

Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid IJsselstein

9 oktober 2019

Rekenkamercommissie IJsselstein:

- Rick Hagelstein (lid-rapporteur)
- Rob Paulussen (voorzitter)
- Tijmen Siermann (lid)

Onderzoekers:

- Martijn Mussche
- Douwe Hoitinga

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen	3
Bestuurlijke reactie	7
1. Inleiding.....	10
1.1 Achtergrond	10
1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader	11
1.3 Afbakening	12
1.4 Onderzoeksmethodiek.....	12
1.5 Leeswijzer.....	13
2. Bevindingen.....	14
2.1 Veranderingen in het subsidiebeleid	14
2.2 College: Uitvoering en verantwoording	16
2.3 Raad: Kaderstelling en controle	23
Bijlage 2. Factsheet Pulse.....	27
Bijlage 3. Factsheet Stichting Stadsmarketing.....	30
Bijlage 4. Factsheet Voetbalvereniging IJsselstein (VVIJ)	32
Bijlage 5. Wettelijk kader evaluatie subsidiebeleid	34
Bijlage 6. Overzicht subsidies \geq €50.000.....	35
Bijlage 7. Door organisaties genoemde verbeterpunten.....	36

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd.

Hoofdvraag:

In hoeverre draagt het subsidiebeleid van gemeente IJsselstein bij aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en welke mogelijkheden zijn er om de (financiële) sturing en controle te verbeteren?

De **hoofdconclusie** is dat IJsselstein een inzichtelijk subsidiestelsel heeft dat een bijdrage levert aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De mate waarin subsidies bijdragen aan beleidsdoelstellingen hangt samen met het beleidsterrein en de hoogte van de subsidie.

Subsidies voor sport, kunst en cultuur - meestal kleinere subsidies (<€50.000) - worden toegekend op basis van de beleidsregels en de daaruit voortvloeiende rekenmethodiek. Een transparante, rechtvaardige en gestandaardiseerde methode van toekenning is daarbij het uitgangspunt voor de gemeente. Het doel van dergelijke subsidies is het bevorderen van de continuïteit van organisaties die een bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelstellingen.

De verantwoording van subsidies vindt in IJsselstein hoofdzakelijk via de financiële lijn, bij de aanvraag van de subsidie. Het meten van prestaties en outcome in relatie tot de gemeentelijke subsidie vindt niet of nauwelijks plaats. Dit heeft ook te maken met het feit dat effectmeting niet altijd mogelijk is (causaliteit) of vanwege de kosten die dit met zich meebrengt (efficiëntie).

In algemene zin geldt dat de mate waarin de gesubsidieerde activiteiten bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen niet altijd duidelijk is. Voor kleinere subsidies, zoals bijvoorbeeld aan sportverenigingen, is het voorstelbaar dat er geen effectmetingen worden uitgevoerd. Voor de grotere subsidies (> €50.000) is het volgens de rekenkamercommissie wenselijk om als gemeente meer zicht te krijgen op de effectiviteit van subsidies. In IJsselstein vinden voor sommige activiteiten effectmetingen plaats, dit geldt bijvoorbeeld voor bepaalde activiteiten van Pulse. Deze effectmetingen voert Pulse echter op eigen initiatief uit, als onderdeel van hun jaarlijkse verantwoording. Voor de meeste activiteiten wordt het effect niet gemeten en gaat de gemeente uit van de aanname dat er sprake is van een bijdrage aan het gewenste maatschappelijke effect.

De gesubsidieerde organisaties waarmee gesprekken zijn gevoerd geven aan dat zij over het algemeen tevreden te zijn over het gemeentelijke subsidieproces, inclusief de verantwoording en het contact met de gemeente. De verbeterpunten die zij aandragen gaan over de doelformulering, een vast contactpersoon bij de gemeente en enkele administratieve vereisten.

Op een aantal onderdelen ziet de rekenkamercommissie mogelijkheden het subsidiestelsel in IJsselstein te verbeteren. We lichten dit toe in onderstaande deelconclusies en aanbevelingen.

Deelconclusie 1.

Subsidies kunnen een bijdrage leveren aan het realiseren van de beleidsdoelen die in beleidsdocumenten of in het collegeprogramma zijn opgenomen. Idealiter sluiten de beleidsregels hierop aan. Veranderingen in landelijk of gemeentelijk beleid of maatschappelijke veranderingen in

IJsselstein, vormen een logische aanleiding voor herijking. We constateren dat onderdelen van het subsidiebeleid, zoals de nota subsidiebeleid (2010), de beleidsregels sport en kunst & cultuur (2013) de afgelopen jaren niet herijkt zijn. Gezien de veranderingen zoals bijvoorbeeld de drie decentralisaties en nieuwe colleges roept dat de vraag op of ze nog voldoende aansluiten op huidige beleidsdoelen van de gemeente IJsselstein.

Een actueel en passend beleidskader draagt immers bij aan transparantie over hoe subsidies kunnen bijdragen aan het realiseren van maatschappelijke doelen in IJsselstein. Ook zorgt het voor consistentie en helpt het via die weg willekeur te voorkomen. In het onderzoek is gebleken dat de gemeente tevreden is over het principe van de beleidsregels sport en kunst & cultuur. Toepassing van de huidige regels is echter tijdsintensief. De gemeente overweegt een update van deze beleidsregels, maar hiervoor zijn vooralsnog geen concrete plannen gemaakt. We constateren dat de gemeente IJsselstein op dit moment nog geen beleidsregels heeft voor subsidies in het sociaal domein. Gezien de veranderingen in dit domein is het te overwegen deze op te stellen.

