

# **Opzet en uitvoering van het subsidiebeleid**

## ***gericht op sport, cultuur en recreatie***

---

**Memorandum van het elfde onderzoek van de Rekenkamercommissie van de gemeente Maasdriel**

Frank Hordijk

Evert Jansen

30 december 2015

1 februari 2016 (met beperkte aanpassingen na wederhoor)

# I Onderzoek naar het subsidiebeleid

## Het onderwerp

In 2015 heeft de Rekenkamercommissie twee kleine onderzoeken en een wat groter onderzoek uitgevoerd. Het eerste kleine onderzoek betreft de toepassing van de Verordening ex artikel 213a Gemeentewet, het tweede de informatievoorziening aan de gemeenteraad over de grondexploitaties. De resultaten van beide onderzoeken zijn opgenomen in één, gebundeld memorandum.

Het voorliggende memorandum behandelt het wat grotere onderzoek: naar de opzet en de uitvoering van het subsidiebeleid van de gemeente Maasdriel, waar het gaat om sport, cultuur en recreatie. Dat wil zeggen, de subsidies die bestemd zijn voor de desbetreffende verenigingen en stichtingen.

Zoals bekend stelt de Rekenkamercommissie zelfstandig de onderwerpen van haar onderzoeken vast. Aan de keuze voor het onderwerp subsidiebeleid is zoals gebruikelijk een kleine consultatie-ronde voorafgegaan. Aan de Klankbordgroep van de Rekenkamercommissie is een aantal onderwerpen voorgesteld, waaronder het subsidiebeleid. Over de voorkeur voor subsidiebeleid als onderwerp was men het, onder de noemer ‘actueel en relevant voor de raad als geheel’, snel eens.

## De onderzoeksvraag

De door de Rekenkamercommissie gehanteerde onderzoeksvraag luidt als volgt:

*‘De opzet en uitvoering van het subsidiebeleid richting verenigingen en stichtingen, gericht op sport, cultuur en (overige) ontspanning.*

*Welke kaders (beleidsmatig en financieel) zijn daarvoor gesteld? Worden heldere, herkenbare criteria aangehouden bij het toekennen (of afwijzen) van subsidies? Hoe wordt de effectiviteit van het subsidiebeleid getoetst?’*

Het onderzoek betreft dus de subsidiëring in het kader van Programma 6 van de Programma-begroting. Tot en met 2015 heette dit programma nog *Sport, recreatie, cultuur en welzijn*. Vanaf 2016 is welzijn in een ander programma ondergebracht. Dit onderzoek laat welzijn buiten beschouwing, omdat het te groot en op dit moment te veel in beweging is.

Het subsidiebeleid is door de Rekenkamercommissie beoordeeld op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Een dergelijke beoordeling is gebruikelijk in onderzoeken rond dit thema. Voor de Rekenkamercommissie was er geen aanleiding om hiervan af te wijken.

Tijdens het onderzoek bleek het al snel noodzakelijk de vraagstelling te beperken tot subsidies die kleiner zijn dan € 50.000. De dossiers over grotere subsidiebedragen zijn meestal te omvangrijk voor een beperkt onderzoek als dit. Doorslaggevend is echter geweest dat sommige grote dossiers op dit moment politiek beladen zijn en beleidsmatig in ontwikkeling zijn, met als voorbeeld dat van de openbare bibliotheek. De Rekenkamercommissie vindt een zekere terughoudendheid in dat verband gepast.

Verder heeft de Rekenkamercommissie zich bij dit onderzoek gericht op de actuele situatie. Daarom is het onderzoek beperkt gebleven tot het subsidiejaar 2014, met af en toe een terugblik.

Met deze nuanceringsen kan de vraagstelling, aan de hand waarvan dit onderzoek is uitgevoerd, als volgt worden samengevat:

Een beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidies van de gemeente Maasdriel,

- ten behoeve van sport, cultuur en recreatie,
- aan verenigingen en stichtingen,
- tot een bedrag per subsidie van € 50.000,
- in het jaar 2014.

### Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is buitengewoon eenvoudig van opzet geweest. Het kende drie fasen:

1. Het bestuderen van de relevante wetgeving, verordeningen en beleidsregels;
2. Het opvragen en analyseren van een negental subsidiedossiers als deelwaarneming;
3. Een beperkt aantal interviews.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot de gemeentelijke organisatie. De Rekenkamercommissie heeft nadrukkelijk geen onderzoek gedaan bij de betrokken verenigingen en stichtingen.

## Dit memorandum

De opbouw van dit memorandum is eveneens eenvoudig.

In het volgende hoofdstuk wordt het subsidiebeleid beschreven, zoals dat is vastgesteld in Maasdriel. Het derde hoofdstuk beschrijft de uitvoering van dit subsidiebeleid in de praktijk. Het laatste hoofdstuk bevat een evaluatie met conclusies, beschouwingen en aanbevelingen.

## Bedankjes

Zoals bij alle eerdere onderzoeken heeft de Rekenkamercommissie ook nu weer kunnen rekenen op de volle ondersteuning vanuit de gemeentelijke organisatie.

Bijzondere dank gaat uit naar de verantwoordelijk wethouder mevrouw Marian Blaauwhof, naar Chris Verhoeven van het team Publieke Dienstverlening en naar Gabriëlle van der Zalm, tot voor kort werkzaam bij het team Beleid & Regie. Dit voor de tijd en de aandacht die zij hebben besteed aan de interviews. Dank gaat ook naar Stefan de Croon en Loek van Oort, de managers van beide genoemde teams waarmee de Rekenkamercommissie telefonisch kort - maar daarom niet zonder betekenis - heeft gesproken. De diverse door de Rekenkamercommissie gevraagde, met name schriftelijke informatie is steeds volledig en heel snel aangeleverd door Chris Verhoeven en Jan Veldhuijzen.

Natuurlijk kreeg de Rekenkamercommissie ook nu weer alle gewenste ondersteunende hulp van Waltraut Vroege en Hermie van Ommeren, ofwel van de griffie.

## Wederhoor

Zoals steeds bij onderzoeken van de Rekenkamercommissie is de concept-eindversie van dit memorandum voor wederhoor – gericht op het aangeven van onverhoopte feitelijke onjuistheden – voorgelegd aan enerzijds de wethouder, anderzijds het ambtelijk management. De daarop ontvangen gecombineerde reactie heeft geleid tot enkele kleine aanpassingen, die in de voorliggende, definitieve versie zijn verwerkt.

## II Het subsidiebeleid

### De regels, een overzicht

Het subsidiebeleid van de gemeente Maasdriel kent een lange geschiedenis. Voor dit onderzoek laat de Rekenkamercommissie deze geschiedenis pas beginnen in 2012. Vanaf dat jaar zijn namelijk alle thans geldende regelingen in werking getreden. Hieronder volgt een overzicht van die regelingen, in volgorde van totstandkoming.

### *Nota Subsidiebeleid*

In maart 2012 verscheen de *Nota Subsidiebeleid 2013-2016 Gemeente Maasdriel*. Deze nota is door de gemeenteraad vastgesteld. De nota bestaat uit twee delen, één met een visie en uitgangspunten en één met Subsidieregels. Het eerste deel bevat onder meer een evaluatie van het tot dan toe gevoerde subsidiebeleid.

### *ASV 2013*

De *Algemene Subsidieverordening gemeente Maasdriel 2013* (ASV) is een bijlage bij de Nota Subsidiebeleid. Inhoudelijk sluit de ASV aan bij de Nota. De ASV is gebaseerd op het Model Algemene Subsidieverordening van de VNG 2009, maar wijkt op belangrijke punten daarvan af.

### *Amendement*

Tijdens de behandeling van de Nota Subsidiebeleid en de ASV is door het CDA, met steun van de VVD, een amendement ingediend dat vervolgens is aangenomen. Samengevat behelst dit amendement een bevrozing van de subsidies voor muziekkorpsen, volksfeesten, musea, jeugd- en ouderenwerk op het niveau van 2012. Als de desbetreffende organisaties meer subsidie mochten ontvangen, dan worden zij 'op de nullijn geplaatst'. Het amendement is in andere bewoordingen als artikel 22, lid 2 in de ASV verwerkt. Als overgangsbepaling betreft zij uitsluitend de subsidiëring in 2013 en 2014.

