

1. Conclusies en aanbevelingen (uit RKC-rapport 2016)

1.1 Conclusies

De hoofdvraag voor dit onderzoek is: *“Hoe doeltreffend, doelmatig en rechtmatig zijn het subsidiebeleid en de subsidieverstrekking in Noordoostpolder?”*. Naar aanleiding van de onderzoeksbevindingen zijn er vier op elkaar aanvullende conclusies te trekken:

1. **De gemeente Noordoostpolder heeft de subsidieverstrekking op papier adequaat ingericht. Het beleid, de uitgangspunten en de randvoorwaarden zijn vastgelegd en de raad wordt in staat gesteld te besluiten over de jaarlijks te verlenen subsidies.**

De uitgangspunten voor het subsidiebeleid zijn vastgelegd in de nota ‘Bouwen beneden NAP’, de (juridische) voorwaarden voor de verstrekking zijn uitgewerkt in een Algemene subsidieverordening (Asv) en indien nodig aanvullend gespecificeerd in de subsidiebeschikking. Ook het subsidieverleningsproces is binnen de gemeentelijke organisatie uitgewerkt. Verder wordt de raad in de gelegenheid gesteld om een besluit te nemen over de (hoogte van de) jaarlijks te verlenen subsidies. Eveneens wordt de raad in staat gesteld te besluiten over eventuele wijzigingen in de hoogte van een subsidie.

2. **In de dagelijkse praktijk worden de richtlijnen en uitgangspunten voor de subsidieverstrekking door de betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie niet één-op-één gevolgd.**

De gemeente Noordoostpolder hinkt wat het subsidiebeleid betreft op twee gedachten. Enerzijds wordt de behoefte ervaren om het beleid goed en degelijk in te richten, uniforme uitgangspunten en principes te hanteren en om procedures, processen en werkwijzen strak en efficiënt in te richten. In aansluiting op het rekenkameronderzoek uit 2008 heeft de gemeentelijke organisatie een uitgebreide subsidienota opgesteld en een checklist voor de subsidieverlening en -vaststelling ontwikkeld (zie de bijlage). Deze stappen hebben er aan bijgedragen dat het subsidiebeleid eenduidig, transparant en rechtmatig is vormgegeven.

De betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie kiezen in de praktijk tegelijkertijd graag voor een pragmatische invulling van het beleid en de uitgangspunten voor de subsidieverstrekking. Er wordt veel waarde gehecht aan een persoonlijke, informele relatie met de gesubsidieerde instellingen. Er is regelmatig direct contact tussen de betrokken ambtenaren en vertegenwoordigers van de instellingen en er wordt veel onderling afgestemd en waar nodig bijgestuurd. Naar mening van betrokkenen, zowel in de gemeentelijke organisatie als bij de zes voor dit onderzoek geselecteerde instellingen, past deze werkwijze bij de omvang en verhoudingen binnen de gemeente. Bovendien beschouwen de ambtelijk betrokkenen het huidige subsidiebeleid – zoals vastgelegd in de nota ‘Bouwen beneden NAP’ – als verouderd en niet meer passend bij de huidige rollen en verhoudingen tussen de overheid en maatschappelijke instellingen. Indien landelijke financiële wetgeving dat toelaat, wijkt de gemeentelijke organisatie dus wel eens af van het beleid of de uitgangspunten in de nota ‘Bouwen beneden NAP’. Zo worden in de praktijk bij de aanvraag geen zogenoemde ‘DAP-kaarten’ (Diensten-Activiteiten-Producten) vereist, waar dit wel in de subsidienota staat vermeld. Ook blijkt uit de gesprekken met de zes voor dit onderzoek geselecteerde subsidie-instellingen dat het gebruik van de aanvraagformulieren niet altijd verplicht wordt gesteld, waar dit wel in de Asv wordt genoemd.

3. **De pragmatische invulling van het beleid, waarvoor binnen de gemeentelijke organisatie van Noordoostpolder is gekozen, onttrekt zich aan het zicht van de raad.**

Een consequentie van de pragmatische werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie van Noordoostpolder is dat de raad weinig grip heeft op de praktijk van het subsidiebeleid. Daarmee is voor de

raad een goede, effectieve sturing op het subsidieverstrekkingproces lastig, terwijl het totaal aan verstrekte subsidies wel circa € 9,5 miljoen aan structurele subsidies en bijna € 240.000 aan incidentele subsidies bedraagt. In de praktijk wordt de raad slechts één keer per jaar geïnformeerd over het beleid in algemene zin en neemt de raad slechts één keer per jaar daarover een besluit, namelijk bij de vaststelling van de begroting.

Voor de raad is niet zichtbaar hoe er in de praktijk concreet invulling wordt gegeven aan het subsidiebeleid. In de door de gemeentelijke organisatie verstrekte overzichten wordt het onderscheid tussen activiteitsubsidies, investeringssubsidies, waarderingssubsidies en budgetsubsidies niet gehanteerd. Ook heeft de raad op dit moment maar weinig gevoel bij de resultaten en effecten van de verstrekte subsidies. Doordat de gemeentelijke organisatie in sommige gevallen werkt met 'bijdrage in natura' (het gaat, zo blijkt uit het onderzoek, dan met name om de gemeentelijke bijdrage aan het beheer van sportaccommodaties), heeft de raad bovendien geen zicht op het totaal aan gemeentelijke investeringen in maatschappelijke voorzieningen. Weliswaar worden alle formele besluiten, waaronder deze vorm van een 'bijdrage in natura', voorgelegd aan de raad. De raad heeft daar mee ingestemd. Maar een volledig overzicht op de gang van zaken en vooral: op de effecten van de verstrekte subsidies, die is voor raadsleden op dit moment niet beschikbaar. Daardoor is de raad onvoldoende in staat om op het subsidieproces te kunnen sturen.

