

Rekenkameronderzoek



Subsidiebeleid in Neerijnen

April 2014

Inhoudsopgave	pag.
Voorwoord	5
1. Analyse en aanbevelingen	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Aard en omvang	6
1.3 Rechtmatigheid	6
1.4 Doeltreffendheid	7
1.5 Doelmatigheid	8
1.6 Sturing	8
1.7 Aanbevelingen Rekenkamercommissie	9
1.8 Bestuurlijke reactie	10
1.9 Nawoord Rekenkamercommissie	12
2. Inleiding en onderzoeksopzet	13
2.1 Achtergrond en probleemstelling	13
2.2 Deelvragen	13
2.3 Onderzoeksmethoden	14
2.3.1 Inleiding	14
2.3.2 Documentstudie	14
2.3.3 Dossierstudie	15
2.3.4 Interviews	15
2.3.5 Gesprek raadsleden	15
3. Kaders voor het verstrekken van subsidies	16
3.1 Inleiding	16
3.2 De Algemene wet bestuursrecht	16
3.3 De lokale kaders	16
3.3.1 Inleiding	16
3.3.2 Algemene subsidieverordening 2010 en specifieke subsidieregels	17
3.3.3 Type subsidies	20
3.4 Proces van subsidieverlening	20
3.5 Deelconclusies	22
4. Omvang en uitvoering subsidiebeleid	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Subsidieomvang	23
4.2.1 Conclusie subsidieomvang	24
4.3 Het subsidie proces in de praktijk	24
4.4 Smart afspraken, verantwoording en evaluatie	25
4.4.1 Deelconclusies	27

5. Sturing	28
5.1 Inleiding	28
5.2 Subsidies in de gemeenteraad	28
5.3 Analyse	31

Bijlagen:

• Bestudeerde dossiers	32
• Een overzicht van beleidsregels	33
• Overzicht van toegekende subsidies 2012 per beleidsregel	36

Voorwoord

Voor u ligt het rekenkameronderzoeksrapport Subsidiebeleid in Neerijnen.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamercommissie een antwoord willen geven op de vraag:

Wat is de totale omvang van de subsidieverstrekingen in 2012 in de gemeente Neerijnen, zijn het beleid en de uitvoering rechtmatig, doelmatig en doeltreffend en hoe vindt de sturing door de gemeenteraad plaats?

Dit rapport geeft een antwoord op bovenstaande vraag. Het rapport geeft inzicht in omvang, doel, aard en duur van de subsidies die door Neerijnen worden verstrekt. De rekenkamercommissie vertrouwt erop, dat dit rapport een positieve bijdrage zal leveren aan de wijze waarop de raad en het college van de gemeente Neerijnen in de toekomst met het beleid omtrent het verstrekken van subsidies om zullen gaan.

Het veldwerk (interviews met raadsleden en wethouder) van het onderzoek is in opdracht van de rekenkamercommissie uitgevoerd door het bureau Mirjam van Leer interviews.

Tot slot bedankt de Rekenkamercommissie een ieder die op de een of andere wijze een bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

Namens de Rekenkamercommissie,

Joke Cartigny

Voorzitter Rekenkamercommissie Neerijnen

April 2014

1. Analyse en aanbevelingen

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het subsidiebeleid in de gemeente Neerijnen op een samenvattende wijze geanalyseerd. Het subsidiebeleid wordt beoordeeld op vijf thema's die in het onderzoek centraal staan: aard en omvang(1.2), rechtmatigheid (1.3), doeltreffendheid (1.4) en doelmatigheid (1.5). Vervolgens wordt in paragraaf 1.6 ingegaan op de sturing door de gemeenteraad. De analyse van de vijf thema's is gebaseerd op de hoofdstukken 3 tot en met 5 waarin een beschrijving van de kaders, de feitelijke uitvoering van het subsidiebeleid en van de sturing door de gemeenteraad is opgenomen. In hoofdstuk 2 is beschreven hoe de onderzoeksresultaten tot stand zijn gekomen. Dit hoofdstuk sluit af met enkele aanbevelingen ter verbetering van het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan in de gemeente Neerijnen.

1.2 Aard en omvang

De totale omvang van de subsidieverstrekingen in 2012 is € 692.625. Dit bedrag is verstrekt voor waarderings-, budget-, norm- of projectsubsidies. Subsidies worden op verschillende beleidsterreinen verstrekt. De hoogte van de subsidies variëren sterk per beleidsterrein.

In 2012 is veruit de meeste subsidie toegekend aan het beleidsterrein welzijn (€ 231.292). Ook binnen het beleidsterrein zorg en cultuur zijn grote subsidies verstrekt. Relatief kleine subsidies zijn toegekend voor sociaal culturele activiteiten (€ 397) en amateur kunstbeoefening (€ 198).

1.3 Rechtmatigheid

De Algemene subsidie verordening 2010 (ASV 2010) is in overeenstemming met de bepalingen van de Algemeen Wet Bestuursrecht (Awb). Daarnaast zijn de specifieke subsidieregels in overeenstemming met de ASV 2010. De ASV 2010 biedt in samenhang met de specifieke subsidieregels een wettelijke grondslag voor subsidieverstreking. In de subsidieregels wordt omschreven welke activiteiten op welke beleidsterreinen in aanmerking komen voor subsidieverstreking.

Voor wat betreft de rechtmatigheid van de uitvoering van de subsidieregelgeving geldt dat aanvragen in de regel tijdig worden ingediend. Aanvragen van waarderingssubsidies gaan daarbij meestal vergezeld van de juiste gegevens. De rechtmatigheid van de uitvoering biedt echter ruimte voor verbetering. Aanvragen van budgetsubsidies zijn vaak niet volledig en ook in de verantwoordingsinformatie ontbreken regelmatig stukken. Aanvragen worden doorgaans op tijd beantwoord. Waar een afzonderlijke vaststelling van de subsidie is vereist, ontbreekt deze vaak in het dossier. Indien de vaststelling wel aanwezig is bleek deze in de helft van de gevallen te laat te zijn verstrekt. Ook de motivering van beschikkingen is voor verbetering vatbaar, zeker waar het gaat om het doel van de subsidieverstreking.

Ten slotte moet in het kader van de rechtmatigheid worden opgemerkt dat de subsidieverstreking in de gemeente Neerijnen in overeenstemming is met de mandaatregelgeving.

1.4 Doeltreffendheid

Een subsidie is een beleidsinstrument. Het is een middel om een bepaald doel van de beleidsvoeder (mede) te verwezenlijken. De doeltreffendheid van een subsidie is de mate waarin de subsidie bijdraagt aan de verwezenlijking van het doel van de beleidsvoeder.

Nu heeft het instrument subsidie in de loop van de tijd een wat veranderende lading gekregen. Het is een financiële bijdrage aan een instelling met een eigen doelstelling en een eigen beleid. In het verleden werden instellingen en organisaties doorgaans gesubsidieerd omdat overheden het werk van de betreffende organisatie belangrijk achtten. Het doel van de beleidsvoeder is dan "organisatie X in staat stellen om zijn eigen doeleinden te verwezenlijken". De subsidieverlener vertrouwde er dan op, doorgaans op basis van ervaringen uit het verleden, dat de gesubsidieerde instelling bijdragen aan de maatschappij levert die passen bij de belangen die de beleidsvoeder wil behartigen.

In de afgelopen decennia en zeker de laatste paar jaren heeft deze vorm van budget financiering steeds meer plaats gemaakt voor input of output financiering. De beleidsvoeder stelt de subsidie ter beschikking teneinde bepaalde activiteiten mogelijk te maken of verwacht in ruil dat de instelling specifiek benoemde resultaten behaalt. Vaak krijgt een subsidiebeschikking daarmee iets van een contract: in ruil voor de financiering dient de gesubsidieerde instelling bepaalde prestaties te leveren, prestaties die passen in het beleid van subsidiegever. Net zoals in contractrelaties wordt er in subsidierelaties steeds meer naar gestreefd om vast te stellen of de overeen gekomen prestaties daadwerkelijk zijn geleverd. Het is echter, net zoals in contractrelaties, vaak niet eenvoudig om daadwerkelijk de prestaties en de bijdrage daarvan aan de verwezenlijking van het beleid van de subsidiegever vast te stellen.

De beleidsdoelen staan in Neerijnen per beleidsterrein omschreven in de specifieke subsidieregels. Deze beleidsdoelen zijn niet SMART geformuleerd. De doelstellingen zijn in zeer algemene termen geformuleerd. Doelen met formuleringen als "terugdringen van de sociaal economisch gezondheidsverschillen" of "stimuleren van activiteiten die bijdragen aan het besef van normen en waarden, ontwikkeling en ontplooiing" zijn in feite niet op hun realisatie te beoordelen. Het is een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting. De doelen van de subsidies worden zowel in de verleningsbeschikkingen als de vaststellingsbeschikkingen niet vertaald naar meetbare prestatieafspraken. Op concrete beleidsonderdelen zijn ook geen concrete doelen gesteld die door middel van subsidies gerealiseerd zouden moeten worden.

In de beschikkingen worden geen doelen genoemd, maar ook de te verrichten activiteiten worden niet duidelijk omschreven. In een aantal gevallen is er een uitwerkingsovereenkomst met de subsidieontvanger. Het gaat dan om de budgetsubsidies. In de uitwerkingsovereenkomsten die in het kader van de dossierstudie bestudeerd zijn, is wel sprake van geformuleerde prestatiedoelen.

Bij de verantwoording van prestaties wordt geen link gelegd tussen de prestaties (output) en de doelen en wordt bovendien niet kenbaar gemaakt in welke mate maatschappelijke effecten (outcome) worden bewerkstelligd. Zoals vermeld ontbraken in de dossiers regelmatig verantwoordingsstukken. Het is onduidelijk of deze stukken wel zijn verkregen.

Bij de vaststelling van subsidies gaat het vooral om de output; nagegaan wordt of de activiteiten door de subsidieontvanger zijn verricht. Het meten van de outcome, maatschappelijke effecten die instellingen moeten bewerkstelligen, is tot nu toe niet aan de orde geweest. Het is daardoor niet vast te stellen of het subsidiebeleid doeltreffend is. Bovendien vindt geen periodieke evaluatie van het subsidiebeleid plaats. Verder wordt de onderbouwing van het vastgestelde bedrag niet in de beschikking opgenomen. Doordat de vaststelling niet schriftelijk wordt toegelicht, wordt geen focus gelegd op doeltreffendheid en doelmatigheid. Uit de vaststelling blijkt bijvoorbeeld niet of de afgesproken prestaties zijn geleverd of dat binnen het budget is gebleven. De vaststellingsbrieven geven daardoor geen input voor of informatie over doelmatigheid of doeltreffendheid. Het gebrek aan schriftelijke toelichting is bovendien een risico indien personele wisselingen plaatsvinden bij de gemeente of de instelling. Nieuw personeel is hierdoor niet op de hoogte van de gang van zaken met betrekking tot subsidieverstrekking.

1.5 Doelmatigheid

Bij doelmatigheid gaat het (in dit geval) om de vraag of subsidies terecht verstrekt worden of dat de uitgaven op dit punt lager hadden kunnen zijn voor de gemeente. Ook de interne doelmatigheid, oftewel is er sprake van een efficiënt werkproces binnen de gemeente, is hierbij van belang.