### *Beleidsregels*

In het najaar van 2013 zijn op grond van de besluiten van 2012 de *Beleidsregels welzijnssubsidies gemeente Maasdriel 2014* door het college vastgesteld. De juridische grondslag voor de beleidsregels is artikel 2 van de ASV. De Beleidsregels bevatten een verfijnd systeem voor de bepaling van subsidiebedragen en allerlei uitwerkingen van de procedure.

Het hierboven bedoelde amendement wordt in de Beleidsregels genoemd, zij het wederom in andere bewoordingen. Omdat de ASV van deze drie documenten de hoogste juridische status heeft, beschouwt de Rekenkamercommissie de redactie van artikel 22, lid 2 als leidend, waar het gaat om de toepassing van het amendement.

### **Verlenging Amendement**

Door het vaststellen van de begroting voor 2015 respectievelijk 2016 is het amendement van 2012 ook van toepassing geworden ná 1 januari 2015. Het amendement geldt in elk geval ook voor het begrotingsjaar 2016.

**Na bestudering van deze regelingen komt de Rekenkamercommissie tot de volgende bevindingen:**

- a) **Het amendement van 2012 is als een overgangsregeling gekenschetst. Een overgangsregeling die twee latere jaren in zekere zin stilzwijgend doorloopt, kan naar het oordeel van de Rekenkamercommissie echter geen overgangsregeling meer worden genoemd.**
- b) **Door de vaststelling en de verlenging van het amendement zijn in Maasdriel twee subsidieregimes ontstaan: die van het amendement en die van de volledig toegepaste Beleidsregels. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid en consistentie vindt de Rekenkamercommissie het naast elkaar bestaan van twee regimes niet gewenst.**
- c) **Het gebrek aan consistentie wordt vergroot doordat er drie verschillende formuleringen van het amendement in drie verschillende documenten zijn vastgesteld. Uit oogpunt van rechtszekerheid en zorgvuldigheid vindt de Rekenkamercommissie ook dit niet gewenst.**
- d) **Niet alleen door een op elementen slordige redactie, maar ook door de inhoud ondermijnt het amendement de samenhang in het subsidiebeleid van Maasdriel. Voor de Rekenkamercommissie is het geregeld ernstig puzzelen geweest om te begrijpen hoe de regeling(en) in de praktijk zouden moeten worden toegepast. Het laat zich raden – ook zonder dat de Rekenkamercommissie dat als zodanig heeft verkend – dat andere gebruikers van de stukken in kwestie hetzelfde ervaren.**

### **De inhoud van de regelingen**

De hierboven genoemde stukken bevatten erg veel regels. Die regels hoeven in dit memorandum niet allemaal te worden beschreven. Enkele bepalingen zijn echter essentieel voor het onderzoek. Daarom volgt de volledige tekst van deze bepalingen hieronder:

#### **ASV, artikel 5, lid 2, sub a en b:**

*'Bij een aanvraag om subsidie overlegt de aanvrager de volgende gegevens:*

- a. *bij een subsidieaanvraag tot € 10.000,00:*
  - *een beschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd;*
  - *een financiële onderbouwing bestaande uit een begroting;*
- b. *bij een subsidieaanvraag van € 10.000,00 tot € 50.000,00:*
  - *een beschrijving van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd;*
  - *de doelstellingen en resultaten, die met deze activiteiten worden nagestreefd, als ook de wijze waarop deze activiteiten daaraan bijdragen;*

- een begroting en een dekkingsplan van de kosten van de activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd.'

**ASV, artikel 15, lid 1:**

1. Subsidies tot 10.000 euro worden door het college:
- a. direct vastgesteld of:
  - b. ambtshalve vastgesteld binnen 13 weken nadat de activiteiten zijn verricht.'