Het is in IJsselstein, net als in veel andere gemeenten, lastig om te komen tot SMART-geformuleerde doelstellingen bij de subsidieverlening. Dit is van belang voor de onderbouwing voor de relatie tussen de gesubsidieerde activiteit, de daaruit volgende prestatie en het beoogde maatschappelijke effect. Met andere woorden: het SMART-formuleren van doelstellingen bij de toekenning van een subsidie draagt bij aan inzicht in nut en noodzaak van de subsidie.

Aanbevelingen aan het college en aan de raad:

- Herijk de nota subsidiebeleid en de beleidsregels sport en kunst & cultuur. Overweeg om beleidsregels op te stellen voor subsidies in het sociaal domein.
- Zorg bij de toekenning van een subsidie voor een zo goed mogelijke onderbouwing voor de relatie tussen de gesubsidieerde activiteit, de daaruit volgende prestatie en het beoogde maatschappelijke effect. Het SMART-formuleren van de doelen is een hulpmiddel om te komen tot deze onderbouwing.

Deelconclusie 2.

IJsselstein heeft er als regiegemeente voor gekozen een belangrijk deel van de uitvoering in het sociaal domein bij de stichting Pulse neer te leggen. Een gevolg is dat de gemeente 41% van het subsidiebudget besteedt aan activiteiten van Pulse. Het is een partnerschap dat naar tevredenheid functioneert en waarbij er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid. Pulse is van de gemeentelijke subsidie afhankelijk om hun activiteiten te kunnen uitvoeren en door te ontwikkelen en anderzijds is de gemeente van Pulse afhankelijk voor de invulling van beleidsdoelen in het sociaal domein. De gemeente moet er echter op letten dat er niet een te grote disbalans in kennis en ervaring ontstaat. Hoe minder inhoudelijke kennis er is binnen de organisatie, des te lastiger het is om grip te houden op gesubsidieerde organisaties en hun activiteiten. Voldoende inhoudelijke kennis van het sociaal domein is nodig om scherp te kunnen beoordelen of de huidige - of door Pulse nieuw aangedragen - activiteiten nuttig en noodzakelijk zijn in het licht van de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Ook is inhoudelijke kennis nodig om de verantwoording van activiteiten en prestaties te kunnen beoordelen en samen met Pulse te kunnen bekijken wat eventueel doelmatiger of doeltreffender kan.

Aanbeveling aan het college:

- Zorg voor voldoende inhoudelijke kennis van het sociaal domein bij de ambtelijke organisatie om goed invulling te kunnen blijven geven aan het opdrachtgeverschap richting Pulse.

Deelconclusie 3.

Sommige gesubsidieerde activiteiten of diensten zouden ook ingekocht kunnen worden. Een mogelijk voordeel is dat een inkooprelatie in de regel een meer zakelijk karakter heeft. Tegen het einde van het contract is er een natuurlijk heroverwegingsmoment. De gemeente kan het contract verlengen of op basis van een aanbesteding een nieuw contract aangaan met de oude of met een nieuwe aanbieder. Een subsidierelatie heeft vaak een karakter van een langetermijn partnerschap. Het continue karakter is passend voor veel gesubsidieerde activiteiten, maar kent als keerzijde dat er geen natuurlijk heroverwegingsmoment in de relatie zit. Hoewel duidelijk is dat het college van IJsselstein hier oog voor heeft en er voorbeelden zijn waarin die afweging ook is gemaakt, is in dit onderzoek ook gebleken dat het college (nog) geen bestuurlijk afwegingskader heeft voor de afweging tussen inkoop en subsidie. Toepassing van een dergelijk afwegingskader draagt aan een consistente afweging bij opeenvolgende beslissingen. Ook stelt het afwegingskader het college in staat de raad te informeren over de afweging die zij maakt.

Aanbeveling aan het college:

- Maak een expliciete afweging tussen subsidie of inkoop voor door de gemeente gewenste (en nu mogelijk gesubsidieerde) activiteiten, bijvoorbeeld op basis van een concreet afwegingskader. In een dergelijk afwegingskader kunnen de volgende elementen aan de orde komen:
 - wens om een langetermijnpartnerschap aan te gaan (passend bij subsidie);
 - mate waarin de activiteit een maatschappelijk doel heeft (een museum heeft een puur maatschappelijk doel, dat met behulp van een subsidie gerealiseerd kan worden, maar waarbij inkoop niet gangbaar is. Ter vergelijking kan een kinderopvangorganisatie naast een maatschappelijk doel ook een commercieel doel hebben, waarmee inkoop ook passend kan zijn);
 - aanwezigheid van meerdere commerciële of maatschappelijke aanbieders in de gemeente of in de regio (voor inkoop zijn meerdere aanbieders nodig);
 - de eventuele wens van de gemeente om met één aanbieder een relatie aan te gaan (een inkoopcontract biedt de mogelijkheid om met één partner een relatie aan te gaan, terwijl een subsidie vanuit het rechtvaardigheidsbeginsel beschikbaar is voor alle aanvragers die aan de voorwaarden voldoen).

Deelconclusie 4.

Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht en het subsidieoverzicht biedt raadsleden een overzicht van de verleende subsidies en afwijkingen ten opzichte van het vorige jaar. Dit helpt de raad om invulling te geven aan zijn controlerende rol. Een periodieke evaluatie (zoals wettelijk vereist) vindt niet plaats in IJsselstein, terwijl dit een verdere bijdrage aan de controlerende rol zou kunnen leveren. Een inhoudelijke controle door de raad op het bereiken van de maatschappelijke doelen is op dit moment nog beperkt.

Aanbeveling aan het college:

- Evalueer het subsidiebeleid periodiek (bijvoorbeeld vijfjaarlijks) en verifieer daarbij het nut en de noodzaak van subsidies.

Aanbeveling aan de raad:

- Geef invulling aan de inhoudelijk controlerende rol. Benut de geëigende momenten in de P&C-cyclus om periodiek de doelen en de behaalde resultaten van de belangrijkste gesubsidieerde activiteiten te bespreken. Benut daarnaast de bovengenoemde periodieke evaluaties.

Bestuurlijke reactie



postadres Postbus 26, 3400 AA IJsselstein
Rekenkamercommissie
Overtoom 1
3401 BK IJsselstein

bezoekadres
Overtoom 1
3401 BK IJsselstein

t 14 030
f 030 6884350
e info@ijsselstein.nl

betreft Bestuurlijke reactie onderzoek rekenkamercommissie inzake subsidies

uw kenmerk
uw brief van 9 september 2019
behandeld door A. Adjoumani - Laverman

zaaknummer 746330

datum
blad 1 van 3
bijlagen

Geachte heer Paulussen,

Hierbij reageren wij op de, van uw commissie ontvangen, rapportage "Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid IJsselstein".

Wij kunnen ons op hoofdlijnen vinden in uw bevindingen en conclusies.

De hoofdvraag van uw onderzoek was:

In hoeverre draagt het subsidiebeleid van gemeente IJsselstein bij aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en welke mogelijkheden zijn er om de (financiële) sturing en controle te verbeteren?

Uw hoofdconclusie is, dat IJsselstein een inzichtelijk subsidiestelsel heeft, dat een bijdrage levert aan het realiseren van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De mate waarin subsidies bijdragen aan beleidsdoelstellingen hangt samen met het beleidsterrein en de hoogte van de subsidie.

U concludeert, dat het doel van subsidies, die worden toegekend op basis van beleidsregels, het bevorderen van de continuïteit is, van organisaties die een bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelstellingen. De verantwoording van subsidies vindt hoofdzakelijk plaats via de financiële lijn, onder meer omdat effectmeting niet altijd mogelijk is of niet efficiënt. Voor de grotere subsidies worden deels effectmetingen uitgevoerd, als onderdeel van de jaarlijkse verantwoording.

De bevindingen heeft u uitgewerkt in deelconclusies en aanbevelingen.

Deelconclusies:

1. U constateert, dat onderdelen van het subsidiebeleid (nota subsidiebeleid 2010, beleidsregels sport en kunst & cultuur 2013) de afgelopen jaren niet herijkt zijn en mogelijk niet meer voldoende aansluiten op de huidige beleidsdoelen van de gemeente.
2. IJsselstein heeft er als regiegemeente voor gekozen een belangrijk deel van de uitvoering in het sociaal domein bij de stichting Pulse neer te leggen. Een gevolg is dat de gemeente 41% van het subsidiebudget besteedt aan activiteiten van Pulse. U constateert dat er een risico bestaat op disbalans in kennis en ervaring bij de gemeente.
3. In het kader van de vraag 'inkopen of subsidiëren' constateert u dat er nog geen bestuurlijk afwegingskader is voor de afweging tussen inkoop en subsidie.
4. Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht en het subsidieoverzicht biedt raadsleden een overzicht van de verleende subsidies en afwijkingen ten opzichte van het vorige jaar. Dit helpt de raad om invulling te geven aan zijn controlerende rol. U constateert dat een periodieke evaluatie niet plaatsvindt in IJsselstein.

Bankrelatie BNG
NL79BNGH028.50.09.958
Bankrelatie RABO
NL63RABO0320.72.82.85

datum
 ons kenmerk 746330
 blad 2 van 3

Uw deelconclusies zijn uitgewerkt in aanbevelingen aan het college en aan de raad, en zijn hoofzakelijk gericht op het herijken en actualiseren van het subsidiebeleid en het subsidieproces.