4. Het bestuur en de organisatie van de gemeente worstelen met de uitdaging om verleende subsidies in verband te kunnen brengen met de beoogde maatschappelijke effecten. De raad ontvangt hierover geen informatie. Het subsidiebeleid is niet voldoende doeltreffend ingericht.

Binnen de gemeentelijke organisatie wordt er (nog) onvoldoende direct verband gelegd tussen de verstrekte subsidies en de beoogde maatschappelijke effecten. De definitie van een subsidie die de gemeente gebruikt in de nota 'Bouwen beneden NAP' wijst hier op: de definitie kent een nadrukkelijk instrumenteel karakter. De doeltreffendheid van de subsidieverstrekking is niet optimaal. De laatste tijd onderneemt de gemeentelijke organisatie pogingen om de subsidieverstrekking op een andere manier vorm te geven en meer de maatschappelijke effecten centraal te stellen. Toch wordt er niet concreet gestuurd of afgerekend op het behalen van maatschappelijke effecten. Volgens de gemeentelijke organisatie is dit te verklaren door het ontbreken van specifieke kaders en richtlijnen over wat die beoogde maatschappelijke effecten zijn. Volgens de gemeentelijke organisatie heeft de gemeenteraad van Noordoostpolder daar tot op heden geen expliciete standpunten over ingenomen.

Dit is overigens een uitdaging die niet uniek is voor de gemeente Noordoostpolder: ook andere gemeenten waar rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid is gedaan, worstelen met het sturen op maatschappelijke effecten. Op sommige terreinen is dat lastiger dan op andere. Zo zijn in het sociaal domein effecten per definitie lastig 'meetbaar' te maken. Toch bestaat voor de raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie van de gemeente Noordoostpolder over het algemeen weinig duidelijkheid over de maatschappelijke resultaten die de gemeente met (specifieke) subsidies nastreeft. De gemeentelijke organisatie en de gesubsidieerde instellingen hebben de ambitie om te komen tot een andere wijze van subsidieverlening, waarin maatschappelijke doelen meer centraal staan en aan instellingen de ruimte voor ondernemerschap wordt gegeven. Deze ambitie is tot op heden niet concreet uitgewerkt. Uitgangspunten voor wat de maatschappelijke effecten zouden moeten zijn, zijn niet geformuleerd of vastgelegd.

1.2 Aanbevelingen

De rekenkamercommissie geeft op basis van de conclusies de volgende aanbevelingen:

1. Expliciteer kaders en uitgangspunten voor het subsidieverstrekkingproces en handel daar in de praktijk naar.

Deze aanbeveling geldt zowel voor de raad als voor het college. Er dient een duidelijker keuze te worden gemaakt voor de uitgangspunten, kaders en voorwaarden van de subsidieverstrekking. Zorg vervolgens dat

beleid en praktijk op elkaar aansluiten. Dat maakt het veel effectiever en eenvoudiger om op de subsidieverstrekking te kunnen sturen en te controleren. Kijk in het bijzonder kritisch naar de definitie van een subsidie (aangezien die nu vrij instrumenteel van karakter is), het onderscheid in verschillende soorten van subsidies (aangezien die nu in de praktijk niet allemaal worden gebruikt) en de vereisten aan de aanvraag van een subsidie (aangezien die vereisten nu niet allemaal strikt worden opgelegd aan instellingen).

2. Verbind subsidies met de beoogde maatschappelijke effecten.

De verbinding moet worden gelegd tussen de in de gemeenschap ervaren maatschappelijke uitdagingen en de aanwending van subsidiegelden. Binnen de organisatie van de gemeente Noordoostpolder zijn de eerste 'denkstappen' gezet, maar die moeten nu tot concrete acties gaan leiden. De raad moet hiertoe een eerste initiatief nemen, gevolgd door een tweede stap van het college van B&W. Dit betekent:

- a. Raad: voer het gesprek over de maatschappelijke effecten die de gemeente wil nastreven. Wat wilt u als raad bereiken, wat voor gemeente wilt u zowel op de korte als lange termijn zijn? Pas vervolgens de huidige definitie van subsidie(s), het subsidiebeleid en de verordening hierop aan.
- b. College: ontwikkel de instrumenten waarmee het al dan niet behalen van deze (door de raad geformuleerde) maatschappelijke effecten in kaart kan worden gebracht. Maak daarvoor slim gebruik van goede voorbeelden bij andere gemeenten of bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) of maak gebruik van de ideeën van de subsidie-instellingen zelf. Zij hebben vaak goede beelden bij de manier waarop maatschappelijke effecten inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat zij bijvoorbeeld vooral veel heil zien in de combinatie van 'tellen' en 'vertellen', dus: zowel cijfermateriaal (aantallen) als verhalen, storytelling en praktijkervaringen.

3. Realiseer een dynamisch, eenvoudig toegankelijk informatiesysteem voor de raad.

Het is aan het college van B&W om bijvoorbeeld een aparte informatiepagina over subsidies in het raadsinformatiesysteem te ontwikkelen, waarin de subsidieregisters, lopende ontwikkelingen en de op handen zijnde wijzigingsbesluiten zijn opgenomen. Ook moeten er andere vormen van informatiebronnen en –momenten ontwikkeld worden voor de raad, zoals bijeenkomsten of meeloopdagen bij de gesubsidieerde instellingen of korte inloopbijeenkomsten in het gemeentehuis. Op die manier blijft de raad veel beter op de hoogte van de gang van zaken in het subsidieverstrekkingproces en de ervaringen en verhalen daarover vanuit de praktijk. Daarmee kan de raad meer grip houden op de (effecten van de) verstrekte subsidies.