**ASV, artikel 22, lid 2 (Amendement)**

*'De verenigingen/stichtingen in de categorieën muziekkorpsen (niet zijnde overige muziekgezelschappen, toneel en koren), volksfeesten, musea, jeugdwerk en ouderenwerk ontvangen in 2013 en 2014 bij verlaging van de subsidie een aanvulling tot het volledige of 2/3 van het subsidie 2012 én het subsidie 2013 aan alle verenigingen/stichtingen die als gevolg van het nieuwe subsidiebeleid in 2013 en 2014 meer subsidie gaan ontvangen wordt verlaagd naar het subsidie 2012.'*

Zonder een voorschot te nemen op de beoordeling van de praktijk, komt de Rekenkamercommissie na lezing van de hierboven geciteerde bepalingen tot de volgende bevindingen:

- e) De eisen die in Maasdriel worden gesteld aan een aanvraag voor subsidie zijn lager dan in de modelverordening van de VNG, ook in het model van 2013. In die modellen wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen aanvragen voor subsidies onder en boven de € 50.000. Voor alle subsidieaanvragen gelden daar de vereisten zoals geformuleerd in artikel 5, lid 2 sub b, ASV. Dat wil zeggen een beschrijving van de activiteiten, een beschrijving van de doelstellingen en resultaten die daarmee worden nagestreefd en een begroting met een dekkingsplan.
- f) Het is de Rekenkamercommissie niet duidelijk geworden waarom in Maasdriel de eisen voor een subsidie tot € 10.000 zijn verlaagd ten opzichte van het VNG-model. Documenten noch interviews hebben een sluitende verklaring opgeleverd.
- g) De ASV schrijft voor dat de aanvrager ook voor subsidies onder de € 10.000 een financiële onderbouwing in de vorm van een begroting overlegt. In de Beleidsnota wordt echter alleen gesproken van een activiteitenoverzicht. In de praktijk wordt er door de gemeente alleen een activiteitenoverzicht verlangd en geen begroting. In het volgende hoofdstuk wordt dit nader beschreven. Het niet verlangen van een begroting bij de aanvraag van een subsidie van minder dan € 10.000 is in strijd is met de ASV.
- h) Subsidies onder de € 10.000 worden direct vastgesteld. De VNG-modellen hanteren een limiet van € 5.000. Deze limiet van € 5.000 is bovendien gebruikelijk.
- i) Het amendement in de formulering van artikel 22, lid 2 ASV is niet bijzonder helder geformuleerd. Ernstig is het feit dat er zowel wordt gesproken van volledige subsidie als

van 2/3. Het is niet duidelijk in welke gevallen er sprake is van volledige subsidie of juist van 2/3 subsidie, met rechtsonzekerheid als gevolg.

- j) De werking van artikel 22, lid 2 ASV is de facto verlengd door het vaststellen van de begroting voor 2015. Bestuursrechtelijk verdient dit geen schoonheidsprijs. Een verordening dient te worden aangepast door een expliciet daartoe strekkend besluit, niet door het vaststellen van een begroting.
- k) Samengevat kan worden gesteld dat het vigerende subsidiebeleid van de gemeente Maasdriel, zoals dat is op dit moment vigeert, wordt gekenmerkt wordt door een flinke mate onduidelijkheid, een gebrek aan consistentie en op elementen tegenstrijdigheden.

### Enkele getallen en bedragen

De Rekenkamercommissie heeft een eerste inzicht in de effecten van deze regelgeving verkregen door de subsidiebedragen voor 2014 te coderen en vervolgens te sorteren. Deze eenvoudige exercitie in Excel levert het volgende beeld op. De bedragen zijn afgerond.

	Soort activiteit	Toepassing amendement	Aantal subsidieontvangers	Totaal subsidie
Muziekkorpsen	Cultuur	Ja	9	€ 55.000
Overige muzikale activiteiten	Cultuur	Nee	7	€ 8.000
Toneel, ballet	Cultuur	Nee	7	€ 6.000
Musea	Cultuur	Ja	2	€ 7.500
Volksfeesten	Cultuur	Ja	11	€ 8.500
Sport	Sport	Nee	32	€ 85.000
Overig	Cultuur	Nee	1	€ 3.000



In termen van budget wordt van de culturele activiteiten dus grofweg 80 % gesubsidieerd op grond van het amendement. Daarvan gaat ruim 60 % naar de muziekkorpsen. Recreatie komt als zelfstandige categorie in de subsidies die zijn onderzocht niet voor.