Nr	Deel-concl.	Gericht aan:	Aanbeveling	Reactie (toelichting hieronder)
1.	1	College en raad	Herijk de nota subsidiebeleid en de beleidsregels sport en kunst & cultuur. Overweeg om beleidsregels op te stellen voor subsidies in het sociaal domein.	Deze aanbeveling nemen wij over.
2.	1	College en raad	Zorg bij de toekenning van een subsidie voor een zo goed mogelijke onderbouwing voor de relatie tussen de gesubsidieerde activiteit, de daaruit volgende prestatie en het beoogde maatschappelijke effect. Het SMART-formuleren van de doelen is een hulpmiddel om te komen tot deze onderbouwing.	Deze aanbeveling nemen wij over.
3.	2	College	Zorg voor voldoende inhoudelijke kennis van het sociaal domein bij de ambtelijke organisatie om goed invulling te kunnen blijven geven aan het opdrachtgeverschap richting Pulse.	Deze aanbeveling nemen wij over.
4.	3	College	Maak een expliciete afweging tussen subsidie of inkoop voor door de gemeente gewenste (en nu mogelijk gesubsidieerde) activiteiten, bijvoorbeeld op basis van een concreet afwegingskader. In een dergelijk afwegingskader kunnen de volgende elementen aan de orde komen: <ul style="list-style-type: none"> o de wens om een langetermijnpartnerschap aan te gaan (passend bij subsidie); o de mate waarin de activiteit een maatschappelijk doel heeft (een museum heeft een puur maatschappelijk doel, dat met behulp van een subsidie gerealiseerd kan worden, maar waarbij inkoop niet gangbaar is. Ter vergelijking kan een kinderopvangorganisatie naast een maatschappelijk doel ook een commercieel doel hebben, waarmee inkoop ook passend kan zijn); o aanwezigheid van meerdere commerciële of maatschappelijke aanbieders in de gemeente of in de regio (voor inkoop zijn meerdere aanbieders nodig); o de eventuele wens van de gemeente om met één aanbieder een relatie aan te gaan (een inkoopcontract biedt de mogelijkheid om met één partner een relatie aan te gaan, terwijl een subsidie vanuit het rechtvaardigheidsbeginsel beschikbaar is voor alle aanvragers die aan de voorwaarden voldoen). 	Deze aanbeveling nemen wij over.
5.	4	College	Evalueer het subsidiebeleid periodiek (bijvoorbeeld vijfjaarlijks) en verifieer daarbij het nut en de noodzaak van subsidies.	Deze aanbeveling nemen wij over.
6.	4	Raad	Geef invulling aan de inhoudelijk controlerende rol. Benut de geelgnde momenten in de P&C-cyclus om periodiek de doelen en de behaalde	Deze aanbeveling onderschrijven wij.

datum
ons kenmerk 746330
blad 3 van 3

		resultaten van de belangrijkste gesubsidieerde activiteiten te bespreken. Benut daarnaast de bovengenoemde periodieke evaluaties.	
--	--	---	--

Toelichting reactie aanbeveling 1., 2., 4. en 5.

Wij onderschrijven de noodzaak tot het actualiseren van het subsidiebeleid en het subsidieproces. Conform de bepaling in de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:24 Awb) zal het college in 2020 het subsidiebeleid evalueren. Hierbij wordt aandacht besteed aan de relatie tussen gesubsidieerde activiteiten en maatschappelijke effecten, en de afweging tussen inkoop en subsidie. Deze evaluatie heeft mogelijk een herziening van het subsidiebeleid tot gevolg.

In de kadernota en het collegeprogramma is opgenomen dat de notitie Kunst & Cultuur herzien gaat worden (planning 2020 – 2021). Afhankelijk van deze herziening worden mogelijk ook de beleidsregels (sport en kunst & cultuur) herzien.

Toelichting reactie aanbeveling 3.

In het inrichtingsplan van de gemeente IJsselstein is al voorzien in ambtelijke capaciteit in de vorm van een adviseur in het werkveld Sociaal Domein, die aanspreekpunt is voor diverse welzijnsorganisaties, waaronder Pulse.

In het derde kwartaal van 2019 gaat de gemeente in gesprek met een aantal van de grootste subsidiepartners, waaronder Stichting Pulse, om te kijken naar hun opdracht en hun taken. Deze gesprekken zullen mogelijk uitwerking krijgen in het subsidiejaar 2021. Reden daarvoor is dat de gemeente IJsselstein wil toegroeien naar een participerende gemeente.

Toelichting reactie aanbeveling 6.

Besloten is om dóórontwikkeling van de Planning & Control cyclus voor de raadsperiode 2018- 2022 te bereiken door onder meer de huidige voor- en najaarsrapportages te vereenvoudigen naar compacte financiële kwartaalrapportages en in presentatievorm toe te lichten in de commissievergaderingen. Hier maken de subsidies ook deel van uit.

We verwachten u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN IJSSELSTEIN,
de secretaris, de burgemeester,



E.D. Luchtenburg



mr. P.J.M. van Domburg

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De rekenkamercommissie van IJsselstein heeft besloten tot een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente IJsselstein, waarbij ze specifiek kijkt naar de doeltreffendheid van subsidies en de mogelijkheid tot sturing door de raad. In 2008 deed de rekenkamercommissie ook al eens onderzoek naar de doelmatigheid van het subsidiebeleid en subsidieproces in IJsselstein en de kaderstellende rol van de gemeenteraad hierin.¹

Op hoofdlijnen was de conclusie van dit rapport dat de subsidieverordening (ASV2004) onvoldoende geoperationaliseerd was en daarnaast ontbraken duidelijke kaders en meetbare doelstellingen. Hierdoor schoot de uitvoering van het subsidiebeleid tekort en was er onvoldoende sturing vanuit de raad. Op basis van dit onderzoek formuleerde de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen voor het college en de raad. Deze gingen met name in op het vernieuwen en vereenvoudigen van het subsidieproces en het vaststellen van algemene eisen ten aanzien van aan het subsidiebeleid.

