

Onderzoek naar subsidiebeleid gemeente Maastricht

Deel 1 - Bestuurlijk rapport



**Onderzoek naar subsidiebeleid
gemeente Maastricht**

Deel 1 - Bestuurlijk rapport

Oktober 2022

RekenKamer 
MAASTRICHT

Rekenkamer Maastricht**Samenstelling:**

De heer drs. Ton Dreuw RC, voorzitter (wnd.)

De heer drs. Paul Janssen RA

Mevrouw mr. Mirjam van Kimmenaede

Mevrouw ir. Jolanda de Kreij

Mevrouw drs. Rieneke van Zutphen

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Postbus 1992, 6211 BZ Maastricht

Telefoon: 06 54670052

E-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 1.1 | Aanpak | 5 |
| 1.2 | Onderzoeksvragen | 5 |
| 2 | Leeswijzer | 6 |
| 3 | Analysekader | 7 |
| 4 | Bevindingen | 10 |
| 4.1 | Subsidiebeleid gemeente Maastricht | 10 |
| 4.1.1 | Beleidsvoorbereiding | 10 |
| 4.1.2 | Beleidsvaststelling | 10 |
| 4.1.3 | Beleidsimplementatie | 10 |
| 4.2 | Monitoring, evaluatie, controle en verantwoording | 11 |
| 4.3 | Bevindingen case-study's | 12 |
| 4.4 | Kaderstellende en controlerende rol raad | 13 |
| 5 | Conclusies en aanbevelingen | 14 |
| 5.1 | Ontbreken van instrumentafweging en centrale kaderstelling | 14 |
| 5.2 | Verbetering verantwoording college aan de raad | 14 |
| 5.3 | Onvoldoende zicht op realisatie subsidie-afspraken | 15 |
| 5.4 | Evaluatie en verslaglegging onvoldoende ontwikkeld | 15 |
| 5.5 | Gemis aan centralisatie (coördinerende afdeling) en coördinerend portefeuillehouder | 16 |
| 5.6 | Geen gemeentebreed overzicht van alle subsidies en subsidieregelingen | 16 |
| 5.7 | Geen overzicht subsidieregelingen op de website | 17 |
| 5.8 | Tegengaan misbruik en schijn van belangenverstrengeling | 17 |
| 5.9 | Ontbreken subsidie dossiers | 17 |
| 6 | Bestuurlijke reactie | 18 |
| 7 | Nawoord Rekenkamer Maastricht | 25 |

1 Inleiding

In februari 2021 heeft de Commissie Begroting en Verantwoording (CBV) aandacht gevraagd voor het instrument subsidies met attentie voor o.a. de toepassing van regels door het college, onderscheid tussen subsidie en inkoop (aanbestedingsregels) en implementatie van de gewijzigde algemene subsidieverordening (Asv¹ 2015 is vervangen door Asv 2020 die in werking is getreden per 10 juni 2020).

De gemeente Maastricht geeft in de jaarstukken van de afgelopen jaren aan een structurele subsidierelatie te hebben met circa 50 instellingen en daarnaast ongeveer 500 incidentele subsidies per jaar te verlenen. Volgens de jaarrekening 2019 wordt er voor circa € 33 mln. aan subsidies verstrekt. De gemeenteraad heeft de taak om kaders per thema of beleidsveld te stellen, die te controleren en vervolgens bij te sturen waar nodig.

De rekenkamer heeft zich bij dit onderzoek gericht op de periode 01-01-2017 tot en met 01-04-2021 en uitsluitend op het *verlenen* van subsidies. Het als gemeente verwerven van subsidies (Europa, nationaal, regionaal) valt *buiten de scope* van het onderzoek.

1.1 Aanpak

De rekenkamer heeft als basis voor haar onderzoek diverse documenten bestudeerd waaronder beleidsdocumenten, verantwoordingsdocumenten en handboeken voor procedures.

Daarnaast zijn tien subsidiedossiers opgevraagd en is de casuïstiek op basis van 9 van deze dossiers² beoordeeld. De selectie van de dossiers is gebaseerd op het overzicht subsidies uit de jaarrekening 2019.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is geweest:

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 [activiteiten of resultaten] van de subsidie-ontvanger?

Afgeleid van deze hoofdvraag, heeft de rekenkamer de volgende onderzoeksvragen geformuleerd.

- A. Hoe is het subsidiebeleid in de gemeente Maastricht georganiseerd?
- B. Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats (in overkoepelende zin)?
- C. Wordt gehandeld conform beleid en regels (rechtmatigheid), is duidelijk welke bijdrage wordt geleverd aan de beleidsdoelen (doeltreffendheid) en is de geleverde prestatie [hier wordt bedoeld de inspanning, activiteit dan wel het resultaat] door de gemeente vastgesteld?
- D. Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

¹ Algemene Subsidieverordening

² Voor één dossier bleek geen praktijkcasus beschikbaar.

2 Leeswijzer

Het resultaat van het onderzoek van de rekenkamer is vastgelegd in twee rapporten: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport. Het onderzoeksrapport beschrijft het subsidiebeleid van de gemeente Maastricht, de beantwoording van de onderzoeksvragen (A, B, C, D) in hoofdstukken, gevolgd door de toetsing aan het normenkader en de bevindingen.

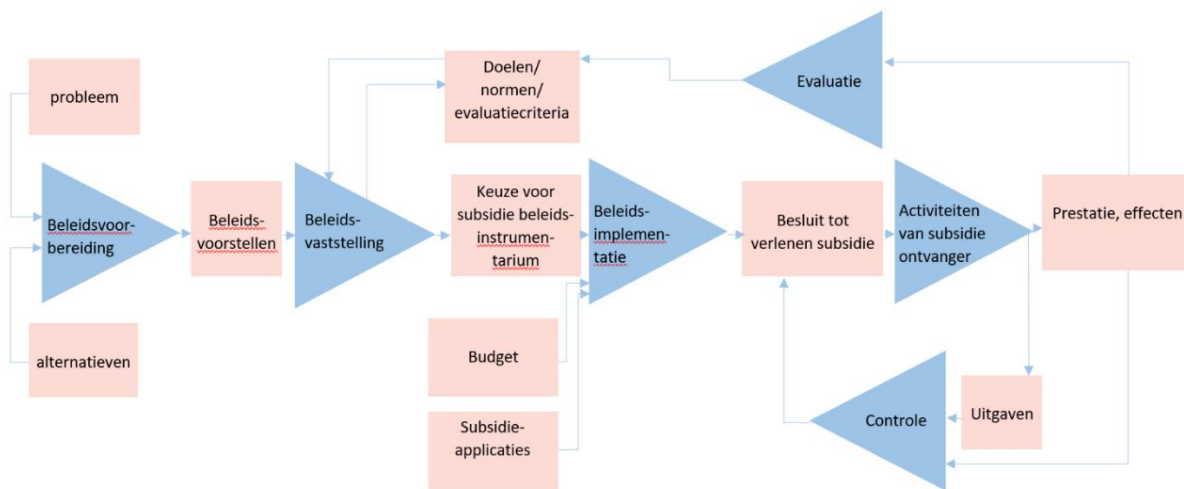
In voorliggende bestuurlijke nota zijn de bevindingen uit het onderzoeksrapport samengevat. In hoofdstuk 3 is het analysekader toegelicht en hoofdstuk 4 betreft de beantwoording van de onderzoeksvragen, waarbij aangesloten wordt bij het analysekader uit hoofdstuk 3. Hierbij wordt in hoofdstuk 4 onderscheid gemaakt in het subsidiebeleid van de gemeente Maastricht (onderzoeksvraag A, paragraaf 4.1) en de monitoring, evaluatie, controle en verantwoording (onderzoeksvraag B, paragraaf 4.2). Ook wordt in hoofdstuk 4 de casuïstiek naar aanleiding van de beoordeling van de opgevraagde subsidiedossiers beschreven (onderzoeksvraag C, paragraaf 4.3). De rollen van de gemeenteraad in relatie tot subsidies vormen de kern van paragraaf 4.4 (onderzoeksvraag D). De conclusies en aanbevelingen zijn te lezen in hoofdstuk 5.

3 Analyse kader

Voor het formuleren van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een analysekader. In dit onderdeel wordt het analysekader (theoretische frame) nader toegelicht.

Met het verstrekken van financiële middelen kan een gemeente een bepaalde doelgroep stimuleren tot het uitvoeren van een gewenste activiteit/inspanning (*throughput*). Deze activiteit/inspanning(en) moet(en) leiden tot een prestatie/resultaat (*output*) die uiteindelijk bijdraagt aan een gemeentelijk doel/beoogd maatschappelijk effect (*outcome*).

