

## ***Zicht op subsidies***



### ***Onderzoek naar de doeltreffendheid van het subsidiebeleid***

**Augustus 2023**

## **Colofon**

Overveen, 29 augustus 2023  
Rekenkamer Bloemendaal

Mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA (voorzitter)  
Dhr. Ir. J.J. Bakker  
Mw. Mr. Drs. V.V. Tsjebanova  
Dhr. Drs. W.D.M. van der Valk

# INHOUD

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>6</b>
<b>Reactie van het college</b> .....	<b>8</b>
<b>Nawoord rekenkamer</b> .....	<b>12</b>
<b>Nota van Antwoord op ambtelijk commentaar</b> .....	<b>13</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>16</b>
1.1 Aanleiding.....	16
1.2 Eerder rekenkameronderzoek .....	16
1.3 Doel van het onderzoek .....	16
1.4 Aanpak van het onderzoek.....	17
1.5 Leeswijzer.....	18
<b>2. Het subsidiebeleid</b> .....	<b>19</b>
2.1 Het subsidiebeleid gedefinieerd .....	19
2.2 Subsidiebeleidsdoelen .....	19
2.3 Subsidiesoorten .....	20
2.4 Incidentele en structurele subsidies .....	20
2.5 Atypische en/of bijzondere vormen .....	20
2.6 Samenvatting aandachtspunten subsidiebeleid .....	20
<b>3. Uitvoering van het subsidiebeleid</b> .....	<b>21</b>
3.1 Taken en bevoegdheden .....	21
3.2 Het subsidieproces .....	21
3.3 Beleidsterreinen.....	22
3.4 Begroting en bestedingen .....	23
3.5 Samenvatting uitvoering subsidiebeleid .....	23
<b>4. Evaluatie van het subsidiebeleid</b> .....	<b>24</b>
4.1 Evaluatie van beleid .....	24
4.2 Evaluatie van individuele subsidies .....	24
4.3 Evaluatie van de uitvoering .....	25
4.4 Verantwoording over subsidies .....	26
4.5 Samenvatting evaluatie subsidiebeleid .....	26
<b>5. Betrokkenheid van de gemeenteraad</b> .....	<b>27</b>
5.1 Informatievoorziening .....	27
5.2 Betrokkenheid .....	28
5.3 Initiatieven .....	28
5.4 Samenvatting betrokkenheid gemeenteraad .....	28
<b>Bijlage 1 – Eerder rekenkameronderzoek</b> .....	<b>29</b>
<b>Bijlage 2 – Definities</b> .....	<b>31</b>
<b>Bijlage 3 – Referentiekader</b> .....	<b>34</b>
<b>Bijlage 4 - Documenten</b> .....	<b>35</b>
<b>Bijlage 5 - Subsidieverordeningen</b> .....	<b>36</b>
<b>Bijlage 6 – Subsidieproces</b> .....	<b>37</b>

# Samenvatting

## Aanleiding

De gemeente Bloemendaal verleent jaarlijks subsidies aan diverse verenigingen, instellingen, (groepen) inwoners en bedrijven en maakt daarmee mogelijk dat kinderen kunnen sporten, jongeren zich kunnen ontplooiën, investeringen gedaan kunnen worden in duurzame energie, et cetera.

De gemeente verstrekt ongeveer 100 keer per jaar een subsidie. De helft daarvan op het gebied van het sociaal domein, de andere helft voor diverse programma's (Veiligheid, Economie, Onderwijs, Sport, Cultuur en Recreatie). Qua bestedingen is het taakveld Sociaal Domein veruit het grootste: iets minder dan € 3 miljoen versus bijna € 0,6 miljoen voor de overige subsidies.

## Vraagstelling

Subsidie is een middel om een doel te realiseren. De rekenkamer heeft onderzocht of er voldoende zicht is op het behalen van de resultaten waarvoor de subsidie was bedoeld.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

- *In hoeverre heeft de gemeente Bloemendaal zicht op de doeltreffendheid van het door haar gevoerde subsidiebeleid?*

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de totstandkoming van het subsidiebeleid en de praktijk van de subsidieverlening in gemeente Bloemendaal vanuit gezichtspunt van doeltreffendheid.

## Onderzoeksuitvoering

De rekenkamer heeft een referentiekader opgesteld waaraan de uitkomsten van het onderzoek zijn getoetst. Vervolgens zijn relevante documenten opgevraagd en hebben interviews plaatsgevonden. De Nota van Bevindingen is ter verificatie aan de organisatie voorgelegd en de Bestuurlijke Nota is vervolgens voor commentaar aan het college van B&W voorgelegd.

## Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer heeft op grond van het onderzoek hoofdconclusies en aanbevelingen geformuleerd:

### *Conclusies*

- Subsidiebeleid wordt niet in zijn geheel geëvalueerd. Er is ook geen sprake van aantoonbare meting van het effect van subsidies op het bereiken van beleidsdoelstellingen.
- Alleen bij subsidies boven de € 10.000 wordt gekeken naar de doelrealisatie.
- Inzichten die de gemeentelijke organisatie krijgt uit evaluatie van de huidige uitvoeringspraktijk, worden gebruikt om de uitvoering van het subsidiebeleid te verbeteren.
- De verantwoording over verstrekte subsidies is niet volledig. Er is geen rapportage over incidentele subsidies en er wordt niet voldaan aan een daarop betrekking hebbende bepaling uit de ASV2017.

### *Aanbevelingen*

- Ontwikkel een systematiek voor de effectmeting van het subsidiebeleid en pas deze toe.
- Onderzoek hoe de doelrealisatie bij subsidies onder de € 10.000 betrokken kan worden bij de verlenging van deze subsidies.
- Koppel aan de verbeterpunten betreffende het uitvoeringsbeleid concrete acties en implementeer deze in de uitvoeringspraktijk.
- Rapporteer over verstrekte subsidies overeenkomstig vigerende regelgeving (art 4 ASV2017).

# Conclusies en aanbevelingen

## Conclusies

### Het subsidiebeleid

- Vanuit het beleid zijn er geen richtlijnen die de organisatie sturen in de keuze 'subsidiëren of aanbesteden'. Ter voorkoming van willekeur is sturing op deze keuze echter wel gewenst.
- De status van het document 'Beleidsregels toekenning structurele en incidentele subsidies Bloemendaal 2009' is onduidelijk. De gehanteerde begrippen geven soms onvoldoende houvast en het document lijkt bij lang niet alle relevante medewerkers bekend, laat staan dat deze regels consequent worden toegepast.
- Het proces van aanvraag-selectie-prioritering-toekenning van subsidies gebeurt niet altijd door middel van de toepassing van éénduidige regels en/of inhoudelijke kaders danwel inhoudelijke criteria.

### Uitvoering van het subsidiebeleid

- Subsidiebeleid wordt niet integraal geëvalueerd. Er is ook geen sprake van aantoonbare meting van effect subsidies op het bereiken van beleidsdoelstellingen.
- Alleen bij subsidies boven de € 10 000 wordt gekeken naar de doelrealisatie.
- Inzichten die de gemeentelijke organisatie krijgt uit evaluatie van huidige uitvoeringspraktijk worden gebruikt om de uitvoering van subsidiebeleid te verbeteren.
- De verantwoording over verstrekte subsidies is niet volledig. Er is geen rapportage over incidentele subsidies en er wordt niet voldaan aan een overeenkomstige bepaling uit de ASV2017.

### Evaluatie van het subsidiebeleid

- Er wordt geevalueerd hoe de uitvoering van toegekende subsidies beter uitgevoerd kan worden maar de evaluatie van het subsidiebeleid in zijn geheel vindt niet plaats. Er zijn geen documenten waaruit blijkt dat effect van subsidies op het beleidsdoelstellingen wordt geevalueerd.
- De evaluatie van subsidies onder € 10.000 is gebaseerd op verslagen van de ontvangende organisaties, zonder nadere controle.
- Het college rapporteert niet conform art 4 ASV2017 welke activiteiten met verstrekte subsidies zijn verricht en wijziging van subsidiebeleid wordt niet inzichtelijk gemaakt.

### Betrokkenheid van de gemeenteraad

- De gemeenteraad wordt over subsidies niet actief geïnformeerd.
- De gemeenteraad toont weinig interesse in de aard en omvang van de toegekende subsidies en ook niet in de effectiviteit van het subsidiebeleid.

## **Aanbevelingen**

### **Het subsidiebeleid**

1. Ontwikkel beleid, uitmondend in een richtlijn of 'keuzehulp', dat de uitvoerende ambtenaren houvast geeft bij het bepalen van welk instrument in de onderhavige situatie geëigend is: 'subsidie of aanbesteding'.
2. Evalueer het document 'Beleidsregels toekenning structurele en incidentele subsidies Bloemendaal 2009' op relevantie. Is de uitkomst hiervan positief, beoordeel dan ook waar nodig in detail de inhoud en scherp deze aan. Zorg na vaststelling voor bekendheid bij, en consequente toepassing door, de relevante medewerkers.

### **Uitvoering van het subsidiebeleid**

3. Ontwikkel een systematiek voor de effectmeting van subsidiebeleid en pas deze toe.
4. Onderzoek hoe de doelrealisatie bij subsidies onder € 10.000 betrokken kan worden bij de besluitvorming over de (eventuele) verlenging van deze subsidies.
5. Koppel aan de verbeterpunten betreffende het uitvoeringsbeleid concrete acties en implementeer deze in de uitvoeringspraktijk.
6. Rapporteer over verstrekte subsidies overeenkomstig vigerende regelgeving (art 4 ASV2017).

### **Evaluatie van het subsidiebeleid**

7. Evalueer de doelbereiking en de effectiviteit van de subsidies aan de hand van actuele vastgestelde kaders en rapporteer daar actief over.
8. Maak inzichtelijk welke activiteiten met verstrekte subsidies zijn verricht en welke wijzigingen zich in het subsidiebeleid hebben voorgedaan, danwel zullen voordoen.

### **Betrokkenheid van de gemeenteraad**

9. Informeer de gemeenteraad proactief over de beleidseffectiviteit, uitgaande van de verplichte kaders als de subsidieverordening(en) en het te actualiseren subsidiebeleid.