In 2016 stelde de rekenkamercommissie met een onderzoek min of meer dezelfde conclusies vast, maar hierbij ging het specifiek over de doeltreffendheid van subsidies voor maatschappelijke ondersteuning.²

Conclusies rekenkamercommissie van IJsselstein 2016: (samengevat)

- Er is geen één-op-één relatie tussen beoogde maatschappelijke doelen en concrete, met de subsidies te realiseren resultaten en effecten;
- Er is geen inhoudelijke sturing door de raad;
- De kaderstellende en controlerende rol van de raad blijft grotendeels beperkt tot de financiën en wordt vooral uitgeoefend bij het vaststellen van het jaarlijkse subsidieplafond en bij de behandeling van begrotingsjaarstukken en jaarrekening;
- Feitelijk is het dan ook het college dat stuurt, het ambtelijke apparaat geeft daaraan een professionele invulling;
- De vraag of de gestelde maatschappelijke doelen worden gerealiseerd kan op grond van het onderzoek niet met zekerheid worden beantwoord;
- Er zijn wel indicaties dat de gestelde maatschappelijke doelen worden gerealiseerd;

In september 2017 informeerde het college van B&W de raad over het vaststellen van de maximale plafondhoogte voor subsidies. Naar aanleiding hiervan werd op 17 januari 2018 in de commissie Samenleving een discussie gevoerd over de kaderstelling bij subsidies en de mogelijkheid te kunnen controleren of subsidies conform de kaders worden toegekend en om welk beleidsinstrument het precies gaat (inkoop vs. subsidie).³

Het onderwerp subsidieverlening kwam vervolgens ook naar voren uit de inventarisatie van de rekenkamercommissie onder raadsfracties in 2018. Dit bracht de rekenkamercommissie ertoe dit onderwerp te agenderen voor een onderzoek. De rekenkamercommissie wil met het huidige

¹ Rekenkamercommissie IJsselstein, Voor wat hoort wat, juli 2009

² Rekenkamercommissie IJsselstein, Doeltreffendheid Subsidies Maatschappelijke Ondersteuning gemeente IJsselstein, 16-05-2016

³ Gemeente IJsselstein, vergadering raadscommissie samenleving, 17-01-2018

onderzoek nagaan hoe de subsidieverstrekking in de gemeente IJsselstein ervoor staat. In het bijzonder richt dit onderzoek zich op de mate waarin het subsidiebeleid bijdraagt aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen (doeltreffendheid) en welke mogelijkheden er zijn om de (financiële) sturing en controle te verbeteren.

1.2 Hoofdvraag, onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamercommissie heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd.

Hoofdvraag:

In hoeverre draagt het subsidiebeleid van gemeente IJsselstein bij aan het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en welke mogelijkheden zijn er om de (financiële) sturing en controle te verbeteren?

Onderzoeksvragen en normenkader

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen. Per onderzoeksvraag is een aantal normen geformuleerd. Het normenkader is het referentiekader voor het onderzoek. We beantwoorden de onderzoeksvragen en geven per norm een oordeel in hoeverre de gemeente voldoet aan de norm.

	Onderzoeksvraag	Norm
1	Welke veranderingen in het subsidiebeleid heeft de gemeente doorgevoerd sinds het rekenkameronderzoek uit 2008?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Naar aanleiding van het vorige onderzoek is het subsidieproces opnieuw geschreven en is de subsidieverordening (ASV2004) verbeterd; ▪ De gemeente maakt per gemeentelijk doel een afweging of subsidieverstrekking het meest passende instrument is om dit doel te realiseren. ▪ De eisen aan kleine subsidies (tot € 7.500) zijn vereenvoudigd;⁴

⁴ Rekenkamercommissie IJsselstein, Voor wat, hoort wat, Onderzoek naar de kaderstelling en effectiviteit van het subsidiebeleid En het subsidieproces in de gemeente IJsselstein, juli 2008: Deze norm vloeit voort uit aanbeveling 2 uit 2008 aan het college om de eisen te vereenvoudigen.

	Onderzoeksvraag	Norm
2	<p>Hoe heeft de gemeente de uitvoering van het subsidiebeleid vormgegeven?</p> <p>a. Op welke wijze leggen gesubsidieerde organisaties in de praktijk verantwoording af over hun huidige en verwachte (financiële) resultaten?</p> <p>b. Wat doet het college met deze verantwoording?</p> <p>c. Hoe wordt deze verantwoording door de gesubsidieerde organisaties ervaren?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ In het meerjarencader van de begroting is de subsidieruimte per beleidsterrein bepaald; ▪ Bij de subsidieverstrekking worden de doelstellingen SMART geformuleerd; ▪ De gesubsidieerde instelling legt ieder jaar verantwoording af met een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden. Hierbij is het volgens de rekenkamercommissie vanzelfsprekend dat verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard. ▪ Ten minste eenmaal in de vijf jaren publiceert het college een evaluatieverslag over de doeltreffendheid van wettelijke subsidies en de effecten van de subsidie in de praktijk;
3	<p>Wat is de rol van de raad en hoe geeft de raad invulling aan deze rol?</p> <p>a. Hoe informeert het college de raad over eventuele aandachtspunten bij gesubsidieerde organisaties?</p> <p>b. In hoeverre heeft de raad mogelijkheden om tijdig bij te sturen?</p> <p>c. Op welke wijze geeft de raad invulling aan de controlerende rol ten aanzien van gesubsidieerde organisaties?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad geeft invulling aan zijn kaderstellende rol door het formuleren van concrete en meetbare beleidsdoelen, die een relatie hebben met het subsidie-instrument; ▪ Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht door de raad direct te informeren in geval van afwijkingen van subsidievoorwaarden of substantiële financiële problemen bij een gesubsidieerde organisatie. ▪ De raad geeft invulling aan zijn controlerende rol.