Een theoretisch kader voor de inzet van het subsidie-instrument (beleidsproces inclusief *input-output*) is weergegeven in onderstaande figuur (vrij vertaald naar Ray C. Rist³).



Figuur 1. Theoretisch frame voor beleidsinstrument subsidies: in blauwe driehoeken de beleidsprocesonderdelen, in rechthoeken de input/output van deze onderdelen.

In deze figuur zijn verschillende onderdelen te onderscheiden⁴:

Probleemverkenning

Een (maatschappelijk) probleem is vaak de aanleiding voor een gemeente om met een beleidsvoorstel/beleidsverkenning te starten. Daarbij worden verschillende oplossingsrichtingen verkend en ontstaat een beeld over de kaders zijn waarbinnen het beleid wordt ontwikkeld. Hierbinnen wordt, met de juiste partijen, in beeld gebracht welk probleem opgelost moet worden.

Beleidsdoelen

Na het in kaart brengen van het probleem worden de beleidsdoelen gedefinieerd; wat is de gewenste situatie of het gewenste gedrag? Door doelen te formuleren, waarbij de middelen nog niet worden verondersteld, krijgen betrokken partijen de ruimte om met oplossingen te komen.

Publiek belang

Als de gemeente bepaald heeft wat het probleem is en welk doel wordt nagestreefd, is van belang om uit te werken waarom de gemeente dit probleem zou moeten oplossen (is er een publiek belang?) en

³ Carrots, Sticks and Sermons - Policy Instruments and Their Evaluation, Ray Rist , part 3, The Carrot: Subsidies as a Tool of Government-Theory and Practice, Frans F. Leeuw.

⁴ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving, rijksoverheid, <https://www.kcbr.nl/>

wat gebeurt er als de gemeente niets onderneemt? Dit raakt aan de fundamentele keuze tussen wat gemeentelijke taken zijn en wat aan de markt kan worden overgelaten.

Instrumentkeuze

Als een interventie van de gemeente wenselijk wordt geacht, dan is de volgende stap om in kaart te brengen welke verschillende instrumenten er voor het te bereiken doel ingezet kunnen worden. De instrumentenmix die voor een beleidsdoel in beeld komt en de beschreven analyse landt in het beleidsvoorstel. Vervolgens vindt een integrale afweging plaats op basis van een inschatting van de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de verschillende instrumenten.

Subsidie als in te zetten instrument

Subsidies als instrument kunnen zinvol zijn als de overheid bepaald gedrag of bepaalde activiteiten wil bevorderen, die zonder subsidie van de gemeente niet mogelijk zijn of onbetaalbaar zijn voor de gebruikers.

De overheid kan door het verstrekken van een subsidie bepaalde actoren over de streep krijgen. Bij de vormgeving van de subsidierelatie (publiekrechtelijk domein) is van belang dat deze niet de vorm krijgt van een overheidsopdracht (immers: dan wordt op het terrein van inkoop/aanbesteding getreden, dus het privaatrechtelijk domein met bijbehorende eisen en randvoorwaarden).

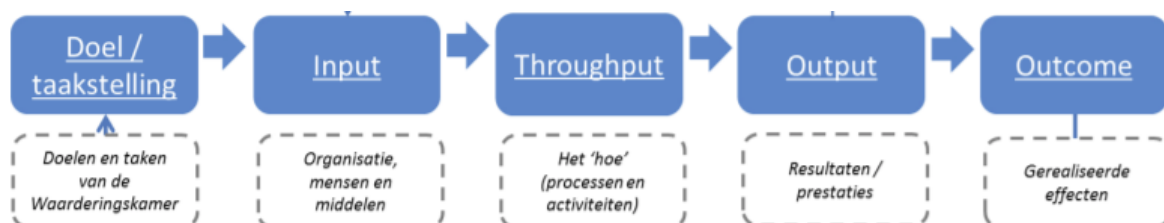
Subsidiebeleid

Wanneer de keuze gemaakt is voor het inzetten van het subsidie-instrument voor het bereiken van het beleidsdoel, dan worden in het beleidsdocument de mogelijkheden beschreven die nodig zijn om van de uitgangssituatie naar de gewenste eindsituatie te komen. Ook worden de doelen, toetsbare normen en het tijdpad zo specifiek mogelijk beschreven. Uit het beleid moet duidelijk zijn hoe de subsidie moet leiden tot de gewenste activiteit en de activiteit tot de gewenste resultaten/prestaties en die weer tot de gewenste maatschappelijke effecten oftewel *outcome*. Richting de subsidieaanvrager moet het beleid en verwachtingspatroon van de gemeente volledig helder zijn. Onderdeel van het subsidiebeleid is een evaluatieparagraaf, zie verder op in deze tekst.

Sturing

Sturing op het subsidieproces vanuit de gemeente vindt plaats op verschillende hiërarchische niveau's (zie figuur 2):

- op het te behalen maatschappelijke effect (*outcome*).
- op de te behalen resultaten/prestaties (*output*);
- op het proces, dus de wijze waarop een subsidieaanvrager zijn werk wil doen
- op middeleniveau, dus de gemeente bepaalt welke (bedrijfs-)middelen de subsidieaanvrager ter beschikking krijgt en wat daar mee gedaan mag worden.



Figuur 2. Sturing op het subsidieproces: *outcome*, *output*, *throughput* en *input*

Om de beoogde doelen te kunnen behalen is het zaak om de subsidie zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij het gewenste maatschappelijke effect (*outcome*). Dat betekent het aanhouden van de hiërarchische volgorde: voorkeur voor a, indien niet mogelijk b, dan c en tot slot d.).

Beleidsuitvoering

De raad stelt de beleidskaders en de (hoofd)doelen vast. Het college voert binnen deze gestelde kaders en doelen het beleid uit, maakt afspraken met betrokken partijen en geeft het interne subsidieproces vorm (personele inzet, interne controle, subsidieapplicaties etc). Daarbij ziet het college toe op de feitelijke uitvoering: de (kwaliteit van) geleverde prestaties en de effecten. Over de beleidsresultaten legt het college verantwoording af aan de raad (die het college daarop controleert).

Evaluatie

Volgens Ray C. Rist⁵ is in het ideale geval het beleidsproces ('administratieve proces') zodanig opgezet dat het te bereiken effect van een subsidie maximaal is en de kosten voor de overheid minimaal. Dit betekent ook dat er mechanismen in het proces moeten zijn ingebouwd die gegevensverzameling/–verwerking en controle (juiste instrument, op juiste moment) mogelijk maken. Een van de zaken die hierbij een belangrijke rol speelt is de evaluatie van de effectiviteit van de subsidie. Dit is de manier waarop systematisch informatie over de effectiviteit van de subsidie wordt verzameld ten aanzien van het behalen van de doelstelling, effecten en kosten zodat na uitvoering, de effectiviteit van het subsidie-instrument kan worden bepaald en eventuele aanpassingen in het beleid gedaan kunnen worden⁶.

⁵ Carrots, Sticks and Sermons - Policy Instruments and Their Evaluation, Ray Rist , part 3, The Carrot: Subsidies as a Tool of Government-Theory and Practice, Frans F. Leeuw.

⁶ Handreiking effectevaluaties van subsidies- Randvoorwaarden, uitvoering en benutting, Algemene Rekenkamer 2011

4 Bevindingen

4.1 Subsidiebeleid gemeente Maastricht

Onderzoeksvraag A

Hoe is het subsidiebeleid in de gemeente Maastricht georganiseerd?

Ten aanzien van onderzoeksvraag A heeft de rekenkamer het volgende vastgesteld:

4.1.1 Beleidsvoorbereiding

1. In de onderzochte periode (tot 1 april 2021) was geen afwegingskader voor instrumentafweging beschikbaar; de gemeente beschikt sinds eind 2021 over een afwegingskader subsidie (t.b.v. de 'Overlegtafel Verwerving'), waarmee getoetst wordt of het instrument subsidie het juiste in te zetten instrument is.