# Reactie van het college



Gemeente Bloemendaal  
Postbus 201  
2050 AE Overveen  
T 14 023  
[www.bloemendaal.nl](http://www.bloemendaal.nl)

Aan de Rekenkamer van de gemeente Bloemendaal  
Postbus 201  
2050 AE OVERVEEN  
E-mail: [b.jqlashouwer@telfort.nl](mailto:b.jqlashouwer@telfort.nl)

Datum : 6 juni 2023  
Uw kenmerk :  
Zaaknummer : 1111889  
Behandeld door : Het college van burgemeester en wethouders  
Onderwerp : Reactie op Bestuurlijke Nota "Zicht op subsidies"  
Verzonden :  
Bijlage(n) : Reactie op Bestuurlijke Nota

Geachte leden van de Rekenkamer,

Per brief van 6 mei heeft u de Bestuurlijke Nota "zicht op subsidies" aangeboden aan het college. U vraagt in de brief het college te reageren op de nota. In deze brief gaan wij in op uw verzoek.


**De reactie van het college is vervat in de bijlage**

In de Bestuurlijke Nota "zicht op subsidies" trekt u 12 conclusies en doet u 9 aanbevelingen. Per conclusie en aanbeveling hebben wij een reactie opgesteld. Verwezen wordt naar de bijlage.

burgemeester en wethouders van Bloemendaal,



, burgemeester



, secretaris

## Bijlage - Reactie op Bestuurlijke nota "Zicht op subsidies" van de rekenkamer van mei 2023

	Conclusies	Reactie van het college
	<b>Het subsidiebeleid:</b>	
1.	Vanuit het beleid zijn er geen richtlijnen die de organisatie sturen in de keuze 'subsiëren of aanbesteden'. Ter voorkoming van willekeur is sturing op deze keuze echter wel gewenst.	Er wordt dit jaar een start gemaakt met het opstellen van een handreiking in samenwerking tussen concern control en de meest betrokken afdeling (sociaal domein).
2.	De status van het document 'Beleidsregels toekenning structurele en incidentele subsidies Bloemendaal 2009' is onduidelijk. De gehanteerde begrippen geven soms onvoldoende houvast en het document lijkt bij lang niet alle relevante medewerkers bekend, laat staan dat deze regels consequent worden toegepast.	Op deze conclusie is ambtelijk commentaar gegeven. Dat commentaar is afgedrukt op bladzijde 10 van de bestuurlijke nota. Zie de tabel bij "bladzijde 8". Behoeft verder geen commentaar.
3.	Het proces van aanvraag-selectie-prioritering-toekenning van subsidies gebeurt niet altijd door middel van de toepassing van éénduidige regels en/of inhoudelijke kaders dan wel inhoudelijke criteria.	Niet duidelijk is over welke subsidies deze conclusie gaat. Voor de subsidies die door team Sociaal Domein worden behandeld, gaat deze conclusie niet op. Het subsidieproces is beschreven in een stappenplan. Dat stappenplan is afgedrukt in de bestuurlijke nota op bladzijde 33 en 34 in bijlage 6. Inhoudelijke kaders en criteria zijn opgenomen in het Beleidsplan Sociaal Domein.
	<b>Uitvoering van het subsidiebeleid:</b>	
4.	Subsidiebeleid wordt niet integraal geëvalueerd. Er is ook geen sprake van aantoonbare meting van effect subsidies op het bereiken van beleidsdoelstellingen.	Er is inderdaad geen sprake van aantoonbare meting van effecten van. Wel wordt bij elke aanvraag nagegaan of de subsidieerde activiteiten zijn georganiseerd. Dat blijkt uit het jaarverslag dat door alle organisaties bij de aanvraag wordt gevoegd. Effectmeting in algemene zin vindt plaats door onderzoeken die bijvoorbeeld door het Rijk en/of provincie worden geïnitieerd. Om ongewenste effecten in de samenleving tegen te gaan worden rijksmaatregelen afgekondigd die impulsen geven aan samenwerking van bedrijven, organisaties en overheidsinstellingen met als doel die ongewenste effecten te bestrijden. Een goed voorbeeld hiervan is het actieplan Eén tegen eenzaamheid van de rijksoverheid. In de periodieke evaluatie van het beleidsplan sociaal domein worden dit soort onderwerpen belicht en beleid geherformuleerd.
5.	Alleen bij subsidies boven de € 10 000 wordt gekeken naar de doelrealisatie.	Deze conclusie is onjuist. Nagenoeg alle organisaties voegen bij de nieuwe aanvraag van een subsidie een verslag toe van de activiteiten in het afgelopen jaar. Daaruit is op te maken of de activiteit is gehouden. Het jaarverslag wordt altijd betrokken bij de beoordeling van de subsidieaanvraag.



6.	Inzichten die de gemeentelijke organisatie krijgt uit evaluatie van huidige uitvoeringspraktijk worden gebruikt om de uitvoering van subsidiebeleid te verbeteren.	Deze conclusie behoeft geen commentaar.
7.	De verantwoording over verstrekte subsidies is niet volledig. Er is geen rapportage over incidentele subsidies en er wordt niet voldaan aan een overeenkomstige bepaling uit de ASV2017.	De toelichting in de verordening op artikel 4 geeft aan dat de jaarlijkse evaluatie niet meer gekoppeld is aan de jaarrekening. De jaarlijkse vaststelling van subsidies (vóór 1 oktober) is een beter moment om te evalueren. Daarnaast wordt in de jaarlijkse rapportage van het gevoerde beleid binnen het sociaal domein verslag gedaan over het gevoerde beleid en in algemene zin in het jaarverslag van de gemeente. Tot slot wordt elk jaar een subsidieregister gepubliceerd over de verleende subsidies. Het is juist dat over incidentele subsidies niet wordt gerapporteerd omdat het hier gaat over een minimaal aantal per jaar.
<b>Evaluatie van het subsidiebeleid:</b>		
8.	Er wordt geëvalueerd hoe de uitvoering van toegekende subsidies beter uitgevoerd kan worden maar de evaluatie van het subsidiebeleid in zijn geheel vindt niet plaats. Er zijn geen documenten waaruit blijkt dat effect van subsidies op het beleidsdoelstellingen wordt geëvalueerd.	Bij het periodiek actualiseren van het beleidsplan sociaal domein wordt het bestaande beleid geëvalueerd en aangepast aan veranderde omstandigheden en behoeftes in de samenleving. Dat geldt voor alle beleidsplannen. Het subsidiebeleid maakt daar onderdeel van uit. Voor deze evaluatie wordt geen separaat document opgemaakt. Subsidieaanvragen worden aangepast aan de veranderde beleidsdoelstellingen.
9.	De evaluatie van subsidies onder € 10.000 is gebaseerd op verslagen van de ontvangende organisaties, zonder nadere controle.	Conclusie is juist. Grens van € 10.000 is bepaald ter beperking van de administratieve last voor de ambtelijke organisatie en de organisaties.
10.	Het college rapporteert niet conform art 4 ASV2017 welke activiteiten met verstrekte subsidies zijn verricht en wijziging van subsidiebeleid wordt niet inzichtelijk gemaakt.	Eerste deel conclusie niet juist. Zie commentaar bij onderdeel 7. Wijzigingen van het subsidiebeleid worden inzichtelijk gemaakt als de verordening wordt gewijzigd.
<b>Betrokkenheid van de gemeenteraad:</b>		
11.	De gemeenteraad wordt over subsidies niet actief geïnformeerd.	Jaarlijks wordt een subsidieregister gepubliceerd op de website van de gemeente.
12.	De gemeenteraad toont weinig interesse in de aard en omvang van de toegekende subsidies en ook niet in de effectiviteit van het subsidiebeleid.	Deze conclusie behoeft geen commentaar.
<b>Aanbevelingen</b>		
<b>Het subsidiebeleid:</b>		
13.	Ontwikkel beleid, uitmondend in een richtlijn of 'keuzehulp', dat de uitvoerende ambtenaren houvast geeft bij het bepalen van welk instrument in de onderhavige situatie geëigend is: 'subsidie of aanbesteding'.	Deze aanbeveling is inmiddels in gang gezet. Verwezen wordt naar de reactie van het college onder 1.

14.	Evalueer het document 'Beleidsregels toekenning structurele en incidentele subsidies Bloemendaal 2009' op relevantie. Is de uitkomst hiervan positief, beoordeel dan ook waar nodig in detail de inhoud en scherp deze aan. Zorg na vaststelling voor bekendheid bij, en consequente toepassing door, de relevante medewerkers.	Deze aanbeveling wordt overgenomen. Het wordt meegenomen bij de opstelling van het nieuwe beleidsplan sociaal domein.
<b>Uitvoering van het subsidiebeleid:</b>		
15.	Ontwikkel een systematiek voor de effectmeting van subsidiebeleid en pas deze toe.	Deze aanbeveling wordt overgenomen. In nauw overleg met de controller van de gemeente zal gezocht worden naar een goede en handzame systematiek om de effecten van subsidies te meten.
16.	Onderzoek hoe de doelrealisatie bij subsidies onder € 10.000 betrokken kan worden bij de besluitvorming over de (eventuele) verlenging van deze subsidies.	Deze aanbeveling wordt niet overgenomen. Enerzijds met het oog op de administratieve last die hierdoor ontstaat en anderzijds omdat in het algemeen de gemeente niet twijfelt aan de jaarverslagen die organisaties opstellen over de inzet van gesubsidieerde gelden van de gemeente.
17.	Koppel aan de verbeterpunten betreffende het uitvoeringsbeleid concrete acties en implementeer deze in de uitvoeringspraktijk.	Aan deze aanbeveling wordt naar de mening van het college reeds voldoende aandacht besteed bij het actualiseren van beleidsplannen.
18.	Rapporteer over verstrekte subsidies overeenkomstig vigerende regelgeving (art 4 ASV2017).	Aan deze aanbeveling wordt naar de mening van het college reeds voldoende aandacht besteed bij de vaststelling van subsidies vóór 1 oktober, in het jaarverslag van het sociaal domein en in het jaarverslag van de gemeente en in het subsidieregister.
<b>Evaluatie van het subsidiebeleid</b>		
19.	Evalueer de doelbereiking en de effectiviteit van de subsidies aan de hand van actuele vastgestelde kaders en rapporteer daar actief over.	Deze aanbeveling wordt overgenomen. Zie onder punt 15.
20.	Maak inzichtelijk welke activiteiten met verstrekte subsidies zijn verricht en welke wijzigingen zich in het subsidiebeleid hebben voorgedaan, dan wel zullen voordoen.	Aan deze aanbeveling wordt naar de mening van het college reeds voldoende aandacht besteed. Zie onder punt 18.
<b>Betrokkenheid van de gemeenteraad</b>		
21.	Informeert de gemeenteraad proactief over de beleidseffectiviteit, uitgaande van de verplichte kaders als de subsidieverordening(en) en het te actualiseren subsidiebeleid.	Deze aanbeveling wordt overgenomen. Het is hiervoor wel noodzakelijk dat een systematiek van effectmeting is ontwikkeld. Zie ook onder 15.