Voor zover uit het dossieronderzoek is gebleken, blijven de verstrekte subsidies binnen de vastgestelde subsidieplafond. Dit bevordert de doelmatigheid. Om doelmatigheid te kunnen toetsen moet een gedegen verantwoording worden afgelegd aan de gemeente en dient hierop een controle te worden uitgevoerd. Subsidieontvangers van een waarderingssubsidie hoeven geen verantwoording af te leggen aan de gemeente omdat de vaststelling direct bij de verlening geschiedt. Ten aanzien van de vaststelling wordt uitsluitend het voorbehoud opgenomen dat de gemeentebegroting de vaststelling toelaat. Subsidieontvangers van een budgetsubsidie zijn daarentegen wel verplicht om verantwoording af te leggen. Uit het dossieronderzoek bleek dat de meeste subsidieontvangers (van een budgetsubsidie) geen gedegen verantwoording afleggen over de ingezette middelen, ondernomen activiteiten en doelrealisatie. Niet alleen ontbreekt soms een deel van de verantwoording, ook wordt geen goede koppeling gemaakt tussen de prestatieafspraken en de prestatieverantwoording.

De integratie van doelen vanuit verschillende beleidsprogramma's binnen een subsidieregulering, zoals dat met name binnen de clusters sport, cultuur en welzijn plaatsvindt, maken het niet mogelijk om binnen de programmabegroting de plafonds voor subsidieregels te onderkennen.

1.6 Sturing

Er is nauwelijks kaderstelling door de raad als het gaat om subsidies. De Subsidieverordening beschrijft voornamelijk de procedurele kant van de subsidieverlening. Inhoudelijk zit het college aan het stuur en is de raad afwachtend. Indien de raad van mening is dat er geen aanleiding is om zelf meer initiatief te tonen omdat alles goed loopt, is dat een valide overweging. Uit de interviews blijkt dat de raad zelden aan het college een inhoudelijke opdracht formuleert, waarin verzocht wordt nadere invulling te geven aan de inhoudelijke richting die de raad kiest.

De raad kan zelf input leveren voor dergelijke doelstellingen of de voorstellen van het college op dit punt door middel van moties aanpassen. Door in beleidsnota's expliciet een paragraaf subsidies op te nemen worden College en Raad uitgenodigd zich uit te spreken over de relatie tussen doelstellingen en subsidie instrumentarium. De raad kan inhoudelijke kaders bepalen, door aan te geven wat de achterliggende doelstellingen van het subsidiebeleid dienen te zijn en waar prioriteiten liggen. Het college kan aan de hand van deze opdracht nadere invulling geven aan het subsidiebeleid en de raad uitgewerkte voorstellen doen. Zonder dergelijke kaders (de doelstellingen) is het niet mogelijk om de doeltreffendheid van beleid en van subsidies te beoordelen.

Zonder kaders is ook de controlerende taak van de raad niet goed mogelijk. Er kan in feite alleen op budget gestuurd worden. In het kader van de controlerende taak dient de raad in staat te worden gesteld om achteraf op hoofdlijnen de uitvoering van het subsidiebeleid te controleren. Op dit moment zijn de doelen veelal te abstract om te kunnen controleren of deze met concrete activiteiten zijn behaald. Bovendien heeft de raad onvoldoende inzicht in de mate waarin subsidieverstreking bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelen omdat er geen periodiek verslag wordt uitgebracht over de doeltreffendheid van het subsidiebeleid bijvoorbeeld in het kader van de jaarlijkse verantwoording.

1.7 Aanbevelingen rekenkamercommissie

Zorg voor SMART geformuleerde doelstellingen in de relevante beleidsstukken die ten grondslag liggen aan het subsidiebeleid. Formuleer doelstellingen niet alleen in termen van verwachte inzet van mensen en middelen van de gesubsidieerde instelling (input), maar waar mogelijk ook in termen van beoogde maatschappelijke effecten (outcome).

Maak de doeltreffendheid van concrete subsidies inzichtelijk. Concrete (beleids)doelstellingen, indien mogelijk SMART geformuleerd, zijn daarbij vereist. Deze dienen vertaald te worden in concrete prestatievoorwaarden. De subsidieontvangers weten dan precies van hen wordt verwacht en kunnen daarop beoordeeld worden bij de vaststelling van de subsidie.

Verbeter de uitvoering van het subsidiebeleid door:

- strenger toe te zien op het aanleveren van de vereiste verantwoordingsinformatie door gesubsidieerde instellingen;
- subsidiebeschikkingen te voorzien van een motivering die aan de eisen van de Awb voldoet en derhalve volledig en inzichtelijk is.

Verbeter de kwaliteit van dossiervorming, onder meer het ontwikkelen van uniforme standaarden voor het aanvragen, toekennen en vaststellen van budgetsubsidies en verantwoorden van subsidies.

Organiseer een werkbezoek waardoor raadsleden op gelijke wijze en diepgaander worden geïnformeerd over activiteiten, doelstellingen en resultaten van gesubsidieerde instellingen.

In totaal wordt aan 32 verenigingen een waarderingssubsidie gegeven van € 198,45. Een klein bedrag dat een vergelijkbaar bedrag vergt aan ambtelijke kosten voor de toekenning.

Geadviseerd wordt om deze vorm van subsidiering niet meer te doen, maar dit bedrag in te zetten voor eenmalige activiteiten die door deze verenigingen worden georganiseerd.

1.8 Bestuurlijke reactie

Het college heeft met belangstelling kennis genomen van het Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid in Neerijnen. Het subsidiebeleid is een actueel onderwerp, zeker nu er in gemeenteland het nodige aan het veranderen is. Wij noemen o.a. de hervormingen en bezuinigingen door de lokale overheden en de decentralisatie van belangrijke nieuwe taken naar de gemeenten. Zo ook de recente discussie in de gemeenteraad over het beschikbaar stellen van een budget voor Sport. Tijdens deze discussie is behalve het actualiseren van het gemeentelijk accommodatiebeleid ook een wijziging van de subsidieverordening in het vooruitzicht gesteld.

Dit onderzoek komt dus op het juiste moment. Immers de bevindingen uit het onderzoeksrapport kunnen worden meegenomen bij het opstellen van nieuwe kaders voor het subsidiebeleid en de daarop te baseren subsidieverordening.

Onze reactie richt zich in hoofdlijn op de analyse en aanbevelingen uit uw onderzoek.

Rechtmatigheid

Rekenkamer:

Gesignaleerd wordt dat aanvragen budgetsubsidies vaak niet volledig zijn en bij de verantwoordingsinformatie ontbreken regelmatig stukken. Vaststelling van de subsidie bleek in veel gevallen te laat te zijn verstrekt.

Reactie college:

Wij onderschrijven de aanbeveling om een verbeterslag te maken in de kwaliteit van dossiervorming, onder meer door uniforme standaarden voor het aanvragen, toekennen en vaststellen van budgetsubsidies en de verantwoording van subsidies. Wij gaan daar de nodige aandacht schenken.

Motivering van beschikkingen, vertaling van doelen naar (meetbare) prestaties en te bereiken effecten is inderdaad voor verbetering vatbaar. Hierin zijn al verbeterslagen gemaakt.

Erkend wordt dat de tijdigheid van de vaststelling van subsidies verbetering behoeft.

Overigens merken wij op, dat het onderdeel van de rechtmatigheid ook structureel zijn aandacht krijgt bij de interim-controle van de accountant. Het betreft hier de betrouwbaarheid van het gegevens verwerkend (subsidie-) proces door een effectieve interne controle.

Doeltreffendheid

Rekenkamer:

Maak de doeltreffendheid van concrete subsidies inzichtelijk.

Reactie college:

Wij onderschrijven de opmerking dat het meten van maatschappelijke effecten (outcome) onvoldoende aandacht heeft. Het is ook niet eenvoudig, zoals de rekenkamer stelt, om daadwerkelijk de (meetbare) prestaties en de bijdrage daarvan aan de verwezenlijking van beleid

vast te stellen. Het is niettemin een groeiproces, waar wij ons voor gaan inzetten. Een begin daartoe is gemaakt met het opstellen van de programmabegroting 2014.

Wij merken wel op, dat met name budgetsubsidies, waar het gaat om de grotere subsidiebedragen, worden verstrekt en afgerekend op basis van vastgelegde afspraken over de gewenste prestaties, activiteiten en maatschappelijke effecten.

Tijdens regelmatige overleggen (bestuurlijk en ambtelijk), soms tussentijdse rapportages en de eindverantwoording wordt getoetst in hoeverre de overeengekomen prestaties zijn geleverd.

De opmerking om de uitvoering van het subsidiebeleid te verbeteren door strenger toe te zien op het (tijdig) aanleveren van de vereiste verantwoordingsinformatie nemen wij ons ter harte.

Doelmatigheid

Kortheidshalve wordt waar het betreft de gemaakte opmerking over subsidieverantwoording en vaststelling verwezen naar hetgeen is opgemerkt onder "Doeltreffendheid".

Sturing

Rekenkamer:

Er is nauwelijks kaderstelling door de raad als het gaat om subsidies. Een beleidsnotitie rond leefbaarheid ontbreekt bijvoorbeeld, waardoor deze subsidies niet binnen een kader worden getoetst.

Reactie college:

Deze signalering willen wij breder trekken. Inderdaad beschrijft de Subsidieverordening voornamelijk de procedurele kant van subsidieverlening. Echter in beleidsnota's komen kaders rond subsidiebepaling ruimschoots aan de orde. Wij noemen bijvoorbeeld het Sportaccommodatiebeleid waarin kaders en omvang van subsidies zijn beschreven voor kleedgebouwen en sportvelden.

Verder zijn de beleidsvelden leefbaarheid en participatie uitvoerig beschreven in de nota's klein kernenbeleid en de Wmo-nota. In het kader van leefbaarheid is bovendien door de gemeenteraad een financieel en inhoudelijk kader gegeven voor een coördinator leefbaarheid.

De aanbeveling om in beleidsnota's expliciet een paragraaf subsidies op te nemen is een goede suggestie die wij gaan overnemen.

Overige aanbevelingen

Rekenkamer:

Organiseren werkbezoeken

Waarderingssubsidies op andere wijze in te zetten

Reactie college:

- Afleggen van werkbezoeken lijkt ons een prima initiatief
- Waarderingssubsidies worden verstrekt voor een gevarieerd scala van vrijwilligersinitiatieven met een groot bereik, die beogen om activiteiten in stand te houden die een continue bijdrage leveren aan onze sociale infrastructuur. De subsidie onderstreept de waardering van het gemeentebestuur voor het vele en belangeloze werk

van het “rijke” vrijwilligerskader in onze gemeente. Deze subsidies zijn bij de discussies rond bezuinigingen in tact gelaten. Vanzelf zijn andere vormen om waardering te uiten mogelijk.

Wij zien met belangstelling uit naar het resultaat van de gedachtewisseling in de gemeenteraad.

1.9 Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie Neerijnen heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het College van Burgemeester en Wethouders. Gesteld kan worden dat het College van Burgemeester en Wethouders naar redelijke tevredenheid zich kan vinden in de eindconclusies van het rekenkamer onderzoeksrapport. Ook de genoemde aanbevelingen en verbeterpunten zijn herkenbaar voor het College van Burgemeester en Wethouders. Wij hopen met dit onderzoeksrapport een positieve bijdrage te hebben geleverd aan de wijze waarop de Gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Neerijnen in de toekomst met het beleid omtrent het verstrekken van subsidies om zullen gaan.



2. Inleiding en onderzoekopzet

2.1 Achtergrond en onderzoekopzet

Met het verstrekken van subsidies zijn maatschappelijke, politieke en financiële belangen gemoeid. Door het verstrekken van subsidies kan een gemeente instellingen en organisaties stimuleren bepaalde activiteiten te verrichten zodat de gemeentelijke beleidsdoelen worden behaald. Vrijwel altijd is er sprake van een wederzijds belang: de gemeente wil bepaalde doelen behalen, terwijl de instelling haar activiteiten graag wil uitvoeren.