4.1.2 Beleidsvaststelling

2. Het juridisch en beleidsmatig kader van de gemeente Maastricht sluit aan bij het gestelde in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en is vastgelegd in een verordening (Algemene Subsidieverordening; Asv) en diverse beleidsregels.
3. In 2020 is de Asv 2015 opgevolgd door de Asv 2020, om diverse redenen (gewijzigd nationaal en EU-recht, beperkte reikwijdte tot sociaal domein en cultuur en openbaarheid subsidieverstrekkings). In de Asv 2020 is de reikwijdte verruimd naar alle beleidsdomeinen van de gemeente.
4. In de Asv 2020 is geen definitie opgenomen van het begrip 'subsidie'. In de artikelgewijze toelichting is hiervoor verwezen naar de Awb.
5. Naast de Asv is geen ander beleidsterrein overstijgend beleidskader beschikbaar.
6. De gemeente beschikt niet over een compleet eenduidig overzicht met alle subsidieregelingen die van kracht zijn sinds 2017.
7. Informatie over subsidies is versnipperd beschikbaar via de website: er is geen goed ontsloten compleet overzicht beschikbaar van alle gepubliceerde subsidieregelingen en bijbehorend subsidieplafond (voor de jaren 2017-2020).
8. De gemeente heeft plannen voor een 'subsidiepagina' op de website, vooral ingestoken vanuit 'questions & answers'. *Real-time*-verantwoording van subsidies maakt geen onderdeel uit van de nieuwe opzet.
9. De gemeente Maastricht hanteert de termen: structurele, flexibele, incidentele en activiteiten subsidies. Wat hier precies onder wordt verstaan en wat de onderlinge verschillen zijn, is niet duidelijk (zijn incidentele subsidies hetzelfde als flexibele subsidies?). De Asv 2020 geeft geen heldere definities aan.

4.1.3 Beleidsimplementatie

10. De gemeente heeft de taken en bevoegdheden inzake het subsidiebeleid decentraal belegd (met uitzondering van de financiële uitbetaling) en dat houdt in dat afzonderlijke wethouders elk op hun eigen beleidsterrein subsidieverantwoordelijk zijn.
11. De gemeente heeft een overzicht beschikbaar van de gesubsidieerde activiteiten, de daarmee gemoeid gaande bedragen en de (beoogde) prestaties/resultaten van de gesubsidieerde activiteit.
12. Het individueel te doorlopen subsidieproces is beschreven aan de hand van elkaar logisch opvolgende stappen
13. De gemeente heeft geen documenten waarmee zoveel mogelijk geborgd is dat de (schijn van) belangenverstrengeling wordt voorkomen (op verschillende niveau's: ambtenaren, collegeleden, raadsleden, subsidieaanvragers). Onduidelijk is of dit mee wordt genomen in het verbetertraject.

14. Onduidelijk is of een *know-your-customer*-procedure meegenomen is/wordt in het project 'Verbetering subsidieverstrekking'.
15. De gemeente beschikt over een richtlijn hoe te handelen bij afwijkingen van het subsidiebeleid.
16. De gemeente heeft aangegeven niet af te zijn gekomen van het subsidiebeleid in de onderzochte periode en geeft aan de hardheidsclausule⁷ niet te hebben toegepast.
17. Onduidelijk is welke uitleg de gemeente aan de term 'structureel' geeft bij de structurele subsidies en hoe een periodieke heroverweging/indexatie hierbij is ingebed in het werkproces.
18. Als sprake is van meerjarige subsidies, dan is niet duidelijk welke uitleg de gemeente geeft aan 'meerjarig', dus welke (maximale) termijn hangt hier aan vast?
19. Niet duidelijk is of de gemeente een afsprakenkader heeft aangaande indexatie van meerjarige subsidies.

4.2 Monitoring, evaluatie, controle en verantwoording

Onderzoeksvraag B

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

Door de rekenkamer is het volgende vastgesteld:

20. De accountant heeft in de Managementletter 2020 aandacht gevraagd voor het documenteren en vastleggen van de inhoudelijke toetsing/controle van een subsidietraject.
21. De gemeente heeft geen procesbeschrijving hoe te handelen als de afgesproken prestaties/inspanningen niet/deels worden geleverd.
22. Het college presenteert jaarlijks de begrote en beschikte subsidiebedragen voor de maximale structurele instandhoudingssubsidies en de begrote en beschikte subsidiebedragen voor de activiteitsubsidies in de p&c documenten. De raad krijgt hiermee cijfermatig zicht op de jaarlijkse situatie, maar:
 - verstreekte informatie is niet eenduidig: enerzijds wordt aangegeven dat alle beschikte subsidies zijn opgenomen in het Overzicht subsidies in de jaarstukken, terwijl anderzijds wordt aangegeven dat incidentele subsidies voor de beleidsterreinen Sociaal, Economie & Cultuur en Ruimte niet zijn vermeld in het 'Overzicht subsidies' in de jaarstukken;
 - bij het overzicht 'activiteiten subsidies en subsidieplafonds' in de jaarstukken is niet aangegeven op welke soort subsidies dit betrekking heeft en op welke beleidsterreinen;
 - onduidelijk is hoe de door de gemeente gepresenteerde cijfers geïnterpreteerd kunnen worden: een nadere duiding van de cijfers ontbreekt.
23. Een toelichting op het overschrijden van de als maximaal aangeduide subsidiebedragen ontbreekt in de jaarstukken en ook is onduidelijk hoe dit zich verhoudt tot het functioneren van een subsidieplafond.
24. Inzicht in (deels) niet-toegekende subsidies (aantal aanvragers t.o.v. aantal toegekende subsidies, aangevraagd bedrag t.o.v. toegekend bedrag, reden voor afwijzing) ontbreekt.
25. Sinds 2017 wordt jaarlijks een groeiend 'gat' geconstateerd tussen de begrote subsidies en de gerealiseerde uitgaven. Een verklaring hiervoor is niet gegeven en mogelijk biedt dit ruimte om begroting en realisatie beter op elkaar aan te laten sluiten. Hierdoor ontstaat mogelijk ruimte in de begroting.
26. Onduidelijk is of een subsidieaanvraag wordt afgewezen als het subsidieplafond is bereikt.
27. Doordat jaarrekening en begroting steeds een momentopname tonen (over 1 kalenderjaar) ontbreekt trendmatige informatie (over meerdere jaren), die voorzien is van een nadere duiding van de cijfers (betekenisgeving).

⁷ Dit betekent dat een gelegitimeerde afwijking van het beleid toegestaan is.

28. Met de werkwijze om 'op jaarbasis' te rapporteren in de jaarstukken bestaat geen inzicht in de subsidies die een subsidieontvanger cumulatief ontvangt, bijvoorbeeld over meerdere jaren en/of meerdere verschillende subsidies al dan niet van meerdere subsidieverstrekkers.
29. Sinds 2017 heeft het college weinig (en ook niet altijd als zodanig herkenbare) evaluaties uitgevoerd, waarvan eenmaal naar aanleiding van een aangenomen motie;
30. Niet duidelijk is hoe de verantwoording via de jaarstukken/jaarlijkse verslaglegging zich verhoudt tot de Awb-verplichting tot verslaglegging van alle subsidies op grond van verordening/anticiperende en incidentele subsidies.
31. De door het college uitgevoerde evaluaties hebben uitsluitend betrekking op een beperkt aantal deelterreinen van het subsidiebeleid (afzonderlijke subsidieregelingen) en niet op een regeling-overstijgend (beleids)niveau.
32. Onduidelijk is of alle subsidies op grond van de Asv minimaal 1x per 5 jaar zijn geëvalueerd.
33. Onduidelijk is of periodiek wordt getoetst of het doel waarvoor de regeling is opgezet wordt gehaald.
34. Het ontbreekt aan een periodieke (overall) subsidie-evaluatie: waarom is de ene regeling succesvoller dan de andere en welke leerpunten kunnen hier uit worden gehaald?
35. Onduidelijk is of aan het eind van de (maximale) termijn of tussentijds een heroverweging volgt (is dit de juiste partij om de doelen te bereiken?, is het subsidiebedrag nog passend in vergelijking tot de bijdrage aan de doelen van de gemeente? etc)?
36. Onduidelijk is hoe de gemeente de eventuele periodieke heroverweging in het werkproces heeft geborgd.
37. Bij de rekenkamer is geen inhoudelijke/beleidsmatige evaluatie van de Asv 2015 bekend (als *input* voor de Asv2020).
38. Het project 'Verbetering subsidieverstrekkingsprocessen' is gestart in 2020. Definitieve besluitvorming door het college over het Subsidiebureau Maastricht vindt naar verwachting in 2022 plaats.
39. Er zijn geen subsidie jaardossiers voorhanden met definitief getekende stukken met betrekking tot aanvraag – beoordeling – toekenning – controle documenten.