RA/30P-05-2023

## Nawoord rekenkamer

Het onderzoek van de rekenkamer betrof het beleid, de uitvoering en evaluatie van het subsidiebeleid van de gemeente Bloemendaal, alsmede de betrokkenheid van de raad daarbij. In de reactie van het college wordt enkele keren onderscheid gemaakt tussen subsidies binnen het Sociaal Domein en overige. In dit nawoord komt de rekenkamer daar kort op terug.

De gemeente verstrekt ongeveer 100 keer per jaar een subsidie; de helft daarvan op het gebied van het sociaal domein, de andere helft voor diverse programma's (Veiligheid, Economie, Onderwijs, Sport, Cultuur en Recreatie). Qua bestedingen is het taakveld Sociaal Domein veruit het grootste: iets minder dan € 3 miljoen versus bijna € 0,6 miljoen voor de overige subsidies. (Bron: Subsidieregister Bloemendaal).

Het college geeft aan dat het advies van de rekenkamer om meer aandacht te besteden aan het selectieproces en de daarvoor geldende regels wordt overgenomen, en dat dit deels ook al in gang is gezet. Hetzelfde geldt voor de aanbevelingen om de doelbereiking en effectiviteit te evalueren en daarover actief te rapporteren, ook naar de gemeenteraad.

Waar de gemeente voor de grotere subsidies een systeem van hoor en weder hoor en collegiaal overleg hanteert om de effectiviteit van de bestedingen te volgen en te evalueren, daar geldt dit niet of in mindere mate voor kleinere bedragen.

Het college wijst in haar reactie op administratieve lasten en op het feit dat via het jaarverslag Sociaal Domein, het subsidieregister en het jaarverslag van de gemeente gerapporteerd wordt.

De Rekenkamer merkt hierover op dat voor betrokkenen, inclusief de gemeenteraad, de bestaande aanpak onvoldoende leidt tot inzicht en overzicht waardoor er (te) weinig aanknopingspunten zijn voor eventuele bijsturing en aanpassing.

Dit geldt met name voor de kleinere subsidies op de overige beleidsterreinen (andere dan het Sociaal Domein). Mogelijk kan de gemeente hier verbetering in aanbrengen zonder dat dit leidt tot een sterke verhoging van de administratieve lasten.

Tenslotte is de rekenkamer positief over het voorstel van het college om voortaan de gemeenteraad proactief te informeren over de effectiviteit van het gevoerde subsidiebeleid.

De Rekenkamer dankt de medewerkers van de griffie en de gemeentelijke organisatie voor hun medewerking en inzet en zal het onderwerp met belangstelling blijven volgen.

# Nota van Antwoord op ambtelijk commentaar

Rekenkamer gemeente Bloemendaal



Aan de heer P. Dubbe  
Gemeentesecretaris  
Bloemendaalseweg 158  
2051GJ Overveen

Overveen, 6 mei 2023

Betreft: Verwerking ambtelijke wederhoor in rekenkamerrapport "Zicht op subsidies"

Geachte heer Dubbe,

Hartelijk dank voor de tijdige reactie op de Nota van Bevindingen "Zicht op subsidies".

Bijgevoegd treft u aan de Nota van Antwoord op de aangeleverde ambtelijke opmerkingen d.d. 19 april 2023. Op deze wijze is het transparant hoe de opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van het rapport.

De volgende stap in het onderzoek zal zijn het voorleggen van de Bestuurlijke Nota, inclusief conclusies en aanbevelingen, aan het College van B&W.

We hopen u zo voldoende te hebben geïnformeerd en danken u hartelijk voor de geleverde inspanning.

Met vriendelijke groet,

Mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA

Dhr. Ir. J.J. Bakker

Voorzitter RKC Bloemendaal

Lid-Rapporteur

<b>Onderwerp</b>	<b>Ambtelijk commentaar</b>	<b>Reactie</b>
Algemeen	De nadruk van de inhoud van de Nota van Bevindingen ligt met name op de subsidies in het sociaal domein	Toegevoegd is: Getracht is inzicht te krijgen in het gehele subsidiebeleid. Informatie over andere domeinen dan het sociale is schaarser.
Bladzijde 4	Nota van bevindingen bevatten geen conclusies en aanbevelingen. Die volgen in de Bestuurlijke nota. Het commentaar op de Nota van Bevindingen beperkt zich derhalve tot mogelijke onjuistheden. Het commentaar richt zich ook op gegeven meningen van de Rekenkamer in de Nota, voor zover daar aanleiding voor is.	Correct.
Bladzijde 8	Paragraaf 2.1, laatste alinea inzake "beleidsregels toekenning structurele en incidentele subsidies Bloemendaal 2009". Opmerking dat huidige status onduidelijk is wordt niet toegelicht. Dat medewerkers de beleidsregels niet kennen moet verbeterd worden, maar is wel verklaarbaar. De beleidsregels worden eenmalig toegepast en alleen bij nieuwe subsidies. Meestal zijn dat incidentele. Bij de structurele subsidies zijn die beleidsregels (na de tweede en volgende aanvragen) niet meer relevant. De beleidsregels bevatten inderdaad nogal wat niet-eenduidige termen waardoor houvast voor de medewerker in beperkte mate aanwezig is.	Aangepast. Deze toelichting op de status is overgenomen.
Bladzijde 10	Paragraaf 3.1, laatste alinea: "evaluatie zonder vaste routine". Losse opmerking zonder inleiding of aanleiding. Strekking van deze opmerking is onbekend.	Opmerking in deze alinea is geschrapt. Strekking is op pagina 8 behandeld
Bladzijde 10	Paragraaf 3.2: MOZART moet zijn MOZARD.	Aangepast
Bladzijde 11	Paragraaf 3.2, laatste alinea: aanvraagproces meer structureren. Tijdens de bespreking van het document "subsidieproces in stappen" met het team is afgesproken dat vóórdat de aanvrager een subsidieaanvraag doet, de behandelaar in gesprek gaat met de aanvrager om ervoor te zorgen dat de aanvraag voldoet aan de wensen van de gemeente (bijvoorbeeld met het oog op wijzigingen in het beleid).	Aangepast
Bladzijde 14	Paragraaf 4.2, onder "minder dan € 10.000": voor wat betreft monumentensubsidie is er wel een zekere systematiek om doelrealisatie te bepalen. Het doel van de subsidie is om monumenten in goede staat te houden. Door de beleidsmedewerker Monumenten en Erfgoed wordt een lijst bijgehouden waarop de staat van de monumenten wordt bijgehouden. Het streven is om iedere 4 jaar een object te bekijken en de	Aangepast. Toelichting overgenomen.

	<p>categorie 'slecht' ieder jaar. Door het monitoren wordt de subsidie dus zo veel mogelijk besteed daar waar het nodig is.</p>	
Bladzijde 14	<p>Paragraaf 4.3, onder b: inkoop of subsidie. In de nog op te stellen Nota Verbonden Partijen zal worden ingegaan op dit onderwerp. Aan de hand van een door de controller opgestelde format met criteria zijn de instellingen met een subsidie van meer dan € 50.000 modelmatig beoordeeld.</p>	<p>Aangepast. Overgenomen met als toelichting dat deze aanpak nog in voorbereiding is.</p>
Bladzijde 15	<p>Paragraaf 4.4, middelste en laatste alinea. Het subsidieregister betreft alleen subsidies binnen het sociaal domein. Het is niet bekend of verleende subsidies op andere beleidsgebieden gepubliceerd worden. Het subsidieregister voldoet aan de regels van de Wet Open Overheid (Woo). Het register zou wel periodiek moeten worden aangevuld met verleende incidentele subsidies.</p>	<p>Aangepast. Deels overgenomen. Het register noemt ook andere programma's betreft zoals veiligheid, economie, sport etc. Wel overgenomen: het register is niet volledig. Bijvoorbeeld incidentele subsidies ontbreken.</p>
Bladzijde 18	<p>2011 - Evaluatieonderzoek subsidiebeleid, punt 5: E-loket voor subsidies. Inmiddels is Mozard geïntroduceerd (als vervanger van Corsa) waarin een digitaal loket voor het aanvragen van subsidies is opgenomen. Betreft alleen de subsidieaanvragen van het sociaal domein.</p>	<p>Aangepast. Overgenomen met de vraag waarom het loket niet ook voor andere onderwerpen wordt ingericht.</p>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeente Bloemendaal verleent jaarlijks subsidies aan diverse verenigingen, instellingen, (groepen) inwoners en bedrijven en maakt daarmee mogelijk dat kinderen kunnen sporten, jongeren zich kunnen ontplooiën, investeringen gedaan kunnen worden in duurzame energie, et cetera.

Burgers hechten belang aan een zorgvuldige besteding van het belastinggeld en aanvragers willen de zekerheid hebben dat het subsidiegeld eerlijk en zorgvuldig is verdeeld. Het is daarom van belang dat de gemeenteraad erop toeziet dat subsidies op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende manier worden ingezet.

Subsidie is geen doel op zichzelf, maar een middel om een beleidsdoel te verwezenlijken. Subsidies worden voor concreet geformuleerde activiteiten verstrekt. In het ideale geval heeft de subsidieverstrekker een duidelijk beleidsdoel omschreven, bijvoorbeeld in een beleidsplan, waaruit kan worden afgeleid welke activiteiten van derden zullen bijdragen aan het behalen van dat beleidsdoel en dus in principe voor subsidie in aanmerking kunnen komen.

Conform de vermelding in het Jaarplan 2022 van de rekenkamer d.d. 22 februari 2022, zoals behandeld in de commissie Bestuur en Middelen d.d. 19 mei 2022, heeft een vooronderzoek plaatsgevonden naar de doeltreffendheid van het subsidiebeleid en is door de rekenkamer besloten om tot daadwerkelijke uitvoering van dit onderzoek over te gaan. Deze onderzoekaankpak is op 23 mei 2022 door middel van een schriftelijke aankondiging met de gemeenteraad gedeeld.

## 1.2 Eerder rekenkameronderzoek

In 2001 en 2008 onderzocht de rekenkamer ook al het beleid inzake subsidies. Het accent lag daarin op de doelmatigheid van het proces: van de aanvraag via de beoordeling tot de toewijzing. In het onderhavige onderzoek heeft de rekenkamer ervoor gekozen om deze aspecten niet weer te onderzoeken en om nu de aandacht te richten op de doeltreffendheid van het subsidiebeleid.

