
Plan van aanpak
onderzoek naar
subsidiebeleid
gemeente Maastricht

19 juli 2021



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

De heer drs. Ton Dreuw RC (voorzitter wnd)

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Mevrouw ir. Jolanda de Kreij

Mevrouw mr. M. van Kimmenaede

Secretaris:

Mevrouw M. Heesbeen

Secretariaat:

P/a Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	2
2. Aanleiding	2
3. Het subsidieproces	3
4. Het subsidiebeleid in Maastricht	3
5. Onderzoekperiode	5
6. Aanpak en doelstelling en hoofdvraagstelling van het onderzoek	5
7. Normenkader	7
8. Onderzoeksmethoden	8
9. Planning en capaciteit	9
Bijlage	10

1. Inleiding

Gemeenten buigen zich steeds intensiever over de vraag: 'Wat doen we zelf en wat kunnen we overlaten aan de burger en aan andere partijen?' Dit is door de decentralisaties in het sociaal domein versterkt. Veel taken kunnen heel goed, en soms ook beter dan de gemeente dat kan, worden uitgevoerd door derden. De verhouding met derden (groepen van inwoners, verenigingen, maatschappelijke instellingen en organisaties) kan onder meer de vorm krijgen van een inkooprelatie, van een deelname (in bestuurlijke en financiële zin via bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling) of een subsidierelatie.

2. Aanleiding

De aanleiding voor de rekenkamer om zich in het subsidiebeleid te verdiepen vloeit voort uit een overleg met de Commissie Begroting en Verantwoording op 19 januari 2021 over het onderzoeksprogramma 2021 van de rekenkamer en de onderwerpen op de longlist van de rekenkamer. Eén van de onderwerpen van de longlist was een onderzoek naar het instrument subsidies met aandacht voor toepassing van regels door het college, onderscheid subsidie versus inkoop (aanbestedingsregels), overlap met gemeentelijke samenwerking en implementatie van de gewijzigde verordening. De Commissie B en V heeft aangegeven in een dergelijk onderzoek een meerwaarde te zien.

De Algemene Subsidieverordening 2015 van de gemeente Maastricht is in 2020 gewijzigd vanwege wettelijke wijzigingen en omdat de aanvraag, controle- en verantwoording van verleende subsidies beter geregeld moeten worden. Dit leidt tot nieuwe en aangescherpte regels en reorganisatie van het ambtelijke subsidieverstrekingsproces.

Beoogde resultaten zijn:

- a. uitbreiding van de reikwijdte van de ASV2020 tot alle beleidsdomeinen;
- b. integratie staatssteunregels;
- c. wettelijke grondslag voor uitwerking en implementatie van controle- en verantwoordingsprotocol(len);
- d. openbaar subsidieregister op de gemeentelijke website;
- e. continu managementinformatie up to date.

Bron: Rondebriefje Raadsronde, 18 mei 2020, Vaststellen Algemene Subsidieverordening 2020

De gemeente Maastricht verleent structurele subsidies (aan ca. 50 instellingen) en incidentele subsidies (per jaar ca. 500 beschikkingen) per jaar ter grootte van afgerond € 30 mln. jaarlijks¹.

Voor de gemeenteraad is het belang van een weloverwogen toekenning van subsidies groot, omdat het betrekking heeft op meerdere van zijn rollen:

volksvertegenwoordigende rol:

- In hoeverre faciliteert de gemeente de lokale kracht van de samenleving door initiatieven te subsidiëren?

kaderstellende rol:

- Wat wil de gemeente bereiken?

- Wat laat de gemeente daarvoor doen?

- Wat mag dat kosten?

controlerende rol:

- Heeft de gemeente bereikt wat het beoogde?

- Is gedaan wat zou worden gedaan?

- Heeft het gekost wat was gedacht dat het zou kosten?

Aan de gemeenteraad is het de taak om voor deze complexe materie kaders te stellen, die te controleren en vervolgens bij te sturen waar nodig^{2,3}.

3. Het subsidieproces

Het subsidieproces, zoals de rekenkamer dit ziet gaat uit van de stappen zoals aangegeven in figuur 1.