4.3 Bevindingen case-study's

Onderzoeksvraag C

Wordt gehandeld conform beleid en regels (rechtmatigheid), is duidelijk welke bijdrage wordt geleverd aan de beleidsdoelen (doeltreffendheid) en is de geleverde prestatie [hier wordt bedoeld de inspanning, activiteit dan wel het resultaat] door de gemeente vastgesteld?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag heeft de rekenkamer een negental subsidieverstrekkingen beoordeeld aan de hand van een aantal normen die op basis van de Asv-bepalingen zijn geformuleerd (een toelichting op de scores is te lezen in de nota van bevindingen, hoofdstuk 8). Naar aanleiding van deze beoordeling stelt de rekenkamer het volgende vast:

40. Er zijn standaardprotocollen voor tussentijdse en jaarrapportages; deze worden echter zelden gebruikt en worden ook niet volledig ingevuld waardoor ze als controledocument geen waarde hebben, terwijl ze dit in opzet wel beogen.
41. De rekenkamer heeft van de gemeente geen informatie ontvangen waaruit blijkt dat instrument-afweging plaatsvindt, dat wil zeggen of de aangevraagde subsidie wel het gepaste instrument is om de doelen te bereiken. 'Subsidies worden toegekend op basis van langjarige relaties die je niet zomaar opzegt' is een vaak gehoord ambtelijk argument.
42. De Asv bevat bepalingen die gelden als niet voldaan wordt aan gestelde voorwaarden, maar toekenning van subsidies vindt vaak plaats op basis van de toekenning van het jaar ervoor

- inclusief een indexatie in plaats van afspraken over te leveren prestaties in het boekjaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd.
43. De kwaliteit van de aanvragen is bij een aantal grote subsidieontvangers onder de maat, in die zin dat deze niet alle informatie bevatten die voldoet aan de vereisten uit de Asv.
 44. De verordeningen (Asv) worden niet nageleefd op de volgende punten:
 - geen werkprogramma's/ prestatieplannen;
 - geen accountantsverklaringen die verklaren dat subsidie conform subsidiebeschikking is besteed (overigens is de Asv 2020 hier op aangepast);
 - de subsidiecontracten worden niet nageleefd op artikel 5 Asv 2020 m.b.t de op te leveren begrotingen.
 45. Uit de case-study blijkt dat bij discussie tussen de gemeente en de subsidieontvanger naar aanleiding van ondermaatse verantwoordingen, het aangevraagde subsidie bedrag (toch volledig) wordt uitgekeerd.
 46. In de algemene subsidieverordening van de gemeente staat in artikel 4 lid 3 b2 vermeld dat 'de aanvrager aannemelijk heeft gemaakt dat de financiële middelen met inbegrip van de subsidie voldoende zijn om de voorgenomen activiteiten uit te voeren'.
 47. bij twee casussen is sprake van een verliessituatie met een continuïteits-paragraaf in de accountantsverklaring. Het is de vraag of en in hoeverre beide aanvragen voldoen aan artikel 4 'algemene voorwaarden' van de algemene subsidieverordening.
 48. Bij één casus blijkt de aangevraagde subsidie niet in verhouding te staan tot de financiële positie van de aanvrager. Juist hier zou een instrument-afweging aan de orde dienen te zijn.

4.4 Kaderstellende en controlerende rol raad

Onderzoeksvraag D

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

De rekenkamer heeft bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag het volgende vastgesteld:

49. Het college heeft het initiatief genomen om de raad op verschillende momenten te betrekken bij het opstellen van de Asv 2020 en heeft de raad ook geïnformeerd over het vervolgtraject nadat de raad de Asv 2020 heeft vastgesteld.
50. De raad heeft op een aantal momenten (bij de actualisatie van de Asv en naar aanleiding van specifieke casussen (dossier Muziekgieterij) en middels moties in relatie tot het subsidiebeleid) instrumenten ingezet zoals: het stellen van vragen, het indienen van moties en het vragen om een extra raadsvergadering.
51. De raad heeft niet aangegeven hoe hij betrokken wil worden bij de voortgang van het project 'Verbetering subsidieverstrekingsprocessen' en aanverwante deelprocessen.
52. De raad heeft geen afspraken gemaakt met het college inzake de monitoring van doelen en effecten van het subsidiebeleid op de verschillende beleidsterreinen, noch overkoepelend over alle beleidsterreinen heen.

5 Conclusies en aanbevelingen

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

Door de geconstateerde tekortkomingen kan de raad zijn kaderstellende en controlerende rol niet goed invullen. De rekenkamer vindt dat de wijze van verantwoording afleggen door de subsidieontvanger en het college verbeterd dient te worden en heeft daartoe aanbevelingen gedaan voor zowel het college als de raad.

Het college onderkent ook dat verbeteringen dienen te worden doorgevoerd en onderneemt op dit moment stappen (project 'Verbetering subsidieverstrekkingprocessen') om te komen tot een centrale uitvoering via een centraal subsidiebureau. Dit moet zorgen voor meer uniformering en betere regulering en structurering van de werkprocessen bij het beoordelen van subsidieaanvragen. De rekenkamer acht dit echter onvoldoende en ziet het centraliseren van het uitvoeringsproces als een eerste stap in het verbetertraject. Centraal staat een integrale herijking van het subsidiebeleid: wat wil je met het subsidieinstrument bereiken (doelen)? Wanneer zet je dit instrument in? Als deze vragen beantwoord zijn, kan vanuit deze basis de (centrale) organisatie verder worden vorm gegeven.

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer zijn onderstaand gepresenteerd.

5.1 Ontbreken van instrumentafweging en centrale kaderstelling

Voor een aantal beleidsterreinen beschikt de gemeente over kaderstellende beleidsdocumenten. Naast de Asv is geen ander gemeente breed kaderstellend beleidsdocument beschikbaar. Daarmee maakt de gemeente niet duidelijk wat zij tot haar taak rekent en wat zij over laat aan marktpartijen. Ook is niet helder voor welke problematiek de gemeente het instrument subsidies (publiekrechtelijk domein) wil inzetten (naast andere instrumenten zoals bijvoorbeeld inkoop en aanbesteding; privaatrechtelijk domein) en welke (hoofd)doelstellingen en randvoorwaarden daarbij worden gehanteerd.

Onderdelen van een dergelijk overkoepelend kader kunnen zijn: de te kiezen rol, de gewenste sturing, cofinancieringsmogelijkheden, revolverendheid, beoogd financieel/maatschappelijk rendement, subsidiesoorten en kaders waarbinnen deze kunnen worden ingezet en dergelijke. Ook kan hierin worden aangegeven hoe, vooral bij meerjarige subsidies, de financiële steun van de gemeente kan worden afgebouwd.

De rekenkamer constateert dat geen integrale afweging plaatsvindt op basis van een inschatting van de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de verschillende in te zetten instrumenten. 'Subsidies worden toegekend op basis van langjarige relaties die je niet zomaar opzegt' wordt bij twee case-study's gebruikt als ambtelijk argument, op basis waarvan een soort 'automatische verlenging' van de subsidie plaatsvindt. Dit gaat ook voorbij aan de bepalingen in de Asv die gelden als niet voldaan wordt aan gestelde voorwaarden.

De aanbeveling aan het college is om kaderstellende beleidsdocumenten op te stellen die het subsidiebeleid van de gemeente op hoofdlijnen beschrijven (waar onder de afweging tussen *outcome/output/throughput* en *input* van de subsidie én een duidelijke beleidsregel hoe te handelen als de doelstellingen niet worden bereikt) en waarmee tevens de instrumentafweging expliciet kan worden gemaakt en deze voor te leggen aan de raad.

5.2 Verbetering verantwoording college aan de raad

De verantwoording van het college aan de raad acht de rekenkamer ondermaats. Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop het college verantwoording aflegt over het door

hem gevoerde subsidiebeleid, anders dan dat zij een (financieel ingestoken) lijst presenteert in de begroting en jaarstukken. Dit biedt echter geen inzicht in de inhoudelijke resultaten van het subsidiebeleid, noch in de resultaten van uitgevoerde evaluaties die doorwerken in de kaderstelling dan wel beleidsuitvoering.

Ook ontbreekt meerjarig inzicht in de begrote subsidies en de gerealiseerde uitgaven. Afhankelijk van dit inzicht bestaat hier een eventuele mogelijkheid tot 'afroming' waardoor meer ruimte ontstaat in de begroting.