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de subsidieverlening in de periode vanaf 2014 tot aan nu. Daarnaast kijkt het naar de sturing en controle op het beleid vanuit de raad en hoe deze eventueel verbeterd kan worden. In het onderzoek wordt tevens gekeken naar de conclusies en aanbevelingen uit de vorige onderzoeken voor zover deze relevant zijn voor de doelstellingen van dit onderzoek. De focus ligt op doeltreffendheid. Het aspect doelmatigheid van het subsidieproces is in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

1.4 Onderzoeksmethodiek

Voor dit onderzoek zijn drie door de gemeente IJsselstein gesubsidieerde organisaties bestudeerd. Aan de hand van gesprekken met de betreffende organisaties en het bestuderen van de relevante documentatie omtrent de subsidieverlening, is het subsidieproces van de gemeente in kaart gebracht en getoetst aan de hand van de onderzoeksvragen. Naast een uitgebreid

bronnenonderzoek en gesprekken met gesubsidieerde organisaties, is ook gesproken met meerdere ambtenaren van de gemeente IJsselstein. Een overzicht van alle gevoerde gesprekken is te vinden in bijlage 1.

1.5 Leeswijzer

De drie onderzoeksvragen komen achtereenvolgens aan bod in de paragrafen 2.1 tot en met 2.3 van dit rapport. Elke paragraaf bevat een uiteenzetting van de bevindingen uit het onderzoek en de beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag. Iedere paragraaf sluit af met een score op de gestelde onderzoeksnorm inclusief een onderbouwing van de score. Hoofdstuk 3 bevat ten slotte de conclusies en aanbevelingen.

2. Bevindingen

2.1 Veranderingen in het subsidiebeleid

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Welke veranderingen in het subsidiebeleid heeft de gemeente doorgevoerd sinds het rekenkameronderzoek uit 2008?

Ontwikkelingen na 2008

Naast de wettelijke bepalingen uit de algemene wet bestuursrecht (Awb) vormen de algemene subsidieverordening en de gemeentelijke beleidsregels de belangrijkste kaders voor de subsidieverlening. Op 1 juli 2015 stelde de gemeenteraad de nieuwe algemene subsidieverordening vast.⁵ De belangrijkste veranderingen ten opzichte van de subsidieverordening uit 2004 waren:

- Onderscheid tussen structurele subsidies (4-jaars) en incidentele subsidies (projectmatig);
- Vereenvoudigen van de aanvraag en de afhandeling, zowel voor de aanvrager als interne organisatie;
- Opstellen van beleidsregels op basis van de Awb en ASV;
- Kleinere subsidierelaties tot €7.500.

Naar aanleiding van deze nieuwe subsidieverordening maakt de gemeente onderscheid tussen kleine subsidies (tot €7.500) en subsidies die boven deze grens vallen. Subsidies die onder deze grens vallen worden getoetst aan de subsidievoorwaarden en al dan niet toegekend door het college. De gemeente controleert jaarlijks een aantal van deze organisaties via een steekproef.⁶ Op basis van de ASV heeft de gemeente IJsselstein na 2008 een aantal documenten ontwikkeld waarin de beleidsregels voor het subsidiebeleid per programma staan uitgewerkt. Ten eerste is er de nota Subsidiebeleid (2010), een uitwerking van het lokaal-sociaal beleid uit 2008. Dit visiedocument omschrijft de ambities voor het sociaal beleid van de gemeente:

1. IJsselstein, een stad waar mensen in een voor hen prettige leefomgeving wonen, werken en recreëren;
2. IJsselstein, een stad waar mensen zich kunnen ontwikkelen en ontplooiën;
3. IJsselstein, een stad waar mensen actief meedoen in optimale gezondheid;
4. IJsselstein, een stad waar mensen zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien.

Hoewel het gaat om een relatief oud beleidsdocument, is de nota Subsidiebeleid voor de gemeente nog altijd een belangrijke kapstok voor het subsidiebeleid. Aan de hand van deze vier ambities heeft de gemeente beleidsdoelstellingen geformuleerd.⁷ Voor de incidentele cultuursubsidies staat bijvoorbeeld het volgende beleidsdoel beschreven:

“Stimuleren van vernieuwende, creatieve (projectmatige) culturele initiatieven. Die de onderlinge samenwerking van organisaties versterken en de kwaliteit van het aanbod en hiermee het bereiken van nieuw publiek en doelgroepen.”

Eenzijds biedt een dergelijke brede formulering van doelen een zekere beleidsvrijheid bij het toekennen van de subsidies, anderzijds is het hierdoor bij een subsidieaanvraag ook zoeken naar

⁵ Gemeente IJsselstein, Algemene subsidieverordening gemeente IJsselstein 2015, 1 juli 2015.

⁶ Met betrekking tot de in 2017 vastgestelde subsidies tot € 7.500 heeft de gemeente zes van deze subsidies gecontroleerd.

⁷ Gemeente IJsselstein, Nota subsidiebeleid gemeente IJsselstein, december 2009

het meest geschikte beleidsdoel. De nota Subsidiebeleid bevat tevens een omschrijving van de strategische doelenboom voor het subsidiebeleid. Hierin staat de koppeling tussen de (gesubsidieerde) activiteit, het beoogde resultaat en de bijbehorende beleidsdoelstelling(en). De aspecten van deze doelenboom zijn ook terug te vinden in de kadernota van de gemeente.