4. Het subsidiebeleid in Maastricht

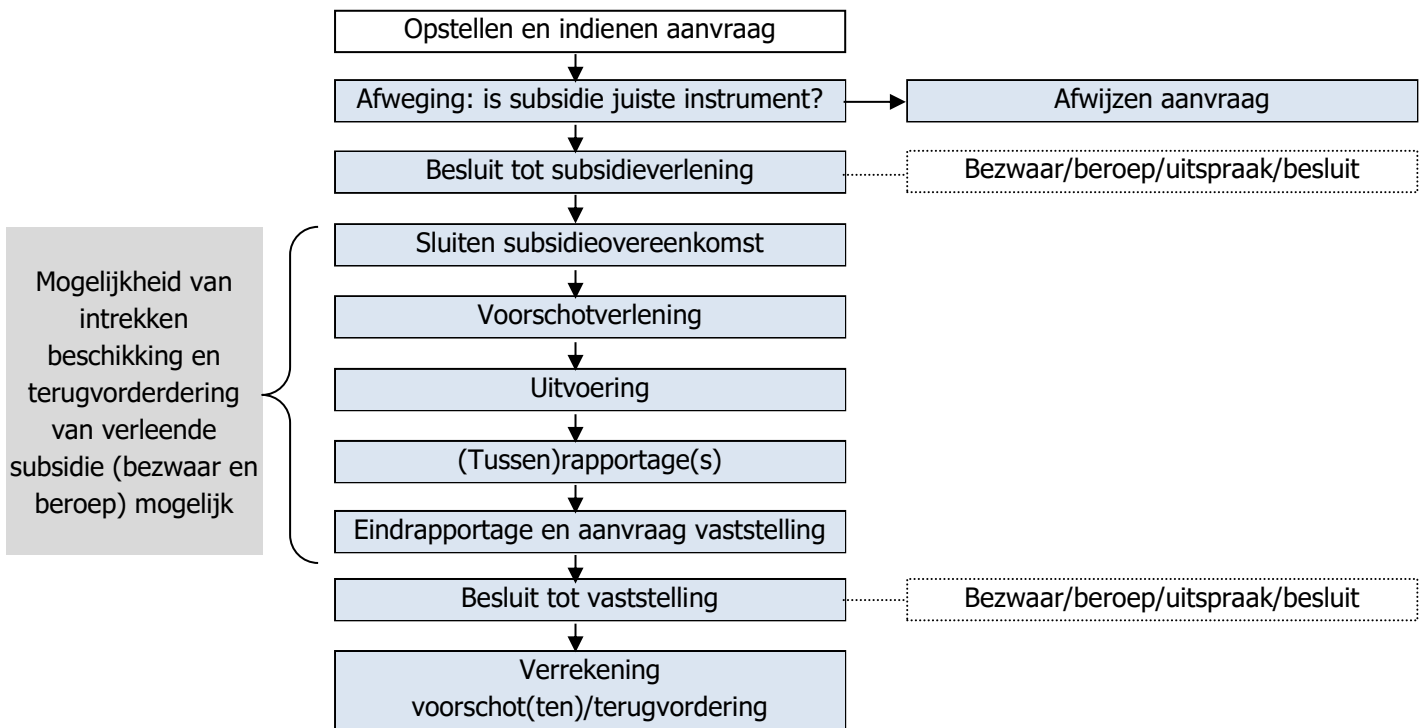
Op 26 mei 2020 heeft de raad de Algemene subsidieverordening 2020 Maastricht (ASV) vastgesteld. Deze verordening geeft uitvoering aan het gemeentelijke subsidiebeleid. Het gemeentelijke inhoudelijke subsidiebeleid per thema of domein of beleidsveld wordt door de gemeenteraad vastgesteld en is terug te vinden in de diverse 'brede' kader- en beleidsnota's⁴.