De aanbeveling aan de raad is om het college te verzoeken om jaarlijks verslag te doen aan de raad over het subsidiebeleid, zowel financieel (begroot, realisatie, afwijkingen) als inhoudelijk (resultaten versus doelstellingen) en deze informatie meerjarig op te laten bouwen, zodat vergelijking met eerdere jaren inzichtelijk is (gaat het beter, gaat het minder en waar komt dat door?).

Laat het college naast de presentatie van de 'harde' feitelijke informatie (zowel financieel als inhoudelijk) ook duiding geven aan deze informatie. Vraag dit bij voorkeur in de vorm van een afzonderlijk verslag (en niet als onderdeel van de begroting of jaarstukken) zodat de raad hier op een gepast moment gericht aandacht aan kan besteden en ook meerjarig inzicht kan worden gedeeld.

5.3 Onvoldoende zicht op realisatie subsidie-afspraken

Om de beoogde doelen te kunnen behalen is het zaak om de subsidie zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij het gewenste maatschappelijke effect (*outcome*) of in ieder geval de beoogde resultaten (*output*) dan wel inspanning (*throughput*). Uit de onderzochte casussen is het de rekenkamer niet duidelijk geworden hoe de gemeente deze aansluiting zoekt en een individuele subsidie verleent en toetst (conform de bepalingen in de Asv): controleprotocollen worden onvoldoende toegepast en verantwoordingsinformatie van subsidieaanvragers is ondoorzichtig (ondermaats of ontbrekend prestatieplan en onvoldoende zicht op realisatie van de gemaakte afspraken).

Het door de gemeente documenteren en vastleggen van de stappen om te komen tot het resultaat van de inhoudelijke toetsing, om daarmee achteraf zichtbaar aan te tonen welke werkzaamheden hebben plaatsgevonden is ook als onvoldoende beoordeeld door de accountant in de Managementletter 2020.

De aanbeveling is aan het college om een set indicatoren te ontwikkelen, afgeleid van de maatschappelijke doelstellingen uit de begroting, die als hulpmiddel kunnen dienen om de doeltreffendheid van de subsidies te kunnen monitoren, vergelijken en beoordelen. Zodoende kan worden vastgesteld wat de bijdrage van (een) subsidieontvanger(s) is aan de door de gemeente geformuleerde maatschappelijke doelstelling en of een of meer subsidieontvangers meer of minder bijdragen dan een ander.

5.4 Evaluatie en verslaglegging onvoldoende ontwikkeld

Evaluatie van een subsidie is alleen mogelijk als zicht bestaat op de realisatie van de subsidieafspraken (zie voorgaande punt). Als die verantwoording niet op orde is, dan is evaluatie lastig, zo niet onmogelijk.

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of voldaan is aan de evaluatieverplichting uit de Awb omdat de verplichting van éénmaal per vijf jaar buiten de scope van voorliggend onderzoek valt (periode van vier jaar: 2017-2020). De rekenkamer acht het niet aannemelijk dat de evaluaties alle in 2016 zouden hebben plaatsgevonden.

De rekenkamer is van mening dat bij elke subsidie een evaluatie voor de hand ligt als gedurende een langere termijn (bijvoorbeeld langer dan vijf jaar achtereenvolgend) de subsidie wordt verstrekt. De

bijdrage aan het maatschappelijke doel zou na een dergelijke termijn op een of andere wijze inzichtelijk gemaakt moeten kunnen worden.

De aanbeveling aan het college is om in de werkprocessen van de subsidieverstrekking periodieke evaluatiemomenten in te bouwen waar beoordeeld wordt of met het subsidie-instrument de doelen bereikt worden.

5.5 Gemis aan centralisatie (coördinerende afdeling) en coördinerend portefeuillehouder

Het vormgeven van het subsidiebeleid en de beleidsuitvoering (vakexpertise) is decentraal belegd binnen de gemeentelijke organisatie (er is geen centrale subsidie-afdeling), met uitzondering van de financiële uitbetaling. Beleidskaders worden opgesteld door de inhoudelijke vakafdelingen, evenals de subsidieregelingen en het behandelen van de subsidieaanvragen.

Beleid en uitvoering zijn niet organisatorisch gescheiden en belegd bij hetzelfde organisatieonderdeel. Door het gebrek aan centrale visie en sturing wordt uniform werken bemoeilijkt want elke afdeling heeft een eigen werkwijze en werkverdeling. Dit alles wordt versterkt doordat een gemeente brede visie op subsidies (met een afwegingsdocument voor in te zetten instrumenten en een centraal beleidskader voor subsidies), naast de Asv, ontbreekt.

Naar analogie van bovenstaande ligt de verantwoordelijkheid voor subsidies per beleidsterrein bij verschillende portefeuillehouders. Er is geen coördinerend portefeuillehouder die verantwoordelijk is voor het overkoepelende subsidiebeleid.

De aanbeveling aan het college is om bij de verdere inrichting van een centraal subsidiebureau rekening te houden met een verdere uniformering, regulering en structurering van de subsidieprocessen. Betrek hierbij de volgende punten:

- Centraliseer het opstellen van het beleid inclusief de instrumentkeuze en zorg voor een taakscheiding tussen beleid en uitvoering/verantwoording en borg de afstemming hiertussen.
- Maak één portefeuillehouder overkoepelend verantwoordelijk voor het subsidiebeleid en beleg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering/verantwoording bij (een) andere portefeuillehouder(s).
- Beleg de verantwoordelijkheid voor het subsidie-verbetertraject bij één portefeuillehouder.

5.6 Geen gemeentebreed overzicht van alle subsidies en subsidieregelingen

De gemeente Maastricht beschikt niet over een openbaar toegankelijk, compleet en eenduidig gemeentebreed overzicht voor alle verstrekte subsidies binnen alle subsidieregelingen, over alle beleidsterreinen heen en over de jaren heen. Een duidelijke definitie voor de onderscheiden soorten subsidies is de rekenkamer niet bekend en het 'Overzicht subsidies in begroting/jaarrekening' is incompleet, eenjarig en geeft geen beeld over alle subsidies heen. Ook ontbreekt een duiding van de gepresenteerde cijfers.

De aanbeveling aan het college is om een subsidieregister te ontwikkelen dat voor iedereen (raad, burgers, bedrijven, instellingen) inzichtelijk maakt welke subsidies door de gemeente worden verstrekt en voor welke activiteiten. Het verdient daarbij de voorkeur dat de informatie op een zodanig manier wordt gepresenteerd dat deze ook be- en verwerkt kan worden. De rekenkamer verwijst hierbij ook naar de op 1 mei 2022 in werking tredende Wet open overheid (Woo) die de mogelijkheid geeft om de informatie over beschikkingen inzake subsidies aan anderen dan natuurlijke personen openbaar te maken in een voor personen elektronisch raadpleegbaar overzicht.

5.7 Geen overzicht subsidieregelingen op de website

Subsidieregelingen van de gemeente zijn digitaal lastig vindbaar: via google wordt slechts een handvol regelingen getraceerd en de website van de gemeente levert een veelvoud aan informatie op waardoor de 'klant' door de bomen het bos niet meer ziet. Dit acht de rekenkamer niet transparant en publieksvriendelijk.

Het is de rekenkamer bekend dat het college aan de slag is om een 'subsidiepagina' in te richten op de website. De door het college voorgestelde opzet van een 'subsidiepagina' wordt beredeneerd vanuit een (statische) overkoepelende (niet gespecificeerd per regeling) structuur van vragen en antwoorden (Q&A's).

Dit vormt, naar de mening van de rekenkamer, een zeer beperkte start van een klantvriendelijk (interactief) subsidieportaal, waarbij de rekenkamer ook verwijst naar de (nog in werking te treden) Wet open overheid (Woo) die de gemeente verplicht tot het actief, uit eigen beweging, openbaar maken van (subsidie)informatie.

De aanbeveling aan het college is om een overzichtelijke 'subsidie-pagina' op de website te maken en ervoor te zorgen dat deze goed vindbaar is met voor de hand liggende zoektermen. Gelet op de informatiebehoefte van mogelijke subsidie-aanvragers en met het oog op transparantie voor de burger pleit de rekenkamer er voor om de op te zetten subsidiepagina, al dan niet stapsgewijs, te verbreden zoals in dit onderzoek geschetst.

5.8 Tegengaan misbruik en schijn van belangenverstremgeling

Om misbruik tegen te gaan en de rechtmatigheid van subsidies te borgen acht de rekenkamer een sluitend systeem van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een actieve en consistente aanpak van misbruik nodig. Niet bekend is of en in hoeverre dit meegenomen is/wordt in het project 'Verbetering subsidieverstrekking'.