Ingegaan wordt met name op de vraag in hoeverre de gemeente zich rekenschap geeft van de doeltreffendheid door middel van metingen en evaluaties en in hoeverre de conclusies daarvan doorwerken in de informatievoorziening aan de raad en in eventuele aanpassingen van het subsidiebeleid. In Bijlage 1 zijn de conclusies en aanbevelingen van het eerdere onderzoek opgenomen.

## 1.3 Doel van het onderzoek

### Doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer inzicht te geven in de totstandkoming van het subsidiebeleid en de praktijk van de subsidieverlening in gemeente Bloemendaal vanuit gezichtspunt van doeltreffendheid.

### Centrale vraag

De centrale vraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

- In hoeverre heeft de gemeente Bloemendaal zicht op de doeltreffendheid van het door haar gevoerde subsidiebeleid?

## Deelvragen

De centrale vraag leidt tot de volgende deelvragen:

1. Welk subsidiebeleid wordt gehanteerd in de gemeente Bloemendaal?
2. Hoe is de uitvoering van het subsidiebeleid ingericht en hoe wordt dit uitgevoerd?
3. Wordt het subsidiebeleid geëvalueerd en geactualiseerd?
4. Hoe wordt de raad betrokken bij de totstandkoming, evaluatie en actualisatie van het gemeentelijke subsidiebeleid?

## Afbakening en definities

*Doeltreffendheid* is de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten of gestelde doelen van het beleid ook daadwerkelijk worden behaald.

De definitie van *subsidie* staat in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Er is sprake van subsidie als aan alle vier elementen van die definitie is voldaan:

1. Er is een aanspraak op financiële middelen. Er is geen sprake van subsidie als er goederen of diensten worden verstrekt (bijvoorbeeld de gemeente stelt gratis een zaal ter beschikking voor een vergadering van een vereniging; of inwoners kunnen gratis planten bij de gemeente afhalen om hun betegelde tuin te vergroenen).
2. Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 van de Awb).
3. De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dat wil zeggen dat de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven moet zijn. Een uitkering voor levensonderhoud is geen subsidie.
4. Het mag niet gaan om betaling voor goederen of diensten die aan het bestuursorgaan geleverd worden. De betaling aan de aannemer die het gemeentehuis opknapt is geen subsidie.

Het in kaart brengen van de doeltreffendheid, anders dan op grond van de informatie die hierover bij de gemeente beschikbaar is, valt buiten de focus van dit onderzoek. Zie voorts Bijlage 2.

## 1.4 Aanpak van het onderzoek

### Referentiekader

De rekenkamer heeft een referentiekader opgesteld waaraan de uitkomsten van het onderzoek zijn getoetst. Zie daarvoor Bijlage 3.

### Documentenstudie

De rekenkamer heeft bij de gemeente relevante documenten opgevraagd. Het overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 4.

### Interviews

De rekenkamer heeft tien gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente die een sleutelrol spelen bij het beoordelen en verstrekken van subsidies. Daarnaast is een gesprek gevoerd met twee raadsleden.

### Validatie

De conceptverslagen van de interviews zijn ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden en zijn, op hun aanwijzing, aangevuld en op feitelijke onjuistheden aangepast.

De Nota van Bevindingen is eveneens ter verificatie aan de organisatie voorgelegd.

De Bestuurlijke Nota is vervolgens aan het college van B&W voorgelegd.



## **1.5 Leeswijzer**

In de volgende hoofdstukken zijn de bevindingen van het onderzoek weergegeven.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het subsidiebeleid dat wordt gehanteerd in de gemeente Bloemendaal.

Hoofdstuk 3 beschrijft de vraag hoe de uitvoering van het subsidiebeleid is ingericht en uitgevoerd.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe het subsidiebeleid wordt geëvalueerd en geactualiseerd.

Hoofdstuk 5 betreft de vraag hoe de raad wordt betrokken bij de totstandkoming, evaluatie en actualisatie van het gemeentelijke subsidiebeleid.

De bijlagen bevatten de conclusies uit eerder subsidieonderzoek, de definities, het referentiekader, een lijst van bestudeerde documenten, een lijst van relevante verordeningen en het beschreven subsidieproces.

## 2. Het subsidiebeleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de definiëring van het subsidiebeleid en de doelen, soorten en vormen van subsidies.

### 2.1 Het subsidiebeleid gedefinieerd

Voor subsidies in het algemeen geldt dat zij gebaseerd moeten zijn op een wettelijk voorschrift, waarbij onderscheid is te maken tussen door de Rijksoverheid aan gemeenten gedelegeerde subsidietaken en subsidies die hun basis vinden in door de gemeenteraad vastgestelde gemeentelijke verordeningen.

In zo'n verordening moet zijn omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, conform artikel 4:23 van de Awb. Voor de gemeente Bloemendaal betreft dit de overkoepelende Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017 (ASB 2017) en een reeks van op specifieke onderwerpen gerichte subsidieverordeningen, die hun oorsprong vinden in een bepaald beleidsterrein. Zie voor een overzicht hiervan Bijlage 5: Relevante subsidieverordeningen.

Voorbeelden zijn de Subsidieverordening Monumenten 2017 en de Subsidieregeling peuteropvang Bloemendaal 2018. Deze laatste regeling is tevens een voorbeeld van door de Rijksoverheid aan gemeenten gedelegeerde subsidieregelingen.

Veel gemeentelijke subsidies komen tot stand in samenhang met/voortvloeiend uit beleidsnota's.

Artikel 3.3 van de ASB stelt ten aanzien van de rol van het college van B&W:

'Het college stelt bij nadere regeling (hierna te noemen: subsidieregeling) vast welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Voor zover van toepassing, wordt hierin tevens bepaald welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen, hoe de subsidie wordt berekend en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald.'

Bloemendaal kent een document 'Beleidsregels toekenning structurele en incidentele subsidies Bloemendaal 2009'. De huidige status van deze regels is onduidelijk. Het document stamt van ver voor de ASB. Daarbij komt dat deze regels bij lang niet alle bij de uitvoering van subsidies betrokken medewerkers bekend is. Verder is het zo dat de regels nogal wat niet-eenduidige termen bevatten, als 'substantieel' en 'neutraal van karakter', waardoor de regels inboeten aan houvast voor de uitvoerders. Dat medewerkers niet altijd de regels kennen is deels verklaarbaar, maar ook dan nog ongewenst: de beleidsregels worden toegepast bij nieuwe subsidies. Meestal zijn dat incidentele subsidies. Echter, ook bij tweede en latere subsidies is toetsing aan beleidsregels relevant. Ook blijft onduidelijk in welke mate de beleidsregels consequent worden toegepast.

### 2.2 Subsidiebeleidsdoelen

De ASB 2017 kan opgevat worden als algemeen kader voor de verordeningen die (wel) op concrete beleidsvelden gericht zijn. Het waarom van het verstrekken van de subsidies is beschreven in het inmiddels verouderde 'Beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022' van Bloemendaal.

In dit plan van B&W, dat gericht is aan de raad, staan intenties, overwegingen en dergelijke, dus de *beleidsdoelen*. Gewerkt wordt aan de actualisering van het beleidsplan.

Ook voor subsidies die op specifieke (subsidie)verordeningen zijn gebaseerd, zijn, zo valt te constateren, geen doelen gedefinieerd. Daarnaast is er andere (nationale) wet- en regelgeving die taken en doelen stelt (voor door de Rijksoverheid gedelegeerde taken/subsidies), zoals de Bibliotheekwet. In de praktijk van Bloemendaal wordt bij het formuleren van nieuw beleid nagegaan welke van de reeds bestaande subsidieregelingen dit beleid ondersteunen.

## **2.3 Subsidiesoorten**

In dit kader worden (waarbij de lijst niet per definitie uitputtend is) de volgende onderwerpen genoemd waarop subsidie gericht kan zijn:

- Openbare orde en veiligheid.
- Onderwijs.
- Kunst en cultuur.
- Sport.
- Recreatie.
- Jeugd.
- Ouderen.
- Volksgezondheid.
- Maatschappelijke dienstverlening.
- Dierenwelzijn.

## **2.4 Incidentele en structurele subsidies**

Het ASB 2017 maakt onderscheid naar:

- Incidentele subsidies: dit zijn eenmalige subsidies die het college verleent ten behoeve van een incidentele gebeurtenis of activiteit, en:
- Structurele subsidies: subsidies die het college per (boek-)jaar of voor een bepaald aantal boekjaren aan een instelling verleent.

## **2.5 Atypische en/of bijzondere vormen**

In plaats van het verstrekken van een subsidie, kan gekozen worden voor het als opdracht aanbesteden van de uitvoering van een bepaalde taak. In Bloemendaal speelt op sommige gebieden de discussie welke financieringsvorm het meest geëigend is: subsidie of aanbesteding.

Er worden geen bijzondere of atypische subsidies zoals subsidies in natura verstrekt. Wel stelt de gemeente bij gelegenheid materiaal zoals hekken beschikbaar aan bijvoorbeeld een Oranjevereniging of een club die strandafval opruimt (Juttersgeluk).

## **2.6 Samenvatting aandachtspunten subsidiebeleid**

Bloemendaal kent geen overkoepelend subsidiebeleid waarin de doelen van het subsidiebeleid als geheel zijn vastgelegd.

Per beleidsterrein wordt bij het opstellen van een nieuwe beleidsnota vastgelegd voor welke onderwerpen subsidies kunnen worden verstrekt.

Voor het verstrekken en afrekenen van subsidies zijn de nodige regels gesteld in de vorm van een algemene en per onderwerp-specifieke verordeningen.

De status van de nota "Beleidsregels toekenning structurele en incidentele subsidies Bloemendaal 2009" is onduidelijk.

### **3. Uitvoering van het subsidiebeleid**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de taken en bevoegdheden, het subsidieproces, de betrokken beleidsterreinen en de begroting & bestedingen.

#### **3.1 Taken en bevoegdheden**

Er zijn verordeningen en regels waarin de taken en bevoegdheden zijn geregeld. Denk aan de:

Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR461437/1>)

Beleidsregel gemeente Bloemendaal vaststellen subsidies 2021  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR672760/1>)

Regeling mandaat, volmacht en machtiging Bloemendaal 2021  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656794/1>)

Een subsidiebesluit wordt voorbereid door een betrokken medewerker. De aanvrager moet aannemelijk maken dat de aanvraag ter zake doende is en het ambtelijk apparaat toets of dit daadwerkelijk zo is. Als de aard van de subsidie daarom vraagt, zoals bijvoorbeeld bij monumenten het geval is, gaat de medewerker op locatie kijken. Daarop volgt (al dan niet) een toekenningsbrief. De factuur wordt gecheckt aan de toezegging. Het administratieve deel loopt via een andere collega, waardoor er een extra paar ogen meekijkt. Er is doorgaans ook een check op de uitvoering van de gesubsidieerde maatregel. Daarbij wordt gesteund op adviezen van de VNG.