¹ Onderzoeksagenda 2021 Rekenkamer Maastricht

² Onderzoek naar de effectiviteit van het subsidiebeleid, Rapport Rekenkamercommissie Dalfsen, maart 2020

³ Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid gemeente Tiel, Rekenkamercommissie Tiel, juli 2017

⁴ Brief van wethouder Organisatie, Sociale Zaken, Ouderenbeleid en Cultuur aan de raadsleden inzake Nadere informatie m.b.t. raadsvoorstel Algemene Subsidieverordening 2020, kenmerk 2020-04595, verzonden 12-02-2020

Figuur 1. Schematische weergave van het subsidieproces:

Het **subsidieproces** bij de gemeente Maastricht kent drie fasen volgens de in de voetnoot vermelde brief van de wethouder Organisatie, Sociale Zaken, Ouderenbeleid en Cultuur aan de raadsleden⁴:

1. subsidieverlening:

de beschikking waarbij een subsidie wordt toegekend voor een bepaalde - in het algemeen toekomstige - activiteit. Hierdoor ontstaat een voorwaardelijke aanspraak op subsidie. Indien de subsidieontvanger daadwerkelijk de activiteiten verricht waarvoor de subsidie is verleend en zich aan de eventueel gestelde voorschriften houdt, kan de gemeente in beginsel niet meer op de subsidieverlening terugkomen;

2. subsidievaststelling:

de beschikking waarbij de subsidie definitief wordt bepaald. Deze kan afwijken van het bedrag dat bij de subsidieverlening is vermeld. Op grond van deze beschikking, waarin wordt vastgesteld dat de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en dat de gestelde voorschriften in acht zijn genomen, geschiedt uitbetaling van de subsidie. De subsidievaststelling geeft de ontvanger een onvoorwaardelijk recht op betaling van de subsidie door de gemeente.

3. uitbetaling:

bij uitbetaling zijn er drie opties:

- a. als voorschot(ten), als onderdeel van de subsidieverlening;
- b. bij (directe) vaststelling;
- c. bij vaststelling als op basis van de verlening een voorschot is betaald en er nog een restant betaling of terugvordering dient plaats te vinden.

Fase 1 en 2 kunnen gelijktijdig plaatsvinden. Dan is er sprake van directe subsidievaststelling. Deze wijze wordt zo veel als mogelijk toegepast bij subsidies tot een bedrag van € 5.000,-.

De rekenkamer merkt hierbij twee zaken op:

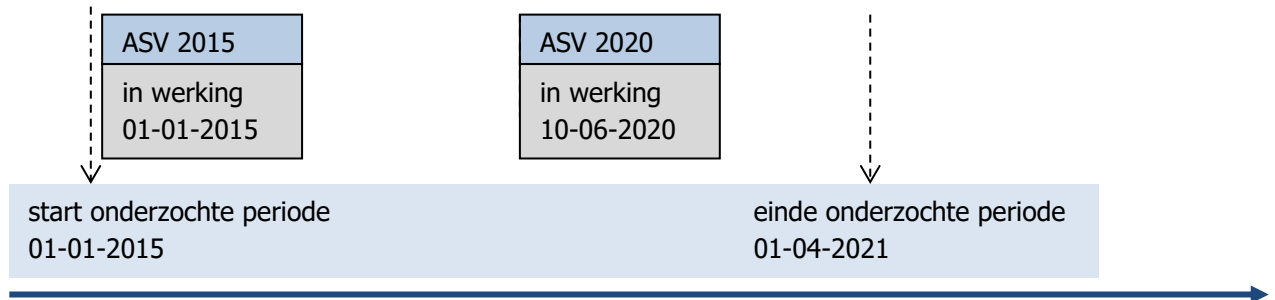
- a. de fase van indienen van het subsidieverzoek en het beoordelen van de subsidieaanvraag kan gezien worden als een stap die voorafgaat aan de beschreven drie fasen in genoemde brief. Juist in deze eerste fase zou de vraag beantwoord moeten worden of het subsidie-instrument juist wordt ingezet en het

bijvoorbeeld niet een inkooprelatie betreft en indien dit aan de orde is: of er een aanbesteding zou moeten plaatsvinden;

- b. het element 'verantwoording' wordt gemist in de beschrijving van de procesfasen: is gedaan wat afgesproken is dat gedaan zou worden?

