

Het subsidiebeleid van de Gemeente Breda



REKENKAMER BREDA

Het subsidiebeleid van de gemeente Breda

Mei 2015

'Het subsidiebeleid van de gemeente Breda'

Rekenkamer Breda

Contact: secretaris Dr. Juliët Wiggers 076-5294686 of ja.wiggers@breda.nl

Voorzitter: Dr. Joop Roebroek

Leden: mr. Karel Tercic en drs. Lex van Eijndhoven RA

Foto kافت: Wessel Keizer

Mei 2015

INHOUDSOPGAVE	Pagina
SAMENVATTING	1
1. Inleiding	3
2. Overzicht van subsidiebedragen 2011-2015	4
3. Ontwikkelingen in het subsidiebeleid	8
4. Het subsidieproces	10
4.1 De subsidieaanvraag	10
4.2 De toetsing van de aanvragen en de subsidiebeschikkingen	11
4.3 De toetsing van de voortgang en de verantwoording	14
4.4 Evaluatie van de effectiviteit van subsidies	15
5. Conclusies en aanbevelingen	18
Bijlage Vergelijking subsidiebedrag gemeente Breda met andere gemeenten	21
Literatuurlijst	22

SAMENVATTING

Op verzoek van de raad heeft de Rekenkamer in de periode april-mei 2015 een kort onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Breda verricht. Het onderzoek richt zich op de volgende hoofdpunten:

‘Inzicht geven in de ontwikkelingen ten aanzien van de subsidieverstrekking in de periode 2010-2015, inzicht geven in de wijze waarop de gemeente Breda omgaat met het instrument ‘subsidie’ en in hoeverre de governance ten aanzien van subsidies goed op orde is (alle drie punten op hoofdlijnen)’.

In dit korte onderzoek was de effectiviteit van subsidies, in de zin van ‘in hoeverre worden de doelen bereikt, die met subsidies beoogd worden’, niet te onderzoeken.

De subsidies

De subsidies die de gemeente Breda jaarlijks verstrekt, zijn goed openbaar inzichtelijk via het digitale subsidieloket op www.breda.nl. De gemeente Breda verstrekt momenteel jaarlijks ongeveer 54 mln. subsidie aan allerlei activiteiten en organisaties in de stad. In 2011-2012 is fors bezuinigd op met name subsidies op sociaal en maatschappelijk gebied (subsidiebedrag was in 2011-2012 ca. 42 mln. per jaar). Daarna is het totale subsidiebedrag weer opgelopen, met name door de verzelfstandiging van de Nieuwe Veste (die sinds 2013 subsidie ontvangt van 10 mln. per jaar).

Het overgrote deel (97%) van de subsidies betreft jaarlijkse subsidie voor ieder jaar dezelfde (soort) taken/activiteiten, slechts een klein deel (3%) is ieder jaar beschikbaar voor incidentele activiteiten. Ruim 85% van de subsidies gaat jaarlijks naar zo'n 12 grote organisaties, voornamelijk naar cultuur en naar opvang van daklozen, slachtoffers van huiselijk geweld en verslaafden.

Het subsidieproces

In 2011 en 2012 is het subsidiekader drastisch gewijzigd, omdat bezuinigingen noodzakelijk waren en de gemeente een verzakelijk, uniformering en centralisatie wilde doorvoeren om te komen tot een gerichtere, strakkere subsidieverstrekking. In de **Subsidieverordening 2011** en de ‘Nadere regels subsidieverstrekking Gemeente Breda 2012’ zijn de criteria verder uitgebreid en aangescherpt en met de instelling van één algeheel Subsidiebureau, waar alle aanvragen en subsidies uniform behandeld worden, is het subsidiebeleid eenduidiger geworden. Door de aangescherpte criteria (o.a. meer bundeling en samenwerking) worden in de loop der jaren veel minder kleine subsidieaanvragen toegekend. In de zomer van 2015 wordt de Subsidieverordening 2011 verder aangepast aan de Modelsubsidieverordening van de VNG (2013).

Het subsidieproces is door de jaren heen professioneler en strakker geworden en veel meer dan voorheen wordt de nadruk op een strakke toetsing van aanvragen, resultaten, prestaties en benodigde bedragen gelegd. In de aanvraag- en verantwoordingsprocedures wordt onderscheid gemaakt tussen kleine subsidies (<5.000 euro: weinig verantwoording), grotere subsidies (tussen 5.000 en 50.000 euro: meer verantwoording) en grote subsidies (>50.000 euro: de meeste verantwoording).

In de jaarlijkse ‘**Criteria uitvraag**’ staat vermeld waarvoor subsidie voor het jaar daarna aangevraagd kan worden, welke doelen behaald dienen te worden, welke (aanvullende) criteria hierbij gehanteerd worden en (per onderdeel) hoe en wanneer subsidie aangevraagd kan worden. In de ‘**Verzamelmatrix Uitvraag**’ staan prestatie-indicatoren geformuleerd bij (in ieder geval een groot deel van) de doelen, vooral die op sociaal-maatschappelijk gebied. Subsidies op het gebied van Kunst/Cultuur en Onderwijs staan overigens niet in de ‘Uitvraag’ opgenomen en op die gebieden zijn veel minder en veel minder concrete doelen en prestatie-indicatoren geformuleerd. In de ‘**Subsidieplafonds**’ staan de doelen gekoppeld aan de (maximum) subsidiebedragen per doel, zodat duidelijk is hoeveel subsidie besteed wordt aan welk doel.

De gemeente Breda heeft in de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet richting een verdere concretisering van doelen en prestatie-indicatoren, met name op sociaal-maatschappelijk gebied,

zo constateert de Rekenkamer. Vooral op het gebied van kunst en cultuur kunnen hierin nog belangrijke stappen gezet worden. Ook op andere gebieden zijn sommige doelen en indicatoren nog redelijk vaag en algemeen. Deze kunnen nog verder geconcretiseerd worden.

De (indeling van de) doelen van subsidies wijzigen (deels) iedere collegeperiode, gebaseerd op het coalitieakkoord. Ook de prestatie-indicatoren veranderen deels, enerzijds omdat een verdere concretisering in de subsidies aangebracht wordt, anderzijds omdat beleidswijzigingen doorgevoerd worden zoals bijvoorbeeld nu vanwege de decentralisaties. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren, dat het 'een continu leerproces' is om het subsidieproces effectiever en efficiënter te maken. De komende tijd gaat er daardoor nog meer wijzigen in de subsidieverstrekking. De Rekenkamer vraagt hierbij in ieder geval aandacht voor zo min mogelijk administratieve rompslomp voor de organisaties in de stad en het belang van een goede (vroegtijdige) communicatie met de organisaties. Uit onderzoek in andere gemeenten blijkt dat hierin belangrijke knelpunten voor de organisaties liggen.

Zowel bij de toetsing vooraf, als bij de toetsing en verantwoording achteraf van subsidies wordt door de gemeente Breda de laatste jaren veel strakker gekeken of de activiteiten bijdragen aan door de raad vastgesteld beleidsdoelen, of de afgesproken resultaten en prestaties behaald worden en of het af te rekenen subsidiebedrag in een realistische verhouding staat tot de behaalde resultaten. De Rekenkamer constateert dat de gemeente Breda hier in de afgelopen jaren veel werk van heeft gemaakt en dat het subsidieproces op zich grotendeels goed, helder en zakelijk op orde is, al zijn nog verdere verbeteringen mogelijk.

Evaluatie van de effectiviteit van subsidies

Eén van de punten waarop zeker verdere verbetering mogelijk is, is de evaluatie van de effectiviteit van subsidies. Evenals veel andere gemeenten verricht de gemeente Breda tot op heden geen evaluaties van de effectiviteit van subsidies en voldoet de gemeente Breda derhalve niet aan de wettelijke verplichting om periodiek de effectiviteit te evalueren. Het risico bestaat daardoor dat het subsidiebeleid herzien wordt en/of besluiten ten aanzien van subsidies worden genomen zonder onderbouwde informatie over de effectiviteit. Het ontbreekt de raad (mede) daardoor aan voldoende sturings- en beheersingsinformatie over subsidies.

Ook de begrotingen/jaarverslagen bieden weinig zicht op de relatie tussen doelen, prestatie-indicatoren en subsidiebedragen. Aan de hand van de beschikbare informatie kan de raad niet voldoende zicht krijgen op de effectiviteit van subsidies en welke prestaties met die inzet zijn bereikt. Als de raad al gerichte informatie ontvangt over subsidies, dan betreft dat meestal incidentele informatie over een individuele subsidie/organisatie naar aanleiding van vragen of incidenten.

Samengevatte aanbevelingen

Hoofdstuk 5 bevat conclusies en aanbevelingen. Samengevat luiden deze aanbevelingen:

1. Maak de doelen en prestatie-indicatoren ten aanzien van subsidies nog concreter en meetbaarder, zodat nog beter getoetst kan worden of de organisaties de afgesproken doelen en prestaties behalen door middel van het ingezette subsidiebedrag.
2. Zorg dat de raad over voldoende sturings- en beheersingsinformatie beschikt, informatie waarin een duidelijke relatie wordt gelegd tussen de inzet van subsidies en de realisatie van de bedoelde beleidsdoelen/maatschappelijke effecten. Maak ook heldere afspraken over besluitvormingsprocedures en waar de raad zelf besluiten over wenst te nemen (bv. over Subsidieplafonds).
3. Maak afspraken over het (periodiek) uitvoeren van evaluaties van de effectiviteit en efficiëntie van de subsidie-inzet, waarin doelen-financiële middelen-prestaties aan elkaar gekoppeld worden.
4. Voer als raad periodiek (bijvoorbeeld bij aanvang van iedere nieuwe collegeperiode en bij voorkeur na uitvoering van de evaluatie(s)) een subsidiedebat en voer daarbij een discussie over het beleidskader en de beleidsdoelen die je wilt bereiken met de subsidies, gerelateerd aan de financiële middelen die (per doel) voor het bereiken van doelen beschikbaar gesteld worden.

Het subsidiebeleid van de gemeente Breda

1. Inleiding

Op verzoek van de raad heeft de Rekenkamer in de periode april-mei 2015 een kort onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Breda verricht. De Rekenkamer verstaat onder 'subsidiebeleid': 'het gehanteerde subsidiekader in de zin van de regels ten aanzien van subsidieverstrekking, de procedures en subsidieplafonds, in combinatie met de beleidsdoelen die door middel van de subsidies beoogd worden, en de uitvoering die aan het geheel wordt gegeven'. Het verstrekken van subsidies is één van de manieren die een gemeente ter beschikking staan om bepaalde activiteiten, organisaties en ontwikkelingen in de stad te stimuleren, te ondersteunen, bepaalde activiteiten uit te laten voeren en daarmee (mede) bepaalde beleidsdoelen te bereiken. Jaarlijks verstrekt de gemeente Breda in de periode 2011-2015 zo'n 40 tot 55 mln. subsidie aan uiteenlopende organisaties voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten.

Subsidieaanvragen worden jaarlijks ingediend, beoordeeld en, indien passend binnen de geformuleerde doelstellingen en subsidieplafonds, toegekend. De raad stelt jaarlijks de beleidsdoelen vast (i.c. via de gemeentebegroting) en krijgt jaarlijks de 'Subsidieplafonds' (maximumbedragen per beleidsdoel) ter kennisname toegestuurd. Alle toegekende subsidies staan openbaar vermeld op www.breda.nl via het Subsidieloket.