In de begroting voor 2014 is voor eenmalige subsidies een bedrag van € 21.000 opgenomen, waarvan € 18.300 daadwerkelijk is toegekend. Het gaat om 17 subsidieontvangers. In het overzichtje zijn deze subsidies niet meegenomen.

Het totale budget voor sport is veel groter dan in de tabel is weergegeven. Dit geld bereikt langs andere wegen dan de subsidies tot € 50.000 (letterlijk) zijn doel.

**Op grond van deze beknopte analyse van de subsidiebedragen komt de Rekenkamercommissie tot de volgende bevindingen:**

- l) Het amendement is bepalend voor het subsidiebeleid als het gaat om cultuur en met name voor de muziekkorpsen. Van een evenwichtige verdeling van subsidiegelden over de verschillende culturele activiteiten lijkt daardoor geen sprake te zijn. Door het verlengen van de looptijd van het amendement is deze situatie min of meer bevroren. Financiële ruimte voor nieuwe initiatieven op het gebied van cultuur is er daardoor nauwelijks.**
  
- m) Van de omvang van de subsidiëring van de sport heeft de Rekenkamercommissie geen compleet beeld, omdat het grootste deel van de gemeentelijke bijdrage op andere wijze plaatsvindt. Voor dit onderzoek is dit niet van betekenis geweest. Op sport is het amendement niet van toepassing en gelden onverkort de ASV en de Beleidsregels.**

### III De praktijk

#### Deelwaarneming

De Rekenkamercommissie heeft geprobeerd zich een beeld te vormen van de uitvoering van het subsidiebeleid van de gemeente Maasdriel in de praktijk. Daartoe zijn bij wijze van deelwaarneming negen dossiers van gesubsidieerde organisaties opgevraagd en vervolgens geanalyseerd. Het betreft hier de dossiers die in het gemeentehuis aanwezig zijn. Er is geen navraag gedaan bij de verenigingen en stichtingen in kwestie. Ook is er geen sprake geweest van enig ander direct (extern) contact.

Bij de keuze van de dossiers is geprobeerd een 'dekkend' beeld van de praktijk te krijgen. Daarom heeft de selectie van de dossiers plaatsgevonden aan de hand van een beperkt aantal bepalende kenmerken. Binnen deze selectie is de keuze van de dossiers volstrekt willekeurig geweest. De inhoud van de dossiers heeft bij die keuze geen enkele rol gespeeld. Hieronder volgt een overzicht van de dossiers, voorzien van de kenmerken op grond waarvan de selectie heeft plaatsgevonden: soort activiteit, toepassing amendement en omvang van de (jaarlijkse) subsidie.

Naam	Soort activiteit	Toepassing amendement	Subsidie 2014	Jaarlijkse subsidie
Fanfare St. Caecilia	Cultuur (muziekkorps)	Ja	€ 6.444	Ja
Kon. Harmonie Semper Crescendo	Cultuur (muziekkorps)	Ja	€ 7.798	Ja
Jeugdkoor Senta	Cultuur	Nee	€ 900	Ja
Toneelvereniging Diletitia	Cultuur	Nee	€ 700	Ja
Stichting Driels Museum	Cultuur (museum)	Ja	€ 2.622	Ja
St. Nicolaascomité Alem	Cultuur (volksfeest)	Ja	€ 372	Ja

Voetbalvereniging Heerewaarden	Sport	Nee	€ 500	Ja
Kunstrolschaatsgroep Ker-Rolls	Sport	Nee	€ 13.978	Ja
TV De Winkels	Sport	Nee	€ 250	Eenmalig

## De procedure

De uitvoering van het subsidiebeleid kent verschillende fasen. Deze fasen worden hieronder kort beschreven.