Subsidies tot €1000,- worden vastgesteld door domeinmanager op grond van mandaat. De teammanager ondertekent de subsidiebrief. Voor subsidies vanaf €1000,- maakt de subsidiecoördinator jaarlijks een verzamelbesluit op. Dit verzamelbesluit wordt in de gemeentebegroting verwerkt en vastgesteld door het college in november vóór het volgende begrotingsjaar. De raad stelt vervolgens deze begroting vast.

#### **3.2 Het subsidieproces**

Aanvragen komen binnen via de website van de gemeente en worden vervolgens door een werkverdelers doorgeleid naar de juiste behandelaar. Registratie (van het hele proces) vindt plaats in het 'zaaksysteem': MOZARD (dat ook periodiek wordt gearchiveerd).

Het proces van subsidieverlening verloopt als volgt:

- Aanvraag tot 1 juni (via de website), waar nodig vergezeld van jaarrekening, activiteitenplan, gewenst bedrag en eventuele andere ter zake doende informatie.
- De aanvraag wordt in behandeling genomen en in oktober/november al dan niet toegekend, eventueel voor een lager bedrag.
- Vervolgens wordt een subsidiebeschikking opgesteld (bedrag, bestemming) en deze wordt aan de aanvrager gestuurd.
- Per het volgende jaar gaat de aanbieder hiermee aan de slag.

- Bij grotere bedragen vindt meerdere keren per jaar een gesprek tussen aanbieder en gemeente plaats om de voortgang te monitoren.
- Bij kleinere subsidies vindt er doorgaans één gesprek plaats, bij hele kleine subsidies wordt volstaan met een telefonisch contact en wordt dit verder schriftelijk afgehandeld.
- Aan het begin van het volgende jaar moet de verantwoording ingediend worden. Deze wordt beoordeeld, waarna de subsidie (al dan niet) definitief wordt vastgesteld.

Voor het Subsidieproces in stappen zoals uitgewerkt door team Sociaal Domein (zie Bijlage 6). De subsidies zijn vraag-gestuurd. Informatie is te vinden op de website van de gemeente. Het initiatief ligt bij de potentiële ontvangers. De gemeente voert geen actief wervingsbeleid en roept dus niet actief op om aanvragen in te dienen. Er is geen vast format voor de beoordeling ervan.

Het Beleidsplan Sociaal Domein geeft het inhoudelijk kader voor de beoordeling van aanvragen, de regels van de subsidieverordening vormen de leidraad voor de formele criteria waaraan een subsidie(aanvraag) dient te voldoen.

Met de ontvangers van grotere subsidies vindt doorgaans gedurende het jaar één of meer keren overleg plaats. In dit overleg komt o.a. aan de orde de realisatie van de besteding, de voorbereiding voor een nieuwe aanvraag en eventuele wijzigingen in het beleid van de gemeente. Hiervoor bestaat geen vast format. Daarnaast verstrekt de gemeente jaarlijks zo'n twintigtal subsidies van € 1.000 of minder.

Het aanvraag-proces zou volgens bevrageden in de tijd meer gestructureerd kunnen worden, bijvoorbeeld door vast te leggen dat vóór de aanvraag (uiterlijk 1 juni) in elk geval één gesprek met de aanvrager is gevoerd en dat dáárvoor de lijst van het lopende jaar is besproken tussen de collega's.

Dit om op die manier de eventuele knelpunten te bespreken en te beoordelen en van oplossingen te voorzien, voordat de medewerker het volgende gesprek met de subsidieaanvrager aangaat. Met grote subsidieontvangers wordt sowieso al enkele keren per jaar gesproken.

### **3.3 Beleidsterreinen**

In het 'Overzicht subsidieaanvragen 2022' hanteert Bloemendaal de volgende indeling:

<b>Programma</b>	<b>Taakveld</b>
1 Veiligheid	1.2 Openbare orde en veiligheid
3 Economie	3.1 Economische ontwikkelingen
4 Onderwijs	4.3 Onderwijsbeleid en leerling-zaken
5 Sport, cultuur en recreatie	5.1 Sportbeleid en activering
	5.3 Cultuurpresentatie-, -productie en -participatie
	5.5 Cultureel erfgoed
	5.6 Media
	5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie
6 Sociaal domein	6.1 Samenkracht en burgerparticipatie

### **3.4 Begroting en bestedingen**

De gemeente Bloemendaal besteedt zo'n € 4,5 miljoen aan subsidies. Zie daarvoor het Subsidieregister 2022.

[https://www.bloemendaal.nl/fileadmin/Bloemendaal/Documenten/Subsidieregister/Subsidieregister\\_2022.pdf](https://www.bloemendaal.nl/fileadmin/Bloemendaal/Documenten/Subsidieregister/Subsidieregister_2022.pdf)

Voorts is nog zo'n € 10.000 beschikbaar voor kleine subsidies. Dit budget wordt niet maximaal besteed. Er is voor 2022 € 4.362 toegekend. Dit betreft meerdere beleidsterreinen, programma's en taakvelden, maar zijn daarom niet zo gemakkelijk in context te achterhalen in de door de raad goedgekeurde begroting.

Onderscheiden worden subsidies:

- Tot € 10.000.
- Vanaf € 10.000 tot € 50.00.
- Vanaf € 50.000.

Het bedrag waarbinnen de aangevraagde/verleende subsidie valt heeft consequenties voor:

- Het moment van (aanvraag tot) vaststellen van de subsidie (gelijktijdig met de subsidieverlening dan wel na afloop van het subsidiejaar; Art. 15 ASB 2017).
- De eisen die aan de aanvraag tot vaststelling worden gesteld.

Er is geen subsidieplafond vastgesteld. Daar is door de raad niet om gevraagd en is ook niet voorgesteld door het college. De begroting per programma is leidend. Het valt op dat er geen criteria zijn voor het omgaan met subsidies als zou moeten worden bezuinigd.

De werkorganisatie bepaalt de uitsplitsing naar de verschillende instrumenten per programma. De gemeenteraad heeft het budgetrecht en stelt de begroting op programmaniveau vast.

Die programma's zijn qua bedrag gemaximeerd.

Schuiven binnen programma's kan het college doen, maar schuiven tussen programma's (bijvoorbeeld bedragen overhevelen) is een raadsaangelegenheid. Hoewel als zodanig er geen subsidieplafonds zijn vastgesteld, bestaan die op programmaniveau wel.

De uitgaven blijven binnen de begrotingskaders en worden jaarlijks door de controlerend accountant getoetst op rechtmatigheid.

### **3.5 Samenvatting uitvoering subsidiebeleid**

Procedureel werkt de gemeente volgens (door de Raad) vastgestelde kaders. Deze worden voor zover kon worden nagegaan ook goed gevolgd. Inhoudelijke (beleidsmatige) kaders worden ontleend aan beleidsnota's maar deze zijn in het algemeen weinig specifiek. Daar komt bij dat een groot deel van het budget jaar op jaar toegekend wordt aan dezelfde organisaties en voor dezelfde doeleinden.

Mondeling overleg met de subsidieontvanger en binnen de beleidsafdeling is grotendeels bepalend voor de toekenning en eventuele bijsturing. Beleidsmatige sturing op de bestedingen is daardoor nauwelijks aan de orde.

De timing van de subsidiecyclus (aanvraag, toekenning, evaluatie, afrekening en nieuwe aanvraag van een subsidie) sluit onvoldoende aan op de begrotingscyclus (begroting, voortgang, jaarrekening, nieuwe begroting) van Bloemendaal, waardoor aanpassingen in subsidieverstrekking kunnen vertragen.

## **4. Evaluatie van het subsidiebeleid**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de evaluatie van het beleid en de individuele subsidies en de evaluatie van de uitvoering en de verantwoording over subsidies.

### **4.1 Evaluatie van beleid**

De vigerende subsidieverordening is vastgesteld in 2017. Bij deze wijziging is bekeken welke stappen genomen kunnen worden om het subsidieproces te verbeteren. De belangrijkste maatregel was verdere digitalisering en vereenvoudiging van het subsidieproces. Daarnaast ging het om enkele wijzigingen om de werkwijze te verduidelijken, de administratieve lasten te beperken en de evaluatie van subsidies te versterken.

De wijziging betreffende de evaluatie hield een loskoppeling van de jaarlijkse evaluatie van het subsidiebeleid van de jaarrekening in.

De Beleidsregels subsidies die in 2009 zijn vastgesteld, werden niet geëvalueerd n.a.v. de nieuwe subsidieverordening in 2017 en ook niet op een later moment. Bij de periodieke herziening van beleidsplannen wordt wel gekeken welke bijdrage bestaande subsidies leveren aan realisatie van nieuwe beleidsdoelstellingen en indien nodig aangepast.

Ook wordt dit beleid geëvalueerd inclusief de effecten van de binnen dat kader verstrekte subsidies. Deze beoordeling vindt plaats tijdens overleggen tussen betrokken medewerkers. Er zijn geen documenten (nota's, memo's, verslagen enz.) waar resultaten van deze analyse zijn vastgelegd. Er is geen systematiek waarmee de doelrealisatie zou worden bepaald.

Het subsidiebeleid wordt als zodanig niet geëvalueerd. Dit geldt zowel voor subsidies die verstrekt worden op grond van Algemene Subsidie Verordening 2017 als voor subsidies die gebaseerd zijn op specifieke regelgeving zoals Monumentenverordening.

### **4.2 Evaluatie van individuele subsidies**

Evaluatie van individuele subsidies vindt plaats door de medewerkers die de beschikkingen voor betreffende subsidies hebben voorbereid. Alle gesubsidieerde organisaties sturen samen met de subsidieaanvraag hun (jaar)verslagen naar de gemeente. In deze verslagen geven ze aan in hoeverre gestelde doelen zijn bereikt of afgesproken prestaties zijn geleverd. Evaluatie van subsidies vindt plaats afhankelijk van de grootte van subsidies.

#### *Subsidies boven € 50.000*

Bij grote subsidies wordt gedurende de subsidieperiode gemonitord in hoeverre gestelde doelen worden bereikt. Daarnaast dienen de jaarverslagen van de ontvangers door een accountant beoordeeld te worden.