Het onderzoek richt zich op het proces van subsidieverstrekking in Breda, welke subsidies vertrekt zijn en op de wijze waarop de gemeente Breda de governance ten aanzien van de subsidieverstrekking heeft ingericht. De vraag van de raad omtrent de effectiviteit van het subsidiebeleid, in de zin van 'in hoeverre worden de doelen bereikt, die met subsidies beoogd worden', is in dit korte onderzoek niet te beantwoorden.

De raad bespreekt in juni 2015 de subsidiedoelen voor het jaar 2016 en in de zomer van 2015 wordt de geactualiseerde ¹ Subsidieverordening vastgesteld. Ondanks de korte beschikbare tijd wil de Rekenkamer toch in juni 2015 een aantal aanbevelingen aan de raad meegeven. Daarom heeft de Rekenkamer het onderzoek in overleg met de raad ² beperkt tot de volgende hoofdpunten:

'Inzicht geven in de ontwikkelingen ten aanzien van de subsidieverstrekking in de periode 2010-2015, inzicht geven in de wijze waarop de gemeente Breda omgaat met het instrument 'subsidie' en in hoeverre de governance ten aanzien van subsidies goed op orde is (alle drie punten op hoofdlijnen)'.

Dat betekent dat het korte onderzoek zich vooral richt op:

- Een samengevat overzicht van welke subsidies (aantal, bedrag, met globaal welk doel aan welke organisatie) verstrekt zijn in de loop der jaren en welke ontwikkelingen daarin op hoofdlijnen te zien zijn;
- In kaart brengen van het proces van aanvraag, toekenning, toetsing en verantwoording (op hoofdlijnen), plus eventuele onderzoeken van de gemeente Breda naar de effectiviteit van het middel subsidie in relatie tot het bereiken van de beleidsdoelen;
- Aanbevelingen doen aan de raad die de raad kan meenemen bij de discussie en de herziening van het subsidiekader. Daarbij betreft de Rekenkamer indien van toepassing

¹ De Subsidieverordening van de gemeente Breda wordt geactualiseerd richting de Modelverordening van de VNG (2013). De huidige Subsidieverordening komt al voor een groot deel overeen met de Modelverordening. Het belangrijkste verschil is dat in de Subsidieverordening 2011 staat dat het aan het college is om de subsidieplafonds bij de verschillende doelen vast te stellen, terwijl de Modelverordening van de VNG de keuze geeft uit twee varianten: ofwel het college is verantwoordelijk voor het vaststellen van de subsidieplafonds, ofwel de raad is verantwoordelijk voor de vaststelling van de subsidieplafonds bij de verschillende doelen. Het is aan de raad om hierin een keuze te maken. De 'Subsidieplafonds' is het document, waarin per doel bepaald wordt wat de hoogte van het subsidiebedrag (maximaal) is.

² Begin april 2015 is het onderzoeksvoorstel naar de fractievoorzitters gestuurd met de vraag of de fracties zich kunnen vinden in het onderzoeksvoorstel. Daarop is bevestigend gereageerd.

ook de aanbevelingen c.q. eventuele lessen, die uit onderzoeken van andere rekenkamers³ naar lokaal, provinciaal of nationaal subsidiebeleid komen.

De Rekenkamer heeft in het kader van het onderzoek relevante documenten onderzocht, de digitale bestanden ten aanzien van subsidies geanalyseerd, gesprekken gevoerd met de teamleider en het afdelingshoofd van het Bedrijfsbureau van de directie Ontwikkeling (waar het subsidieloket onder valt), ambtenaren van beleidsafdelingen (accounthouders, afdelingshoofd) en Concerncontrol, en enkele dossiers⁴ bekeken.

De opzet van dit rapport is als volgt. Allereerst volgt in paragraaf 2 een overzicht van subsidiebedragen per jaar en naar beleidsveld/doel. Vervolgens gaat paragraaf 3 in op de ontwikkelingen in het subsidiebeleid in de periode 2011-2015. Paragraaf 4 beschrijft het subsidieproces, de governance ten aanzien van de subsidies en welke informatie de raad globaal ontvangt over de effectiviteit van subsidies. Tot slot volgen conclusies en aanbevelingen in paragraaf 5.

2. Overzicht subsidiebedragen 2011-2015

De totale subsidiebedragen die de gemeente Breda verstrekt, wisselen jaarlijks enigszins per doel. Ieder jaar stelt het college van B&W per doelstelling een subsidieplafond vast (rond 1 juli van het voorgaande jaar), zodat het voor subsidieaanvragers duidelijk is hoeveel subsidie maximaal voor een bepaald doel verstrekt gaat worden. Vervolgens wordt bij de beoordeling van de subsidieaanvragen, naast een beoordeling van de inhoudelijke activiteiten en de inhoudelijke argumentatie, gekeken of het totaal aan subsidieaanvragen voor een bepaald doel kleiner of gelijk aan het subsidieplafond is. Indien het totaal aan aanvragen hoger is dan het subsidieplafond, worden keuzes gemaakt welke activiteiten wel en welke niet worden toegekend. Achteraf (tweede kwartaal jaar daarna) wordt bij de verantwoording vervolgens per subsidie gekeken of alle activiteiten uitgevoerd zijn en het gehele subsidiebedrag (correct) gebruikt is. Indien niet alle activiteiten uitgevoerd zijn c.q. niet het gehele subsidiebedrag (correct) gebruikt is, wordt het uiteindelijke toegekende subsidiebedrag naar beneden bijgesteld.

Overzicht 1 geeft de ontwikkelingen in het totale verstrekte subsidiebedrag per jaar weer in de periode 2011-2015. De bedragen voor 2015 betreffen nog voorlopige beschikkingen, geen uiteindelijke afrekeningen⁵. De overzichten van alle verstrekte subsidies zijn in Breda goed toegankelijk. Nadat de gemeenteraad een motie 'Openbaarheid subsidieregister' heeft aangenomen (dec. 2011), zijn deze overzichten vanaf 2012 openbaar en voor een ieder in te zien via het 'Subsidieloket' op www.breda.nl⁶. Uit onderzoek naar subsidies in andere gemeenten

³ Inmiddels hebben zo'n 50 rekenkamer(cie)s onderzoek gedaan naar lokaal, provinciaal of nationaal subsidiebeleid, zoals de Algemene Rekenkamer (2011), Randstedelijke Rekenkamer (2012), Rekenkamer Nijmegen (2013), Rekenkamer Amsterdam (2014), Rekenkamer Utrecht (2013), Rekenkamer Lelystad (2012), Rekenkamer Tilburg (2014), de Noordelijke Rekenkamer (2014) en de Rkc's van Heerenveen, Leeuwarden, Gorinchem, Ten Boer, Etten-Leur, Amersfoort, Papendrecht, Zuidplas, Rheden, Woerden, Leiden, Wormerland, Sliedrecht, Gennep, Zwolle, Zoetermeer, Veenendaal, Middelburg, 's-Hertogenbosch, Renswoude, Almere, Heerlen, Franekeradeel, Diemen, Maastricht, Soest, Heusden, Heumen, Schiedam, Lelystad, Katwijk, Spijkenisse, Hoeksche Waard, Gouda, Noordwijk, Bloemendaal, Aa en Maas, Roermond..... etc.

⁴ Een drietal subsidiedossiers zijn bekeken, waarvan 2 willekeurig getrokken (grote) subsidies op het gebied van cultuur en het sociale veld, en één kleine subsidieaanvraag. Het doel van deze zeer korte scan was om te zien wat zoal in de dossiers opgenomen is qua informatie, welke informatie aangeleverd is bij de aanvraag van de subsidie, welke verantwoordingsinformatie achteraf is aangeleverd door de betreffende organisaties, en hoe de beoordelingsformulieren van de gemeente Breda zelf er uitzien.

⁵ Ook staan nog niet alle subsidies voor 2015 in het digitale subsidiebestand opgenomen. Zo staan o.a. de aanvullende subsidies voor wijkimpulsen in 2015 nog niet vermeld.

⁶ In december 2011 heeft de Bredase gemeenteraad een motie 'Openbaarheid subsidieregister' aangenomen, waarin het college verzocht wordt om alle verleende subsidies te publiceren naar doel/beleidsveld,

blijkt dat de subsidies lang niet overal zo goed in kaart gebracht en openbaar inzichtelijk zijn als in Breda. Uit een korte vergelijking met andere gemeenten, waar de bedragen wel bekend van zijn, blijkt dat de gemiddelde subsidiebedragen per inwoner sterk uiteenlopen in de verschillende gemeenten (zie bijlage 1). De Gemeente Breda bevindt zich ongeveer in de middenmoot wat betreft gemiddeld subsidiebedrag per inwoner.

Overzicht 1 Subsidies in totaal verstrekt per jaar, aantal organisaties, aantal afwijzingen

Subsidies in jaar	2011	2012	2013	2014	2015
Totaal bedrag verstrekt	42,1 mln.	40 mln.	51,5 mln.	55,2 mln.	54 mln.
Aantal (deels of geheel) toegekende aanvragen	511	268	273	?	273
Aan aantal organisaties	397	194	220	?	?
Aantal geheel afgewezen aanvragen	?	175	?	47	43
Totaal bedrag (deels of geheel) afgewezen aanvragen	?	4,66 mln.	?	?	7,6 mln.

Bron: Subsidieloket en subsidiebestanden 2011-2015, gemeente Breda

In 2010-2012 is bezuinigd op de subsidies. In het Coalitieakkoord 2010-2014 was vanwege de gemeentelijke financiële tekorten voorgenomen om 30 mln. op de gemeentebegroting te bezuinigen in de periode 2010-2014, waarvan 5 mln. op Maatschappelijke Ontwikkeling en 5 mln. op Sociale Zaken (Coalitieakkoord @Breda 2010-2014). Daardoor is in 2010-2012 fors bezuinigd op subsidies op sociaal en maatschappelijk gebied. Aanvullend is na een kerntakendiscussie in de raad in 2010-2011 besloten om nog eens ca. 2 mln. extra te bezuinigen op het sociale en maatschappelijke vlak, o.a. door een aantal tijdelijk gefinancierde/gesubsidieerde activiteiten en een aantal wijkcentra niet meer te financieren. Het totale subsidiebedrag dat verstrekt werd, is daardoor gedaald in 2011 naar ongeveer 42 mln. en in 2012 naar ongeveer 40 mln..

In 2013 is het totale verstrekte subsidiebedrag weer omhoog gegaan, met name door de verzelfstandiging van de Nieuwe Veste⁸ in 2012. Tot 2012 was de Nieuwe Veste een gemeentelijk onderdeel. Sinds 2013 wordt de Nieuwe Veste gesubsidieerd door de gemeente Breda met ca. 10 mln. per jaar. In 2014-2015 is het totale verstrekte subsidiebedrag omhoog gegaan naar resp. 55 mln. en 54 mln.. In de loop van het jaar 2015 kunnen overigens nog subsidies voor bepaalde incidentele activiteiten, evenementen en projecten worden aangevraagd en toegekend, zodat het uiteindelijke subsidiebedrag voor 2015 iets hoger kan worden.

Het overgrote deel (97%) van de subsidies betreft jaarlijkse subsidie voor ieder jaar dezelfde (soort) taken/activiteiten, slechts een klein deel (3%) is daarnaast ieder jaar beschikbaar voor incidentele activiteiten en incidentele subsidies. In overzicht 2 is te zien dat het in de periode 2012-2015 veelal dezelfde doelen/hoofdkopjes/beleidsvelden zijn waaronder jaarlijks subsidie verstrekt wordt, al wisselt het totale verstrekte bedrag hier en daar per kopje per jaar. Veel subsidies worden ieder jaar verstrekt voor dezelfde taken, omdat het ofwel een wettelijke taak betreft (zoals de opvang van dak- en thuislozen of van slachtoffers van huiselijk geweld), ofwel omdat het specifieke activiteiten en voorzieningen betreft, die een belangrijk (noodzakelijk geacht) onderdeel vormen van de maatschappelijke keten in de stad.