Met subsidieverstrekking is gemeenschapsgeld gemoeid, waarmee uiteraard zorgvuldig moet worden omgegaan. Aan een aanvraag moet een uitgewerkt plan ten grondslag liggen. De gemeente moet de financiële risico's van subsidieverstrekking zoveel mogelijk beperken en controleren of de subsidieontvanger zich bij het verrichten van de activiteiten houdt aan de vooraf gestelde voorwaarden. De subsidieontvanger heeft uiteraard ook bepaalde rechten. Zo moet het gemeentelijke handelen consistent en zo transparant mogelijk zijn. Van willekeur mag geen sprake zijn.

Op verzoek van de raadsleden van de gemeente Neerijnen heeft de rekenkamercommissie een onderzoek gedaan naar het subsidiebeleid van de gemeente Neerijnen. Uit het verzoek van de raadsleden valt af te leiden dat er behoefte bestaat aan meer inzicht in omvang (bedrag per beleidsterrein, doel, voor wie bestemd, bereik van de doelgroep), aard (welke type activiteiten) en duur (tijdelijk of langlopend) van de subsidies die door Neerijnen worden verstrekt.

Het onderzoek is erop gericht inzicht te krijgen in de vormgeving en uitvoering van het subsidiebeleid in de gemeente Neerijnen. Het jaar 2012 staat hierbij centraal. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Wat is de totale omvang van de subsidieverstrekingen in 2012 in de gemeente Neerijnen, zijn het beleid en de uitvoering rechtmatig, doelmatig en doeltreffend en hoe vindt de sturing door de gemeenteraad plaats?

2.2 Deelvragen

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal deelvragen binnen vijf thema's. Deze thema's zijn:

Aard en omvang

1. Wat is de omvang van de totale subsidiestroom?
2. Wat is het bedrag per beleidsterrein?
3. Hoe is het totale subsidiebedrag uitgesplitst naar doel, aard van de activiteiten en type (incidenteel cq. structureel)?

Juridisch kader

4. Wat zijn uit de Awb en gemeentelijke interne wetgeving voortvloeiende juridisch kaders voor subsidiebeleid en –verstrekkingen?
5. Vindt de verstrekking van subsidies plaats conform de mandaatregels van de gemeente Neerijnen?

Doeltreffendheid (doelen en effecten)

6. Welke beleidsdoelen streeft de gemeente na met het verstrekken van subsidies?
7. Zijn deze doelen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd?
8. Wordt er een koppeling gelegd tussen de subsidieafspraken en – voorwaarden en bij de beleidsdoelen?
9. Worden de doelen van subsidies vertaald naar meetbare prestatieafspraken?
10. Leggen de subsidieontvangers verantwoording af over de geleverde prestaties?
11. Wordt de doeltreffendheid van subsidies door de gemeente geëvalueerd?

Doelmatigheid (efficiëntie)

12. In hoeverre leggen subsidieontvangers verantwoording af aan de gemeente over de ingezette middelen, ondernomen activiteiten en de doelrealisatie en in hoeverre controleert de gemeente hierop?
13. Wat is het gevolg als blijkt dat de overeengekomen prestaties, effecten en/of doelen niet gerealiseerd zijn?
14. Blijven de subsidies binnen de financiële kaders en het subsidieplafonds?
15. Hoe worden de subsidiebedragen bepaald en beoordeeld? Worden deze periodiek herijkt?
16. Zijn de interne taakverdeling en werkprocessen duidelijk en werkbaar?
17. Is er sprake van een overzichtelijke administratieve organisatie?

Sturing

18. In hoeverre geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende rol inzake de subsidieverstrekking (financieel, procedureel en inhoudelijk)?
19. Is er sprake van voldoende relevante en tijdige informatie aan de raad om zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uit te oefenen?

2.3 Onderzoekmethoden

2.3.1 Inleiding

Om de onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten verricht. Een eerste inzicht is ontstaan door wetgeving, de algemene subsidieverordening en overige beschikbare documenten en literatuur te bestuderen. Vervolgens zijn 10 subsidiedossiers bestudeerd. Voorts zijn interviews afgenomen met ambtenaren, wethouder en raadsleden.

2.3.2 Documentstudie

Om inzicht te krijgen in de systematiek die wordt gehanteerd bij subsidieverstrekking door de gemeente Neerijnen zijn de volgende documenten bestudeerd:

- Algemene Subsidieverordening 2010
- Beleidsregels
- Nota accommodatiebeleid Neerijnen 2009
- Beleidsnota kunst en cultuur Neerijnen 2012-2015

- Raadstukken waarbij het onderwerp subsidie is besproken
- Programmabegroting 2012
- Productenraming 2012
- Voorjaarsnota 2012

2.3.3 Dossierstudie

In het kader van het onderzoek zijn 10 subsidiedossiers bestudeerd. Het doel van deze dossierstudie is om een beeld te vormen hoe er in de praktijk met de subsidieregels wordt omgegaan. Getracht is om een aantal dossiers te bestuderen dat een representatief inzicht geeft in de werkwijze van subsidieverstrekking van de gemeente Neerijnen. Hierbij is rekening gehouden met de van toepassing zijnde specifieke subsidieregels, de hoogte van de toegekende bedragen en de subsidievorm. In bijlage 1. is te vinden welke dossiers in het onderzoek zijn betrokken.

2.3.4 Interviews

Er is gesproken met de volgende vertegenwoordigers van de gemeente:

- Wethouder Krook (o.a. welzijn en sport)
- Teamleider G. de Kruijff

Tijdens deze gesprekken zijn onder andere de procedures, de specifieke subsidieregels en de uitvoering hiervan aan de orde gekomen. Tevens is gesproken over de knelpunten die men tegenkomt in de dagelijkse praktijk. Met de portefeuillehouder is daarnaast ook gesproken over de bestuurlijke aansturing, de beleidskeuzen en de communicatie met de gemeenteraad.

2.3.5 Gesprek met raadsleden

Om de sturing door de gemeenteraad te analyseren, zijn niet alleen raadsstukken en -verslagen bestudeerd, maar zijn daarnaast interviews gehouden met raadsleden. Alle fracties hebben een uitnodiging ontvangen voor een interview.

De geïnterviewde reageerden op open vragen over het subsidiebeleid. Kern van de interviews vormden de volgende thema's. Hoe zien raadsleden hun rol bij het subsidiebeleid? Wat is volgens hen noodzakelijk voor die rol? Hoe is het in de beleving van de raadsleden gesteld met de sturing en controle door de raad? En als men op deze punten niet tevreden is, wat zouden dan mogelijkheden zijn voor verbetering?

Aan de hand van de bovenstaande vragen is besproken welke mogelijkheden de raad heeft om het subsidiebeleid en de subsidieverstrekking te sturen en is besproken op welke wijze de raad hier gestalte aan geeft. De volgende raadsleden is gesproken:

- Lijst van Tellingen: de heer E. J. van Tellingen
- PvdA: mevrouw H.B. Challik
- CDN: de heer F.C.M. van 't Hoofd
- SGP: de heer G.J. van Weelden
- Lijst Beukers: de heer F.A. Beukers
- VVD: de heer C.F. van Wendel de Joode
- GBN: mevrouw P. van Kuilenburg

3. Kaders voor het verstrekken van subsidies

3.1 Inleiding

Subsidieverstrekking vindt plaats binnen juridische kaders en beleidskaders. In dit hoofdstuk wordt beschreven welke juridische kaders en beleidskaders van toepassing zijn op subsidieverstrekking door de gemeente Neerijnen.

Het juridisch kader bestaat uit bepalingen die zijn opgenomen in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht, de Algemene subsidieverordening van de gemeente Neerijnen en de specifieke subsidieregels. Deze regelingen zijn leidend bij de verstrekking van subsidies.

3.2 De Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan met betrekking tot subsidies gekenschetst worden als een regeling die een gemeente veel ruimte laat in de wijze waarop zij het subsidiebeleid en het proces van subsidieverstrekkingen vorm geven. Desalniettemin stelt de Awb ook een aantal dwingende regels waaraan het subsidieproces dient te voldoen.

Kern van de wettelijke regeling in de Awb is dat een subsidie in beginsel altijd een wettelijke grondslag moet hebben. Deze eis wordt gesteld in verband met de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en – ontvanger, maar tevens wordt hiermee een doelmatige besteding van overheidsuitgaven nagestreefd.

Voor de gemeente betekent dit dat een subsidieverordening moet zijn vastgesteld om tot subsidieverstrekking te kunnen overgaan. Een beleidsregel kan niet als wettelijk voorschrift worden aangemerkt. In die verordening dienen tenminste de activiteiten, die voor subsidie in aanmerking kunnen komen, globaal te worden omschreven.

Op het vereiste van een wettelijke grondslag is een aantal uitzonderingen gemaakt. Zo kan subsidie worden verstrekt in spoedeisende gevallen en vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift. Verder is subsidieverstrekking mogelijk als de begroting de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag vermeldt of als sprake is van incidentele gevallen en de subsidie voor maximaal vier jaar wordt verstrekt¹.

3.3 De lokale kaders

3.3.1 Inleiding

De ruimte die de Awb de subsidieverstrekende instanties laat om eigen subsidiebeleid vorm te geven is door de gemeente Neerijnen ingevuld met de vaststelling van de Algemene subsidieverordening 2010 gemeente Neerijnen. Daarnaast was in 2012 sprake van drie specifieke subsidieverordeningen te weten de Subsidieverordening Cultuurhistorie Neerijnen 2011, de Subsidieverordening basisbibliotheek Neerijnen 2006 en de deelverordening subsidie isolatiemaatregelen 2012.

De beleidsinhoudelijke invulling van doelstellingen en voorwaarden voor subsidie krijgt vorm in de beleidsregels die per cluster zijn vastgesteld door het college. De Algemene subsidieverordening 2010 en de beleidsregels vormen tezamen de leidraad bij het verlenen van subsidies.

¹ De vierde uitzondering op het vereiste van een wettelijke grondslag geldt voor Europese subsidies. Omdat deze uitzondering voor gemeenten van minder belang is, is deze uitzondering hier buiten beschouwing gelaten.

Een aantal subsidies worden verstrekt in het kader van de uitvoering van Rijksbeleid (medebewind). Indien het Rijk bepaalt dat een gemeente hiertoe geld ontvangt dan is in rijksbeleid vastgelegd hoe dit mag worden besteed. De gemeente dient hierover inhoudelijk en financieel verantwoording af te leggen aan het Rijk. In Neerijnen zijn er langs deze weg gelden beschikbaar voor de multifunctionele centra Haaften en Ophemert , voor onderwijs-achterstandsbeleid, voor het werkvoorzieningsschap Lander en voor de uitvoering van de gebundelde uitkering Wet Participatiebudget. De laatste twee doeluitkeringen worden rechtstreeks uitbetaald aan de uitvoerende instantie. In het overzicht van beleidsregels komt alleen de regeling VVE voor peuterspeelzalen terug. Omdat de vrijheid van beleid voor deze subsidies beperkt is en deze doeluitkeringen niet verder worden aangevuld door algemene gemeentelijke middelen, zijn de in dit kader verleende subsidies alleen betrokken in het procedurele onderzoek .

In 2012 werd door de gemeente ook een Provinciale subsidie ter stimulering van isolatiemaatregelen uitgevoerd. Deze subsidiebeschikkingen bleven geheel buiten beschouwing.