#### *Subsidies tussen € 10.000 en € 50.000*

Bij middelgrote subsidies worden naast beoordeling van verslagen gesprekken met betreffende organisaties gevoerd om te bepalen in hoeverre subsidieontvangers de bij de subsidieaanvraag genoemde activiteiten hebben uitgevoerd.

#### *Minder dan € 10.000*

Bij kleine subsidies wordt bepaald of de doelen bereikt zijn op grond van verslagen of andere rapportages die deze organisaties opstellen. Er is geen sprake van nadere controle op de realisatie van subsidiedoelstellingen.

Evaluaties van subsidies vinden plaats in het kader van de voorbereiding van nieuwe subsidiebeschikkingen. Tijdens een beleidsperiode worden subsidies nagenoeg automatisch verlengd.

Omdat het voor Bloemendaal moeilijk is om indicatoren te bepalen om realisatie van maatschappelijke doelstellingen te meten, worden doelen van subsidies beoordeeld aan de hand van verrichte activiteiten.

#### *Monumentensubsidie*

Het doel van deze subsidie is om monumenten in goede staat te houden. Om doelrealisatie te bepalen wordt een aparte systematiek toegepast. De beleidsmedewerker Monumenten en Erfgoed houdt een lijst bij waarop de staat van de monumenten wordt bijgehouden. Het streven is om iedere vier jaar een object te bekijken. Als een object onder categorie 'slecht' valt, wordt het ieder jaar bekeken.

### **4.3 Evaluatie van de uitvoering**

In het najaar van 2022 heeft een evaluatie van de uitvoering van het subsidiebeleid op het sociaal domein plaatsgevonden. Deze evaluatie heeft geleid tot de volgende inzichten:

- a. Het beleidsplan biedt voldoende kader voor incidentele aanvragen maar de doelen van het subsidiebeleid zouden mogelijk wat scherper geformuleerd moeten/kunnen worden.
- b. Er zou een beter onderscheid moeten komen tussen inkoop/aanbesteding en subsidie. Voor sommige subsidiedoelen zijn er nu vaak maar één of enkele aangewezen partijen, waardoor er eerder sprake is van inkoop (met daarbij behorende regels) dan van subsidie. Om dit op te lossen zal in de nog op te stellen Nota Verbonden Partijen worden ingegaan op dit onderwerp. Het voornemen is om aan de hand van een door de controller opgestelde format met criteria de instellingen met een subsidie van meer dan € 50.000 modelmatig te beoordelen.
- c. Het aanvraag-proces zou in de tijd geoptimaliseerd (c.q. meer gestructureerd) kunnen worden, bijvoorbeeld door vast te leggen dat vóór de aanvraag (1 juni) in elk geval één gesprek met de aanvrager is gevoerd en dat dáárvoor de lijst van het lopende jaar is besproken tussen de collega's. Dit om op die manier de eventuele knelpunten te bespreken en te beoordelen en van oplossingen te voorzien voordat de medewerker het volgende gesprek met de subsidieaanvrager aangaat. NB Met grote subsidieontvangers wordt enkele keren per jaar gesproken.
- d. Voor het verdere verloop (verwerking van nieuwe subsidies e.d. in de begroting voor het volgende jaar of desnoods via de Zomernota) worden geen wijzigingen verwacht.
- e. Er wordt niet gekeken naar de prestatielevering anders dan de vereisten van de subsidieregeling. Wat de opbrengst (het effect) is van de subsidies komt zodoende niet echt in beeld.
- f. Er zou beter gekeken moeten worden naar verschillen tussen de (dorps)kernen (gelijke behandeling bij gelijke onderwerpen).



#### **4.4 Verantwoording over subsidies**

Artikel 4 van Algemene Subsidieverordening bepaalt dat het college jaarlijks verslag doet van de met de verstrekte subsidies verrichte activiteiten.

Dit verslag wordt niet opgesteld. Wel wordt ieder jaar een subsidieregister gepubliceerd. In dit register worden per programma structurele subsidies die gebaseerd zijn op de ASV2017 weergegeven en doelen genoemd die met deze subsidies worden nagestreefd.

Er wordt niet specifiek gerapporteerd welke subsidies zijn stopgezet en welke gestart. Er is ook geen overzicht van incidentele subsidies.

#### **4.5 Samenvatting evaluatie subsidiebeleid**

Het subsidiebeleid als geheel wordt niet geëvalueerd.

Er wordt per beleidsterrein gekeken of afzonderlijke subsidies zijn besteed volgens de voorschriften en – bij subsidies boven de € 10.000 - of zij aan het gewenste doel hebben bijgedragen.

Aangezien er geen vast beoordelingskader is en er ook geen verslagen/rapportages worden gemaakt is het niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre het effect van subsidies onderscheiden kan worden van het effect van andere beleidsmaatregelen.

De uitvoering van het subsidiebeleid lijkt een automatisme dat grotendeels op ambtelijk niveau wordt afgedaan en via een verzamelbesluit wordt verwerkt in de begroting. Aanpassing van subsidies vindt doorgaans plaats na signalen en niet na evaluatie.

De uitvoering van het subsidiebeleid is onlangs door de ambtelijke organisatie intern geëvalueerd. Daarin zijn meerdere punten genoemd die belangrijk zijn voor de kwaliteit van de subsidieverlening, zoals het opstellen van een schriftelijke instructie voor nieuwe medewerkers.

## 5. Betrokkenheid van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming, evaluatie en actualisatie van het gemeentelijke subsidiebeleid.

Voor het beantwoorden van vragen van de Rekenkamer over het subsidiebeleid hebben zich twee raadsleden gemeld. Het navolgende is op mededelingen van deze raadsleden gebaseerd.

De Rekenkamer heeft waar mogelijk de uitspraken getoetst aan schriftelijke informatie en informatie die door medewerkers is verstrekt. Het navolgende is hiervan het resultaat.

### 5.1 Informatievoorziening

De bespreking van beleidsnota's, zoals de beleidsnota Sociaal Domein, is voor de gemeenteraad het moment om zich een oordeel te vormen over de inzet van stimuleringsmaatregelen zoals subsidies binnen het betreffende beleidsterrein. In deze beleidsnota's staat aangegeven op welke onderdelen van het beleid subsidie zal worden verstrekt en op welke niet meer. Hierin worden geen bedragen genoemd.

Doelen van het beleid zijn beschreven in beleidsplannen. De doelen van het programma dat daaruit voortvloeit zijn leidend. Daarin zijn de argumenten te vinden voor de reden van subsidie. Deze worden vervolgens aangeduid in paragrafen met de titel "Wat gaan we doen". In de voetnoot hiervan een voorbeeld uit het Beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022 <sup>1</sup>. Er worden op raadsniveau geen specifieke doelen per subsidie-onderwerp vastgesteld.

Bij de jaarlijkse bespreking en vaststelling van de begroting bepaalt de gemeenteraad welk bedrag aan elk programma kan worden besteed. De subsidies zijn onderdeel van deze bedragen, maar zij zijn als zodanig niet zichtbaar voor de gemeenteraad. Ook wordt in de programmabegrotingen geen melding gemaakt van subsidies.

Bij de uitvoering van de programma's kan het college binnen de programma's schuiven, niet tussen programma's (bijvoorbeeld bedragen overhevelen), dat is aan de raad. Er worden geen subsidieplafonds vastgesteld. Daar is door de raad niet om gevraagd en ook niet voorgesteld door het college. De begroting per programma is leidend.

Raadsleden kunnen zich via de website van de gemeente informeren over aangevraagde (verstrekte) subsidies. Mochten zij willen weten of zich tussen de jaren verschuivingen voordoen dan kunnen zij de lijsten per jaar met elkaar vergelijken.

Het thema 'subsidies' wordt, mede doordat het zo 'breed' door de gemeentelijke organisatie loopt, als 'weerbarstig' ervaren: subsidie zit volgens de raadsleden op verschillende plaatsen 'verstopt' in de begroting. Deze observatie komt overeen met de bevindingen uit de schriftelijke informatie: bedragen op programma-niveau zijn niet uitgesplitst naar activiteit.

---

<sup>1</sup> "We bieden méér, meer passende en nabije dagbesteding. De voorzieningen worden vanaf 2019 gesubsidieerd. Dat betekent dat er ruimte is voor nieuwe aanbieders en dat er minder administratieve lasten zijn voor zowel aanbieders als gemeente. De subsidieaanvragen worden beoordeeld op de mate waarin de voorzieningen waarvoor de subsidie wordt gevraagd, bijdragen aan het bereiken van de gestelde doelen uit de doelenboom. Het uitgangspunt is dat we de zorg en ondersteuning dicht bij de mensen willen organiseren".

Zodoende ontbreekt in de ogen van de raadsleden een (jaarlijkse) totaalbeeld. Zij zijn klaarblijkelijk niet op de hoogte van het subsidieregister dat op de website van de gemeente staat. Alleen over het jaar 2019 is aan de raadsleden een gedetailleerd overzicht aangeboden, dat is opgesteld in het kader van een kerntakendiscussie.

Bij de grote subsidieontvangers is de raad overigens wel in beeld (reddingsbrigade, bibliotheek e.d.), maar de kleinere subsidies vormen een diffuus gebied.

## **5.2 Betrokkenheid**

Potentieel is 'subsidie' een bruikbaar politiek instrument, maar in Bloemendaal is dat niet het geval. De raad heeft de afgelopen jaren niet de wens te kennen gegeven om het onderwerp 'subsidie' als zodanig te bespreken. Ook vanuit het college of de organisatie zijn hiervoor geen initiatieven genomen. In de praktijk bieden noch de huidige subsidieverordening, noch het coalitieakkoord een handvat voor subsidiebeleid.

Initiatieven van individuele raadsleden om het onderwerp subsidies – bijvoorbeeld op het punt van de effectiviteit/doeltreffendheid - op de agenda van de raad te krijgen zijn door gebrek aan belangstelling bij de collega-raadsleden, niet gerealiseerd.

## **5.3 Initiatieven**

In 2019 is – in het kader van een discussie over bezuinigingen op initiatief van de gemeenteraad een zogenoemde "subsidiemeetlat" ontwikkeld. Dit initiatief is na korte tijd beëindigd omdat volgens zeggen de meetlat niet goed werkbaar was voor het college en raad. "Immers over het toekennen van punten voor beleidsonderdelen in het subsidiebeleid kan eindeloos wordengediscussieerd". Nadere informatie over de opzet en (on)bruikbaarheid van de meetlat is in de organisatie niet aangetroffen.

De gemeenteraad heeft in de onderzochte periode geen initiatief genomen om beter geïnformeerd te worden, behalve, zoals hiervoor genoemd, in 2019.