Tussen de 50 à 60% van het totale verstrekte subsidiebedrag gaat ieder jaar naar twee dezelfde hoofddoelen/beleidsvelden, namelijk naar opvang-begeleiding van kwetsbaren (daklozen,

subsidiebedrag, subsidieontvanger, omschrijving aanvraag e.d.. Vanaf 2012 is daardoor jaarlijks een overzicht van alle verstrekte subsidies openbaar in te zien via het 'Subsidieloket' op www.breda.nl.

⁷ Daar waar een vraagteken staat in Overzicht 1 konden de betreffende gegevens op deze korte termijn niet uitgezocht worden.

⁸ De Nieuwe Veste is het Centrum voor Kunsten en de bibliotheek in Breda.

geweldslachtoffers) en naar cultuur. Daarin zitten niet veel verschuivingen, behalve dat vanaf 2013 een veel hoger bedrag aan cultuur wordt besteed dan in 2012 vanwege de verzelfstandiging van de Nieuwe Veste.

Daarnaast is te zien dat de subsidies voor hulp/ondersteuning van jeugd/jongeren in 2015 een stuk omhoog gegaan zijn, niet verwonderlijk aangezien de jeugdhulp vanaf 1 jan. 2015 een gemeentelijke taak geworden is (zie Overzicht 2, kopje 4.). Ook voor de voorschool, de sportstimulering en de ondersteuning van mantelzorgers/vrijwilligers neemt de subsidie in 2015 iets toe ten opzichte van eerdere jaren. De subsidie voor de ondersteuning van de maatschappelijke en economische participatie van kwetsbaren is daarentegen afgenomen in 2015 en ook de subsidies voor de stimulering van wijkvoorzieningen/actieve wijkaanpak van burgers nemen af in de loop der jaren. Dat laatste bedrag kan overigens nog iets hoger worden vanwege de aanvullende subsidies voor wijkimpulsen.

Overzicht 2 Subsidie verstrekt naar doel/beleidsveld in totaal per jaar, 2012-2015 ⁹

Subsidie naar doel in totaal per jaar	2012	2013	2014	2015
1. Opvang en begeleiding van kwetsbare mensen ¹⁰	12,1 mln.	12,8 mln.	12,4 mln.	13 mln.
2. Stimulering cultuur	10 mln.	20 mln.	19,6 mln.	19,7 mln.
3. Maatschap.-economische participatie van kwetsbaren en ouderen	4 mln.	4,7 mln.	4,5 mln.	3,9 mln.
4. Ondersteuning jongeren bij problemen en richting arbeid	3,6 mln.	3,4 mln.	3,56 mln.	6,4 mln.
5. Voorschoolse en naschoolse voorzieningen	2,5 mln.	3,8 mln.	2,56 mln.	3,3 mln.
6. Stimulering sport algemeen/gezonde leefstijl	2,1 mln.	2,2 mln.	2,2 mln.	2,9 mln.
7. Stimulering sport en cultuur/talenten jongeren	2 mln.	2,9 mln.	1,5 mln.	1,5 mln.
8. Stimulering wijkvoorzieningen/wijkaanpak actieve burgers	1,6 mln.	1,2+0,1 mln.= 1,3 mln. voor 8. en 10.	0,9 mln.	0,76 mln.
9. Ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk	1,1 mln.	0,39 mln. (plus 0,4 mln. bij 3.)	1,1 mln.	1,7 mln.
10. Stimulering sociaal-maatschappelijke wijkvoorzieningen	550.000	Zie 8.	540.000	160.000 ¹¹
11. Behoud erfgoed	400.000	404.000	400.000	399.000
12. Evenementen		499.000	420.000	180.000
13. Onderwijshuisvesting	---	---	4,7 mln.	---
14. Toerisme	---	---	740.000	97.500
15. Anders o.a. Werk ad Wijk	800.000			
Totaal	Ca. 40 mln.	52,5 mln.	55,2 mln.	Ca. 54 mln.

Bron: Overzichten Subsidiebestanden Subsidieloket, Subsidiebureau gemeente Breda, 2012-2015

⁹ De indeling van de gesubsidieerde activiteiten in 2011 en de benoeming van de beleidsdoelen/beleidsvelden in het digitale subsidiebestand van 2011 verschillen dermate veel van de indeling zoals die vanaf 2012 is gehanteerd, dat een overzicht van bedragen naar hoofdkopjes, zoals in Overzicht 2, niet mogelijk was voor de subsidies in 2011.

¹⁰ Dit betreft de opvang van dak- en thuislozen, de opvang en ondersteuning van personen die kampen met huiselijk geweld, de opvang van verslaafden e.d.

¹¹ Hier zijn nog niet alle subsidies in het kader van 'wijkimpuls' bijgeteld. Deze waren nog niet in het digitale subsidiebestand 2015 opgenomen.

Ondanks dat de gemeente Breda in principe uitsluitend activiteiten subsidieert, wordt ieder jaar het overgrote deel van de subsidies (ruim 80%) aan een beperkt aantal (min of meer) dezelfde organisaties verstrekt. Dat komt met name, omdat er maar een beperkt aantal organisaties in de stad zijn die bepaalde taken in z'n geheel professioneel (kunnen) uitvoeren (er is immers maar 1 groot theater en 1 grote bibliotheek in Breda). Daarnaast is de afgelopen jaren gestreefd naar een toenemende bundeling en samenwerking ten aanzien van de te subsidiëren activiteiten. In 2012 ontvangen 29 Bredase organisaties een subsidiebedrag hoger dan 100.000 euro, en hierbinnen ontvangen 10 organisaties in 2012 een subsidie van meer dan een miljoen euro, plus 2 organisaties nagenoeg een miljoen euro. In 2014 betreft het 13 organisaties met een subsidie van meer dan een miljoen euro per jaar en in 2015 betreft dat 12 organisaties. Bij elkaar ontvangen deze organisaties een steeds groter deel van het totale subsidiebedrag, oplopend van 78% naar 86% van het totale subsidiebedrag dat de gemeente Breda verstrekt, zoals overzicht 3 laat zien.

Overzicht 3 Organisaties die meer dan 1 miljoen euro subsidie per jaar ontvangen, 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
Chassé Beheer NV	5 mln.	5 mln.	5 mln.	5 mln.	5 mln.
GGD	(0,077 mln.)	2,5 mln.	2,8 mln.	2,8 mln.	5,7 mln. ¹²
Moti	2,85 mln.	2,9 mln.	2,35 mln.	2,35 mln.	2,37 mln.
Sportservice N-B ¹³	---	1,3 mln.	1,3 mln.	1,2 mln.	---
IMW	3,67 mln.	2,9 mln.	2,6 mln.	2,5 mln.	2,6 mln.
MOB	3,9 mln.	4,14 mln.	3,8 mln.	3,8 mln.	5,8 mln.
Novadic Kentron	(0,06 mln.)	1,37 mln.	1,34 mln.	1,2 mln.	1,15 mln.
Valkenhorst / Safegroup	5,53 mln.	5,57 mln.	6,3 mln.	6 mln.	5 mln.
Surplus	5,8 mln.	3,3 mln.	3,9 mln.	1,8 mln.	2 mln.
WIJ	2,3 mln.	2,2 mln.	2 mln.	1,9 mln.	1,9 mln.
Kober	1,93 mln.	(0,8 mln.)	1,1 mln.	1,16 mln.	2,3 mln.
Nieuwe Veste	---	---	10,9 mln.	10,5 mln.	10,4 mln.
Breda Actief	1,22 mln.	(0,9 mln.)	(0,9 mln.)	1,1 mln.	2,2 mln.
Ver. Building Breda	---	---	---	4,7 mln.	---
ROC West-Brabant	1,2 mln.				
Totaal	33 mln.	32,9 mln.	44,3 mln.	46 mln.	46,4 mln.
% van totale subsidie	78%	82%	84%	84%	86%

Bron: Subsidiebestanden gemeenten Breda 2011-2015

Bij een aantal van deze organisaties is de gemeente Breda inmiddels overgegaan op meerjarige financiering, waarbij de subsidieontvanger voor een langere periode (b.v. 2 of 3 jaar) jaarlijks een bepaald bedrag ontvangt. Zo heeft de gemeenteraad ten aanzien van MOTI begin 2014 besloten om een subsidiebeschikking tot 2016 af te geven, dit wel onder voorbehoud van eventuele wijzigingen ¹⁴ (Motie Moti, gemeenteraad jan. 2014). Ook het Chassé Theater en de Mezz (ca. 500.000 euro subsidie per jaar) hebben een meerjarige subsidieovereenkomst en ontvangen een meerjarige subsidie.

¹² Het bedrag dat de GGD in 2015 ontvangt is sterk gestegen vanwege de subsidiëring van de jeugdzorg als nieuwe gemeentelijke taak.

¹³ Voor sport- en cultuurstimuleringsfuncties verstrekte de gemeente Breda in 2011 subsidie aan verschillende organisaties. In 2012 werd hiertoe subsidie verstrekt aan Sportservice N-B en in 2015 aan Breda Actief.

¹⁴ In 2014 zou de raad een debat over de herijking van het cultuurbeleid voeren. In 2011 heeft de gemeenteraad al een motie MOTI aangenomen, waarin gevraagd wordt om een andere verhouding tussen eigen inkomsten van MOTI en het subsidiebedrag. Het was de bedoeling dat MOTI veel meer eigen inkomsten zou genereren, zodat de organisatie minder afhankelijk is van de subsidie.

3. Ontwikkelingen in het subsidiebeleid

Het huidige subsidiekader dat de gemeente Breda hanteert, is vastgelegd in de Subsidieverordening 2011¹⁵ en de 'Nadere regels subsidieverstreking Gemeente Breda 2012' (2012).

In 2011 en 2012 is het subsidiekader drastisch gewijzigd, omdat bezuinigingen noodzakelijk waren en de gemeente een verzakelijk, uniformering en centralisatie wilde doorvoeren om te komen tot een gerichtere, strakkere subsidieverstreking.

De Subsidieverordening 2011 was al een belangrijke stap om de gehele subsidieverstreking in Breda meer te stroomlijnen, meer eenduidige basisregels vast te stellen en een vermindering van de administratieve lasten¹⁶ door te voeren. In de 'Nadere regels Subsidieverstreking 2012' zijn de criteria nog verder aangescherpt en is het subsidieproces nog strakker en zakelijker gemaakt. Deze aangescherpte criteria betreffen onder andere: meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van burgers (geen subsidie meer voor activiteiten die onder de eigen verantwoordelijkheid vallen), uitsluitend nog subsidiëring van activiteiten¹⁷ (en niet meer van organisaties), strakkere toetsing op beleidsdoelen en resultaten van subsidies, geen doelgroepenbeleid meer maar 'inclusief beleid'¹⁸, strakkere toetsing op samenwerking van organisaties en bundeling van activiteiten, strakkere toetsing op het eigen vermogen van organisaties¹⁹, en aanvullende criteria op het gebied van integraal wijk aanbod, duurzaamheid, het bieden van werk in het kader van social return en goed vrijwilligersbeleid.