5. Onderzoekperiode

Afgelopen jaar is de Algemene subsidieverordening 2015 opgevolgd door de ASV 2020. De rekenkamer richt zich bij dit onderzoek op de periode 01-01-2017 tot en met 01-04-2021.



6. Aanpak en doelstelling en hoofdvraagstelling van het onderzoek

De rekenkamer heeft de volgende hoofdvraag van het onderzoek geformuleerd:

Hoe en in welke mate zet de gemeente Maastricht het subsidie-instrumentarium in en hoe is geborgd dat de subsidieverlener zicht krijgt op de geleverde inspanningen van de subsidie-ontvanger?

Vanuit dit doel heeft de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

Centrale onderzoeksvragen:

- Hoe is het subsidiebeleid in de gemeente Maastricht georganiseerd?
- Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats (in overkoepelende zin)?
- Wordt gehandeld conform beleid en regels (rechtmatigheid), is duidelijk welke bijdrage deze zou moeten leveren aan de beleidsdoelen (doeltreffendheid) en is de geleverde prestatie door de gemeente vastgesteld?
- Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Per centrale onderzoeksvraag zijn deelvragen opgesteld door de rekenkamer.

Onderzoeksvraag C wordt beantwoord aan de hand van een casestudy.

Voorafgaand aan de beantwoording van de onderzoeksvragen wil de rekenkamer in algemene zin ingaan op het instrument subsidies om beleidsdoelen te realiseren.

Het is onmogelijk om alle subsidiestromen van de gemeente Maastricht te behandelen in dit onderzoek.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de uitgekeerde subsidies in 2019. Dit overzicht is afgeleid uit de jaarrekening 2019. De rekenkamer stelt voor de met een * gemarkeerde subsidiegelden in het onderzoek te betrekken als casestudy bij onderzoeksvraag C.

Deelvragen:

Onderzoeksvraag A

Hoe is het subsidiebeleid in de gemeente Maastricht georganiseerd?

I Subsidiebeleid gemeente Maastricht

1. Wat verstaat de gemeente Maastricht onder het begrip subsidie?
2. Uit welke onderdelen bestaat het juridisch en beleidsmatig kader van het subsidiebeleid van de gemeente Maastricht, hoe is dit vastgelegd (beleidsregels, verordeningen) en (openbaar) gecommuniceerd en sluit dit aan bij het daartoe gestelde in de Algemene wet bestuursrecht?
3. Welke stappen kunnen in het subsidieproces worden onderscheiden, is voorzien in een afwegingskader met criteria waarmee getoetst wordt of het instrument subsidie het juiste in te zetten instrument is?
4. Is geborgd dat (schijn van) belangenverstremming kan ontstaan?
5. Hoe zijn de taken en bevoegdheden inzake het subsidiebeleid belegd?
6. Welke subsidieregelingen zijn van kracht sinds 2017 en binnen welke (hoofd)beleidsterreinen?
7. Is per subsidieregeling vastgelegd wat de gemeente Maastricht ermee beoogt (beleidsdoelen)?
8. Welke activiteiten worden gesubsidieerd, welke bedragen zijn hiermee gemoeid en wat zijn de beoogde maatschappelijke prestaties?
9. Hoe is in het beleid voorzien in het leggen van een zo duidelijk mogelijke relatie tussen beoogde doelen en de af te spreken/afgesproken prestaties en zo ja, op basis waarvan?
10. Welk proces treedt in werking als de afgesproken prestaties/inspanningen niet/deels zijn geleverd?