De raadsleden die in het kader van het onderhavige onderzoek door de rekenkamer zijn geïnterviewd komen met enkele observaties en suggesties:

1. Individuele raadsleden die interesse tonen in het subsidiebeleid van de gemeente hebben de Raad niet "meegekregen" in hun wens om daarover in debat te gaan.
2. Er zijn subsidies die beter als opdracht zouden kunnen worden verstrekt. Bijvoorbeeld wat nu wordt ontvangen door de reddingsbrigade: noem dit gewoon een kostenpost, die ten laste komt van het veiligheidsbeleid.
3. Een idee zou zijn om de grotere subsidieontvangers zich jaarlijks aan de raad te laten presenteren.

## **5.4 Samenvatting betrokkenheid gemeenteraad**

De gemeenteraad wordt over subsidies niet actief geïnformeerd. In de begroting worden subsidies niet apart genoemd. Zij zijn onderdeel van de totale bestedingen in het betreffende programma.

De subsidies zijn in de P&C-documenten gerangschikt per beleidsterrein en als zodanig onvoldoende inzichtelijk voor de gemeenteraad qua inhoud, doelbereiking en beleidseffectiviteit.

De gemeenteraad heeft – afgezien van de interesse die individuele raadsleden tonen – de afgelopen jaren geen aandacht besteed aan het subsidiebeleid. Uitzondering is de bezuiniging in 2019.

# Bijlage 1 – Eerder rekenkameronderzoek

## 2008 – Onderzoek naar het subsidiebeleid

In februari 2008 kwam de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen inzake het subsidiebeleid:

- 1 Vervang de huidige 1-jarige cyclus door een 4-jarige cyclus.
- 2 Formaliseer beleidsdoelstellingen en gewenste resultaten in de beschikking waarin de subsidie wordt toegekend.
- 3 Introduceer vrije beleidsruimte (herallocatie middelen).
- 4 Stel verantwoording einde jaar op ten behoeve van de gemeenteraad.
- 5 Introduceer een E-loket voor subsidies.

## 2011 – Evaluatieonderzoek naar het subsidiebeleid

In 2011 onderzocht de rekenkamercommissie in hoeverre er opvolging was gegeven aan de aanbevelingen uit 2008.

De conclusies luiden:

- 1 Vervang de huidige 1-jarige cyclus door een 4-jarige cyclus:

Er is bekeken of dit haalbaar was maar door de in 3.1 beschreven ontwikkelingen is geconcludeerd dat de gemeente zich niet wil binden aan een termijn van vier jaar.

- 2 Formaliseer beleidsdoelstellingen en gewenste resultaten in beschikking:

Deze aanbeveling is doorgevoerd door middel van het opnemen van concrete activiteiten in de beschikking. In de begroting zijn meer beleidsdoelstellingen opgenomen.

- 3 Introduceer vrije beleidsruimte (herallocatie middelen):

Tot op heden is een vrije beleidsruimte niet ingevoerd. Dit heeft vooral te maken met de situatie waarin sprake is van kortingen en bezuinigingen en waarin bovendien is beslist dat er geen nieuwe structurele subsidies meer worden toegekend. Budgetruimte voor eventuele nieuwe structurele subsidies wordt gecreëerd volgens het systeem "oud voor nieuw".

- 4 Stel verantwoording einde jaar op ten behoeve van de gemeenteraad:

Als bijlage in het jaarverslag wordt jaarlijks een overzicht gegeven van alle subsidies (en vergelijking met vorig jaar). Daarnaast wordt een overzicht vervaardigd waarin toelichting op de activiteiten per instelling wordt gegeven.

- 5 Introduceer een E-loket voor subsidies:

Er is een digitaal subsidiepakket aangeschaft dat is gekoppeld aan het systeem van postverwerking (Corsa). Het systeem wordt momenteel getest en de subsidieaanvragen 2012 zullen gedigitaliseerd worden verwerkt. De bij de behandeling van het rekenkameronderzoek in 2008 door burgemeester en wethouders toegezegde uitbreiding van de digitale dienstverlening voor de burgers via een E-loket zal door de uitrol van het programma dienstverlening in 2012 ook zijn gerealiseerd.

Dit is van belang omdat niet-natuurlijke personen vaak subsidieaanvragers zijn en via het onderdeel E- bedrijven van het E-loket gebruik kunnen gaan maken.

De rekenkamercommissie concludeert in 2011 dat uit de verstrekte informatie blijkt dat drie van de vijf aanbevelingen zijn gerealiseerd of in 2012 zullen worden gerealiseerd.

De aanbevelingen over een 4-jarige beleidscyclus en een vrije beleidsruimte zijn niet gerealiseerd. Door het realiseren van de tweede en de vierde aanbeveling acht de rekenkamercommissie de informatieverstrekking verbeterd.

De rekenkamercommissie is van mening dat de beschreven ontwikkelingen een plausibele reden zijn om in deze situatie deze twee aanbevelingen (vooralnog) niet in te voeren.

### **2018 – Onderzoek De Rode Draad**

In het najaar van 2011 is de evaluatie naar de opvolging van de aanbevelingen omtrent het onderzoek inzake het subsidiebeleid uit 2008 opgepakt.

Op basis van documenten en overleg met de ambtelijke organisatie heeft de rekenkamercommissie geen aanleiding gezien om hier een verdiepend onderzoek naar te verrichten.

De rekenkamercommissie heeft een onderzoeksbrief opgesteld en heeft deze aan de raad gestuurd. Op 31 mei 2012 heeft het onderzoek naar het Subsidiebeleid als hamerpunt op de agenda van de raad gestaan.

## Bijlage 2 – Definities

**Subsidie** is volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een materieel begrip: als aan alle vier elementen van die definitie is voldaan, dan is er sprake van subsidie.

Het gaat om:

- Er is een aanspraak op financiële middelen. Er is geen sprake van subsidie als er goederen of diensten worden verstrekt (bijvoorbeeld de gemeente stelt gratis een zaal ter beschikking voor een vergadering van een vereniging; of inwoners kunnen gratis planten bij de gemeente afhalen om hun betegelde tuin te vergroenen).
- Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan (in de zin van artikel 1:1 van de Awb).
- De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dat wil zeggen dat de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven moet zijn. Een uitkering voor levensonderhoud is geen subsidie.
- Het mag niet gaan om betaling voor goederen of diensten die aan het bestuursorgaan geleverd worden.

Met de definitie volgens artikel 4:21 Awb als uitgangspunt maakt de gemeente Bloemendaal nog het onderscheid tussen incidentele en structurele subsidies. (Hoofdstuk 1, Algemene bepalingen, Algemene subsidiebepaling Bloemendaal, Artikel 1 (begripsomschrijvingen)):

f. incidentele subsidie: een eenmalige subsidie die het college verleent ten behoeve van een incidentele gebeurtenis of activiteit;

g. structurele subsidie: een subsidie die het college per (boek-)jaar of voor een bepaald aantal boekjaren aan een instelling verleent.

Artikel 4:21 Awb

1.

Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

2.

Deze titel is niet van toepassing op aanspraken of verplichtingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift inzake:

a. belastingen,

b. de heffing van een premie dan wel een premie-vervangende belasting ingevolge de Wet financiering sociale verzekeringen, of

c. de heffing van een inkomensafhankelijke bijdrage dan wel een bijdrage-vervangende belasting ingevolge de Zorgverzekeringswet.

3.

Deze titel is niet van toepassing op de aanspraak op financiële middelen die wordt verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat uitsluitend voorziet in verstrekking aan rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld.

4.

Deze titel is van overeenkomstige toepassing op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek.

De betaling aan de aannemer die het gemeentehuis opknapt is geen subsidie. Hoe een betaling wordt genoemd is dus niet van belang. Soms wordt iets subsidie genoemd terwijl dat volgens de definitie niet zo is.

Omgekeerd komt ook voor: er is sprake van een bijdrage of een uitkering, maar het gaat in feite om een subsidie. Dat is bijvoorbeeld het geval met de geldelijke bijdrage aan raadsfracties op grond van artikel 33, derde lid, van de Gemeentewet (zie Model Verordening ambtelijke bijstand en fractieondersteuning 2019, paragraaf 3).

Uit de jurisprudentie blijkt dat geldstromen binnen één overheid (dat wil zeggen van het ene orgaan van dezelfde publieke rechtspersoon aan het andere) geen subsidie zijn (CRvB 07-04-2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BI1719 (Bestuurscommissie Onderwijs Breda)).

<https://ris.dalfsen.nl/Raadsinformatie/5-2-Onderzoek-rekenkamercommissie-Effectiviteit-van-subsdiebeleid-Rapport-1.pdf>

De omschrijving van een subsidie houdt in dat een subsidie altijd wordt verstrekt met een bepaald doel, voor bepaalde activiteiten. Met andere woorden: de bestedingsrichting van de middelen moet duidelijk zijn.

Gemeenten sluiten met regelmaat overeenkomsten met de instellingen die een groot subsidiebedrag ontvangen, bijvoorbeeld via Beleidsgestuurde Contractfinanciering (BCF). Dit houdt in dat er een subsidie wordt toegekend waaraan een contract (uitvoeringsovereenkomst) is verbonden.

Hiermee komen subsidieverlening en commerciële transacties in de praktijk soms dicht tegen elkaar aan te liggen. Het voordeel van een subsidieovereenkomst is dat rechten en verplichtingen nader kunnen worden omschreven en beter kunnen worden afgedwongen.

De bovenstaande toelichting is ontleend aan de volgende (deels overlappende) bronnen:  
VNG: 'Handreiking overheidsopdracht en subsidie'.

<https://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/gerelateerd/handreiking-overheidsopdracht- en-subsidie-2013.pdf>

De definitie van '**overheidsopdrachten**' in algemene zin treft men aan in artikel 1 lid 2 onder a) van Richtlijn 2004/18/EG (hierna: 'Richtlijn').

Deze definitie luidt als volgt: Overheidsopdrachten zijn schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van deze richtlijn.

Er bestaan drie categorieën overheidsopdrachten. Overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Deze drie soorten overheidsopdrachten hebben ieder hun eigen definitie.

De woorden 'onder bezwarende titel' houden volgens de literatuur in dat door de aanbestedende dienst een **tegenprestatie** in geld, of althans op geld waardeerbaar dient te worden geleverd. Een dergelijke prestatie moet wegens de aard ervan alsook de systematiek en de doelstellingen van de Richtlijn voor de aanbestedende dienst een zogenoemd '**rechtstreeks economisch belang**' inhouden.