De aanbeveling aan het college is om, als onderdeel van het verbetertraject, een procedure uit te werken die belangenverstremgeling en misbruik rond subsidieverstrekking zoveel mogelijk uitsluit en dit op alle niveaus te betrekken: ambtenaren, collegeleden, raadsleden en subsidie-aanvragers. Stel daarbij duidelijke regels en criteria op, publiceer dit duidelijk vindbaar voor de buitenwereld en leg hier verantwoording over af (transparantie).

5.9 Ontbreken subsidie dossiers

Op basis van de case-study is gebleken dat bij de gemeente geen dossiers voorhanden zijn waarin alle bovengenoemde onderdelen met betrekking tot het aanvragen, verlenen en controleren van verstrekte subsidies aanwezig zijn.

Het advies is aan het college om ordentelijke subsidiedossiers aan te leggen zodat alle aspecten van subsidieverlening transparant zijn en snel zichtbaar kunnen worden gemaakt.

6 Bestuurlijke reactie



Gemeente Maastricht

> RETOURADRES POSTBUS 1992, 6201 BZ MAASTRICHT
Rekenkamer Maastricht
t.a.v. de heer T. Dreuw, (wnd) voorzitter
Postbus 1992
6201 BZ MAASTRICHT

BEZOEKADRES
Mosae Forum 10
6211 DW Maastricht

POSTADRES
Postbus 1992
6201 BZ Maastricht
WWW.GEMEENTEMAASTRICHT.NL

ONDERWERP
Bestuurlijke reactie
RKM rapport "Onderzoek naar
het subsidiebeleid gemeente Maastricht"

DATUM
14 september 2022

BEHANDELD DOOR
IMM (Iris) Schols, I (Ivonne) Westrik

DOORKIESNUMMER
043 - 350 4354

ONZE REFERENTIE
2022.12946

E-MAILADRES
Iris.schols@maastricht.nl

UW REFERENTIE
TD/MH 22-172

Geachte heer Dreuw,

De Rekenkamer Maastricht heeft onderzoek uitgevoerd naar het subsidiebeleid van de gemeente Maastricht. Het resultaat van het onderzoek heeft u vastgelegd in een bestuurlijk rapport (deel 1) en een onderzoeksrapport (deel 2). Beide rapporten ontvingen wij van u op 23 juni jl. met het verzoek hierop bestuurlijk te reageren.

Om de discussie in de raad te laten gaan over de conclusies en aanbevelingen in uw bestuurlijk rapport worden eerder aangereikte detailopmerkingen bij uw onderzoeksrapport niet herhaald. Wij reageren alleen op uw conclusies en aanbevelingen, maar eerst een opmerking vooraf.

Organisatieontwikkeling

Subsidie wordt veelvuldig ingezet in de organisatie om doelen voor Maastricht te bereiken. De verstrekking van deze subsidies vindt versnipperd in de organisatie plaats door collega's uit verschillende organisatieonderdelen, die gericht zijn op het bereiken van de inhoudelijke doelen.

Reeds langere tijd is geconstateerd dat er sprake is van knel- en verbeterpunten en dat het belangrijk is om meer grip op het proces te krijgen. Niet alleen vanwege interne overwegingen, maar juist om meer resultaten, meer impact te realiseren voor inwoners, verenigingen en andere diverse organisaties die bijdragen aan de doelen voor de stad Maastricht.

Dit heeft geleid tot het gemeentebrede project 'Verbetering subsidieverstrekingsprocessen' en het ontwikkelen van een centraal subsidiebureau. Het college heeft in 2021, op basis van gedegen onderzoek en aanbevelingen, ingestemd met het voorgenomen besluit tot het vormen van dit bureau, waardoor de oprichting vorm kan worden gegeven. Het is een voorgenomen besluit omdat de ondernemingsraad adviesrecht heeft en nauw betrokken is bij dit proces.

De kern van het gekozen uitgangsscenario is de volgende:

Er wordt een subsidiebureau ingericht dat verantwoordelijk is voor de juridische en financiële (kwaliteits)control, borging, bewaking en beheersing van de subsidieprocessen. Tevens voorziet het subsidiebureau in de uitvoering van de tactische processen met betrekking tot de subsidieverstrekking. De rol met betrekking tot de strategisch inhoudelijke kaders is adviserend vanuit voorgaande expertise en dat advies komt in nauwe samenwerking met de inhoudelijk strategische adviseurs (en de beleidsmedewerkers) tot stand. De verantwoordelijkheid voor dat inhoudelijke advies blijft bij de primaire procesafdelingen berusten. De inhoudelijke senioren/strategen (en de beleidsmedewerkers) blijven werkzaam in/vanuit het primair proces.

De planning voor de vorming van het subsidiebureau is erop gericht dat in 2023 het bureau in basis is ingericht en dat de bemensing is afgerond. Uitgaande van een positief advies van de ondernemingsraad ten aanzien van deze organisatiewijziging en op voorwaarde dat de gemeenteraad de benodigde financiële middelen beschikbaar stelt.

Dit is fase 1 van het subsidiebureau, waarna 2 à 3 jaar nodig is voor de (door)ontwikkeling van zaken zoals subsidieregelingen, kaderstellende beleidsdocumenten en het nieuwe subsidiesysteem dat momenteel wordt aanbesteed inclusief managementrapportages.

Bestuurlijke reactie op conclusies en aanbevelingen

Conclusie 1

Ontbreken van instrumentafweging en centrale kaderstelling

Voor een aantal beleidsterreinen beschikt de gemeente over kaderstellende beleidsdocumenten. Naast de Asv is geen ander gemeente breed kaderstellend beleidsdocument beschikbaar.

Daarmee maakt de gemeente niet duidelijk wat zij tot haar taak rekent en wat zij over laat aan marktpartijen. Ook is niet helder voor welke problematiek de gemeente het instrument subsidies (publiekrechtelijk domein) wil inzetten (naast andere instrumenten zoals bijvoorbeeld inkoop en aanbesteding; privaatrechtelijk domein) en welke (hoofd)doelstellingen en randvoorwaarden daarbij worden gehanteerd.

Onderdelen van een dergelijk overkoepelend kader kunnen zijn: de te kiezen rol, de gewenste sturing, cofinancieringsmogelijkheden, revolverendheid, beoogd financieel/maatschappelijk rendement, subsidiesoorten en kaders waarbinnen deze kunnen worden ingezet en dergelijke. Ook kan hierin worden aangegeven hoe, vooral bij meerjarige subsidies, de financiële steun van de gemeente kan worden afgebouwd.

De rekenkamer constateert dat geen integrale afweging plaatsvindt op basis van een inschatting van de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid van de verschillende in te zetten instrumenten. 'Subsidies worden toegekend op basis van langjarige relaties die je niet zomaar opzegt' wordt bij twee case-study's gebruikt als ambtelijk argument, op basis waarvan een soort 'automatische verlenging' van de subsidie plaatsvindt. Dit gaat ook voorbij aan de bepalingen in de Asv die gelden als niet voldaan wordt aan gestelde voorwaarden.

Aanbeveling 1 De aanbeveling aan het college is om kaderstellende beleidsdocumenten op te stellen die het subsidiebeleid van de gemeente op hoofdlijnen beschrijven (waar onder de afweging tussen outcome/output/throughput en input van de subsidie én een duidelijke beleidsregel hoe te handelen als de doelstellingen niet worden bereikt) en waarmee tevens de instrumentafweging expliciet kan worden gemaakt en deze voor te leggen aan de raad.

Bestuurlijke reactie 1 Uw aanbeveling onderschrijven wij. In het gemeentebrede project “Verbetering subsidieverstrekkingsprocessen” wordt dit meegenomen. Kaderstellende, gemeentebrede beleidsdocumenten achten wij essentieel voor een rechtmatig, doeltreffend en doelmatig gebruik van het instrument subsidie. Om het juiste instrument in te zetten voor het bereiken van beleidsdoelen is in 2021 reeds een Overlegtafel Verwerving gestart waar de instrumentafweging in gezamenlijk overleg tussen expertise op het gebied van inkoop, subsidie en beleidsinhoud plaatsvindt.