Naast dit algemene beleidskader heeft de gemeente beleidsregels opgesteld voor de beleidsprogramma's sport en kunst & cultuur.⁸ Beleidsregels zijn richtlijnen voor het bestuur en geven aan hoe de bevoegdheid van het college uitgevoerd dient te worden. Deze zorgen voor consistentie van het bestuur en scheppen daarmee duidelijkheid voor de burger. Deze beleidsregels van de gemeente IJsselstein zijn sinds 1 januari 2013 van kracht en beschrijven de doelstellingen voor de beide beleidsprogramma's voor de komende vier jaar. Net als de nota Subsidiebeleid (2010) zijn deze beleidsregels inmiddels gedateerd, maar nog steeds van kracht. De gemeente overweegt een update van deze beleidsregels, maar hiervoor zijn vooralsnog geen concrete plannen gemaakt. Behalve deze beleidsregels staan de beleidsdoelen van de betreffende beleidsprogramma's ook beschreven in de programmabegroting van de gemeente. Hier is de structuur van de doelenboom zoals hierboven beschreven ook in hoofdlijnen te herkennen. Er staat beschreven wat de gemeente wil gaan bereiken, welk effect hierbij gewenst is, wat de gemeente hiervoor gaat doen en wie dit uitvoert. Daarnaast zijn er bijbehorende beleidsindicatoren geformuleerd en hoe de gemeente zich per indicator verhoudt tot gemeenten van vergelijkbare omvang als IJsselstein. Wat betreft het toekennen van subsidies voor kunst, cultuur en sport hanteert de gemeente een gestandaardiseerde rekenmethode. Aan de hand van kengetallen (bijvoorbeeld ledenaantallen) wordt het subsidiebedrag berekend, met als doel een zo rechtvaardig mogelijke toekenning van de subsidies. Hier staat tegenover dat het volgens de geïnterviewde ambtenaren een relatief arbeidsintensieve methode is. Dit komt doordat deze berekening van toepassing is op alle subsidies, en dus ook de kleine subsidies onder € 7.500.

Inkoop vs. subsidie

De afweging tussen inkoop en subsidiëren staat (kort) beschreven in de nota Subsidiebeleid (2010). Hierin staat dat het lastig is algemene regels te formuleren voor de afweging tussen inkoop en subsidiëring, en dat een dergelijke afweging per situatie gemaakt dient te worden. De gemeente heeft geen concrete handvatten geformuleerd op basis waarvan de afweging gemaakt kan worden, en de onderzoekers zijn een voorbeeld van deze afweging in de praktijk niet tegengekomen. De gemeente zet wel in op meer bewustwording van de verschillen tussen inkoop en subsidie en welke afwegingen hierbij van belang zijn. Een voorbeeld hiervan is de themabijeenkomst in september 2018, waarin raadsleden een toelichting kregen op dit onderwerp en de vigerende beleidskaders voor het subsidiebeleid van de gemeente. Hierin benoemden werden de uitdagingen voor het subsidiebeleid op dit moment, namelijk dat het overkoepelende subsidiebeleid inmiddels verouderd is en dat er (nog) geen beleidsregels voor het sociaal domein zijn (in tegenstelling tot de programma's sport en kunst & cultuur). Een tweede voorbeeld van de bewustwording is de paragraaf subsidies, inkoop en rijksmiddelen die bij het subsidieoverzicht 2019 wordt toegevoegd als bijlage. Dit document biedt een bondig overzicht van de belangrijkste verschillen tussen inkoop en subsidie en de daaraan verbonden voorwaarden.⁹

⁸ Gemeente IJsselstein, Beleidsregels sport (2013) en kunst & cultuur (2013), 15-04-2013

⁹ Gemeente IJsselstein, commissie bestuur, paragraaf subsidies, inkoop en rijksmiddelen, 18-10-2018

Bevindingen

- Aan de hand van de nieuwe ASV (2015) is het subsidieproces in de gemeente IJsselstein opnieuw geschreven en verbeterd;
- Er zijn geen actuele beleidsregels voor het programma sociaal domein en de beleidsregels voor sport (2013) en kunst & cultuur (2013) zijn inmiddels verouderd;
- De gemeente heeft enerzijds aantoonbaar aandacht voor de afweging tussen inkoop en subsidie, maar heeft anderzijds niet een geformaliseerd afwegingskader en vindt een dergelijke afweging in de praktijk ook niet expliciet plaats.

Normen	Score
Naar aanleiding van het vorige onderzoek is het subsidieproces opnieuw geschreven is de subsidieverordening (ASV2004) verbeterd.	De gemeente heeft met de ASV 2015 het subsidiebeleid op een aantal punten verbeterd en vereenvoudigd, waarmee de gemeente voldoet aan deze norm.
De gemeente maakt per gemeentelijk doel een afweging of subsidieverstrekking het meest passende instrument is om dit doel te realiseren.	De gemeente heeft aantoonbaar aandacht voor een afweging tussen inkoop en subsidie, maar een dergelijke afweging vindt in de praktijk niet expliciet plaats. Daarmee voldoet de gemeente deels aan de norm.
De eisen aan kleine subsidies (tot € 7.500) zijn vereenvoudigd. ¹⁰	De gemeente heeft het subsidieproces voor kleine subsidies vereenvoudigd en voldoet daarmee aan de norm.