De gemeente Neerijnen neemt deel aan een aantal samenwerkingsverbanden. Met andere gemeenten werden afspraken gemaakt over de aard en omvang van de te verlenen subsidies. Dit betreft onder andere met name de subsidie voor het bibliotheekwerk.

3.3.2 Algemene subsidieverordening 2010 en specifieke subsidieregels

De Algemene subsidieverordening 2010 (ASV 2010) is het wettelijk en juridische kader, waarin de raad de bevoegdheden en de verplichtingen van het college heeft vastgelegd op de terreinen van subsidieverlening, subsidievaststelling en subsidiebetaling. Ook komen de onderwerpen aanvraag, weigeringsgrondslagen en de verplichtingen van de subsidieontvanger aan de orde.

In deze verordening wordt het college van burgemeester en wethouder van Neerijnen volledig gemandateerd tot het vaststellen van de kaders van de subsidies (beleidsregels) binnen de subsidieplafonds per cluster van beleid.

In de beleidsregels is opgenomen voor welke activiteiten of organisaties subsidie kan worden aangevraagd, de aard van de subsidie, het subsidieplafond indien van toepassing en de doelen die met de subsidie worden beoogd. De beleidsregels leggen de inhoudelijke link met het collegeprogramma, de beleidsprogramma's en in een aantal situaties beleid vastgelegd in beleidsnota's. Het verstrekken van subsidie is immers een instrument om doelstellingen van beleid te bereiken. Bij de verlening van de subsidie wordt dit verder geconcretiseerd met de vermelding van de verwachte prestaties, resultaten en de vereiste verantwoording. In schema 1 wordt de relatie tussen collegeprogramma, beleidsnota's en verleende subsidies weergegeven.

Het voorgenomen beleid is verdeeld over programma's. De indeling in programma's komt terug in de programmabegroting en de jaarlijkse verantwoording (programmarekening) van het college over het gevoerde beleid. Het ligt daarom voor de hand de programma indeling ook te gebruiken voor de indeling van subsidieregels.

schema 1

collegeprogramma:	beleidsnota's:
beleidsdoelen	doelen en instrumenten



o.a. subsidie



beleidsregels

- **aangescherpte doelen**
- **te subsidiëren activiteiten**
- **te subsidiëren organisaties**
- **subsidievoorwaarden**



beschikking

- **hoogte subsidie**
- **prestaties en resultaten (smart)**
- **verantwoording**

De gemeente Neerijnen kent beleidsregels verdeeld over 5 clusters:

cluster educatie

- cluster cultuur
- cluster sport
- cluster welzijn
- cluster zorg

Deze indeling stemt in grote lijnen overeen met respectievelijk de programma's onderwijs, cultuur en recreatie, maatschappelijke ondersteuning, volksgezondheid en milieu.

Een overzicht van de beleidsregels en de daarin vermelde doelen vindt u in bijlage 2.

Indien we verder inzoomen op de doelstellingen van clusters dan wordt het beeld geschakeerd. Een aantal voorbeelden:

Binnen het programma cultuur en recreatie past het cluster sport en de nota accommodatiebeleid Neerijnen 2009. Het accommodatiebeleid behandelt de volgende soorten accommodaties: buitensport, binnensport, dorpshuizen, peuterspeelzalen en speelplekken. In de doelstelling van de bijbehorende beleidsregel wordt verwezen naar gezondheid en leefbaarheid. Deze doelstellingen passen binnen de programma's 6 (maatschappelijke ondersteuning) en 7 (volksgezondheid en milieu).

In de nota Kunst en Cultuurbeleid 2012 – 2015 komen we 3 pijlers tegen: gemeenschapsvorming (programma 6), educatie en participatie (programma 4) en toerisme en economie (programma 3). Deze pijlers komen als doelen terug in de beleidsregels cultuur.

Onze samenleving valt in de werkelijkheid van alledag niet in hokjes te verdelen. De integrale benadering past goed bij de werkelijkheid van het subsidiëren van organisaties en verenigingen. In het kader van de toets op de doeltreffendheid van subsidies is een helder zicht op de relatie tussen programma's, beleidsregels en doeleinden van subsidies belangrijk. Voor evaluatie van en controle op het beleid moeten beleidsregels kunnen worden herleid tot in de raad vastgesteld beleid. Omdat de beleidsregels niet door de raad worden vastgesteld is nagegaan in hoeverre een relatie kon worden gelegd met in beleidsnota's opgenomen doelen en activiteiten. Ook de programmadoelen binnen een begroting kunnen dat kader vormen.

Voor een aantal beleidsregels is geen grondslag te vinden voor de beschreven doelen en activiteiten binnen de in beleidsprogramma's opgenomen doelen, of binnen de in beleidsnota's geschetste kaders. Het gaat hier vooral om de beleidsregels ten behoeve van het jongerenwerk en de beleidsregels die aanhaken bij de WMO. De raad heeft een beleidsnota WMO vastgesteld. Door het grote aantal beleidsvelden dat hierin wordt onderscheiden, blijft de uitwerking van met name de beleidsvelden leefbaarheid, cohesie, participatie en zelfredzaamheid oppervlakkig. Dat geeft een ruime beleidsvrijheid voor de te maken keuzen binnen de beleidsregels die door het college van burgemeester en wethouders van Neerijnen worden vastgesteld.

Andere beleidsvelden die de WMO als opdracht neerlegt bij de gemeente, zijn in de beleidsregel maatschappelijke dienstverlening (cluster zorg) meteen door vertaald naar de te subsidiëren organisatie en activiteiten. Het is dan wel zaak om in de afspraken met de instellingen de afspraken rond prestaties goed af te stemmen op de doelstellingen van de WMO en met regelmaat te evalueren of de beoogde doelen ook worden gerealiseerd.

De doelen cohesie, participatie, leefbaarheid, zelfredzaamheid worden met grote regelmaat genoemd in de beleidsregels van de clusters sport, cultuur en welzijn. Het gaat dan in de praktijk om veelal kleine subsidies aan sportverenigingen, muziekverenigingen, toneelclub, jongerensoos, vrouwenorganisaties, vakantieactiviteiten. Alle genoemde activiteiten geven een beeld van een levendige betrokken samenleving. Het is niet duidelijk of de verstrekte subsidie bijdraagt aan het in standhouden van de verenigingen of de groei van de verenigingen stimuleert. Wel is duidelijk, dat deze beleidsregels in 2011 zijn afgestemd op de bestaande praktijk van subsidiëren en nieuwe initiatieven nauwelijks stimuleren. Omdat een beleidsnotitie rond leefbaarheid en cohesie ontbreekt, worden deze subsidies niet binnen een kader getoetst. In zo'n beleidsnotitie zou specifiek ingegaan kunnen worden op de waarde van de bestaande verenigingen voor de maatschappelijke cohesie en andere doelen, de knelpunten die zij ervaren bij bekostiging en groei, mogelijke nieuwe kansen voor gezamenlijke activiteiten passend bij nieuwe generaties en in een tijd met nieuwe media.

3.3.3 Typen subsidie

In de Algemene subsidieverordening 2010 worden vier soorten subsidies onderscheiden, waarderingssubsidie, normsubsidie, budgetsubsidie en projectsubsidie. Hieronder zullen de kenmerken van de verschillende subsidies worden beschreven.

Waarderingssubsidie

Bij een waarderingssubsidie worden aan een organisatie gelden verstrekt voor activiteiten zonder deze naar aard en inhoud te willen beïnvloeden en waarbij geen verband bestaat tussen de kosten die de organisatie maakt en de omvang van de subsidie.

De waarderingssubsidies die in de beleidsregels zijn opgenomen kennen allemaal een vastgesteld bedrag van onder de € 200 .

Voor een waarderingssubsidie hoeft geen verantwoording te worden afgelegd. De subsidieverlening is meteen de subsidievaststelling.

Normsubsidie

Een normsubsidie betreft een subsidie die voor een bepaalde periode aan een organisatie wordt verstrekt en waarvan de hoogte wordt bepaald met behulp van een basisbedrag en/of een aantal meetbare eenheden (bv. aantal jeugdige leden).

Budgetsubsidie

Een budgetsubsidie wordt voor een bepaalde periode verstrekt op grond van gedefinieerde activiteiten, prestaties en/of maatschappelijke effecten tot een maximum bedrag.

Projectsubsidie

Een projectsubsidie is een subsidie voor een eenmalige activiteit of een activiteit met een projectmatig karakter.

3.4 Proces van subsidieverlening

In het proces van subsidieverstrekking kunnen drie belangrijke momenten worden onderscheiden:

1. Subsidieaanvraag – In de aanvraag maakt de organisatie kenbaar voor welke activiteit(en) een subsidie wordt aangevraagd en welke kosten daarmee gemoeid gaan;
2. Subsidieverlening – Deze beschikking gaat vooraf aan de te subsidiëren activiteit en geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Op basis hiervan kan een betaling of voorschot worden uitgekeerd;
3. Subsidievaststelling – In deze beschikking wordt vastgesteld of de gesubsidieerde activiteit is verricht en of de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd. Bij deze vaststelling wordt het exacte subsidiebedrag bepaald.

Onder het overkoepelende begrip subsidieverstrekking vallen zowel de subsidieverlening als de subsidievaststelling.

Subsidieaanvraag

Aanvragen dienen voor 1 april van het voorafgaande jaar te worden ingediend. De aanvraag kan daarmee worden meegenomen in de begrotingsprocedure. Uitzondering vormen de eenmalige

subsidies voor specifieke projecten die uiterlijk 6 weken voor de activiteit dient te worden ingediend. Aanvraag geschiedt middels een standaardformulier waarmee impliciet is geregeld welke gegevens dienen te worden verstrekt.

In de Beleidsregels is veelvuldig opgenomen dat een subsidie voor 4 jaar wordt toegekend. In die gevallen wordt met instellingen afspraken gemaakt over aard van de activiteiten en de berekening van het toe te kennen budget. De concrete aanvraag en toekenning vindt elk jaar opnieuw plaats.

Subsidieverlening

Op basis van de subsidieaanvraag neemt het college van burgemeester en wethouders een beslissing om al dan niet subsidie te verlenen. De hieruit voortvloeiende beschikking geeft de subsidie ontvangende organisatie een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen.

Gronden om een subsidie te weigeren staan beschreven in artikel 8 van de ASV. Hierin staat onder meer opgenomen dat subsidies geweigerd kunnen worden indien de aanvraag niet past binnen het beleid van de gemeente, de activiteiten deels commercieel van aard zijn, de aanvrager zelf over voldoende middelen beschikt om de activiteiten te bekostigen en de aanvrager niet kan voldoen aan de algemene verplichtingen zoals vermeld in ASV. Daarnaast wordt verwezen naar de weigeringsgronden in de Awb.

De brief waarin subsidieverlening formeel wordt verleend of geweigerd heet een beschikking. Voor de controle en verantwoording achteraf is van belang dat in de beschikking worden opgenomen:

- voor welke activiteit(en) subsidie wordt verleend;
- welke prestatienormen worden afgesproken;
- welke gegevens de subsidieontvanger voor welke datum moet verschaffen om in aanmerking te komen voor definitieve vaststelling van de verleende subsidie;
- wat de consequenties zijn van het niet voldoen aan prestatieafspraken danwel het inleveren van een verantwoording;
- de aard van de subsidie met een verwijzing naar de betreffende beleidsregel en de ASV (welke als bijlagen kunnen worden meegestuurd);
- mogelijkheid om in beroep te gaan tegen een beschikking.