### Initiatief gemeente

Ruim voordat een subsidieaanvraag moet zijn ingediend, stuurt de gemeente een brief aan de 'vaste' verenigingen en stichtingen, met als bijlage een aanvraagformulier. In de brief worden de regels voor het aanvragen van subsidie samengevat, waaronder de strekking van het amendement.

In de brief staat vermeld dat voor subsidies tot € 10.000 een aanvraagformulier en een activiteitenoverzicht moeten worden ingediend. De brief is daarmee niet conform artikel 5, lid 2, sub a ASV, op grond waarvan ook een financiële onderbouwing in de vorm van een begroting moet worden gevraagd.

De brief wordt verstuurd aan alle verenigingen en stichtingen die in de vorige jaren subsidie hebben ontvangen. Eventuele nieuwe gegadigden ontvangen geen brief.

### De aanvraag

Het aanvraagformulier is van een bijna ontroerende eenvoud. Behalve het invullen van de adresgegevens en een bankrekeningnummer hoeft de aanvrager slechts een categorie activiteiten - bijvoorbeeld amateuristische kunst en cultuur - aan te kruisen en in klein rubriekje de activiteiten te noteren. Een gewenst subsidiebedrag wordt niet gevraagd. Ook verwijzingen naar een verplichting tot het indienen van een begroting ontbreken.

Soms verstuurt de gemeente een herinnering aan verenigingen en stichtingen die te laat hun aanvraag dreigen in te dienen. In 2014 is dat echter niet gebeurd. Wel bleek in twee van de dossiers dat het college na het verstrijken van de indieningstermijn de betreffende organisaties nogmaals in de gelegenheid heeft gesteld een aanvraag in te dienen. Die aanvragen werden vervolgens gehonoreerd. Daarbij ging het om aanzienlijke subsidiebedragen.

Sommige aanvragers beperken zich tot het insturen van het ingevulde formulier (veelal handgeschreven), ook als er sprake is van subsidies van duizenden euro's. Soms worden bijlagen toegevoegd, zoals een uitgebreid activiteitenoverzicht. Minder vaak, een begroting.

In vijf gevallen is geen aanvraag ingediend, terwijl de organisaties in kwestie wel een brief met aanvraagformulier hebben gekregen.

### *De beoordeling*

De beoordeling van de aanvragen is vooral een technische exercitie in een Excel-bestand. Als de aanvraag onder de werking van het amendement valt, wordt er geen materiële toetsing uitgevoerd. Bij de andere aanvragen worden de Beleidsregels toegepast.

De aanvraag is nooit aanleiding tot het opvragen van nadere informatie. Dit verbaast de Rekenkamercommissie. Veel aanvragen zijn namelijk te summier om iets te kunnen zeggen over het realiteitsgehalte van de subsidieaanvraag. Bovendien heeft de Rekenkamercommissie in enkele begrotingen relatief hoge kosten aangetroffen. Het is denkbaar dat hiervoor een goede verklaring is te geven, maar navraag door de gemeente had in de rede gelegen.

Besluiten tot subsidieverlening tot € 5.000 worden genomen door de teammanager, die daartoe is gemandateerd. Bij hogere bedragen beslist het college.

Alle aanvragen voor een jaarlijkse subsidie zijn door de gemeente gehonoreerd. Een vijftal aanvragen voor een eenmalige subsidie is afgewezen.

### *Vaststelling*

Subsidies tot € 10.000 worden door het college direct vastgesteld. Zoals hierboven al werd beschreven is dit bedrag ongebruikelijk hoog: in het land is € 5.000 algemeen gangbaar. Het resultaat van deze hoge drempel is dat vrijwel alle subsidies direct worden vastgesteld.

In de brief, waarmee de subsidie wordt verleend, staat dat de subsidieontvanger rekening moet houden met steekproefsgewijze controles vanuit de gemeente. Dit is in overeenstemming met de Nota subsidiebeleid. Bij de gemeente vinden weliswaar interne controles plaats, maar van een onderzoek bij de gesubsidieerde verenigingen en stichtingen is geen sprake.

