De verantwoording dient in ieder geval te bestaan uit het overleggen van een financieel verslag en een activiteitenverslag.	±	+	+	+	-	-
Het college toetst deze verslagen aan het bepaalde in de verleningsbeschikking en kan daar gevolgen aan verbinden.	-	-	+	+	-	nvt

Norm

Het hele idee van niet meteen vaststellen, maar eerst onder voorwaarden verlenen is alleen op zijn plaats als bij de uiteindelijke vaststelling ook inderdaad aan die voorwaarden wordt getoetst. Om te *kunnen* toetsen heb je gegevens nodig. Wélke gegevens is afhankelijk van de voorwaarden die bij de subsidieverstrekking zijn geformuleerd. In deze fase van het proces behoort de subsidieontvanger dus rekening en verantwoording af te leggen en dient de subsidieverlener na te gaan in hoeverre aan de door hem gestelde subsidievoorwaarden is voldaan²⁰. De gemeente heeft voorts bepaald dat deze informatie vlot na afloop van het subsidiejaar moet worden aangeleverd.

Praktijk

Alleen i.v.m. de structurele subsidies werd door de gemeente daadwerkelijk verantwoordingsinformatie gevraagd (en door de subsidieontvangers ingediend). In het geval van de SWD was die informatie ontoereikend om de belangrijkste voorwaarde uit de verleningsbeschikking te kunnen toetsen. In het geval van de subsidiëring van Borg Verhildersum was er geen verleningsbeschikking om aan te toetsen.

In alle gevallen werd de gevraagde informatie niet binnen de gestelde termijn ontvangen, met als nadeel dat deze bij het opstellen van het jaarverslag voor de raad niet beschikbaar was.

²⁰ 'Indien de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaats gevonden en/of de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen, kan de subsidie lager worden vastgesteld' lezen we in de subsidieverordening.

6.3 Doelmatigheid

We hebben in ons onderzoek niet alleen gekeken naar de sturing zoals die door raad en college wordt gerealiseerd, maar ook naar de kosten die daarbij worden gemaakt (transactiekosten). We hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen *apparaatskosten* (transactiekosten aan de kant van de gemeente) en *administratieve lasten* (transactiekosten aan de kant van de aanvragers). Als normatief uitgangspunt hebben we geformuleerd dat deze transactiekosten *proportioneel* en *in evenwicht* behoren te zijn:

- 'proportioneel' in de zin van: staande in een aanvaardbare verhouding tot de omvang van de verstrekte subsidie (naarmate het subsidiebedrag hoger is zijn hogere transactiekosten verdedigbaar)
 - 'in evenwicht' in de zin van: in een aanvaardbare verdeling over verstrekker en ontvanger
- Als zowel het een als het ander het geval is, mag worden gesteld dat de verstrekking doelmatig²¹ is.

In het schema zetten we de bevindingen in de onderzochte gevallen naast elkaar:

	SWD	Borg Verhildersum	Sint Caecilia	Het Want	Halve Marathon	VDZ
omvang bedrag	relatief hoog	middelhoog	laag	laag	laag	laag
apparaatskosten	redelijk	laag	laag	laag	laag	laag
administratieve lasten	redelijk	laag	laag	laag	laag	laag
doelmatigheid	o.k.	suboptimaal	o.k.	o.k.	o.k.	o.k.

Uit de vergelijking wordt duidelijk dat over het algemeen doelmatig wordt gewerkt. Kleine bedragen worden met weinig omhaal weggezet, grote met de nodige inspanningen. Alleen de verstrekking aan Stichting Borg Verhildersum valt uit de toon. Middelgrote subsidies verdienen méér inspanningen in dit geval gerealiseerd.

6.4 Afsluitende overwegingen

Geld is macht. Met behulp van subsidies kan worden gestuurd. Maar: de intensiteit waarmee dat behoort te gebeuren is verschillend. Bij het inschakelen van professionele organisaties ligt dat anders dan bij het mogelijk maken van activiteiten van clubs van burgers (met een interessante maatschappelijke *spin ff*). De *vorm* van subsidieverstrekking, waarvoor wordt gekozen, behoort deze verschillen te weerspiegelen, uitvoeringsprocessen moeten zodanig zijn vormgegeven dat aan verschillen recht wordt gedaan.

De gemeente lijkt weinig ambitieus als het gaat om het sturen van subsidierelaties c.q. het sturen m.b.v. subsidies. Wij hebben daar de volgende aanwijzingen voor:

- de organisatie wéét niet wat aan subsidies uitgegeven wordt: jaarlijkse overzichten van verstrekte subsidies worden sinds een aantal jaren niet meer gemaakt
- de gemeente maakt onderscheid tussen stimuleringssubsidies en waarderingssubsidies; het verschil is dat het bestuur de betreffende activiteiten in het eerste geval wél naar inhoud en omvang wil beïnvloeden, in het tweede geval niet. In het geval van waarderingssubsidies

²¹ Niet 'doelmatig' in de zin van 'waar voor je geld!' we doen sturingsonderzoek, geen effectiviteitsonderzoek.

wordt dus per definitie afgezien van sturing. Onze indruk is dat de meeste subsidies door de gemeente als waarderingssubsidies worden gezien en ingezet

- met de nodige moeite hebben wij één voorbeeld van een budgetsubsidie gevonden, d.w.z. (in de eigen omschrijving van de gemeente) een subsidieontvanger een vooraf bepaald bedrag krijgt, dat *gekoppeld wordt* aan vooraf vastgestelde uit te voeren activiteiten en te leveren prestaties. Juist in at ene geval echter bleek de facto onvoldoende sturing te zijn gegeven (terwijl dat wel mogelijk was geweest).
- zoals we hebben gezien, gaat er van de raad in het geheel geen sturing (op het college) uit als het om het hanteren van het instrument 'subsidies' gaat.

Kortom: de sturingsmacht die met het verstrekken van subsidies samenhangt, lijkt voor de gemeente vooralsnog onbekend terrein.

Bijlage

Overzicht van personen waarmee in het kader van het onderzoek contact is geweest.

Het voorliggende onderzoek is primair gebaseerd op dossieranalyse gericht op een gedetailleerde reconstructie van de feitelijke gang van zaken bij de verstrekking van de geselecteerde subsidies. Ter aanvulling en interpretatie van de 'papieren werkelijkheid' die bij een dergelijke aanpak ontstaat, is voor wat betreft alle geselecteerde subsidies gesproken met de ambtelijk 'accounthouders' ervan, d.w.z. de ambtenaren die die subsidierelatie in hun takenpakket hebben en beheren. Voor w.b. de Stichting Welzijn Delfzijl was dat mw. S. Reinders, Stichting Borg Verhildersum mw. J. Davids en de overige subsidies dhr. R. Smit. Voor wat betreft de meer omvangrijke subsidies zijn vervolgens aanvullende face-to-facegesprekken gehouden met representanten van de ontvangende organisaties: dhr. P. Loeff, directeur van SWD en de heren W.E. Goelema en H.J. Woltersom, resp. directeur/conservator en rentmeester van Stichting Borg Verhildersum. I.v.m. de overige subsidies zijn diverse bestuurders van de betreffende organisaties telefonisch benaderd.