Een goede beschikking is de voorwaarde voor een goede sturing op de gewenste uitkomst en dus de doeltreffendheid van een subsidie. Omdat de beleidsregels niets vermelden omtrent gewenste prestaties en de consequenties van het niet nakomen van afspraken kan er geen toegekende subsidie worden teruggevorderd indien deze voorwaarden en consequenties niet in de beschikking zijn opgenomen. De aard van de vereiste verantwoording wordt in de beleidsregels vaak in zeer algemene termen beschreven ("beperkt inhoudelijk en financieel"). Deze juridische voorwaarde was expliciet aan de orde voor een subsidiebeschikking die in december 2011 werd toegekend aan een instelling die in 2012 failliet ging.

Vaststelling

Na afloop van de activiteit of van de periode waarvoor subsidie is verleend vraagt de organisatie de gemeente de verleende subsidie vast te stellen. Bij de aanvraag tot subsidievaststelling

verschafft de subsidieontvanger de nodige stukken ter verantwoording. De voorwaarden voor vaststelling zoals vastgelegd in de algemene subsidieverordening Neerijnen, zijn in de onderstaande tabel opgenomen.

BUDGETSUBSIDIE	WAARDERINGSSUBSIDIE	NORMSUBSIDIE	PROJECTSUBSIDIE
inhoudelijk jaarverslag, jaarrekening en boven de € 50.000 accountantsrapport uiterlijk 31-5 na budgetjaar	geen prestatieafspraken en geen verantwoording	doorgaans is verlening ook vaststelling; wel beperkt inhoudelijke en financiële verantwoording	binnen 3 maanden: beperkt inhoudelijke en financiële verantwoording; monumentenzorg: facturen

De beschikking tot subsidievaststelling stelt het bedrag van de subsidie vast en geeft aanspraak op betaling van het vastgestelde bedrag onder verrekening van voorschotten. In de praktijk worden namelijk na de subsidieverlening vaak al voorschotten betaald.

3.5 Deelconclusies

De ruimte voor de gemeenteraad van Neerijnen om inhoudelijke kaders voor het subsidiebeleid neer te leggen is in de Algemene Subsidieverordening Neerijnen 2010 beperkt tot het benoemen van de clusters van beleidsterreinen waarvoor subsidieregels kunnen worden vastgesteld. Jaarlijks worden de subsidieplafonds per cluster vastgesteld. Van deze laatste bevoegdheid werd in 2012 door de gemeenteraad geen gebruik gemaakt.

De integrale aanpak van doelen als leefbaarheid, verbeteren gezondheid, participatie en cohesie in de praktijk van de subsidieverstrekking kent geen basis in een inzichtelijk raamwerk van doelen en activiteiten vastgelegd in beleid en vervolgens vastgesteld door de raad van Neerijnen. Zeven beleidsregels zijn qua gesubsidieerde instelling of activiteiten niet één op één terug te voeren op in de raad vastgestelde besluiten.

De integratie van doelen vanuit verschillende beleidsprogramma's binnen een subsidieregel, zoals dat met name binnen de clusters sport, cultuur en welzijn plaatsvindt, maken het niet mogelijk om binnen de programmabegroting de plafonds voor subsidieregels te onderscheiden.

De Algemene Subsidie Verordening Neerijnen kent enkele inconsistenties met betrekking tot verplichte verantwoording, criteria voor subsidie en moment van vaststelling.

De ruimte voor de gemeenteraad van Neerijnen kaders te stellen voor subsidieregels wordt ingeperkt, doordat met name een aantal grote subsidies in het kader van medebewind met Rijk, Provincie of via een samenwerkingsverband wordt verleend.

4. Omvang en uitvoering subsidiebeleid

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de omvang van de subsidieverstrekingen. Verder komt in dit hoofdstuk de uitvoeringspraktijk aan de orde. Deze wordt behandeld aan de hand van drie momenten in het proces van subsidieverstreking: de aanvraag, de verlening en de vaststelling. Ten slotte wordt de uitvoering van de evaluatieplicht voor wettelijke subsidies aan de orde gesteld.

4.2 Subsidieomvang

De totale omvang van de subsidieverstrekingen in 2012 is weergegeven in tabel 4.1. In totaal gaat het om circa € 700.000 voor waarderings- norm- en budgetsubsidies.

Tabel 4.1 subsidies in 2012 per beleidsterrein

Beleidssterrein	Subsidiesoort	Bedrag
<i>Welzijn:</i>		
Jeugd- en jongerenwerk (vrijwilligersorganisaties)	Waarderings- of normsubsidie	4.652
Jeugd- en jongerenwerk (professionele organisaties)	Budgetsubsidie	36.315
Ouderenwerk (vrijwilligersorganisaties)	Waarderingsubsidie	2.492
Ouderenwerk (professionele organisaties)	Budgetsubsidie	163.671
Culturele minderheden	Budgetsubsidie	12.542
Mensen met een beperking	Waarderings- of normsubsidie	2.076
Dorpshuis Opijnen	Normsubsidie	1.585
Vrijwilligerswerk	Waarderingsubsidie	2.623
Vrouwenorganisaties	Waarderingsubsidie	1.389
Sociaal culturele activiteiten	Projectsubsidie	397
Jaarwisselingssubsidie	Waarderingsubsidie	3.550
Subtotaal		231.292
<i>Educatie:</i>		
Peuterspeelzaalwerk	Budgetsubsidie	21.948
Voor- en vroegschoolse educatie	Budgetsubsidie	15.000
Subtotaal		36.948
<i>Sport:</i>		
Binnensport	Normsubsidie	11.894
Buitensport	Normsubsidie	50.932
Sport incidenteel of algemeen	Projectsubsidie	4.193
Subtotaal		67.019
<i>Zorg:</i>		
Gezondheidszorg	Budgetsubsidie	116.305
Maatschappelijke dienstverlening	Budgetsubsidie	60.068
Zorginstellingen	Norm- en budgetsubsidie	0

EHBO	Waarderingssubsidie	198
subtotaal		176.572
<i>Cultuur:</i>		
Bibliotheekwerk	Normsubsidie	151.468
Muzikale vorming	Waarderings- of normsubsidie	11.301
Amateur kunstbeoefening	Waarderingssubsidie	198
Volkscultuur	Normsubsidie	2.030
Media	Budgetsubsidie	0
Cultuur algemeen	Projectsubsidie	698
subtotaal		165.696
<i>Cultuurhistorie:</i>		
Monumenten	Normsubsidie	4.382
Subsidie isolatiemaatregelen	Eenmalige activiteitsubsidie	10.714
	Totaal	692.625

4.2.1 Conclusie subsidieomvang

In 2012 is veruit de meeste subsidie toegekend aan het beleidsterrein welzijn (€ 231.292). Ook binnen het beleidsterrein zorg en cultuur zijn grote subsidies verstrekt.

4.3 Het subsidieproces in de praktijk

In het dossierstudie van de subsidiedossiers uit het jaar 2012 is beoordeeld of de praktijk van de subsidieverlening voldoet aan de criteria van rechtmatigheid en doeltreffendheid. In totaal zijn 12 dossiers bekeken. De subsidies in het kader van medebewind en samenwerkingsverbanden zijn hierin niet betrokken. Van de vele subsidies van geringe omvang werd een enkel exemplaar per beleidsregel bekeken. Tevens werden alle grote budgetsubsidies zoals aan de Mozaïek, STMR en SWON geselecteerd.

Het financiële overzicht van alle in 2012 verstrekte subsidie per instelling is als bijlage 3 bijgevoegd. De indeling naar cluster en beleidsregel is door de Rekenkamercommissie opgemaakt op basis van de door het ambtelijke apparaat verstrekte informatie. In het gemeentelijke overzicht ontbreekt een verwijzing naar de betreffende beleidsregel.

Van de door ons onderzochte dossiers hebben 11 instellingen op tijd hun aanvraag ingediend. Aan de 12e aanvraag werd ondanks het te laat aanvragen wel subsidie verleend. In alle gevallen heeft de gemeente binnen het voorgeschreven tijdsbestek met een toekenning gereageerd. Op één aanvraag is deels negatief beschikt in overeenstemming met de voorwaarden binnen de subsidieregulering. Toekenning zou hebben geleid tot overschrijding van het maximumbedrag. Voor de subsidie voor ouderenwerk zijn twee offertes ingebracht, waarvan er één is verkozen.

In een van de subsidiebeschikkingen voor het cluster zorg is een aanvraag toegekend waarvan wordt geconstateerd dat deze niet in een van de beleidsregels past. Het college heeft op grond van de algemene subsidieverordening gebruik gemaakt om af te wijken van de bestaande beleidsregels.

In de beschikkingen waarin de subsidie wordt verleend werd slechts 2 maal vermeldt welk type subsidie wordt verstrekt. Er vindt ook geen verwijzing plaats naar de beleidsregel waarbinnen de subsidie wordt verstrekt. In de beschikking is vaak wel een zin opgenomen dat op de subsidie kan worden gekort indien de subsidieontvanger niet aan alle voorwaarden voldoet. Welke die voorwaarden zijn en volgens welke uitgangspunten zal worden gekort, wordt in geen enkele beschikking vermeld. Genoemde clausule is ook opgenomen in de beschikkingen voor een waarderingssubsidie of een normsubsidie. Deze beschikkingen zouden het karakter van een subsidievaststelling moeten hebben; een voorwaardelijke clausule past niet in zo'n beschikking. In deze beschikkingen worden de termen verlening en vaststelling ook door elkaar gebruikt.

Alleen in de beschikkingen voor een budgetsubsidie is het noodzakelijk afspraken op te nemen over verwachte prestaties of resultaten. Immers de budgetsubsidie is gekoppeld aan prestaties, activiteiten of maatschappelijke effecten. In de praktijk zijn deze afspraken in geen enkel geval in de beschikking zelf opgenomen. Soms wordt verwezen naar een eerdere beschikking of anderszins gemaakte afspraken. Deze stukken werden echter niet in de dossiers aangetroffen. Het was dus niet mogelijk te controleren of de instelling had voldaan aan de voorwaarden waarvoor subsidie werd verleend. In geen enkel dossier met budget- of projectsubsidie werd een vaststellingsbeschikking aangetroffen. Slechts in één dossier was de verantwoording volledig aanwezig. In drie dossiers ontbrak het verplichte financiële verslag; in twee dossiers het inhoudelijk verslag. In de overige dossiers was een verantwoording niet van toepassing.

Het werkproces kon niet uit de dossiers worden afgeleid. De onvolledige dossiers doen vermoeden dat er geen duidelijk werkproces wordt gevolgd inzake de vaststelling van subsidies. Alle beschikkingen zijn gezien en ondertekend door het managementniveau. De aandacht van het management is gericht op een beperkt aantal inhoudelijk en politieke vraagstukken. Het vertrek van de behandelend ambtenaar laat daarmee een leemte in kennis achter die niet door de aanwezige stukken in het archief kan worden opgeheven.

De regelingen voor de normsubsidies kent in zijn algemene opzet een inconsequentie. Bij de subsidieverlening zijn algemene criteria als aantal (jeugd)leden, of het aantal inwoners bepalend voor de omvang. Omdat er verder geen prestaties worden gevraagd is het niet onlogisch, dat de verlening en de vaststelling van de toegekende subsidie samen vallen. Immers alleen de toekenningcriteria zijn van invloed op het budget. Desondanks wordt van de organisaties verwacht dat men een beperkt inhoudelijke en financiële verantwoording instuurt. Waar die verantwoording dan toe dient is niet geheel duidelijk. Evenmin is niet duidelijk wat de consequenties daarvan kunnen zijn. In de dossiers van normsubsidies die in het dossieronderzoek waren opgenomen werden geen verantwoordingen aangetroffen.