Slechts in twee gevallen, waarbij de subsidie dus hoger is dan € 10.000, vindt vaststelling naderhand plaats. In het enkele dat dossier is onderzocht, bleek ten tijde van het onderzoek de verantwoording over 2014 nog niet door de gemeente te zijn ontvangen.

Deze feitelijke gang van zaken leidt tot de volgende bevindingen:

- n) **Subsidieverlening voor activiteiten op het gebied van cultuur en sport is Maasdriel een automatisme. Dit automatisme is nagenoeg volledig als het amendement van toepassing is. Dat wil zeggen, het automatisme bestaat alleen voor de verenigingen en stichtingen die al jaarlijks een subsidie ontvangen. Voor nieuwe initiatieven is dat bepaald anders. De Rekenkamercommissie constateert hier een onevenwichtigheid, zo niet rechtsongelijkheid.**
- o) **Het lijkt erop dat de gemeente sommige organisaties 'achter de vordden moet zitten' om subsidie aan te vragen. Het feit dat er organisaties zijn die geen subsidie aanvragen, terwijl zij daartoe wel zijn uitgenodigd, is minstens merkwaardig te noemen. De facto gaat het verkrijgen van subsidie naar oordeel van de Rekenkamercommissie Maasdriel simpelweg veel te makkelijk.**
- p) **Dit gemak werkt subsidieverslaving in de hand. Immers, waarom zouden de verenigingen en stichtingen veel moeite doen om (extra) eigen opbrengsten te verwerven, als een belangrijk deel van hun middelen, te weten de subsidie, toch wel binnenkomt? Moeilijk valt in te zien hoe dit te verenigen valt met de principes die zijn neergelegd in de Nota subsidiebeleid. Of met de problemen die daarin worden geconstateerd, zoals ledenverlies en afnemende bestuurskracht bij de diverse organisaties.**
- q) **Er is geen sprake van enige inhoudelijke controle op de besteding van de subsidiegelden. Deze constatering geldt voor zowel de verlening, als de vaststelling van de subsidie. Dit is het gevolg van het niet naleven van de ASV waar het gaat om het overleggen van een begroting en van de directe vaststelling bij een subsidie onder € 10.000. Vrijwel alle subsidies bevinden zich namelijk onder die grens. Toch gaat het vaak om relatief grote bedragen. Van de beperkte mogelijkheden om wel controle uit te oefenen wordt in de praktijk niet of nauwelijks gebruik gemaakt. Een dergelijke losse omgang met subsidieverlening past naar de mening van de Rekenkamercommissie niet bij goed bestuur.**
- r) **Door het vrijwel ontbreken van controle is de wijze van subsidieverlening in Maasdriel gevoelig voor onregelmatigheden. De Rekenkamercommissie heeft overigens geen aanwijzingen gevonden, die op concrete onregelmatigheden zouden kunnen wijzen.**

## IV Evaluatie

### Conclusies

Het voorgaande leidt tot conclusies over de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit zijn uiteindelijk de toetsstenen van dit onderzoek.

De rechtmatigheid van de subsidies is een serieus probleem. Dit komt in de eerste plaats doordat er bij de aanvraag geen financiële onderbouwing wordt gevraagd in de vorm van een begroting, wat in strijd is met de vigerende ASV. Dit geldt voor alle subsidies, met uitzondering van de twee die hoger zijn dan de limiet van € 10.000. Er sprake van rechtsonzekerheid door de gebrekkige formulering van de regelgeving. Daarbij komt dat de vrijwel automatische subsidieverlening - versterkt door het amendement - leidt tot een onevenwichtige situatie die raakt aan rechtsongelijkheid.

Door de uitzonderlijk lage eisen voor de aanvraag en de verantwoording van subsidies vindt er feitelijk nauwelijks een rechtmatigheidstoetsing plaats. Dit geldt in nog heviger mate voor de toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid. In feite zijn deze drie toetsingen door middel van regelgeving weggeorganiseerd. Daarmee zijn de grenzen opgezocht van wat wettelijk mogelijk is, met als feitelijke gevolg dat er van een toetsing op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid vrijwel geen sprake is.