Met deze aanvullende criteria en het strakker en zakelijk maken van het subsidiebeleid streeft de gemeente Breda naar een effectiever en efficiënter subsidiebeleid. Daartoe zijn ook aanpassingen in de ambtelijke organisatie doorgevoerd met het instellen van één algeheel Subsidiebureau, uniforme procedures voor alle aanvragen en subsidies, de digitalisering van de subsidies, de opzet van een digitaal subsidieloket, en het aanwijzen van één accounthouder per grote organisatie, die de contacten onderhoudt en toeziet op de voortgang.

De strakkere regels en criteria hebben met name in 2012 geleid tot veel minder toegekende subsidieaanvragen en meer afwijzingen, vooral van allerlei specifieke groepen met kleinere subsidieaanvragen voor activiteiten (zie ook noot 18). De strakkere subsidieregels en vele afwijzingen leidden in 2011 en 2012 tot politieke discussies en vragen o.a. van organisaties in de commissies/raad omtrent wat wel en wat niet gesubsidieerd wordt, de hoogte van subsidies en over het (gedeeltelijk) afwijzen van subsidieaanvragen van allerlei specifieke groepen, zoals b.v.

¹⁵ Tegelijkertijd zijn 5 bestaande verschillende subsidieregelingen ingetrokken, te weten de Subsidieregeling Maatschappelijke Ondersteuning 2007 en de Overgangsregeling Subsidieregeling Maatschappelijke Ondersteuning, de Beleidsregels Subsidieverstreking Sport 2007, de Subsidi Richtlijnen Woonruimtevoorziening en klussendienst 1996 en de Subsidieverordening Bouwen en Wonen 2007.

¹⁶ Zo zijn de administratieve handelingen bij kleine subsidies (van 5.000 euro of minder) sterk beperkt door zowel de toekenningseisen, als met name de verantwoordingseisen in deze te verminderen. Daarnaast is de jaarlijkse subsidie voor een aantal organisaties omgezet in meerjarige subsidies, zodat niet ieder jaar dezelfde subsidieaanvragen van dezelfde organisaties beoordeeld hoeft te worden.

¹⁷ Omdat een aantal organisaties daardoor qua huisvestingskosten in de problemen kwamen, is de afgelopen jaren een 'overgangsregeling huisvesting' gehanteerd waaruit organisaties een bijdrage aan de huisvestingskosten konden krijgen.

¹⁸ Dit betekent dat in principe geen specifieke activiteiten meer gesubsidieerd worden, die georganiseerd worden door en voor specifieke doelgroepen die niet als specifieke doelgroep omschreven staan in de beleidsdoelen. Daardoor werden veel kleine subsidieaanvragen van bijvoorbeeld groepen als Caribische Nederlanders, Turkse, Marokkaanse etc. Nederlanders, het COC, allerlei ouderengroepen, vrouwengroepen, verenigingen voor mensen met een bepaalde ziekte (adhd, Alzheimer b.v.) etc. afgewezen en niet meer gesubsidieerd sinds 2012. Of deze groepen en initiatieven daarna nog bestaan c.q. uitgevoerd worden, is niet bekend. Veel kleine (en grotere) organisaties zijn afhankelijk van de subsidie voor hun voortbestaan.

¹⁹ Zo mogen organisaties die incidentele subsidie aanvragen, geen vermogen hebben/opbouwen zonder dat dit verrekend wordt met de subsidie.

EHBO-verenigingen, ouderenbonden, wijk- en dorpsraden, Antilliaanse, Turkse etc. groeperingen.

Op verzoek van de raad is daarom een evaluatie van de 'Nadere regels subsidieverstrekking 2012' door de afdeling Onderzoek&Informatie verricht (mei 2012) en heeft de raad inzicht gekregen in de behandeling van de bezwaarschriften (63 stuks) tegen de subsidieafwijzingen in 2012 (aug. 2012). Uit de enquête van O&I komt naar voren dat ongeveer de helft van de 187 geënquêteerde subsidie-aanvragers tevreden is over de behandeling van de subsidieaanvraag, vooral die organisaties die hun subsidieaanvraag toegekend hebben gekregen. Tweederde van de subsidie-aanvragers vindt dat de aanvraagprocedure via het nieuwe digitale subsidieloket duidelijk is, al vinden de meesten dat het aanvragen van subsidie niet gemakkelijker geworden is met de 'Nadere regels...'. De helft van de aanvragers vindt het een verbetering dat per instelling één contactpersoon (accounthouder) binnen de ambtelijke organisatie aangewezen is. Ongeveer eenderde vindt dat de communicatie met de gemeente slecht is verlopen.

Van de 43 geënquêteerde subsidie-beoordelaars vindt tweederde dat de bezuinigingen een belangrijk effect hebben op het beoordelen van de subsidie-aanvragen en een deel heeft twijfels of het wel terecht is dat bepaalde activiteiten niet meer ondersteund worden door de gemeente. Tweederde vindt dat het nieuwe digitale aanvraagformulier goed werkt, al wordt de suggestie gedaan om verschillende formulieren te gaan gebruiken voor professionele organisaties en voor vrijwilligersorganisaties.

Uit de behandeling van de bezwaarschriften in de commissie Bezwaarschriften komen als aanbevelingen naar voren om de communicatie met subsidieaanvragers verder te verbeteren, om een subsidiecommissie in te stellen die alle aanvragen objectiever beoordeelt (in plaats van de beoordeling door één persoon te laten doen) en om de subsidiecriteria (zoals 'inclusief beleid', 'samenwerking' en 'eigen vermogen') en de motivering van subsidiebesluiten verder te verduidelijken (Commissiestuk Collegebesluit aug. 2012). Deze aanbevelingen zijn vervolgens zoveel mogelijk geïmplementeerd.

Hoe de gesubsidieerde organisaties momenteel oordelen over de subsidieverstrekking is niet bekend, aangezien dit sinds 2012 niet meer onderzocht is. Wellicht kan dit meegenomen worden in een eventueel uit te voeren toekomstige evaluatie van de effectiviteit van de subsidies in Breda (zie paragraaf 4.4).

De ontwikkelingen in de gemeente Breda richting een verzakelijking, het strakker maken van eisen en criteria en het streven naar een effectievere en efficiëntere subsidieverstrekking zijn ook in veel andere gemeenten te zien en komen overeen met een landelijk toegenomen aandacht voor de effectiviteit en efficiëntie van subsidies, zo komt uit rekenkameronderzoeken in den lande c.q. andere gemeenten naar voren. Inmiddels is in veel gemeenten onderzoek verricht naar de effectiviteit en efficiëntie van subsidies en hebben onder meer de Algemene Rekenkamer (2011) en de Randstedelijke Rekenkamer (2012), een handreiking opgesteld voor verbeteringen in de effectiviteit en de efficiëntie van subsidies. De Rekenkamer Nijmegen (2013) heeft 19 gemeentelijke rekenkameronderzoeken naar het subsidiebeleid bestudeerd om ontwikkelingen en lessen ten aanzien van de effectiviteit en de efficiëntie van subsidies in kaart te brengen, lessen die een vervolg hebben gekregen in veel andere gemeenten (zie ook paragraaf 5 Conclusies en aanbevelingen).

4. Het subsidieproces

Deze paragraaf belicht het proces van aanvraag, toekenning, toetsing en verantwoording van de subsidies in de gemeente Breda. Daartoe wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de gemeente Breda omgaat met het instrument 'subsidie' en in hoeverre de governance ten aanzien van subsidies goed op orde is

Overall kan worden vastgesteld dat de gemeente Breda verschillende aanvraag- en verantwoordingsprocedures en criteria hanteert voor subsidies minder dan 5.000, subsidies tussen de 5.000 euro en 50.000 euro, en subsidies boven de 50.000 euro. Bij aanvragen voor subsidies tot 5.000 euro wordt 'meteen' een definitieve subsidiebeschikking afgegeven door het college behandeld en, indien toegekend, verstrekt. Daar zitten ook weinig tot geen verantwoordingseisen aan vast (de gemeente toetst alleen steekproefsgewijs of de activiteiten hebben plaatsgevonden voor een x aantal mensen.). Bij subsidieaanvragen tussen de 5.000 euro en 50.000 euro wordt een iets langere procedure, meer eisen en meer verantwoording gehanteerd. En aan subsidies boven de 50.000 euro worden de meeste eisen gesteld, ook qua aanvullende eisen zoals met betrekking tot duurzaamheid en social return. Hieronder wordt per onderdeel op de gehanteerde werkwijze en de verschillen in behandeling van grotere en kleine subsidies ingegaan.

4.1 De subsidieaanvraag

Jaarlijks stelt de gemeente Breda rond 1 juli een '**Criteria subsidieuitvraag**' op, waarin vermeld staat waarvoor subsidie voor het jaar daarna aangevraagd kan worden, welke (aanvullende) criteria hierbij gehanteerd worden en (per onderdeel) hoe en wanneer subsidie aangevraagd kan worden. Er is één aanvraagformulier beschikbaar met verschillende invulmogelijkheden voor verschillende soorten subsidieaanvragen²⁰. De subsidieuitvraag is rond 1 juli digitaal te vinden via het Subsidieloket op www.breda.nl.

In principe geldt een deadline van 1 oktober voor het aanvragen van subsidie, tenzij het om kleine eenmalige subsidies gaat voor bepaalde activiteiten. In dat laatste geval kan het hele jaar subsidie worden aangevraagd, maar wel minimaal 13 weken voor aanvang van de activiteiten (Subsidieverordening 2011). Het gaat in deze om bijvoorbeeld activiteiten van heemkundige/historische musea, sportevenementen, investeringssubsidie sport, Fonds Cultuur en Erfgoed of monumenten.

Organisaties (met name op sociaal-maatschappelijk gebied) kunnen in de Uitvraag zien onder welke kopjes zij de eventueel te subsidiëren activiteiten of diensten dienen te rangschikken en aan welke randvoorwaarden zij dienen te voldoen. Zo moeten organisaties bij hun subsidieaanvraag een begroting indienen met betrekking tot hun activiteiten, aangeven welke andere financiële ondersteuning zij eventueel krijgen, en een werkplan c.q. activiteitenplan indienen. Organisaties met een subsidie >50.000 euro moeten daarbij in hun werkplan/beleidsplan aangeven hoe zij voldoen aan de overige criteria wat betreft duurzaamheid, sociale return e.d. (zie vorige paragraaf). De subsidies op het gebied van Kunst/Cultuur en Onderwijs zijn overigens niet in de Uitvraag opgenomen.

In de '**Verzamelmatrix uitvraag**' staat verder ieder jaar met name op sociaal-maatschappelijke gebied de te subsidiëren doelen benoemd, de beoogde maatschappelijke effecten en prestatie-indicatoren per doel en per doel de eventuele randvoorwaarden, waaronder de resultaten behaald dienen te worden. Cultuur en onderwijs (b.v. de voorschool, anderstaligen-onderwijs) komen hierin niet aan de orde. Evenals de Criteria Uitvraag bevat de Verzamelmatrix Uitvraag geen doelen en indicatoren op cultuurgebied, amateurkunst en onderwijs. Uit de gevoerde gesprekken komt als reden dat de cultuursubsidies voornamelijk jaarlijkse subsidies aan grote instellingen betreffen en deze aanvragen niet open staan voor de markt. De voorschool en andere onderwijstrajecten worden in overleg met het Bestuurlijk Overleg Breda (B.O.B. Onderwijs) geregeld en worden buiten de Uitvraag gehouden. Doelen en indicatoren op

²⁰ Zo zijn 11 verschillende subsidieaanvraagmogelijkheden beschikbaar via het digitale subsidieloket op www.breda.nl. Dit betreft o.a. één voor jaarlijkse subsidie (grote organisaties), één voor huisvestingssubsidie, verschillende voor verschillende soorten activiteitensubsidies, verschillende soorten evenementen en erfgoed.

onderwijsgebied staan in de begroting/het jaarverslag en in het beleidskader Jong@breda geformuleerd. Op kunst/cultuurgebied staan in de begroting/het jaarverslag weinig concrete meetbare doelen en prestatie-indicatoren vermeld. Ook in het beleidskader Factor C 2008-2020 uit 2008 staan weinig concrete prestatie-indicatoren met betrekking tot de gesubsidieerde organisaties benoemd. De raad kan daardoor moeilijk beoordelen of de subsidies op kunst- en cultuurgebied ingezet worden voor concrete meetbare doelen, of deze specifieke vastgestelde doelen bereikt worden, welke concrete maatschappelijke resultaten wat dat betreft bereikt worden en of deze subsidies effectief en efficiënt zijn.