In totaal wordt aan 32 verenigingen een waarderingssubsidie gegeven van € 198,45. Een klein bedrag dat een vergelijkbaar bedrag vergt aan ambtelijke kosten voor de toekenning. Dit ondanks het feit dat men de administratieve last zo gering mogelijk maakt. Deze verhouding maakt deze subsidies weinig doelmatig. De rekenkamercommissie geeft in overweging om voor de ondersteuning van recreatieve en maatschappelijke verenigingen een andere vorm te zoeken. Niet bekend is, wat de consequenties voor de diverse verenigingen zouden zijn indien het jaarlijkse bedrag vervalt. Dit is conform de ASV wel een belangrijk criterium voor subsidie. De

keuze van de verenigingen is grotendeels historisch bepaald blijkt uit de verwoording van de beleidsregels.

4.4 Smart afspraken, verantwoording en evaluatie

Voor het merendeel van de in de gemeente Neerijnen verleende subsidies geldt, dat zij vallen onder de categorie waarderingssubsidie of normsubsidie. Aan deze subsidies worden conform de ASV Neerijnen geen prestatieafspraken verbonden. Voor het totaal aan ruim € 560.000,- die in de gemeente aan budgetsubsidies wordt uitgezet zijn prestatieafspraken voorzien in de subsidieverordening. Zoals in de vorige paragraaf is geconstateerd, ontbreken deze doorgaans in de subsidiebeschikkingen. Uit het gesprek met het verantwoordelijke teamhoofd blijkt wel dat met instellingen afspraken worden gemaakt over activiteiten en inputafspraken.

Bij de sportverenigingen is de hoogte van de subsidie gerelateerd aan het aantal jeugdleden. Daar is voor gekozen omdat het gezien wordt als een taak van de gemeente om jongeren te stimuleren om te gaan sporten. Volwassen leden worden geacht hun sportdeelname zelf te kunnen financieren. De theorie is dat wanneer mensen al op jonge leeftijd met sport in aanraking komen, ze ook op oudere leeftijd meer geneigd zijn om belang te hechten aan sport en beweging. En dat past dan weer binnen de doelstelling van beleid om de gezondheid van bewoners te bevorderen.

Beleidsdoelen zijn vaak gericht op maatschappelijk gewenste effecten bijvoorbeeld betere onderwijsresultaten, participatie, cohesie. Van instellingen kan wel worden verwacht dat men probeert zoveel mogelijk burgers of juist gericht een bepaalde groep burgers te activeren of te ondersteunen. De mate waarin het gewenste effect wordt bereikt is van meerdere zaken afhankelijk. De maatschappij is slechts gedeeltelijk maakbaar. Daarom kan een instelling doorgaans niet worden afgerekend op het bereiken van de gewenste doelen. Wel is het verstandig in de beschikking concrete toetsbare prestaties af te spreken. Dat kan zijn gericht op de inzet (input) bijvoorbeeld wekelijks een spreekuur. Een afspraak kan ook een gewenst resultaat (output) omvatten, bijvoorbeeld minimaal 20 bejaarden nemen met enige frequentie deel aan de activiteiten. Of bejaarden zich dankzij de activiteiten minder eenzaam voelen vereist een evaluatie, bijvoorbeeld in de vorm van interviews.

Op basis van een evaluatie kan het college van burgemeester en wethouders besluiten de activiteiten bij te sturen of eventueel te stoppen met de subsidie. Het is verstandig met de gesubsidieerde organisatie afspraken te maken over het leveren van gegevens voor een evaluatieonderzoek. Professionele instellingen verrichten zelf met enige frequentie onderzoek. Ook deze informatie kan basis zijn voor evaluatie van het gehanteerde beleid. In mei 2012 werd het functioneren van het centrum Jeugd en Gezin geëvalueerd. Uit de jaarverslagen kon worden opgemaakt dat het spreekuur nauwelijks werd bezocht. In feite was het gebouw van de STMR ook niet uitnodigend en laagdrempelig. Er bleek wel belangstelling voor activiteiten in het kader van de opvoedweek. Daarom werd besloten tot een meer actieve naar buiten reikende opstelling.

beleidsdoelen

maatschappelijke >
effecten

beleidsregel

activiteiten, instellingen >

beschikking

prestatieafspraken (input, output)
evaluatieafspraken

4.4.1 Deelconclusies

1. In de subsidieverlening wordt weinig systematisch gewerkt met het onderscheid tussen beoogde doelen, gekozen instrumenten, concrete input- danwel outputafspraken. De greep van de gemeente op de richting en de doeltreffendheid van het beleid blijft daardoor gering.
2. De formats voor de verleningsbeschikking schieten vanuit juridisch oogpunt in veel opzichten tekort. De beschikkingen bieden de gemeente Neerijnen daardoor te weinig grond om bij vermeende wanprestatie in de vaststellingsbeschikking een lager bedrag toe te kennen dan verleend.
3. In de dossiers waar de subsidie dient te worden vastgesteld op basis van een inhoudelijk en financieel verslag werden geen vaststellingsbeschikkingen aangetroffen en ontbraken financiële of inhoudelijke verslagen.



5. Sturing

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de sturing door de gemeenteraad op het gebied van subsidies. De gemeenteraad stelt idealiter een kader op, krijgt informatie over de uitvoering, vormt zich een oordeel over de uitvoering.

Via deze instrumenten is de raad in staat vorm te geven aan het subsidiebeleid en invloed uit te oefenen op subsidieverstrekingen. Haar controlerende bevoegdheid krijgt met name inhoud bij de bespreking van de jaarrekening van de gemeente en mogelijk specifieke voortgangsrapportages.

Om een juist beeld te krijgen hoe de beleving van de gemeenteraad is op het gebied van sturing en controle op het subsidiebeleid heeft de rekenkamercommissie Neerijnen interviews laten houden door onderzoekster Mirjam van Leer met gemeenteraadsleden en met één van de wethouders. Gesproken is met vertegenwoordigers van de fracties Lijst van Tellingen, PvdA, CDN, SGP, Lijst Beukers, VVD en GBN. Helaas was door omstandigheden geen vertegenwoordiger van de CDA-fractie beschikbaar voor deelname.

De geïnterviewde reageerden op open vragen over het subsidiebeleid. Kern van de interviews vormden de volgende vragen:

- Hoe zien raadsleden hun rol bij het subsidiebeleid?
- Wat is volgens hen noodzakelijk voor die rol?
- Hoe is het in de beleving van de raadsleden gesteld met de sturing en controle door de raad?
- En als men op deze punten niet tevreden is, wat zouden dan mogelijkheden zijn voor verbetering?

Een samenvatting van deze vragen is in dit hoofdstuk verwerkt.

5.2 Subsidies in de gemeenteraad

De raadsleden onderkennen dat vooral het college de subsidiekaders vaststelt. Vrijwel alle geïnterviewde raadsleden zouden graag een minder passieve rol van de raad zien bij het subsidiebeleid. De meeste zien daar ook wel mogelijkheden voor, maar de richting varieert sterk. De één ziet een kritische houding van de raad als de kern voor het te voeren beleid. De ander ziet meer initiatief bij de raad voor zich door een intensiever contact van raadsleden met het verenigingsleven en andere aanvragers. Er wordt ook gewezen naar het college, dat de raad nadrukkelijker met toelichtende memo's zou moeten worden geïnformeerd over de te maken keuzes en dat voorstellen in een vroeger stadium zou moeten voorgedragen worden voor bespreking in raadscommissies.

De bestaande subsidieregels voor verenigingen zouden in samenhang met de ombuigingsmaatregelen bekeken moeten worden. Sportverenigingen kan dan ook gevraagd worden om samen te werken met bijvoorbeeld scholen om zo tegenprestaties voor de subsidies te leveren die een bijdrage vormen op het vlak van sociale cohesie of bewegen en gezondheid, breder dan alleen voor de eigen leden.

Omdat de raad bij de financiële stukken geen inzichtelijk overzicht van de gesubsidieerde organisaties en het subsidiebedrag ontvangen doen zich in de loop van het jaar afzonderlijke discussies voor over subsidiebestedingen. Gedetailleerde informatie is indien gewenst wel te krijgen bij de ambtelijke organisatie. Maar de raadsleden missen bij de financiële verantwoording een analyse en overzicht van al dan niet bereikte doelstellingen.

De informatie is niet transparant of juist bondig genoeg voor een effectieve controle. Voor de dorpskernen Varik en Heesselt kunnen subsidieaanvragen gedaan worden bij het Dr. van Londen Fonds en van deze subsidies krijgen de raadsleden ter kennisname wel een overzicht.

Omvangrijke subsidieaanvragen worden aan de raad voorgelegd, zoals de aanvraag van een grote subsidie voor een accommodatie van een sportvereniging. De raad kan in zo'n geval naast goedkeuren of afwijzen ook creativiteit inzetten om alternatieve oplossingen voor de financiering aan te dragen. Raadsleden zijn zich er van bewust, dat de noodzakelijke bezuinigingen zullen gaan leiden tot verschuivingen bij het toekennen van subsidies. De ombuigingsmaatregelen zouden benut kunnen worden voor het opstellen van nieuwe subsidieregels, gericht op maatschappelijke relevantie, de wijze waarop de subsidie de beleidsdoelen dichterbij brengt. Dan is het ook mogelijk om na enige tijd te evalueren of het beoogde doel behaald is.

Met het oog op noodzakelijke bezuinigingen in de toekomst is het voor raadsleden een punt van zorg, dat zij niet gemakkelijk (kunnen) overzien wat de reikwijdte is van beslissingen. In dit kader wordt bijvoorbeeld het risico genoemd van bezuinigingen op de bibliotheken voor de exploitatie van de ruimtes waarin deze zijn gehuisvest. Raadsleden vinden dat ze zich met hun collega's beter zouden moeten (laten) informeren voor ze een keuze maken die verstrekende gevolgen heeft.

De noodzaak van bezuinigingen zal leiden tot keuzes om al of niet gesubsidieerde faciliteiten in elk dorp te handhaven. Fusies opleggen is daarbij, meent een raadslid, een minder goed recept dan samen met betrokkenen alternatieve plannen ontwikkelen om beoogde beleidsdoelen te bereiken. Dat kan ook door samenwerking van verenigingen en instellingen binnen de gemeente te bevorderen.

Raadsleden missen een vertaling van doelen naar prestatieafspraken. Zeker op het gebied van welzijn zou het meer toetsbaar moeten zijn. Vooralsnog gaan raadsleden af op informele informatie, zoals krantenberichten en jaarverslagen. Het college zou de raad meer zicht moeten geven op prestatieafspraken.

Bij gebrek aan prestatieafspraken is het (nog) niet goed mogelijk voor de raad om te controleren op doeltreffendheid. Maar het lijkt op het moment ook niet goed te passen in de cultuur van het raadswerk om de nadruk te leggen op deze controlerende rol. Sommige raadsleden gaan uit van vertrouwen

De korte zittingsperiode van raadsleden maakt, dat de collectieve ervaring ontbreekt voor een stevig controlerende taakopvatting: 'Tegen de tijd dat er geëvalueerd moet worden, dan komt er

een heel mooi rapport en dat zit er een nieuwe raad en die weten niet waar ze over moeten evalueren'. Of men wijst op gebrek aan tijd: 'Dan kijk je van, wat is de doelstelling en wat wil je er mee, maar dan zitten er hele dikke pakken papier achter. Ja, dan kun je je raadswerk niet meer doen '.