Conclusie 2 **Verbetering verantwoording college aan de raad**
De verantwoording van het college aan de raad acht de rekenkamer ondermaats. Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop het college verantwoording aflegt over het door hem gevoerde subsidiebeleid, anders dan dat zij een (financieel ingestoken) lijst presenteert in de begroting en jaarstukken. Dit biedt echter geen inzicht in de inhoudelijke resultaten van het subsidiebeleid, noch in de resultaten van uitgevoerde evaluaties die doorwerken in de kaderstelling dan wel beleidsuitvoering.
Ook ontbreekt meerjarig inzicht in de begrote subsidies en de gerealiseerde uitgaven. Afhankelijk van dit inzicht bestaat hier een eventuele mogelijkheid tot 'afroming' waardoor meer ruimte ontstaat in de begroting.

Aanbeveling 2 De aanbeveling aan de raad is om het college te verzoeken om jaarlijks verslag te doen aan de raad over het subsidiebeleid, zowel financieel (begroot, realisatie, afwijkingen) als inhoudelijk (resultaten versus doelstellingen) en deze informatie meerjarig op te laten bouwen, zodat vergelijking met eerdere jaren inzichtelijk is (gaat het beter, gaat het minder en waar komt dat door?).
Laat het college naast de presentatie van de ‘harde’ feitelijke informatie (zowel financieel als inhoudelijk) ook duiding geven aan deze informatie. Vraag dit bij voorkeur in de vorm van een afzonderlijk verslag (en niet als onderdeel van de begroting of jaarstukken) zodat de raad hier op een gepast moment gericht aandacht aan kan besteden en ook meerjarig inzicht kan worden gedeeld.

Bestuurlijke reactie 2 Wij hebben van uw aanbeveling aan de raad kennisgenomen. De noodzakelijke kwaliteitsverbetering onderschrijven wij volledig. Sturingsinformatie is niet voor niets in het project ‘Verbetering subsidieverstrekkingsprocessen’ een separate bouwsteen. De stuurbehoefte op alle niveaus en aspecten worden meegenomen waarbij de relatie wordt gelegd met de huidige systemen en de aanbesteding van het nieuwe subsidiesysteem zodat hierin centraal kan worden voorzien.
Wij willen in het licht van het voorgaande graag samen met de raad bezien of en in hoeverre inpassing in de reguliere werkwijze van de raad (Planning & Control cyclus) mogelijk is.

Conclusie 3

Onvoldoende zicht op realisatie subsidie-afspraken

Om de beoogde doelen te kunnen behalen is het zaak om de subsidie zo dicht mogelijk te laten aansluiten bij het gewenste maatschappelijke effect (*outcome*) of in ieder geval de beoogde resultaten (*output*) dan wel inspanning (*throughput*). Uit de onderzochte casussen is het de rekenkamer niet duidelijk geworden hoe de gemeente deze aansluiting zoekt en een individuele subsidie verleent en toetst (conform de bepalingen in de Asv): controleprotocollen worden onvoldoende toegepast en verantwoordingsinformatie van subsidieaanvragers is ondoorzichtig (ondermaats of ontbrekend prestatieplan en onvoldoende zicht op realisatie van de gemaakte afspraken).

Het door de gemeente documenteren en vastleggen van de stappen om te komen tot het resultaat van de inhoudelijke toetsing, om daarmee achteraf zichtbaar aan te tonen welke werkzaamheden hebben plaatsgevonden is ook als onvoldoende beoordeeld door de accountant in de Managementletter 2020.

Aanbeveling 3

De aanbeveling is aan het college om een set indicatoren te ontwikkelen, afgeleid van de maatschappelijke doelstellingen uit de begroting, die als hulpmiddel kunnen dienen om de doeltreffendheid van de subsidies te kunnen monitoren, vergelijken en beoordelen. Zodoende kan worden vastgesteld wat de bijdrage van (een) subsidieontvanger(s) is aan de door de gemeente geformuleerde maatschappelijke doelstelling en of een of meer subsidieontvangers meer of minder bijdragen dan een ander.

Bestuurlijke reactie 3

De maatschappelijke doelen zijn verwerkt in de inhoudelijke beleidskaders en vertaald in activiteiten in de subsidieregelingen. Uw aanbeveling om indicatoren te ontwikkelen nemen wij over en geven daar uitvoering aan in samenwerking met de beleidsinhoudelijke afdelingen wanneer de subsidiekennis, de control en de sturingsinformatie centraal geborgd is.

Conclusie 4

Evaluatie en verslaglegging onvoldoende ontwikkeld

Evaluatie van een subsidie is alleen mogelijk als zicht bestaat op de realisatie van de subsidie-afspraken (zie voorgaande punt). Als die verantwoording niet op orde is, dan is evaluatie lastig, zo niet onmogelijk.

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen of voldaan is aan de evaluatieverplichting uit de Awb omdat de verplichting van éénmaal per vijf jaar buiten de scope van voorliggend onderzoek valt (periode van vier jaar: 2017-2020). De rekenkamer acht het niet aannemelijk dat de evaluaties alle in 2016 zouden hebben plaatsgevonden. De rekenkamer is van mening dat bij elke subsidie een evaluatie voor de hand ligt als gedurende een langere termijn (bijvoorbeeld langer dan vijf jaar achtereenvolgend) de subsidie wordt verstrekt. De bijdrage aan het maatschappelijke doel zou na een dergelijke termijn op een of andere wijze inzichtelijk gemaakt moeten kunnen worden.

Aanbeveling 4

De aanbeveling aan het college is om in de werkprocessen van de subsidieverstrekking periodieke evaluatiemomenten in te bouwen waar beoordeeld wordt of met het subsidie-instrument de doelen bereikt worden.

Bestuurlijke reactie 4

Op grond van artikel 4:24 Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een subsidie eens in de vijf jaar worden geëvalueerd. In het kader van een transparant subsidieproces achten wij het publiceren van een dergelijk evaluatieverslag zeer wenselijk. Op deze manier kunnen langlopende subsidies en de effecten daarvan in de praktijk inzichtelijk worden gemaakt. Dit verslag zal eveneens worden toegevoegd in het subsidieregister. Daarnaast zal dit ook worden verwerkt in intern beleid/werkprocessen. Kortom, wij nemen uw aanbeveling over.

Conclusie 5

Gemis aan centralisatie (coördinerende afdeling) en coördinerend portefeuillehouder

Het vormgeven van het subsidiebeleid en de beleidsuitvoering (vakexpertise) is decentraal belegd binnen de gemeentelijke organisatie (er is geen centrale subsidie-afdeling), met uitzondering van de financiële uitbetaling. Beleidskaders worden opgesteld door de inhoudelijke vakafdelingen, evenals de subsidieregelingen en het behandelen van de subsidieaanvragen.

Beleid en uitvoering zijn niet organisatorisch gescheiden en belegd bij hetzelfde organisatieonderdeel. Door het gebrek aan centrale visie en sturing wordt uniform werken bemoeilijkt want elke afdeling heeft een eigen werkwijze en werkverdeling. Dit alles wordt versterkt doordat een gemeente brede visie op subsidies (met een afwegingsdocument voor in te zetten instrumenten en een centraal beleidskader voor subsidies), naast de Asv, ontbreekt.

Naar analogie van bovenstaande ligt de verantwoordelijkheid voor subsidies per beleidsterrein bij verschillende portefeuillehouders. Er is geen coördinerend portefeuillehouder die verantwoordelijk is voor het overkoepelende subsidiebeleid.

Aanbeveling 5

De aanbeveling aan het college is om bij de verdere inrichting van een centraal subsidiebureau rekening te houden met een verdere uniformering, regulering en structurering van de subsidieprocessen. Betrek hierbij de volgende punten:

- a. Centraliseer het opstellen van het beleid inclusief de instrumentkeuze en zorg voor een taakscheiding tussen beleid en uitvoering/verantwoording en borg de afstemming hiertussen.
- b. Maak één portefeuillehouder overkoepelend verantwoordelijk voor het subsidiebeleid en beleg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering/verantwoording bij (een) andere portefeuillehouder(s).
- c. Beleg de verantwoordelijkheid voor het subsidie-verbetertraject bij één portefeuillehouder.

Bestuurlijke reactie 5

Wij herkennen ons in uw aanbeveling om bij het inrichten van het centrale subsidiebureau rekening te houden met het verder uniformeren, reguleren en structureren van subsidieprocessen.

Ook delen we de door u genoemde punten a, b en c.

Ad. a) In het kader van het project Verbetering subsidieverstrekingsprocessen is dit een belangrijke pijler om de rechtmatigheid en doelmatigheid te verbeteren waaraan uitvoering wordt gegeven.

Ad. b) Ten aanzien van het gemeentebrede, overkoepelende beleid met betrekking tot subsidies is alleen de wethouder bedrijfsvoering verantwoordelijk.