In de Verzamelmatrix Uitvraag wordt derhalve voornamelijk op sociaal-maatschappelijk gebied een link gelegd tussen doelen, indicatoren en subsidies en het zijn dus vooral de sociaal-maatschappelijke organisaties die kunnen zien welke resultaten van hen worden verlangd en aan de hand van welke prestatie-indicatoren de toetsing plaatsvindt ofwel door henzelf dient plaats te vinden. Deze verzamelmatrix Uitvraag is eveneens ieder jaar digitaal openbaar beschikbaar op www.breda.nl vanaf 1 juli.

Verder stelt de gemeente Breda (i.c. college) ieder jaar **Subsidieplafonds** vast voor ieder doel, zodat organisaties kunnen zien hoeveel subsidie maximaal verstrekt wordt voor ieder doel²¹. Bij ieder doel in de subsidieplafonds staat afzonderlijk vermeld hoeveel geld er beschikbaar is voor de 'jaarlijkse subsidie' en hoeveel voor 'activiteitensubsidie'. In tegenstelling tot in de Uitvraag staan in de Subsidieplafonds wel enkele, zij het redelijk algemene, doelen op cultuur/kunstgebied en onderwijsgebied vermeld, met maximum subsidiebedragen erbij. Het document 'Subsidieplafonds' met de maximumbedragen per doel is eveneens ieder jaar digitaal openbaar beschikbaar op www.breda.nl.

4.2 De toetsing van de aanvragen en de subsidiebeschikkingen

De ingediende subsidieaanvragen worden, voordat een voorlopige beschikking afgegeven wordt, getoetst of de voorgenomen activiteiten in de subsidieaanvraag passen binnen de vastgestelde beleidsdoelstellingen en bijdragen aan de realisatie van de inhoudelijke beleidsdoelstellingen. Ook worden de aanvragen getoetst aan de hand van de subsidieplafonds. Voorheen werd de beoordeling door één persoon gedaan, te weten de beleidsmedewerker op het betreffende beleidsterrein. Tegenwoordig worden aanvragen door een beoordelingscommissie beoordeeld (en in eerste instantie toegekend of afgewezen). In de beoordelingscommissie zitten de beleidsmedewerker(s), medewerkers van wijkzaken en medewerkers van het Subsidieloket. De eerste beoordeling wordt gedaan door duo's uit deze beoordelingscommissie, niet zijnde de beleidsmedewerker op het betreffende terrein. Dit om een onafhankelijker oordeel te kunnen geven, te bekijken of er overall een bepaalde evenredige verdeling is aangebracht en of de maximum subsidieplafonds niet overschreden worden. Vervolgens wordt een voorgenomen besluit juridisch-financieel getoetst door de financieel adviseurs van het Subsidieloket en het bedrijfsbureau van de directie Ontwikkeling.

Tot slot tekent de budgethouder voor akkoord. In het geval van subsidieverleningen >100.000 euro is dat de directeur Ontwikkeling. Kleinere subsidieaanvragen van minder dan 100.000 euro worden getekend door de afdelingshoofden van de beleidsafdelingen.

Alle beschikkingen omtrent de subsidies (>5.000 euro) dienen binnen 13 weken na de uiterste indientermijn afgegeven te zijn aan de organisaties, zo is bepaald in de Subsidieverordening 2011. Subsidieaanvragen <5.000 euro worden meteen behandeld en binnen 6 weken door het college toegekend of afgewezen. Zoals gezegd kunnen subsidieaanvragen <5.000 euro ook gaande het jaar nog worden aangevraagd en toegekend. Uit de interne controles (steekproef) van de gemeente Breda (o.a. bij de jaarlijkse accountantscontrole) komen de afgelopen jaren geen grote onrechtmatigheden ten aanzien van de beschikkingen naar voren. Alleen in 2013 werd een kleine onrechtmatigheid geconstateerd: bij twee beschikkingen waren de aanvraagdocumenten onvolledig en bij twee beschikkingen bleek de organisatie/de activiteiten niet geheel aan de subsidiecriteria te voldoen.

²¹ Overigens onder voorbehoud van eventuele wijzigingen bij het vaststellen van de gemeentelijke begroting.

De selectiecriteria, de doelen en subsidieplafonds

Zoals gezegd zijn de selectiecriteria om in aanmerking te komen voor subsidie verder aangescherpt sinds 2012. Zo wordt, naast de criteria die in de vorige paragraaf staan genoemd, de afgelopen jaren veel strakker gekeken of de activiteiten bijdragen aan door de raad vastgesteld beleidsdoelen en of het gevraagde bedrag in een realistische verhouding staat tot de verwachte resultaten.

De gemeentelijke beleidsdoelen, die (onder meer) met de subsidies beoogd worden, en de geformuleerde indicatoren komen, zoals gezegd, overeen met doelen en indicatoren die in de gemeentelijke begroting en in de diverse beleidskaders/nota's zijn geformuleerd. Iedere collegeperiode verandert de indeling van de doelen (en prestatie-indicatoren) en worden eigen accenten gegeven, gebaseerd op het coalitieakkoord. Zo waren de doelen die met subsidies beoogd worden in de periode 2010-2014 conform de indeling van het coalitieakkoord ingedeeld naar: 1. Samen@Breda; 2. Leren@Breda; 3. Leven@Breda; 4. Wonen@Breda. Voor de periode 2014-2018 zijn de doelen conform het coalitieakkoord onderverdeeld in: 1. Dynamiek en economische vitaliteit; en 2. Mensen maken de stad.

In de periode 2010-2014 waren de genoemde vier hoofdoelen/thema's ieder verder onderverdeeld in een aantal concretere doelen, zoals die ook in de gemeentelijke begroting en in de beleidsnota's op de diverse terreinen verwoord zijn. Zo bevatte Samen@Breda 6 subdoelen (met bijbehorende indicatoren), Leren@Breda (ofwel in de Uitvraag Jong@breda geheten) bestond eveneens uit 6 subdoelen, Leven@breda bestond uit 5 subdoelen, en Wonen@breda uit 4 subdoelen.

Vanaf 2015 zijn de doelen die met subsidie beoogd worden in de Uitvraag 2015 en de Subsidieplafonds 2015 teruggebracht tot 2 algemene thema's: 1. Dynamiek en economische vitaliteit; en 2. Mensen maken de stad.

Deze twee hoofdthema's zijn op hun beurt verder onderverdeeld in 6 resp. 18 subdoelen, die zelf vervolgens deels ook weer verder onderverdeeld zijn in soms wel 6 sub-subdoelen c.q. te behalen resultaten. Aan die sub(-sub)doelen zijn vervolgens de maximum subsidiebedragen in de Subsidieplafonds en de prestatie-indicatoren (op sociaal-maatschappelijk vlak) in de Verzamelmatrix Uitvraag gekoppeld. Hoewel het nagenoeg om dezelfde subdoelen gaat als in de jaren daarvoor, is de indeling en de onderverdeling sterk gewijzigd. Deze omzetting van de indeling van de doelen en de veelheid aan subdoelen in de huidige Uitvraag en Subsidieplafonds maken het nogal lastig om snel een goed en inzichtelijk overzicht te krijgen van doelen, indicatoren en subsidieplafonds. Voor organisaties die subsidie aanvragen op het sociaal-maatschappelijke vlak betekent de nieuwe indeling een zoekplaatje met de veelheid aan sub-subdoelen. Het is er niet inzichtelijker op geworden, zo kan worden geconstateerd.

De organisaties die subsidie willen aanvragen, moeten derhalve (ieder jaar) opnieuw kijken waar hun activiteiten onder (kunnen) vallen, welke subdoelen en indicatoren daarbij vermeld staan en welke randvoorwaarden²² bij de subsidieverstrekking geformuleerd zijn. Ook de wijze waarop de subsidieaanvragen opgesteld moeten worden, kan daardoor ieder jaar gewijzigd zijn. Uit onderzoek in andere gemeenten blijkt dat de administratieve rompslomp bij subsidies als één van de belangrijkste knelpunten voor organisaties naar voren komt (zie o.a. Rkc Gennep, 2011, Rekenkamer Lelystad, 2012). Daarnaast wordt als veel voorkomend knelpunt genoemd een niet goed verloopende communicatie tussen gemeenten en organisaties over wijzigingen in (de toekenning en afwijzingen ten aanzien van) de subsidies.

De komende tijd gaan verdere veranderingen in de subsidieverstrekking van de gemeente Breda plaatsvinden. Het jaar 2015 wordt door de gemeente Breda omschreven als een overgangsjaar wat betreft doelen en subsidies. Zo gaan doelen, indelingen en subsidies in 2016 mogelijk (deels) verder verschuiven onder meer vanwege de drie decentralisaties en de beweging die op het

²² Zo staat in de Uitvraag 2015 als nieuwe voorwaarde genoemd dat organisaties duidelijk dienen aan te geven in hoeverre hun activiteiten bijdragen aan de gezondheid van de burgers. In eerdere jaren werd met name de bijdrage aan de maatschappelijke en economische participatie van burgers als belangrijk criterium genoemd.

sociale vlak te zien is. Ook zal nog scherper gekeken gaan worden naar eventuele overlap tussen gesubsidieerde taken/activiteiten, eventuele overlap met werkzaamheden die via contracten zijn uitbesteed en wordt inhoudelijk nog meer nadruk op preventie gelegd in plaats van op het bieden van langdurige zorg. De Rekenkamer wil in deze aandacht vragen voor zo min mogelijk administratieve rompslomp voor de organisaties in de stad en het belang van een goede communicatie met de organisaties.

Zijn de doelen en indicatoren concreet en meetbaar geformuleerd?

Uit rekenkameronderzoek in andere gemeenten (zie b.v. Rekenkamer Nijmegen, 2013) komt naar voren dat de beleidsdoelen ten aanzien van subsidies in lang niet alle gemeenten dermate concreet en SMART geformuleerd zijn, dat de resultaten goed in kaart te brengen zijn. Ook hebben lang niet alle gemeenten de doelen gekoppeld aan concrete prestatie-indicatoren. Mede daardoor valt meestal weinig te zeggen over een al of niet doeltreffende inzet van het middel 'subsidie' en de budgetten in deze. De Rekenkamer constateert dat de gemeente Breda de koppeling tussen subsidies, beleidsdoelen en prestatie-indicatoren in ieder geval op sociaal-maatschappelijk gebied al zoveel mogelijk heeft pogen te leggen (zie Verzamelmatrix Uitvraag). De gemeente Breda heeft duidelijk veel werk gestoken in het leggen van een verbinding tussen doelen en indicatoren op die terreinen, hetgeen een prima ontwikkeling is. Wel ontbreekt in de Uitvraag, zoals gezegd, de verbinding tussen doelen en indicatoren op kunst/cultuur en onderwijsgebied²³. Ook in de gemeentelijke begroting staan op kunst en cultuurgebied slechts weinig meetbare doelen en indicatoren geformuleerd. In de begrotingen/jaarverslagen van de gemeente Breda wordt overigens in het geheel geen verbinding wordt gelegd tussen doelen, verstrekte subsidies en prestaties, zodat de effectiviteit van de subsidies niet uit de begrotingen en jaarverslagen valt af te lezen.