II Afwijkingen subsidiebeleid gemeente Maastricht

1. Is er wet- en regelgeving en/of zijn er (interne) richtlijnen die voorschrij(ft)(ven) hoe het college bij afwijkingen van het subsidiebeleid hoort te handelen en hoe luid(t)(en) deze?
2. Hoe vaak en op welke beleidsterreinen is het college afgeweken van het subsidiebeleid in de onderzoeksperiode en is hierbij al dan niet een hardheidsclausule toegepast?
3. Hoe heeft het college de afwijkingen van het subsidiebeleid gemotiveerd /onderbouwd?
4. Past de motivatie/onderbouwing voor de afwijkingen binnen de daartoe geldende wet- en regelgeving, en/of (interne) richtlijnen?
5. Is de onderbouwing voor de afwijking door het college expliciet vastgelegd volgens de daartoe geldende wet- en regelgeving, en/of (interne) richtlijnen?
6. Is de raad over deze afwijkingen geïnformeerd?

Onderzoeksvraag B

Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats (in overkoepelende zin)?

I Soorten en omvang subsidies

1. Welke soorten subsidies zijn er, wat is de omvang van de feitelijke subsidies en aan welke instellingen c.q. sectoren worden die verstrekt (voor de jaren 2017-2020)?
2. Hoeveel bedragen de toegekende en uitbetaalde subsidies per jaar in de onderzochte periode volgens de begroting en de jaarrekening?
3. Hoe vindt communicatie plaats over subsidieplafonds?
4. Welk proces treedt in werking bij overschrijding of onderuitputting van het in de begroting opgenomen bedrag?

II Monitoring, evaluatie, controle en verantwoording

1. Op welke wijze wordt het subsidieproces (aanvraag, behandeling, toekenning of afwijzing en verantwoording) geregistreerd en hoe is de interne controle ingericht?
2. Is een eenduidig register of overzicht (openbaar) beschikbaar, waarin alle verleende subsidies per instelling/organisatie per jaar zijn opgenomen (meerjarig voor de jaren 2017-2020)?
3. Welke interne controlemaatregelen zijn vastgelegd om vast te stellen dat het uiteindelijke subsidiebedrag conform subsidieverordening is vastgesteld?
4. Op welke wijze wordt de verantwoording over de geleverde prestaties en de vaststelling van de subsidies vormgegeven?
5. Op welke wijze vindt evaluatie van het subsidiebeleid, het uitvoeringsproces en de individuele subsidierelaties plaats?
6. Wordt het subsidiebeleid minstens eens in de vijf jaar op effectiviteit geëvalueerd, conform Awb, artikel 4:24 en wordt de raad hierover geïnformeerd?

Onderzoeksvraag C

Wordt gehandeld conform beleid en regels, is de geleverde prestatie zoals afgesproken en is duidelijk welke bijdrage deze zou moeten leveren aan de beleidsdoelen?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van casestudy's (nog te selecteren, minimaal drie en maximaal tien):

1. Wordt gehandeld conform het subsidiebeleid?
Bijvoorbeeld:
 - a. Is navolgbaar of een instrument-afweging voorafgaand aan het inzetten van het subsidie-instrument heeft plaatsgevonden?
 - b. Is navolgbaar of toetsing heeft plaats gevonden of de aangevraagde subsidie bijdraagt aan het te bereiken beleidsdoel?
 - c. Zijn de prestatieafspraken (inzet/resultaat/effect) gerelateerd aan het te bereiken beleidsdoel en navolgbaar vastgelegd?
 - d. Is navolgbaar gecommuniceerd hoe besteding van de subsidie wordt verantwoord?
 - e. Is navolgbaar of de daadwerkelijke verantwoording is verlopen zoals vooraf afgesproken?
 - f. Is navolgbaar getoetst of de afgesproken prestatie (inzet, resultaat/effect) is geleverd zoals afgesproken en of deze besteed is aan het doel waarvoor de subsidie is verleend?
2. Hoe vindt bijsturing plaats indien blijkt dat de afgesproken prestaties niet gerealiseerd worden en hoe is de informatieverstrekking hierover aan de raad?

Onderzoeksvraag D

Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

1. Hoe wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de verstrekte, en eventueel niet toegekende, subsidies?
2. Hoe wordt de gemeenteraad betrokken bij periodieke evaluatie van het subsidiebeleid?
3. Is de raad proactief geweest met betrekking tot de totstandkoming van het subsidiebeleid, monitoring van doelen en effecten en eventueel bijstellen van subsidieverstrekkings?
4. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?