Ad. c) De verantwoordelijkheid voor het subsidie-verbetertraject is eveneens alleen belegd bij de wethouder bedrijfsvoering.

De verantwoordelijkheid voor het opstellen van de beleidskaders en het behalen van de beleidsdoelen waarvoor subsidies als instrument worden ingezet is verdeeld over de verschillende portefeuillehouders.

Conclusie 6

Geen gemeentebreed overzicht van alle subsidies en subsidieregelingen

De gemeente Maastricht beschikt niet over een openbaar toegankelijk, compleet en eenduidig gemeentebreed overzicht voor alle verstrekte subsidies binnen alle subsidieregelingen, over alle beleidsterreinen heen en over de jaren heen. Een duidelijke definitie voor de onderscheiden soorten subsidies is de rekenkamer niet bekend en het 'Overzicht subsidies in begroting/jaarrekening' is incompleet, eenjarig en geeft geen beeld over alle subsidies heen. Ook ontbreekt een duiding van de gepresenteerde cijfers.

Aanbeveling 6 aan college De aanbeveling aan het college is om een subsidieregister te ontwikkelen dat voor iedereen (raad, burgers, bedrijven, instellingen) inzichtelijk maakt welke subsidies door de gemeente worden verstrekt en voor welke activiteiten. Het verdient daarbij de voorkeur dat de informatie op een zodanig manier wordt gepresenteerd dat deze ook be- en verwerkt kan worden. De rekenkamer verwijst hierbij ook naar de op 1 mei 2022 in werking tredende Wet open overheid (Woo) die de mogelijkheid geeft om de informatie over beschikkingen inzake subsidies aan anderen dan natuurlijke personen openbaar te maken in een voor personen elektronisch raadpleegbaar overzicht.

Bestuurlijke reactie 6 Wij delen uw mening. Zoals reeds aangegeven achten wij een transparant subsidieproces en inzicht in de subsidieverstrekkings van groot belang. Hiertoe zijn wij mede op grond van de Wet open overheid (Woo) verplicht om overzicht te verschaffen over verleende subsidies. In het kader van het project Verbetering subsidieverstrekkingsprocessen zijn wij voornemens een digitaal subsidiesysteem aan te schaffen waarbij verleende subsidies en relevante informatie daarover direct openbaar kunnen worden gemaakt. Dit resulteert op termijn in een openbaar toegankelijk, compleet en eenduidig gemeentebreed overzicht van alle verstrekte subsidies.

Conclusie 7 **Geen overzicht subsidieregelingen op de website**
Subsidieregelingen van de gemeente zijn digitaal lastig vindbaar: via google wordt slechts een handvol regelingen getraceerd en de website van de gemeente levert een veelvoud aan informatie op waardoor de ‘klant’ door de bomen het bos niet meer ziet. Dit acht de rekenkamer niet transparant en publieksvriendelijk. Het is de rekenkamer bekend dat het college aan de slag is om een ‘subsidiepagina’ in te richten op de website. De door het college voorgestelde opzet van een ‘subsidiepagina’ wordt beredeneerd vanuit een (statische) overkoepelende (niet gespecificeerd per regeling) structuur van vragen en antwoorden (Q&A’s). Dit vormt, naar de mening van de rekenkamer, een zeer beperkte start van een klantvriendelijk (interactief) subsidieportaal, waarbij de rekenkamer ook verwijst naar de (nog in werking te treden) Wet open overheid (Woo) die de gemeente verplicht tot het actief, uit eigen beweging, openbaar maken van (subsidie)informatie.

Aanbeveling 7 De aanbeveling aan het college is om een overzichtelijke ‘subsidie-pagina’ op de website te maken en ervoor te zorgen dat deze goed vindbaar is met voor de hand liggende zoektermen. Gelet op de informatiebehoefte van mogelijke subsidie-aanvragers en met het oog op transparantie voor de burger pleit de rekenkamer er voor om de op te zetten subsidiepagina, al dan niet stapsgewijs, te verbreden zoals in dit onderzoek geschetst.

Bestuurlijke reactie 7 Wij bevestigen u constatering. Het digitale subsidiesysteem (waaraan reeds gerefereerd in onze reactie op aanbeveling 6) zal zo worden ingericht dat de aanvrager met één oogopslag de verschillende subsidiemogelijkheden en de daarbij horende subsidieregelingen/verordeningen kan vinden. Vooruitlopend daarop wordt een tijdelijke website ingericht om te voorzien in een betere informatievoorziening.

Conclusie 8 **Tegengaan misbruik en schijn van belangenverstreming**
Om misbruik tegen te gaan en de rechtmatigheid van subsidies te borgen acht de rekenkamer een sluitend systeem van eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een actieve en consistente aanpak van misbruik nodig. Niet bekend is of en in hoeverre dit meegenomen is/wordt in het project ‘Verbetering subsidieverstreking’.

Aanbeveling 8 De aanbeveling aan het college is om, als onderdeel van het verbetertraject, een procedure uit te werken die belangenverstrengeling en misbruik rond subsidieverstrekking zoveel mogelijk uitsluit en dit op alle niveaus te betrekken: ambtenaren, collegeleden, raadsleden en subsidie-aanvragers. Stel daarbij duidelijke regels en criteria op, publiceer dit duidelijk vindbaar voor de buitenwereld en leg hier verantwoording over af (transparantie).

Bestuurlijke reactie 8 Wij beamen hetgeen u voorstelt. De integriteit van het overheidsorgaan moet op alle mogelijke manieren worden geborgd en belangenverstrengeling en misbruik rond subsidieverstrekking (of de schijn daarvan) dienen te worden voorkomen. Wij zijn voornemens beleidsregels op te stellen die willekeur, beïnvloeding, misbruik en belangenverstrengeling dienen tegen te gaan. Alle subsidies vallen onder de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Het college zal ook in dit kader specifieke beleidsregels maken om te voorkomen dat het openbaar bestuur ongewild criminele activiteiten faciliteert met subsidieverstrekking.

Conclusie 9 **Ontbreken subsidie dossiers**
Op basis van de case-study is gebleken dat bij de gemeente geen dossiers voorhanden zijn waarin alle bovengenoemde onderdelen met betrekking tot het aanvragen, verlenen en controleren van verstrekte subsidies aanwezig zijn.

Aanbeveling 9 Het advies is aan het college om ordentelijke subsidiedossiers aan te leggen zodat alle aspecten van subsidieverlening transparant zijn en snel zichtbaar kunnen worden gemaakt.

Bestuurlijke reactie 9 Wij nemen uw advies over en geven uw aanbeveling als opdracht aan de ambtelijke werkgroep mee.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben ingelicht en wensen u een succesvolle behandeling van het rapport in de raad.

Hoogachtend,

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

De Burgemeester,

G.J.C. Kusters

J.M. Penn-te Strake

7 Nawoord Rekenkamer Maastricht

De rekenkamer dankt het college van burgemeester en wethouders voor zijn uitgebreide bestuurlijke reactie en de aanvullende informatie over de organisatieontwikkeling in relatie tot een centraal subsidiebureau. De rekenkamer constateert met genoegen dat het college zich herkent in de aanbevelingen en verdere actie onderneemt om deze in het geschetste proces mee te nemen en te borgen. Het college geeft daarmee aan dat zij de aanbevelingen van de rekenkamer serieus neemt en werkt aan verbetering.

Bij de reactie van het college bij de tweede aanbeveling wil de rekenkamer even stil blijven staan. Het college doet een handreiking aan de raad om te komen tot een kwaliteitsverbetering van de verantwoording aan de raad. Het college biedt daarbij aan om samen met de raad te bezien of en in hoeverre inpassing in de reguliere werkwijze van de (Planning & Control) cyclus van de raad mogelijk is. De rekenkamer vindt deze handreiking positief, maar in de tweede aanbeveling heeft de rekenkamer de voorkeur uitgesproken om het jaarverslag subsidiebeleid niet als onderdeel van de begroting of jaarstukken te presenteren, maar als een afzonderlijk verslag met een jaarlijks én een meerjarig inzicht. Dit biedt dan tevens de mogelijkheid om deze informatie te voorzien van een juiste duiding. De raad wordt daarmee nog beter in de gelegenheid gesteld om aandacht te schenken aan dit financieel en beleidsmatig relevante instrument. Dit temeer omdat het college de komende tijd aanpassingen zal doorvoeren die naar verwachting de komende jaren effect zullen resulteren. Met een afzonderlijk verslag zal de raad deze ontwikkeling beter kunnen volgen en eventueel bijsturen.

De rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.