Een dergelijk rechtstreeks economisch belang staat volgens het Hof van Justitie duidelijk vast wanneer is bepaald dat de aanbestedende dienst **eigenaar** zal worden van de werken of het werk waarop de opdracht betrekking heeft.

Een dergelijk economisch belang kan ook worden vastgesteld wanneer de aanbestedende dienst krachtens een rechtstitel over de in het kader van de opdracht uit te voeren werken zal kunnen **beschikken** met het oog op hun openbare bestemming (bijvoorbeeld huur).

Het economisch belang kan ook liggen in de **economische voordelen** die de aanbestedende dienst zal kunnen halen uit het toekomstige gebruik of de toekomstige overdracht van het werk, in het feit dat hij financieel aan de verwezenlijking van het werk heeft deelgenomen of in de risico's die hij loopt bij economische mislukking van het werk.

<https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/20190820-basisbeginselen-subsidierecht.pdf>



## Bijlage 3 – Referentiekader

### **Deelvraag 1**

- Hoe is het subsidiebeleid gedefinieerd en hoe is dat vastgelegd?
- Wat zijn de doelen van het betreffende beleid?
- Welke soorten subsidies kent Bloemendaal? Wordt er onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele subsidies?
- Is er sprake van atypische of bijzondere vormen van subsidiëring, zoals het gebruik van beschikking vervangende overeenkomsten (Awb, art. 4:36) of het toekennen van een verlaagde huur?

### **Deelvraag 2**

- Hoe zijn de taken en bevoegdheden inzake het subsidiebeleid belegd?
- Welke stappen zijn er in het subsidieproces onderscheiden?
- Binnen welke beleidsterreinen wordt gewerkt met subsidies?
- Hoeveel geld besteedt de gemeente Bloemendaal aan subsidies?
- Is er een bedrag voor subsidies in de begroting opgenomen?

### **Deelvraag 3**

- Wordt het subsidiebeleid minstens eens in de vijf jaar op effectiviteit geëvalueerd?
- Op welke wijze vindt die evaluatie van het subsidiebeleid plaats?
- Heeft de evaluatie betrekking op het subsidiebeleid en het uitvoeringsproces of op de individuele subsidiërelaties?
- Wordt beoordeeld, en zo ja op welke wijze, of de verstrekte subsidie en de geleverde prestatie bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen?
- Wordt bij het beoordelen van het halen van de gestelde doelen onderscheid gemaakt tussen output (de afgesproken prestatie) en de outcome (het maatschappelijk effect)?
- Wie zijn bij die evaluatie betrokken?
- Met wie worden de bevindingen van die evaluatie gedeeld?
- Worden evaluaties gebruikt voor een actualisatie van het beleid?

### **Deelvraag 4**

- Wordt de gemeenteraad, naar het oordeel van de leden, adequaat geïnformeerd over de verstrekte, en eventueel niet toegekende, subsidies? Zo niet, wat zou er moeten veranderen?
- Wordt de gemeenteraad, naar het oordeel van de leden, voldoende betrokken bij de periodieke evaluatie van het subsidiebeleid? Zo niet, wat zou er moeten veranderen?
- Heeft de gemeenteraad initiatieven genomen om beter geïnformeerd te worden, en zo ja, welke en wat is daarvan het resultaat?

---

Conform Awb, artikel 4:24 geldt een verplichting alleen voor subsidies met een wettelijke basis.

## Bijlage 4 - Documenten

Voor de opdracht zijn de volgende documenten bestudeerd:

<b>Nr.</b>	<b>Datum</b>	<b>Titel</b>	<b>Bron</b>
1	2008-02	Subsidiebeleid: een onderzoek naar de mogelijkheden ..... aan subsidies	Rekenkamer Bloemendaal
2	2008-12	Beleidsregels toekenning structurele en incidentele subsidies Bloemendaal 2009	Gemeente Bloemendaal
3	2011-10	Handreiking effectevaluatie van subsidies	Algemene Rekenkamer
4	2012-04	Evaluatie van onderzoek Subsidiebeleid door de RKC Bloemendaal van februari 2008	RKC Bloemendaal
5	2017-07	Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017	Gemeente Bloemendaal
6	2018-09	De Rode Draad	RKC Bloemendaal
7	2019-03	Beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022	Gemeente Bloemendaal
8	2019-04	Raadsvoorstel vaststelling Beleidsplan Sociaal Domein 2019-2022	Gemeente Bloemendaal
9	2021-08	Subsidies Vlissingen: Helpt het subsidiebeleid om de doelen te realiseren?	Rekenkamer Vlissingen
10	2021-08	Subsidiebeleid van de gemeente Kerkrade	RKC Kerkrade
11	2021-09	Subsidieregister 2020	Gemeente Bloemendaal
12	2021-09	Vaststelling subsidies 2020	Gemeente Bloemendaal
13	2021-09	Subsidiebeleid	RKC Zoetermeer/Sira Consulting
14	2022-11	Lijst van relevante subsidieverordeningen gemeente Bloemendaal	Gemeente Bloemendaal/Bijlage 5 van dit rapport
15	2023-01	Algemene wet bestuursrecht	Rijksoverheid
16	Niet bekend	Subsidieproces in stappen	Gemeente Bloemendaal

## Bijlage 5 - Subsidieverordeningen

### Lijst met relevante verordeningen Bloemendaal op grond waarvan subsidies worden verleend (per november 2022)

1. Algemene subsidieverordening Bloemendaal 2017  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR461437/1>)
2. Verordening materiële financiële gelijkstelling onderwijs Bloemendaal 2021  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR657167/1>)
3. Verordening tegemoetkoming kosten kinderopvang Bloemendaal 2012  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR126911/1>)
4. Subsidieverordening subsidies algemene voorzieningen specifieke doelgroepen Bloemendaal 2019  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR613088/1>)
5. Verordening sociale woningbouw Bloemendaal 2019  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR633449/1>)
6. Subsidieverordening duurzame energie non-profitorganisaties Bloemendaal 2014  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR336722>)
7. Subsidieverordening duurzame energie Bloemendaal 2010  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR71233/1>)
8. Verordening Persoonsgebonden budget begeleid werken Wet sociale werkvoorziening Bloemendaal 2008  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR36981/1>)
9. Subsidieverordening monumenten Bloemendaal 2017  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR604568/1>)
10. Subsidierегeling peuteropvang 2018 had een looptijd tot en met 31-12-2020 en geldt dus niet meer (<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR477530/1>).

#### Overige regels

Beleidsregel gemeente Bloemendaal vaststellen subsidies 2021  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR672760/1>)

Regeling mandaat, volmacht en machtiging Bloemendaal 2021  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR656794/1>)

Beleidsregels duurzaamheidssubsidie sociale woningbouw Bloemendaal 2017  
(<https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR447678/1>)

Beleidsregels gemeente Bloemendaal subsidies voor Vroegsignalering schulden en Sociaal Raadslieden. Aanvankelijk per 2021 incidenteel, nu per 2023 structureel toegekend.  
[Rectificatie: Beleidsregels Schuldhulpverlening Bloemendaal 2021 \(officielebekendmakingen.nl\)](#);  
[Beleidsregels Schuldhulpverlening Bloemendaal 2021 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)

## Bijlage 6 – Subsidieproces

Beschreven in stappen door Team Sociaal Domein:

PERIODE / DATUM	AANVRAAG: ACTIVITEIT	VASTSTELLING: ACTIVITEIT	WIE
Tot en met 31 mei	Ontvangst van de subsidieaanvraag met: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Begroting</li> <li>• Activiteitenplan</li> <li>• Jaarstukken</li> </ul> Als deze stukken <u>niet</u> zijn bijgesloten bij de aanvraag, dan bij aanvrager vragen om de nodige stukken.		Iedereen van het team  René is taakverdelers in Mozard en wijst subsidieaanvragen toe.
<b>LET OP: ALS DE DATUM VAN 31 MEI NADERT, E-MAILEN OF BELLEN NAAR INSTANTIE OM ER VOOR TE ZORGEN DAT AANVRAAG VÓÓR OF OP 31 MEI BINNENKOMT.</b>			
Juni / juli	Subsidiestukken bekijken (zowel de begroting, als het activiteitenplan als de jaarstukken). Overleg plegen met aanvrager over activiteiten. Die moeten passen in het Beleidsplan Sociaal Domein. Als wijzigingen in de aanvraag nodig zijn, moet de aanvrager die op papier zetten. Stukken toevoegen aan de zaak. Eventueel overleg nodig met portefeuillehouder.		Iedereen  René stuurt Excellijst door naar team met alle ingekomen subsidieaanvragen en zaaknummers.
Augustus		Jaarstukken bekijken en bepalen of er aanleiding is de subsidie lager vast te stellen. Dan <u>kan</u> (moet niet) als: <ul style="list-style-type: none"> <li>• De gesubsidieerde activiteit niet of niet geheel is georganiseerd;</li> <li>• Het organiseren van de activiteiten minder heeft gekost dan was voorzien.</li> </ul> Deze informatie is te vinden in de jaarstukken.	Iedereen  Doorgeven aan René
Medio augustus / medio september	Bijzonderheden van de subsidieaanvraag (bijvoorbeeld als het bedrag flink hoger is dan vorig jaar of andere wijzigingen die het		Iedereen

	vermelden waard zijn) beschrijven en doorgeven aan René. Tevens nagaan of gevraagd subsidiebedrag past binnen het budget in de begroting. Zo niet, oplossing zoeken (andere posten en eventueel overleggen met financiën). Mogelijk dat overleg met portefeuillehouder nodig is.		Doorgeven aan René
September  Vóór 1 oktober van het jaar		Opstellen van B&W voorstel over vaststelling van subsidies. Vóór die tijd is aan de controller gevraagd de financiële stukken van de grote instellingen (meer dan € 50.000 subsidie) te becommentariëren. Zijn bevindingen worden vermeld in het voorstel aan B&W.	René  Controller / René
Oktober		Vaststellingsbeschikking opstellen alleen voor de grote instellingen.	René
Oktober	Start van het opstellen van het B&W voorstel over de subsidies van het volgende jaar. Informatie over de bijzonderheden van de subsidieaanvragen worden hierin verwerkt. Sowieso worden <u>alle</u> subsidieaanvragen die hoger zijn dan € 50.000 genoemd in het voorstel.		René
Na eerste week van November maar uiterlijk 31 december (na vaststelling van de begroting door de gemeenteraad)	B&W besluit over de subsidieaanvragen van het volgende jaar.		René levert stukken aan.
Vóór 31 december	Subsidiebeschikkingen opstellen. Beschikkingen e-mailen naar aanvrager en voor de betaling naar financiën.		Iedereen