De raad bepaalt uiteindelijk de hoogte van subsidies, aldus de raadsleden. Het budgetrecht stelt de raad in staat om daarbij af te wijken van in de begroting genoemde bedragen, binnen de grenzen van de begroting. Raadsleden ervaren minder autonomie bij de beslissing over subsidie aan grote evenementen waarbij sprake is van cofinanciering.

Over het algemeen hebben de raadsleden er geen zicht op of de waarderingssubsidies wel eens worden geëvalueerd. In de raad wordt daar niet over gesproken. Verenigingen laten zich er ook niet over horen.: 'Er heerst hier zeg maar eigenlijk geen piepcultuur'. Een raadslid dat in het verleden wel als bestuurslid betrokken is geweest bij enkele kleine clubs, herinnert zich dat ze heel wat formulieren moest invullen voor de aanvraag: 'Voor 75 euro, meen ik. Ik zeg, daar begin ik niet aan' . Toch kan volgens haar voor kleine verenigingen het lage bedrag van de waarderingssubsidie wel van belang zijn, omdat de kosten van de bank er tenminste door gedekt zijn. Of ooit is nagegaan of het standaardbedrag noodzakelijk of voldoende is, weten raadsleden niet.

Raadsleden stellen voor dat in de raadscommissies meer en diepgaandere informatie gepresenteerd en ook bediscussieerd kunnen worden, zodat raadsleden ook kunnen nagaan welke alternatieven er zijn voor gepresenteerde plannen. Ook zouden er beeldvormende raadbijeenkomsten kunnen worden ingevoerd. Daarbij zou de raad betrokkenen en deskundige kunnen uitnodigen om zo meer zicht te krijgen op de situatie, de activiteiten en de problemen van instellingen en verenigingen die subsidie aanvragen. Dat in het licht van de afnemende financiële mogelijkheden het maken van de juiste keuzes en een degelijke verantwoording bij het subsidiebeleid des te belangrijker wordt, daarover zijn de raadsleden het eens.

Ook van de zijde van het bestuur wordt gepleit voor een grotere rol van de raad in het subsidiebeleid. De wethouder signaleert 'lucht in de begroting'. Posten bleken vaak te ruim begroot en dat geeft mogelijkheden om te schuiven. De financiële kaders zijn volgens hem wel duidelijk, omdat die in de begroting staan. 'Maar de beleidsmatige onderbouwing, dus wat je daar vervolgens voor doet, dat mag veel nadrukkelijker worden vastgesteld, zodat je ook veel beter kan sturen'. In tijden van financiële krapte is het extra belangrijk dat de raad wel aan het roer staat, als het gaat om het maken van keuzes

In de praktijk van het werk van college en raad worden de beleidsmatige kaders vaak nog vastgesteld door het college. In 2012 verzoekt de raad € 20.000 op te nemen in de begroting voor de ouderfunctionaris van de Stichting Welzijn Neerijnen. Wat deze functionaris zou gaan doen, is vervolgens ambtelijk uitgewerkt, maar dat is voor zover kon worden nagegaan niet teruggekoppeld aan de raad.

De wethouder: "Binnen beleid gestuurde contractfinanciering kan dat veel beter worden opgepakt. Je legt nadrukkelijk vast, dit zijn de financiële kaders en dit krijg je er voor terug. En dat laat je door de raad vaststellen. En dat is nu niet aan de orde'.

Het aansturen van de bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden is een apart vraagstuk. In verband met het grote aantal gemeenten is de invloed beperkt. Bij de GGD gaat het over 18 gemeenten, bij de Regio Rivierenland over 10 gemeenten. Het bestuurlijk model is niet altijd even helder. De bezetting van de programmaraden, het algemeen bestuur van de regio en het algemeen bestuur van de instellingen zijn bestuurlijke taken. Tegenwoordig zijn de portefeuillehouders verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke regeling van de GGD. Dat is (nog) niet bij alle bovengemeentelijke samenwerkingsverbanden het geval.

Raadsleden vragen zich voortdurend af, of zij voldoende zicht hebben op wat er gebeurt binnen de gemeenschappelijke regelingen. Er komen veel documenten uit de regio naar de raad. 'Elke stap die wordt gezet, wordt bediscussieerd in onze raad'. Maar het gaat vaak om ingewikkelde materie, die niet alleen voor raadsleden, maar ook voor wethouders wel eens moeilijk te overzien zijn. Bij de grote transities van de komende tijd in de Jeugdzorg, WMO, WSW moeten zaken worden voorbereid terwijl nog veel onzeker is. De wethouder zou er voorstander van zijn dat de raad ook bij de samenwerkingsverbanden meer te zeggen krijgt over het beleid, doordat de raad al op voorhand betrokken wordt. Contractfinanciering biedt hiervoor meer mogelijkheden. Als er gemeenten zijn die andere dingen willen dan wat er in de begroting staat, dan moeten zij dat zelf financieren. Het kan niet zo zijn dat andere gemeenten dan ook bij moeten betalen.

5.3 Analyse

De financiële situatie maakt het noodzakelijk dat keuzes gemaakt worden door de politiek verantwoordelijken. Ook de raadsleden zijn zich bewust van deze verantwoordelijkheid. Zij vragen om meer informatie zodat zij die keuzen ook doordacht en met zicht op de consequenties kunnen maken. Raadsleden refereren daarbij niet naar de kaders die binnen beleidsafspraken worden vastgelegd, wel naar concrete prestatieafspraken. De inhoud van prestatieafspraken zijn echter onderdeel van beleidsuitvoering en zouden moeten voortvloeien uit door de raad vastgelegde beleidskaders.

Ook de geïnterviewde bestuurder wil de politieke keuze meer bij de raad leggen. Hij legt daarbij niet alleen de vinger op het gebrek aan informatie, maar met name ook op de impliciete beleidsruimte die binnen de begroting tot nu toe was vrij gespeeld. Beleidsruimte die in een aantal situaties door het ambtelijk apparaat werd ingevuld zonder sturing van politiek of bestuur

Bijlage 1. Bestudeerde dossiers

Organisatie	Beleidsproduct	Bedrag	Type subsidie
SV De Waal Sport FFMee	Sport	3.443	normsubsidie
Tielerwaard West	Sport incidenteel	350	projectsubsidie
Stichting Jeugdsoos Ophemert	Jeugd- en jongerenwerk – vrijwilligers	2.020	waarderingssubsidie
Buurtbusvereniging Waalzicht	Ouderen – vrijwilligers	1.000	waarderingssubsidie
Stichting Welzijn Ouderen Neerijnen	Ouderen professioneel	143.445	budgetsubsidie
Stichting Mozaïek Welzijnsdiensten	Culturele minderheden	36.315	budgetsubsidie
Mee Gelderse Poort Regiobureau, project netwerkondersteuning	Mensen met een beperking	1.199	normsubsidie
Vluchtelingen en Nieuwkomers Zuid Gelderland	Culturele minderheden		budgetsubsidie
Molenstichting v.h. Gelders Rivierengebied	Cultuurhistorie Neerijnen 2011	3.900	budgetsubsidie
Kinderopvang Rivierenland BV	Peuterspeelzalen	5.430	budgetsubsidie
Stichting peuterspeelzaal Varik-Heesselt	Peuterspeelzalen	5.659	budgetsubsidie

Bijlage 2. overzicht beleidsregels

Beleidskaders	beleidsregels met doelstellingen
programma 4: onderwijs	
begroting 2012: beleidsdoel <ul style="list-style-type: none"> • behoud aanbod basisonderwijs, verspreid over de kernen 	<u>peuterspeelzalen (educatie)</u> doel VVE maar voorwaarden wijzen op spreiding aanbod opvang (en onderwijs)
convenant LEA 2009 voorschoolse voorzieningen op niveau 2 ontwikkelen doorlopende leerlijn VVE – Bao	<u>VVE (educatie)</u> doeluitkering Rijk
programma 5: cultuur en recreatie: begroting 2012: <ul style="list-style-type: none"> • herdenken op 4 mei en vieren 5 mei • stimuleren van culturele en sportieve ontplooiing en ontwikkeling inwoners in het bijzonder de jeugd • in stand houden van monumenten 	
nota accommodatiebeleid 2009 doel leefbaarheid in de dorpskernen; gericht op <ul style="list-style-type: none"> • buitensport • dorpshuizen 	<u>verenigingen (sport)</u> <ul style="list-style-type: none"> • binding, cohesie • gezondheid • goede leefomgeving
	<u>dorpshuis Opijnen (welzijn)</u>
Nota Kunst en Cultuurbeleid Neerijnen 2012-2015 <ul style="list-style-type: none"> • gemeenschapsvorming • educatie en participatie jeugd • toerisme en economie 	<u>bibliotheek (cultuur)</u> <ul style="list-style-type: none"> • toegankelijk maken van info- en literatuuraanbod • ondersteuning bij persoonlijke ontwikkeling • helpen bij zelfredzaamheid • participeren in terugbrengen lees- en leerachterstanden
	<u>muzikale vorming(cultuur)</u> <ul style="list-style-type: none"> • ondersteunen beoefenen muziek in verenigingsverband • stimuleren jeugdigen tot deelname • stimuleren verenigingsleven • bij voorkeur in samenwerking met onderwijs- of educatieve instantie
	<u>volkscultuur (cultuur)</u> inwoners stimuleren deel te nemen aan folkloristische activiteiten en evenementen uitdragen bv. Koninginnedag, Fruitcorso, 4 mei, 5 mei
	<u>amateur kunstbeoefening (cultuur)</u> inwoners stimuleren in het beoefenen van toneel in verenigingsverband
	<u>cultuur</u> 1-malige ondersteuning van initiatieven met een culturele functie
	<u>cultuurhistorie (cultuur)</u> onderhoud monumenten

<p>programma 6: Maatschappelijke Ondersteuning Begroting 2012 verbeteren zelfredzaamheid ouderen en hulpbehoevenden</p> <ul style="list-style-type: none"> • bevorderen deelname aan maatsch. verkeer <p>verbeteren leefbaarheid:</p> <ul style="list-style-type: none"> • voorkomen sociaal isolement • toename inzet vrijwilligers <p>ondersteunen burgerinitiatieven</p>	<p><u>soc.-cult. activiteiten (welzijn)</u> 1-malig ondersteunen van initiatieven die een soc.cult. en/of maatschappelijke functie vervullen</p>
<p>nota ouderenbeleid</p> <ul style="list-style-type: none"> • leefbaarheid • ondersteuning mantelzorg en vrijwilligers <p>verder awbz, wmo en huisvesting</p>	<p><u>ouderen vrijwilligers (welzijn)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • bijdrage aan zelfredzaamheid • participatie; • tegengaan van eenzaamheid • door ontmoeting van leeftijdsgenoten en bieden ondersteuning
	<p><u>ouderen professioneel (welzijn)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • bevorderen zelfredzaamheid; uitstellen intramurale zorg • bevorderen geestelijke en lich. gezondheid ouderen • aandacht voor preventie • bevorderen toegankelijkheid voorzieningen • ondersteunen mantelzorgers; bevorderen inzet vrijwilligers • activiteitenpakket ter bevordering van zowel actieve (als vrijwilliger) als passieve maatschappelijke participatie • aandacht voor eenzame en/of geïsoleerde ouderen
	<p><u>vrouwenorganisaties (welzijn)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • versterken sociale cohesie • bevorderen persoonlijke ontwikkeling en maatschappelijke participatie van vrouwen, in het bijzonder in georganiseerd verband
	<p><u>vrijwilligerswerk (welzijn)</u> stimuleren individueel en georganiseerd vrijwilligers-werk veel activiteiten genoemd, maar alleen vrijwilligersprijs beoogd?</p>
	<p><u>jaarwisselingssubsidies (welzijn)</u> overlast elders voorkomen</p>
	<p><u>culturele minderheden (welzijn)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ondersteunen nieuwkomers en oudkomers bij inburgering • versterken van sociale cohesie • maatschappelijke begeleiding • juridische ondersteuning • belangenbehartiging