Verder constateert de Rekenkamer dat de gemeente Breda in het kader van de verzakelijking de afgelopen jaren veel tijd en moeite heeft gestoken in het strakker afspreken met de organisaties wat beoogd wordt met de subsidies en welke resultaten door middel van de inzet van de subsidies verwacht worden. Dat neemt niet weg dat een belangrijk deel van de doelen toch nog vrij algemeen en abstract geformuleerd is. Ook de prestatie-indicatoren zijn in veel gevallen nog ofwel vooral op het niveau van activiteiten (b.v. een bepaald aantal gesprekken gevoerd of aantal bijeenkomsten georganiseerd) geformuleerd ofwel op een vrij algemeen, moeilijk te meten en moeilijk direct aan de subsidie-inzet te relateren niveau geformuleerd (b.v. 'het aantal kwetsbare ouderen dat gezond eet, neemt met 5% toe' of 'het bereiken van burgers met depressieve klachten is met 5% toegenomen'). Toch is duidelijk te zien dat zoveel mogelijk gepoogd is om resultaten te verduidelijken en om in het verlengde de output van activiteiten te toetsen. Dit bijvoorbeeld door de tevredenheid van gebruikers over de gesubsidieerde diensten/producten te (laten) meten of door waar mogelijk een cijfermatige resultaatmeting af te spreken met de organisaties (b.v. doel Stedelijk Kompas: 60% van de geregistreerde dak- en thuislozen is gehuisvest²⁴).

In deze is binnen de gemeente Breda een beweging richting verdere concretisering van doelen en indicatoren en professionalisering waar te nemen. Uit de gevoerde gesprekken met verschillende ambtenaren op de beleidsafdelingen (beleidsmedewerkers/accounthouders, afdelingshoofd) en bij het Subsidieloket komt naar voren, dat het 'een continu leerproces' is. Dat is niet alleen nodig om een verdere concretisering aan te brengen, maar ook om beleidswijzigingen door te voeren, die nodig zijn bijvoorbeeld vanwege de decentralisaties op het sociale vlak en meer aansluiten bij de 'nieuwe' rol van de overheid, en door wijzigingen die vastgesteld zijn in het nieuwe coalitieakkoord 2014-2018, zo komt uit de gesprekken naar voren.

²³ Volgens het Subsidieloket is de Uitvraag alleen bedoeld als samenvatting voor de instellingen van de diverse beleidskader en hoeven daar niet alle doelen en indicatoren in te staan.

²⁴ Hierbij dient opgemerkt te worden dat het terrein 'opvang en begeleiding van dak- en thuislozen' één van de terreinen is waar een heel helder, eenduidig en meetbaar hoofddoel/resultaat wordt nagestreefd: namelijk 'iedereen van de straat'. Een dergelijk concreet doel is goed te meten en een goed voorbeeld van een concreet beleidsdoel, waarbij doel, indicatoren en subsidieverstrekking goed één op één op elkaar aansluiten.

Overall kan worden vastgesteld dat de gemeente Breda duidelijk werk heeft gemaakt van concretisering van doelen, indicatoren en resultaten, maar dat de doelen en indicatoren nog niet allemaal zo concreet geformuleerd zijn²⁵ en concreet aan het middel subsidie verbonden worden, dat deze de effectiviteit van de ingezette subsidie goed kunnen weergeven. In juni 2015 wordt een discussie in de raad gevoerd over een nadere indeling van de beleidsdoelen in de Uitvraag 2016 en een mogelijk nog meer integraal subsidiebeleidskader.

4.3 De toetsing van de voortgang en de verantwoording

De accounthouders op de beleidsafdelingen voeren voortgangsgesprekken met organisaties die meer dan 50.000 euro subsidie ontvangen. Dit vindt minimaal één maal per jaar plaats, met de grote organisaties worden minimaal vier voortgangsgesprekken per jaar (ieder kwartaal) gevoerd. In de voortgangsgesprekken wordt de voortgang van de activiteiten getoetst (ligt men op schema?) en de financiële voortgang getoetst (is er veel meer of juist veel minder subsidiegeld gebruikt?). De resultaten van de voortgangsgesprekken worden vastgelegd in het dossier. Aan de hand van de bevindingen in de voortgangsgesprekken kunnen bepaalde zaken nog aangepast worden, hetzij gaande het jaar, hetzij het jaar daarna. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat indien nodig ook daadwerkelijk bijgestuurd wordt in activiteiten en subsidiebedrag. Boven de 100.000 euro wordt de subsidie in twee (per half jaar) of vier etappes (per kwartaal) betaald en 5% achteraf betaald, zodat indien van toepassing bijsturing van het subsidiebedrag kan plaatsvinden zonder dat reeds verstrekt geld weer teruggevorderd hoeft te worden²⁶.

De verantwoording

In de Subsidieverordening zijn verantwoordingsprocedures opgenomen en achteraf (na afloop van het subsidiejaar) vindt een toetsing plaats ten aanzien van de subsidies. De mate en wijze van verantwoording verschilt al naar gelang de hoogte van het subsidiebedrag.

- bij subsidies van minder dan 5.000 euro hoeft in principe geen verantwoording afgelegd te worden. Steekproefsgewijs wordt gecheckt door het bedrijfsbureau van de directie Ontwikkeling of de activiteiten uitgevoerd zijn.
- bij subsidies tussen de 5.000 en 50.000 euro moet een inhoudelijk verslag van de activiteiten en een financieel verslag (jaarverslag en jaarrekening) door de gesubsidieerden worden opgestuurd, dat gecheckt wordt door de accounthouders; en
- bij subsidies boven de 50.000 euro moeten de organisaties niet alleen een inhoudelijk en financieel verslag (jaarverslag en jaarrekening), maar ook een accountantsverklaring opsturen. Aan deze laatste organisaties worden ook aanvullende eisen gesteld met betrekking tot gedragsregels, duurzaamheidseisen, social return-eisen (inzet uitkeringsgerechtigden) e.d.. Hierop wordt achteraf ook getoetst.

Bij subsidies boven de 5.000 euro worden vooraf afspraken met de organisaties gemaakt over de wijze van verantwoording, welke verslagen de organisaties achteraf moeten aanleveren en welke resultaten de organisaties geacht worden te behalen. Deze afspraken moeten ook in de dossiers terug te vinden zijn. De toetsing van die afspraken en resultaten vindt door de accounthouders op de beleidsafdelingen plaats²⁷. De gesubsidieerde organisaties worden zelf geacht om de door henzelf behaalde resultaten en prestaties te monitoren en te toetsen, zo staat in de subsidiecriteria. Door het Subsidiebureau vindt een check plaats of de dossiers de belangrijkste

²⁵ Zo staat als beoogde maatschappelijke effecten onder het kopje 'Dynamiek en economische vitaliteit' onder meer: 1. 'In Breda is een positief opvoed- en opgroei-klimaat met kwalitatief goede basisvoorzieningen'; 2 'jeugd kan talenten ontwikkelen via de brede school'; en in deze als indicatoren 'Er is een brede school in de wijk', en 'Er is een wijkgericht, gevarieerd, toegankelijk en samenhangend aanbod van onderwijs, kinderopvang, sport en cultuur.....'.

²⁶ Beneden de 100.000 euro subsidie vindt betaling van de subsidie wel in één keer (<5.000 euro volledig en tussen de 5.000 euro en 100.000 euro 95%) plaats.

²⁷ In de gesprekken wordt de mogelijkheid geopperd om de accounthouders in de toekomst eventueel bij het Subsidiebureau te gaan plaatsen in plaats van bij de beleidsafdelingen, zodat de beoordeling en de toetsing van subsidies nog onafhankelijker kan plaatsvinden.

documenten bevatten. Uit de gevoerde gesprekken komt een beeld naar voren dat bij de toetsing nauwkeurig gekeken wordt hoeveel subsidie gebruikt is voor de bedoelde activiteiten en of de afgesproken resultaten behaald zijn. Eventueel niet (of niet correct) gebruikte subsidie wordt in principe bij de eindafrekening afgetrokken van het in eerste instantie toegekende subsidiebedrag.

Een nauwkeurige toetsing van resultaten en prestaties hangt echter nauw samen met de mate van concreetheid en meetbaarheid van doelen en prestatie-indicatoren en de concreetheid van de afspraken vooraf in deze. Zoals gezegd kan de gemeente Breda hierin nog verdere stappen zetten. Uit een korte scan van enkele dossiers viel het de Rekenkamer op dat de bekeken dossiers op zorg/sociaal-maatschappelijk gebied uitgebreide activiteiten, resultaten en verantwoordingen bevatten, waarbij veel werk is gestoken door de organisatie om zaken zo concreet en uitgewerkt mogelijk weer te geven. Daaruit blijkt dat ook door de organisaties op het sociale veld, belangrijke stappen gezet zijn om activiteiten en subsidies zoveel mogelijk concretiseren en te verantwoorden. De bekeken dossiers op kunst/cultuurgebied waren echter veel algemener en veel minder uitgebreid onderbouwd. Daarin lijken nog belangrijke stappen te zetten, hoewel de Rekenkamer geen overall conclusies kan trekken uit deze zeer korte dossierscan²⁸. Daartoe zou uitgebreider vervolgonderzoek plaats dienen te vinden. Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat hierin wel reeds stappen zijn/worden gezet en dat concretere prestatie-indicatoren ook op kunst/cultuurgebied geformuleerd worden. Het Jaarverslag 2014 vermeldt overigens dat de (grote) culturele instellingen de gemeentelijke subsidie vooral inzetten voor financiering van huisvesting en personeelskosten (blz. 94 Jaarverslag 2014). Veel culturele instellingen in Breda staan financieel onder druk vanwege geringere bezoekersaantallen en het wegvallen van rijks- en provinciale subsidie, aldus het Jaarverslag 2014. Dit vormt een risico voor de gemeente Breda. In het Jaarverslag 2014 staat een risicoreserve²⁹ van 700.000 euro opgenomen voor financiële problemen bij culturele instellingen in Breda (blz. 124 Jaarverslag 2014).

Overall blijkt dat de toetsing en verantwoording over het geheel genomen wel redelijk voldoet aan de gestelde eisen. Bij de interne controle op rechtmatigheid van de verstrekte subsidies en de verantwoording in deze (o.a. ten behoeve van de jaarlijkse accountantscontrole), bleek dat slechts sporadisch een kleine onrechtmatigheid optreedt. Zo is ten aanzien van de subsidies in 2012 geconstateerd dat bij vier subsidies de verantwoording niet (geheel) voldeed aan de voorwaarden, terwijl de subsidie uiteindelijk toch volledig toegekend en vastgesteld is. Bij twee subsidies ontbraken bepaalde documenten, zodat niet geheel kon worden vastgesteld of aan alle voorwaarden is voldaan en of de subsidie en de resultaten dus goed verantwoord is. Ook bij de subsidies in 2013 ontbrak bij één subsidie het werkplan en bij twee subsidies bepaalde aanvraagdocumenten, waardoor niet te toetsen is of de subsidies aan de voorwaarden voldoen. Daarnaast trad bij één van de subsidies een mogelijk risico op staatssteun op. In 2014 zijn bij twee subsidiedossiers onrechtmatigheden geconstateerd: bij één dossier hadden de verantwoorde kosten betrekking op 2011 (en niet op 2014, echter zonder dat teruggevorderd is), en in één dossier bleek niet aan de voorwaarden qua ledental voldaan te zijn (Raadsvoorstel Verschoningsbesluit 2014, april 2015). In het verslag van de accountantscontrole bij de Jaarrekening 2014 constateert de accountant dat de bedrijfsprocessen ten aanzien van subsidies over het geheel genomen goed op orde zijn (E&Y, Controle Jaarrekening 2014 gemeente Breda, 2015).