7. Normenkader

De eisen en voorwaarden in de Algemene subsidieverordening 2020 Maastricht en de Algemene subsidieverordening gemeente Maastricht 2015 vormen het normenkader bij het onderzoek.

8. Onderzoeksmethoden

Voor het verzamelen van de benodigde informatie en het beantwoorden van de onderzoeksvragen worden de volgende onderzoeksmethoden gebruikt:

- documentenstudie met betrekking tot beleidsdocumenten
- casestudy van maximaal tien casussen
- interviews /gesprekken met de ambtelijke organisatie met betrekking tot de procesorganisatie

Documentenstudie

Verschillende documenten worden bestudeerd: beleidsdocumenten, verantwoordingsdocumenten, handboeken voor procedures, enzovoorts.

Op basis van de documentenstudie worden de interviews met betrokkenen voorbereid.

Casestudy

Onderzoeksvraag C. wordt beantwoord aan de hand van casestudy's.

De selectie van de casussen (minimaal drie, maximaal tien) vindt plaats op basis van de volgende criteria:

- a. Omvang van de subsidie en spreiding over de categorieën klein, middelgroot en groot;
- b. Vorm van de subsidie en spreiding over de categorieën activiteitsubsidie, budgetsubsidie en projectsubsidie;
- c. Spreiding van gesubsidieerde instellingen naar publieksbereik volgens de categorieën klein, middelgroot en groot;
- d. Representatief aantal professionele (met beroepskrachten) en niet-professionele instellingen;
- e. Instelling uit het sociaal domein.

De casussen worden middels een deskresearch en interviews met de ontvangers bestudeerd.

Interviews met betrokken organisaties/functionarissen procesorganisatie

Voor verdieping en nadere duiding worden (groeps)interviews gehouden (medewerkers van de ambtelijke (proces)organisatie, de verantwoordelijke portefeuillehouder, raadsleden, griffier). Daarnaast worden gesprekken gevoerd met ontvangers van de geselecteerde subsidies (casussen).

9. Planning en capaciteit

Startdatum 1 juli 2021. Oplevering april-mei 2022.

Stap		Uren ⁵	Planning
1	Documentenstudie	80	September-oktober
2	Casestudy	40	Oktober
3	Interviews - Intern (aannee 6 stuks, 2 onderzoekers, 3,5 uren) - casestudy (aannee max. 10 stuks, 2 onderzoekers, 2 uur)	42 40	Oktober-november
4	Nota van bevindingen (NvB)	50	December-januari 2022 t
5	Verwerken reactie NvB	8	Februari 2022
6	Eindrapport opstellen	20	Maart 2022
7	Verwerken bestuurlijke reactie	8	April 2022
8	Aanbieden gemeenteraad	2	April-Mei 2022
9	Presentatie in raad	6	Mei-juni 2022
10	Overleg en afstemming onderzoekers	20	Gedurende looptijd
11	Onvoorzien	20	
Totaal raming		336	