	<p><u>mensen met een beperking (welzijn)</u> bevorderen participatie met als gevolg:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sociale contacten versterkt, • maatschappelijke acceptatie vergroot en • vereenzaming tegengegaan
	<p><u>jongeren vrijwilligers (welzijn)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • sociale en maatschappelijke participatie jongeren • stimuleren activiteiten die leefomgeving verbeteren • bevorderen van ontmoetings-, plezier- en ontspanningsmogelijkheden • stimuleren van activiteiten die bijdragen aan het besef van normen en waarden, ontwikkeling en ontplooiing <p>programma's jeugdsoos vooraf beoordeeld</p>
Beleidsnota WMO	<p><u>jongeren professioneel (welzijn)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • jongeren activeren tot actieve deelname aan de samenleving • signaleren van en preventie voor aan de doelgroep jeugd en jongeren gerelateerde problemen • activiteiten (passend) in het kader van bos- of breedtesport
<p>programma 7: volksgezondheid en milieu begroting 2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gezondheid inwoners bevorderen • terugdringen overgewicht, roken, alcoholgebruik en drugsgebruik; • vroegtijdig signaleren van problemen van en met jongeren • efficiënter en effectiever samenwerken met regionale verbanden (GGD, STMR, MEE, Mozaïek) meer gericht op kerntaken. • convenanten met sportverenigingen: minder alcoholgebruik 	<p>maatschappelijke dienstverlening (zorg)</p> <ul style="list-style-type: none"> • mensen ondersteunen bij het oplossen van en omgaan met problemen en verstoringen in hun functioneren in wisselwerking met hun sociale omgeving en deze aspecten verbeteren • – signaleren structurele risico's voor kwetsbare burgers en met opdrachtnemer beleid ontwikkelen op het vlak van zorg en welzijn, belangenbehartiging en preventie. coördineren van hulp en dienstverlening <p>Deze beleidsregel is geheel toegesneden op activiteit STMR</p>
<p>nota volksgezondheid 2010/2013</p> <p>5 speerpunten waarvan 3 golden in 2012 (later i.v.m. lagere prioriteit) drugsgebruik overgewicht</p> <ul style="list-style-type: none"> • –roken 	<p><u>gezondheidszorg</u> preventie door aanpakken risicovolle (leefstijl)factoren terugbrengen soc.-ec. gezondheidsverschillenjeugdgezondheidszorg</p> <p>Deze beleidsregel is specifiek toegesneden op activiteiten GGD en STMR</p>
	<p><u>EHBO</u> aanbod bij evenementen</p>
	<p><u>zorginstellingen</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ondersteunen van slachtoffers van misdrijf of ongeval bij het verwerken en het herstellen dan wel verlichten van de schade 2. het bieden van pakket van diensten waardoor mensen langer op zichzelf wonen
overig	<p><u>media</u> RTV Betuwe (doeluitkering)</p>

	<u>medebewind:</u> stimulering isolatiemaatregelen
--	-------------------------------------------------------

Bijlage 3: Overzicht van toegekende subsidies 2012 per beleidsregel

Sport		toegekende subsidies in 2012	bedrag
1a Verenigingen: Binnen en buitensport	Algemene Gymnastiekvereniging Ophemert	1.570,40	
	Chr. Wandelsportvereniging Varik-Heesselt	198,45	
	Gymnastiekvereniging Silvia	1.963,00	
	Gymnastiekvereniging Wilskracht	1.449,60	
	Hengelsportvereniging De Put	332,20	
	Kunst en Vliegwerk	1.781,80	
	MHC Bommelerwaard	634,20	
	Ponyclub en Mengvereniging Waalruiters West	30,20	
	Stichting Koreaanse Krijgskunsten	2.265,00	
	Tafeltennisver. Altijd Succes Is Onmogelijk	870,60	
	Tennis-Club Varik-Heesselt	2.472,85	
	Tennis-Club Varik-Heesselt	7.508,15	
	Tennisvereniging Haaften	3.180,13	
	Tennisvereniging Ophemert	4.569,33	
	Tennisvereniging Waardenburg	1.506,45	
	Voetbalvereniging Waalkanters	4.641,14	
	Voetbalver. Waardenburg-Neerijnen Combinatie	4.520,34	
	Voetbalvereniging A.S.H.	5.245,14	
	Voetbalvereniging Haaften	7.776,68	
	Voetbalvereniging Ophemert	5.577,34	
	Voetbalvereniging Opijnen	3.374,51	
Volleybalvereniging Haaften Kwiek	1.359,00		
1b Sport incidenteel of algemeen	Samenloop voor Hoop	150,00	
	Schoolvoetbalcommissie Tielerwaard West	350,00	
	Stichting Friends for Fun	250,00	
	SV De Waal/SportFFmee	3.442,80	
Totaal		67.019,31	
Welzijn			
2a jongeren-vrijwilligers	Hervormde Jeugdraad N.H. kerk Ophemert	198,45	
	Jeugdcommissie Hervormde gemeente Haaften	198,45	
	L.G. Jonkers inz Jeugdclub Est	198,45	
	MEE Gelderse Poort Regiobureau Tiel	140,00	
	Stichting Betuwse Jeugdkampen	198,45	
	Stichting Betuwse Jeugdkampen	198,45	
	Stichting Jeugdsoos Ophemert	2.020,00	
	Stichting JeWelz	1.000,00	
	Stichting Speeltuin Haaften	250,00	
	Stichting Speeltuin Hellowa	250,00	
	Subtotaal	4.652,25	
2b jongeren-professioneel	Stichting Mozaïek Welzijnsdiensten	36.314,56	
2c ouderen - vrijwilligers	Alzheimer Café Geldermalsen	198,45	
	Bejaarde Soos Opijnen	198,45	
	Bejaardensociëteit Varik-Heesselt	198,45	

	Buurtbusvereniging T.B.E.	500,00
	Buurtbusvereniging Waalzicht	1.000,00
	Soos voor Ouderen Est	198,45
	Stichting Zestig Plus Soos	198,45
	Subtotaal	<u>2.492,25</u>
2d	ouderen - profestioneel	
	St Welzijn Ouderen Neerijnen	143.445,00
	Stichting De Wittenberg	15.226,00
	St Welzijn Ouderen Neerijnen	5.000,00
	Subtotaal	<u>163.671,00</u>
2e	culturele minderheden	12.542,00
	Vluchtelingen en nieuwkomers Zuid Gelderland	
2f	mensen met een beperking	
	MEE Gelderse Poort Regiobureau Tiel	1.199,43
	Stg. Gehandicaptenraad Gemeente Neerijnen	198,45
	Stichting Vrijstad Culemborg	198,45
	Zonnebloem Afdeling Neerijnen	479,75
	Subtotaal	<u>2.076,08</u>
2g	dorpshuis Opijnen	1.585,10
	Gemeenschapshuis Keijzershof	
2h	vrijwilligerswerk	
	Dorpsbelangenvereniging Hellow	600,00
	Vrijwilligersprijs van Ieperen	500,00
	Stichting Speelsterrein Tuil/Mw. K. Bambacht	761,28
	Stichting speeltuin Hellowa	761,28
	Subtotaal	<u>2.622,56</u>
2i	vrouwenorganisaties	
	De Christenvrouw Afd. Waardenburg	198,45
	Femina	198,45
	N.B.v.P. Vrouwen van Nu afd. Varik-Heesselt	198,45
	NBvP Vrouwen van Nu afdeling Ophemert	198,45
	Ned. Bond van Plattelandsvrouwen van Nu Est	198,45
	Passage Chr. Maatsch. Vrouwenbeweging afd. Hellow	198,45
	Vrouwenvereniging Maranatha	198,45
	Subtotaal	<u>1.389,15</u>
2k	sociaal culturele activiteiten	
	Betuwse sportfokkers	198,45
	Stichting superkatten	198,45
	Subtotaal	<u>396,90</u>
2l	jaarwisseling	
	Dorpshuis Waardenburg	400,00
	Jonkers Catering	500,00
	L.G. Jonkers inz Jeugdclub Est	300,00
	Stichting Dorpshuis De Koeldert	500,00
	Stichting Friends for Fun	500,00
	Stichting Pro Events	350,00
	Toevershof v.o.f.	500,00
	Voetbalvereniging Ophemert	500,00
	Subtotaal	<u>3.000,00</u>

	Subtotaal	3.550,00
	Totaal Welzijn	231.291,85
Cultuur		
3a	bibliotheek	St. Openbare Bibliotheek Rivierenland 151.468,36
3b	muzikale vorming	Accordeonvereniging Amusementa 198,45 Mondharmonicavereniging Nog Eens Proberen 198,45 Haaftensch Mannenkoor 198,45 Gemengde Zangvereniging Zanglust 198,45 Gemengde Zangvereniging Crescendo 198,45 Muziekvereniging Nieuw Leven Haaften 250,00 Muziekvereniging Euphonia 2.472,36 Fanfarecorps Juliana 3.371,40 Muziekvereniging Nieuw Leven"" 4.214,89 Subtotaal <u>11.300,90</u>
3c	amateur kunstbeoefening	Toneelver. De Gulle Lach" Varik Heesselt" 198,45
3d	volkscultuur	Stichting Corsowagen Gemeente Neerijnen 2.030,10
3e	media	0
3f	cultuur algemeen	Studiekring Haaften 198,45 Stichting Stroomhuis <u>500,00</u> Subtotaal 698,45
Cultuurhistorie		
3g	monumenten	Stichting Muziektent Haaften 482,00 Molenstichting v.h. Gelders Riviereengebied <u>3.900,00</u> Subtotaal 4.382,00
	Totaal cultuur	170.078,26
Zorg		
4a	gezondheidszorg (jeugdgezondheidszorg)	St Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland 83.794,50 St Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland 18.437,32 St Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland 12.448,86 GGD Rivierend CJG <u>1.624,80</u> Subtotaal 116.305,48
4b	maatschappelijke dienstverlening	St Thuiszorg en Maatschappelijk Werk Rivierenland 60.068,00
4c	zorginstellingen	0,00
4d	EHBO	EHBO afdeling Haaften 198,45
	Totaal zorg	176.571,93

Educatie		
5a	Peuterspeelzaalwerk	
	Stichting Peuterspeelzaal Dikkie Dik Ophemert	2.856,13
	Stichting Peuterspeelzaal De Rietpeuters Opijnen	3.163,83
	Stichting Peuterspeelzaal Kris Kras Haaften	4.839,21
	Kinderopvang Rivierenland B.V.	5.430,13
	St. Peuterspeelzaal Varik-Heesselt	5.659,06
	Subtotaal	<u>21.948,36</u>
	Voor-en vroegschoolse	
5b	educatie	
	Stichting Peuterspeelzaal Dikkie Dik Ophemert	3.750,00
	Stichting Peuterspeelzaal De Rietpeuters Opijnen	3.750,00
	Stichting Peuterspeelzaal Kris Kras Haaften	3.750,00
	St. Peuterspeelzaal Varik-Heesselt	3.750,00
	Subtotaal	<u>15.000,00</u>
	Totaal educatie	36.948,36
6	Isolatiemaatregelen	
	Diverse inwoners van Neerijnen	10.715,00
	Totaal verleende subsidies 2012	692.625