²⁸ Recent rekenkameronderzoek in Helmond, waarin wel uitgebreid dossieronderzoek is gedaan, constateert echter eveneens dat het in de Helmondse subsidies voor cultuur vaak ontbreekt aan concrete doelen en prestaties en daarmee aan een concrete verantwoording van de resultaten van de subsidie-inzet, terwijl op het gebied van de WMO en de zorg inmiddels veel vorderingen zijn gemaakt in het concretiseren van doelen en prestaties en daarmee in het strakker en professioneler organiseren van de subsidies (Helmond, 2015). Of dat ook voor andere gemeenten geldt, is niet bekend.

²⁹ Daarnaast heeft de gemeente Breda ook voor de 3 decentralisatiegebieden (Jeugdzorg, WMO en Participatie), en bijvoorbeeld ook voor de 'brede scholen' en sportaccommodaties risicoreserves opgenomen in het Jaarverslag 2014 (blz. 124 Jaarverslag 2014).

4.4 Evaluaties van de effectiviteit van de subsidies

Artikel 4.24 van de Algemene Wet Bestuursrecht verplicht gemeenten om periodiek (om de 5 jaar) een evaluatie van de effectiviteit van subsidies uit te voeren³⁰. Uit de rekenkameronderzoeken naar het subsidiebeleid in andere gemeenten³¹ komt naar voren dat voornamelijk weinig gemeenten deze wettelijk verplichte periodieke evaluatie van de effectiviteit van de subsidies uitvoeren en als zij een dergelijke evaluatie uitvoeren, de conclusie nogal eens is dat de effectiviteit en efficiëntie niet (goed) te meten is. Eén van de oorzaken is dat de doelen van subsidies vaak weinig helder en weinig SMART omschreven zijn. Een tweede oorzaak is dat de onderzoeksopzet vaak gebrekkig is, zodat in veel gevallen niet goed te zeggen valt of de doelen met en door de inzet van de betreffende subsidiemiddelen behaald worden, zo concludeert onder meer de Algemene Rekenkamer in 'Leren van subsidie-evaluaties' (2011). Ook de gemeente Breda voert tot op heden geen evaluaties uit van de effectiviteit van de subsidies, evenals dus veel andere gemeenten. Het risico bestaat daardoor dat het subsidiebeleid herzien wordt zonder onderbouwde informatie over de effectiviteit.

De gemeente Breda heeft in de afgelopen jaren wel een aantal beleidsonderzoeken gedaan, waarin sec getoetst wordt in hoeverre bepaalde beleidsdoelen bereikt zijn (zonder dat een relatie gelegd is met de inzet van subsidies). Zo heeft de afdeling Onderzoek & Informatie (O&I) van de gemeente Breda in 2012 twee onderzoeken verricht naar het bereiken van bepaalde beleidsdoelen op het sociale vlak³². In de Monitor Informele zorg (O&I, Breda 2012) is sec gekeken naar de behoefte aan ondersteuning bij mantelzorgers, welke ondersteuning zij op dat moment krijgen en of zij deze ondersteuning voldoende achten. In deze monitor is echter geen verband gelegd met de subsidieverstrekking voor ondersteuning van mantelzorgers, zodat geen uitspraak kan worden gedaan of het middel 'subsidie' en het budget hierbinnen al dan niet effectief ingezet is. Eenzelfde aanpak is in een quickscan naar het Bredase dementiebeleid (O&I, 2012) gehanteerd, namelijk door sec te kijken welke ondersteuning gegeven wordt en of die ondersteuning voldoende geacht wordt door de geïnterviewden. Onderzoek naar de mate waarin bepaalde beleidsdoelen bereikt worden en onderzoek naar de effectiviteit van de inzet van subsidies is echter niet hetzelfde. Het sec toetsen van de mate waarin beleidsdoelen bereikt worden, zegt op zich nog niet veel over de effectiviteit van het subsidiebeleid. In onderzoek³³ naar de effectiviteit van subsidies dienen doelen en middelen in samenhang onderzocht te worden en vooral de vraag worden gesteld 'heeft de inzet van de subsidie(s) geleid tot het bereiken van de gewenste doelen'. Daar bieden de onderzoeken geen zicht op.

Ook de Programmabegroting/het gemeentelijke Jaarverslag biedt niet veel inzicht in de relatie tussen de ingezette subsidie en de mate waarin de beleidsdoelen worden bereikt. Daar waar het inhoudelijk over 'subsidies' gaat in de begroting/het jaarverslag, worden voornamelijk subsidies vanuit de EU, het Rijk, de Provincie e.d. aan de gemeente Breda bedoeld. Daar waar het wel over door de gemeente Breda verstrekte subsidies gaat, komen subsidies uitsluitend in heel algemene termen aan bod: zoals b.v. op blz. 80 van het Jaarverslag 2014 'er zijn diverse ondersteuningsmogelijkheden en zorgvoorzieningen gesubsidieerd'. Aan de hand van de

³⁰ Artikel 4.24 van de ABW luidt: 'Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.....Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.'

³¹ Zoals de Algemene Rekenkamer (2011), de Randstedelijke Rekenkamer (2012), de Rekenkamer Nijmegen (2013), Rekenkamer Amsterdam (2014), Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen (2014) Rekenkamercommissie Helmond (2015). Zie literatuurlijst.

³² Deze doelen zijn echter niet één op één te koppelen aan de middelen: de gemeente Breda zet veel meer middelen dan alleen subsidie in om de beleidsdoelen te bereiken en omgekeerd streeft de gemeente meer beleidsdoelen na dan alleen die doelen die met subsidies nagestreefd worden.

³³ De Rekenkamer is in verband met subsidies overigens bij Gemeentewet (art. 184) bevoegd om onderzoek te doen naar alle publiekrechtelijke organisaties waarin de gemeente een belang/deelname in heeft en naar alle privaatrechtelijke rechtspersonen waaraan de gemeente een subsidie, lening of garantie (heeft) verstrekt **ten bedrage van ten minste vijftig procent van de totale baten van de instelling**.

informatie in de begrotingen en het jaarverslag kan de raad geen inzicht krijgen in de effectiviteit van subsidies en welke prestaties met die inzet zijn bereikt. Daarnaast ontvangt de raad ook geen aanvullende informatie via aparte rapportages of documenten over de effectiviteit en efficiëntie van subsidies. Als de raad al gerichte informatie ontvangt over subsidies, dan betreft het meestal incidentele informatie over een individuele subsidie/organisatie naar aanleiding van vragen of incidenten.

De Rekenkamer constateert derhalve overall dat de raad onvoldoende inzicht krijgt in de effectiviteit en efficiëntie van subsidies en mede daardoor weinig sturingsinformatie en beheersingsinformatie ontvangt ten aanzien van subsidies.

5. Conclusies en aanbevelingen

De gemeente Breda heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in het strakker en zakelijker maken van het subsidiebeleid, het meetbaarder maken van doelen en prestatie-indicatoren en het overzichtelijker en duidelijker maken van de subsidievoorwaarden en het subsidieproces intern en naar de organisaties toe die subsidie aanvragen. Zowel betrokken ambtenaren, als Concerncontrol, als de accountant constateren dat de gemeente Breda hier veel werk van heeft gemaakt in de afgelopen jaren en dat het subsidieproces op zich grotendeels goed, helder en zakelijk op orde is. In tegenstelling tot veel andere gemeenten heeft de gemeente Breda een goed (openbaar digitaal) overzicht van alle subsidies, zijn de doelen, criteria en aanvraagprocedures openbaar beschikbaar op internet en is veel werk geïnvesteerd in het opstellen van prestatie-indicatoren en verantwoordingscriteria (in ieder geval op sociaal-maatschappelijk gebied).

Toch is ruimte voor verdere verbeteringen in het subsidiebeleid van de gemeente Breda, zo constateert de Rekenkamer.

1. De eerste conclusie is dat verdere concretisering en aanscherping van doelen en prestatie-indicatoren ten aanzien van subsidie mogelijk is, zeker op bepaalde gebieden zoals Kunst en Cultuur. Dit is van belang om de effectiviteit en efficiëntie van subsidies te kunnen meten.
2. Ten tweede is het niet duidelijk in hoeverre de aanscherping van subsidiëcriteria, zoals 'inclusief beleid' en selectie op 'eigen vermogen', hebben geleid tot enerzijds een daadwerkelijk 'inclusief beleid' door de gesubsidieerde organisaties of anderzijds een verschraving van het aanbod van activiteiten voor de Bredase burgers. Het is bijvoorbeeld niet bekend of kleine organisaties die hun subsidieaanvragen afgewezen hebben gezien, momenteel nog bestaan en of de betreffende activiteiten nog uitgevoerd worden.
3. Ten derde ontbreekt het de raad aan goede sturings- en beheersingsinformatie ten aanzien van de subsidies. De raad ontvangt onvoldoende gerichte informatie over de effectiviteit en efficiëntie van subsidies, zodat het onvoldoende duidelijk is voor de raad in hoeverre de doelen door middel van de subsidies bereikt worden, of het ingezette subsidiebudget per doel voldoende is om de doelen goed te kunnen bereiken of dat een andere verdeling van subsidiebedragen mogelijk tot betere resultaten leidt. Het is voor een onderbouwde besluitvorming van groot belang voor de raad om over goede sturings- en beheersingsinformatie te beschikken, waarin de koppeling wordt gelegd tussen de doelen, de prestaties en de subsidiebedragen. Het document 'Subsidieplafonds', het enige document waarin doelen en (maximum) subsidiebedragen direct aan elkaar zijn gekoppeld, wordt uitsluitend ter kennisname aan de raad toegestuurd, niet ter besluitvorming³⁴.
4. Ten vierde heeft de raad sinds 2011-2012 geen fundamenteel overkoepelend debat meer gevoerd over de uit te voeren taken, de concrete doelen, de subsidieverstrekking en de subsidiebedragen. Wanneer er wel in de raad gesproken wordt over subsidies, dan is dat meestal naar aanleiding van incidentele vragen en/of incidenten en vinden ad-hoc discussies plaats over financiering of activiteiten van één of enkele instellingen/organisaties en over individuele subsidies. De Rekenkamer acht het van belang dat de raad op gezette tijden een debat voert over het geheel van de subsidies en de na te streven doelen en prestaties in relatie tot de subsidiebudgetten.

³⁴ Zoals noot 2 al belicht, geeft de Modelsubsidieverordening van de VNG (2013) twee mogelijke varianten: ofwel het college is verantwoordelijk voor het vaststellen van de subsidieplafonds, ofwel de raad is verantwoordelijk voor de vaststelling van de subsidieplafonds bij de verschillende doelen. Het is aan de raad om daar een keuze in te maken.