⁵ Exclusief secretariële kosten. De geraamde uren fungeren als maxima

Bijlage

SUBSIDIES GEMEENTE MAASTRICHT		2019	
1. Structurele subsidies		€	
Programma 1 - Veiligheid			
Stichting Halt	59.755		
Stichting Dierenambulance	-		
Stichting Kinderboerderij de Heeg	15.385		
Stichting Daalhoeve	51.954		
Dierenasiel (Eugene Gebhard)	72.033		
* Stichting Anti Discriminatie Voorziening (ADV) Limburg	242.086	Casestudy	242.086
Totaal	441.213		
Programma 3 - Economie			
Stichting VVV	896.859		
Centrummanagement	481.194		
* Maastricht Congresbureau	285.000	Casestudy	285.000
Totaal	1.663.053		
Programma 4 - Onderwijs			
* Stichting Centrum Natuur en Milieu Educatie	518.635	Casestudy	518.635
Totaal	518.635		
Programma 5 - Sport, Cultuur en Recreatie			
Stichting Sint Nicolaas Maastricht	2.098		
Stichting Hogeschool Zuyd	-		
Stichting Oranje Comité Maastricht	5.245		
Stichting Studium Chorale Maastricht	6.467		
Bestuur Ned Bachvereniging	7.471		
Stichting Viewmaster	10.672		
Stichting Bruis/ bijdrage popfestival	62.619		
Stichting Grafische Ateliers Maastricht	16.168		
Stichting Fashion Clash	21.344		
Stichting L Art pour elkaar	31.180		
Stichting Project Sally Maastricht	26.681		
Theatergroep Hoge Fronten	26.881		
Stichting Jazz Maastricht	37.726		
Stichting Uit - Het Parcours	42.688		
Jan van Eyck Academie	52.717		
Stichting Intro	45.429		
Stichting Via Zuid Maastricht	53.360		
Stichting Opera Zuid	80.841		
Stichting Nederlandse Dansdagen	85.377		
Stichting Ateliers Maastricht (beeldende kunst)	101.204		
Stichting Musica Sacra	106.721		
Ned Architecteninstituut / Bureau Europa	165.918		
Toneelgroep Maastricht	179.807		
Marres Maastricht	165.918		
Stichting Lumiere Maastricht	341.125		
Philharmonie Orkest Zuid Nederland	216.056		
* Muziekgieterij	379.125	Casestudy	379.125
Stichting Kabelroep Zuid Limburg (RTV Maastricht)	392.946		
* Regionaal Historisch Centrum Limburg	918.075	Casestudy	918.075
Cinde Sud	26.681		
Docfest	-		
Totaal	3.608.540		
Programma 6 - Sociaal Domein			
Adviescommissie CIMM	20.617		
Adviescommissie ASM (seniorenbeleid)	23.286		
Adviescommissie Wmo Raad (ASD)	27.201		
Adviescommissie Jongerenraad	28.065		
Stichting RADAR	-		
Stichting RIBW	113.087		
Stichting Impuls	420.898		
Stichting Relim	547.293		
Steunpunt Mantelzorg	476.701		
* Stichting Koralgroep	970.000		
* Mondriaan	1.255.421	Casestudy	1.255.421
Leger des Heils	1.453.734		
GGD (Gemeenschappelijke regeling)	4.339.882		
* Xonar Vrouwenopvang	2.110.720	Casestudy	2.110.720
* Stichting Trajekt	7.575.956	Casestudy	7.575.956
* Kindgebonden financiering	1.769.967	Casestudy	1.769.967
Totaal	21.132.828		
Programma 7 - Volksgezondheid en Milieu			
* Stichting Envida	3.176.500	Casestudy	3.176.500
Totaal	3.176.500		
TOTAAL	30.540.769		18.231.485
2. Incidentele subsidies			
A	Subsidieregeling 'Bewegen chronisch zieken'	11.248	betreft 5 verenigingen/ stichtingen
B	Subsidieregeling 'Lokaal Educatieve Agenda'	162.000	betreft 4 schoolbesturen primair onderwijs
C	Subsidieregeling 'Vrijwilligersactiviteiten welzijn en zorg'	1.038.616	betreft 70 vrijwilligersorganisaties
D	Subsidieregeling 'Vrijwilligersactiviteiten welzijn en zorg'	131.965	betreft 26 buurtnetwerken
E	Flexibele subsidies	79.620	betreft 14 vrijwilligersorganisaties
F	Subsidie bewonersinitiatiefgeldten voor buurten	14.000	betreft 7 bewonersgroepen
G	Subsidie Opvoeding en Ontwikkeling	332.840	betreft 4 instellingen
H	Regeling 'Subsidie Amateurkunsten' (=structureel)	318.765	betreft 80 verenigingen
I	Regeling 'Subsidie Amateurkunsten projectsubsidies	22.500	betreft 8 projectsubsidies
J	Diverse Evenementensubsidie jongerenparticipatie	59.955	betreft 5 evenementensubsidies
K	Impuls creatieve maakindustrie	123.025	betreft 11 instellingen
TOTAAL	2.294.534		