De Rekenkamercommissie stelt op basis van deze conclusies en de daaraan ten grondslag liggende bevindingen vast dat het subsidiebeleid in de voorbije jaren – wegens elders binnen het sociaal domein gelegde prioriteiten – niet de aandacht heeft gekregen die wel nodig was geweest. Hoe goed de huidige praktijk ook zal zijn bedoeld, al dan niet onder de noemer ‘versterking van de sociale structuur in de diverse kernen’: deze vaststelling vraagt om snelle, gerichte verbeteracties.

### Beschouwingen

Natuurlijk heeft de Rekenkamercommissie haar voorlopige bevindingen besproken tijdens de interviews. Veel werd herkend en erkend. Als werd doorgevraagd kwamen er telkens dezelfde vier verklaringen bovendrijven voor het ontstaan van de huidige situatie. Deze verklaringen zijn: verminderde administratieve druk, de prioriteit van het sociaal domein, te weinig formatie en het politieke draagvlak dat er zou bestaan voor het huidige subsidiebeleid. Gezien de ernst van de bevindingen en conclusies wil de Rekenkamercommissie kort bij de genoemde verklaringen stil staan.

De behoefte aan een verminderde administratieve druk voor de ambtelijke organisatie en de betreffende verenigingen en stichtingen is begrijpelijk. Alleen is de gemeente Maasdriel waar het gaat om subsidies die zijn onderzocht veel te ver doorgeschooten bij het terugdringen van deze druk. Nu is er sprake van vrijwel automatische subsidie zonder enige werkelijk controle. Dat is ook weer niet de bedoeling. Er bestaat toch ook een middenweg?

De laatste jaren hebben de grote transformaties in het sociaal domein bijna alle energie en aandacht opgeslokt. Dat is een feit dat niet kan worden ontkend. Toch is enige relativering op zijn plaats. Bij elkaar genomen gaat het bij de onderzochte subsidies maar om een klein deel van de gemeentelijke begroting. De werkzaamheden die daarmee gemoeid zijn blijven navenant beperkt. Bovendien kost inefficiëntie ook tijd en geld. Dezelfde redenering kan worden opgevoerd als het gaat om de verklaring van de beperkte formatie.

Voor het in stand houden van de huidige situatie zou ruim voldoende politiek draagvlak aanwezig zijn. Dat zou in het bijzonder gelden voor het amendement. De Rekenkamercommissie vraagt zich echter af of dat politieke draagvlak ook bestaat voor de consequenties van het subsidiebeleid. Mogelijk werpt dit memorandum daarop een nieuw licht.

## Aanbevelingen

Eigenlijk is er maar één werkelijke oplossing: met een schone lei beginnen.

Wat er zou moeten gebeuren is het volgende:

- ✓ Breng de regelgeving en het beleid op orde;
- ✓ Ga daarbij uit van wat in Nederland gangbaar is en wijk daarvan alleen af als daarvoor duidelijke argumenten bestaan, die nadrukkelijk ook op nadelen zijn gewogen;
- ✓ Doorbreek het automatisme van subsidieverlening;
- ✓ Zorg voor een inhoudelijk beleid en pas dit toe. Wat wil de gemeente Maasdriel nu werkelijk, aantoonbaar met de diverse subsidies bereiken?
- ✓ Richt de ASV zo in dat toetsing op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid mogelijk is;
- ✓ Voer die toetsing daadwerkelijk uit;
- ✓ Zorg voor beperkte maar voldoende ambtelijke capaciteit;
- ✓ Wees niet bang om ook eens een jaarlijkse subsidieaanvraag af te wijzen.

## Tot slot

Waarschijnlijk is dit het meest kritische memorandum dat de Rekenkamercommissie heeft uitgebracht. Bij die constatering past echter een belangrijke relativering: het is in de kern niet moeilijk om het subsidiebeleid weer op orde te krijgen. Ook is de inspanning, die daarvoor nodig zal zijn, beperkt. Alles begint echter met de politieke wil om de noodzakelijke veranderingen door te voeren.

*Evert Jansen*  
*Frank Hordijk*