5. Ten vijfde: Om een fundamenteel debat te kunnen voeren is het van belang dat de raad over (zoveel mogelijk) onderbouwde informatie beschikt met betrekking tot de effectiviteit en efficiëntie van subsidies. Hoewel in het subsidieproces intern strakker gekeken wordt naar de output van de gesubsidieerde activiteiten en organisaties, verricht de gemeente Breda tot op heden geen evaluaties van de effectiviteit van de subsidies. Evenals veel andere gemeenten voldoet de gemeente Breda daardoor niet aan de wettelijke verplichting om periodiek (om de 5 jaar) een evaluatie van de effectiviteit van subsidies uit te voeren. Het risico bestaat daardoor dat het subsidiebeleid herzien wordt zonder onderbouwde informatie over de effectiviteit en dat besluiten worden genomen over subsidies en bijvoorbeeld over voortzetting of stopzetting van een subsidie zonder dat bekend is of de subsidie wel of niet effectief is.

Gezien deze conclusies en gezien de lessen uit andere rekenkameronderzoeken doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

1. De beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties, die met de subsidie beoogd worden, dienen zo concreet en meetbaar mogelijk geformuleerd te worden en doelen, prestaties en financiële middelen dienen zo helder mogelijk aan elkaar gekoppeld te worden.
 - a. Verzoek het college daarom om voort te gaan met het verder concretiseren en meetbaar maken van doelen en prestaties, zodat nadrukkelijk getoetst kan worden of de subsidies leiden tot de realisatie van de beoogde prestaties en de effectiviteit en de efficiëntie van de subsidie-inzet gemeten kan worden.
 - b. Verzoek het college om in deze om het ambtelijke traject richting verdere concretisering aan te laten sluiten bij het lopende traject van de Raadswerkgroep Cyclische Producten richting een verdere concretisering van doelen en prestaties in begroting en jaarverslag.
2. De raad dient de beschikking te hebben over voldoende sturings- en beheersingsinformatie, waarin een duidelijke relatie wordt gelegd tussen de inzet van subsidies en de realisatie van de bedoelde beleidsdoelen/maatschappelijke effecten. Maak in deze als raad afspraken met het college over hoe deze sturings- en beheersingsinformatie er uit dient te zien ('waar wil de raad over geïnformeerd worden?'), bepaal welke informatie/documenten wanneer in deze naar de raad gestuurd worden en spreek af over welke informatie/documenten de raad zelf besluiten wenst vast te stellen (besluitvormingsprocedure). Dat geeft duidelijkheid, zowel voor de raad (wanneer wordt de raad waarover geïnformeerd en wanneer vindt besluitvorming plaats in de raad), als voor de ambtelijke organisatie (wanneer moet de ambtelijke organisatie iets aanleveren aan de raad en wat moet dat behelzen?).
3. Geef de evaluatieverplichting concreet vorm en inhoud en maak als raad afspraken met het college over wanneer en hoe de effectiviteit en efficiëntie van de subsidie-inzet geëvalueerd gaat worden. Evalueer in deze niet alleen individuele subsidies, maar evalueer ook de overall effectiviteit (en efficiëntie) van het subsidiebeleid. Besteedt bij de toetsing van de effectiviteit van subsidies ook aandacht aan mogelijke risico's, die in het subsidiebeleid kunnen optreden. Het betreft in deze eventuele inhoudelijke en/of financiële risico's die kunnen optreden door een ineffectieve en/of inefficiënte inzet van de subsidies zelf, maar ook eventuele bedrijfsrisico's en risico's in de bedrijfsvoering bij de gesubsidieerde organisaties, risico's op het gebied van integriteit³⁵ in het omgaan met subsidies, en bijvoorbeeld eventuele risico's op het gebied van staatssteun e.d.
4. Voer als raad periodiek (bijvoorbeeld bij aanvang van iedere nieuwe collegeperiode) een subsidiedebat en voer daarbij een discussie over het beleidskader en de beleidsdoelen die je wilt bereiken met de subsidies, gerelateerd aan de financiële middelen die voor het

³⁵ Zie bijvoorbeeld Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen', een onderzoek naar de integriteitsrisico's in het subsidieproces', 2015. De Rekenkamer Rotterdam constateert dat er over het geheel genomen nog weinig aandacht bestaat voor eventuele integriteitsrisico's bij subsidies.

bereiken van doelen beschikbaar gesteld worden. Maak afspraken dat evaluatie van de effectiviteit van subsidies voorafgaand aan het geplande debat plaatsvinden, zodat onderbouwde informatie voorhanden is over de effectiviteit en de mate waarin doelen/maatschappelijke prestaties door middel van de subsidiegelden bereikt worden.

Bijlage 1

Vergelijking totale subsidiebedrag Breda met andere gemeenten

In het onderzoek kan de vraag gesteld worden of de subsidies in de gemeente Breda vergelijkbaar zijn met de subsidies in andere gemeenten. Die vergelijking is lastig te maken.

Ten eerste varieert het aantal voorzieningen en het voorzieningenniveau sterk per gemeente: grote gemeenten hebben veel meer wettelijke taken (zoals b.v. opvang dak- en thuislozen, slachtoffers van huiselijk geweld) en veel omvangrijkere voorzieningen dan kleinere gemeenten, niet in de laatste plaats omdat grote gemeenten vaak als centrumgemeente fungeren voor hun regio. De bedragen die derhalve in grote gemeenten omgaan, zijn vele malen groter dan in kleine gemeenten.

Ten tweede bestaan er grote verschillen tussen gemeenten in hoe bepaalde zaken georganiseerd zijn en hoe de financiering geregeld is. Zoals in Breda de gemeentelijke bibliotheek voorheen als gemeentelijk onderdeel via de gemeentebegroting gefinancierd werd, zo financieren andere gemeenten eveneens bepaalde organisaties als onderdeel van de lopende gemeentelijke begroting. Hoewel in alle gemeenten een trend te zien is naar zelfstandiging van dergelijke organisaties, bestaan nog steeds grote verschillen tussen gemeenten in deze.

Ten derde leggen verschillende gemeenten verschillende accenten in hun beleid en pogen gemeenten ieder bepaalde 'eigen, originele' voorzieningen in huis te hebben c.q. op te zetten. Juist het unieke van het aanbod in de eigen gemeente wordt nagestreefd, vaak op basis van de eigen historie (een haven- of scheepvaartmuseum, een museum voor beeldcultuur, een Jopi Huismanmuseum of noem maar op) of op basis van ambities voor de toekomst. Dat maakt het moeilijk om organisaties en subsidies te vergelijken tussen gemeenten.

Onderstaand overzicht laat ook zien dat de subsidiebedragen sterk uiteen lopen in de verschillende gemeenten. Omdat niet overal hetzelfde (in dezelfde mate) gesubsidieerd wordt, biedt een gemiddeld subsidiebedrag per inwoner per gemeente niet veel handvatten om iets te kunnen vergelijken. Om een indruk te krijgen van de variatie geeft onderstaand overzicht de subsidiebedragen van een aantal gemeenten weer.

Gemeente	Aantal inwoners	Totaal verstrekte subsidie per jaar	Gemiddeld subsidiebedrag per inwoner per jaar
Breda	179.000	54 mln.	301 euro
Amsterdam	810.937	500 mln.	617 euro
Rotterdam	618.357	463 mln.	750 euro
Leiden	121.163	38 mln.	314 euro
Leeuwarden	107.000	44 mln. (in 2011)	411 euro
Helmond	89.256	17,5 mln.	197 euro
Schiedam	76.450	22,4 mln.	294 euro
Zuidplas	40.892	2,9 mln.	72 euro
Gorinchem	35.242	6 mln.	171 euro
Sliedrecht	24.528	2,2 mln.	92 euro
Wormerland	15.777	1,5 mln.	100 euro

Bronnen: Gemeente Breda, Cijfers Subsidieloket www.breda.nl en zie verder literatuurlijst voor onderzoeken in de diverse andere gemeenten.

Het overzicht laat zien dat Amsterdam in totaal het hoogste subsidiebedrag verstrekt, maar dat Rotterdam gemiddeld het hoogste bedrag per inwoner verstrekt. In kleine gemeenten ligt zowel het totale subsidiebedrag, als het gemiddelde subsidiebedrag per inwoner meestal veel lager. Breda bevindt zich ergens in een middenpositie. Vergeleken met Breda verstrekken gemeenten als Leiden (in 2013), Leeuwarden (in 2011) en Schiedam (2014) gemiddeld veel subsidie per inwoner.

Los van de subsidiebedragen zijn eventueel vergelijkingen met andere gemeenten te maken in de aanpak van het subsidieproces, de vorderingen in de concretisering van doelen en indicatoren en zijn mogelijke handvatten voor verdere verbeteringen te halen uit onderzoek in andere gemeenten (zie aanbevelingen).

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer, 'Handreiking voor effect-evaluaties van subsidie', 2011
- Algemene Rekenkamer, 'Leren van subsidie-evaluaties', 2011
- Concerncontrol Gemeente Breda, 'Auditvoorstel gesubsidieerde partijen', 2014
- E&Y, 'Controle Jaarrekeningen 2012-2014', 2013-2015
- Gemeente Breda, 'Bestuursvoorstel besluit bezwaarschriften subsidieafwijzingen 2012', 2012
- Gemeente Breda, 'Digitale bestanden subsidies, 2011-2015
- Gemeente Breda, 'Evaluatie Nadere regels subsidieverstrekking', O&I, 2012
- Gemeente Breda, 'Jaarverslagen 2011-2014', 2012-2015
- Gemeente Breda, 'Motie Openbaarheid subsidieregister gemeenteraad van Breda', 2011
- Gemeente Breda, 'Nadere regels Subsidieverstrekking', 2012
- Gemeente Breda, 'Subsidieplafonds', 2012-2015
- Gemeente Breda, 'Subsidieverordening 2011', 2011
- Gemeente Breda, 'Uitvraag Subsidies', 2012-2015
- Gemeente Breda, 'Verzamelmatrix Uitvraag subsidies', 2012-2015
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkzaken, 'Sturen op maatschappelijke effecten', 2013
- Randstedelijke Rekenkamer, 'Gevalsstudie doeltreffendheid subsidie', CMO Flevoland, 2012
- Randstedelijke Rekenkamer, 'Handreiking doeltreffendheid provinciale subsidies', 2012
- Rekenkamer Lelystad (Berenschot), 'Sturen of schaven, Het belang van inzicht in resultaten voor een doeltreffende sturing op subsidies', 2012
- Rekenkamer Amsterdam, 'Grip op subsidies', 2014
- Rekenkamer Nijmegen, 'Onderzoek ontsloten: effectiviteit subsidies', een rekenkamerbrief, 2013
- Rekenkamer Rotterdam, 'Handelen in vertrouwen', een onderzoek naar de integriteitsrisico's in het subsidieproces', 2015
- Rekenkamercommissie Gennep, 'Effectiviteit van subsidiebeleid 2008-2011 gemeente Gennep, 2011
- Rekenkamercommissie Helmond, 'rekenkameronderzoek naar subsidies WMO en Kunst/Cultuur in de gemeente Helmond, 2015
- Rekenkamercommissie Hoeksche Waard (PWC), 'Subsidie met beleid', 2013
- Rekenkamercommissie Leeuwarden, 'Subsidiebeleid gemeente Leeuwarden', 2011
- Rekenkamercommissie Leiden, 'Evalueren om te leren', een onderzoek naar de effectiviteit van subsidieverlening in de gemeente Leiden, 2013
- Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 'Inzicht in subsidies Schiedam', 2014
- Rekenkameronderzoek gemeente Gorinchem (PBLC Zenc), 'Op weg naar een vernieuwend subsidiebeleid', Gorinchem, 2013
- VNG, 'Model Algemene Subsidieverordening', 2013