2.2 College: Uitvoering en verantwoording

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Hoe heeft de gemeente de uitvoering van het subsidiebeleid vormgegeven?

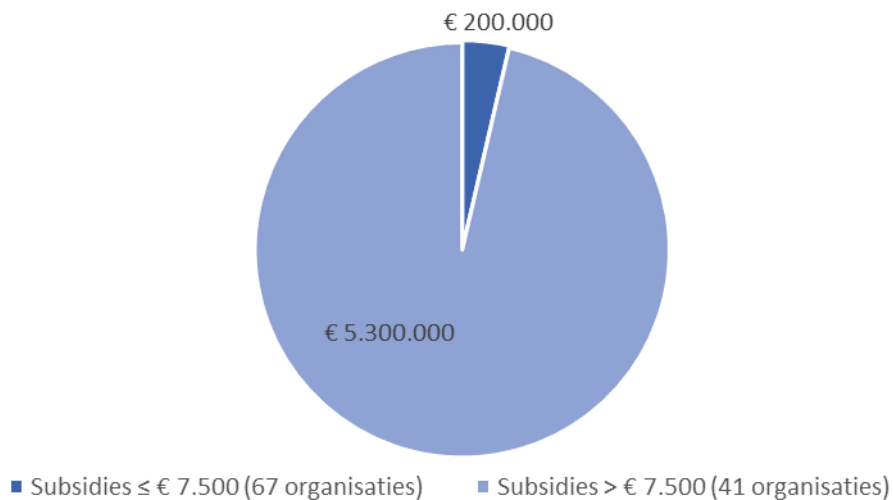
- a) *Op welke wijze leggen gesubsidieerde organisaties in de praktijk verantwoording af over hun huidige en verwachte (financiële) resultaten?*
- b) *Wat doet het college met deze verantwoording?*
- c) *Hoe wordt deze verantwoording door de gesubsidieerde organisaties ervaren?*

Omvang van het subsidiebeleid

IJsselstein verstrekte in 2018 € 5,5 mln subsidie aan 108 organisaties. Het grootste deel van dat bedrag, te weten € 5,3 mln., kende de gemeente toe in de vorm van subsidies van > € 7.500 aan 41 organisaties. Een kleiner deel kende de gemeente toe in de vorm van subsidies ≤ € 7.500 aan 67 organisaties (zie Figuur 1).

¹⁰ Rekenkamercommissie IJsselstein, Voor wat, hoort wat, Onderzoek naar de kaderstelling en effectiviteit van het subsidiebeleid En het subsidieproces in de gemeente IJsselstein, juli 2008: De termen en bedragen zijn afkomstig uit aanbeveling 2 uit 2008 aan het college.

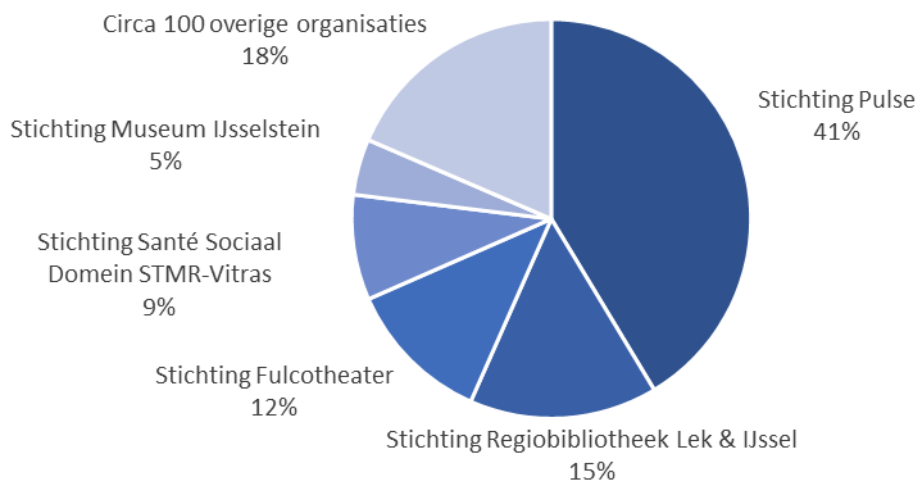
Subsidies IJsselstein 2018



Figuur 1 Verdeling kleine en grote subsidies

Er is in IJsselstein een tweedeling te herkennen in de gesubsidieerde organisaties. Er zijn vijf maatschappelijke organisaties die een subsidie van meer dan € 200.000 ontvangen (zie **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**). Onder deze vijf organisaties springt de Stichting Pulse eruit qua omvang van de subsidie. Pulse ontvangt met circa € 2,3 mln. ongeveer 41% van de subsidies in IJsselstein.

Subsidies IJsselstein 2018



Figuur 2 Verdeling subsidies over organisaties

Doelen en prestaties subsidies

De algemene doelen van het subsidiebeleid komen voort uit de beleidsregels sport, kunst & cultuur en voor het programma sociaal domein is dit hoofdzakelijk de nota subsidiebeleid uit 2010.

Daarnaast staan de doelstellingen jaarlijks beschreven in programmabegroting van de gemeente.

Dergelijke beleidsdoelen dienen als kapstok voor de doelstellingen waarop organisaties hun subsidie aanvragen. Bij de aanvraag geven zij aan voor welke activiteiten zij een subsidie aanvragen en op welke wijze deze activiteiten bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Echter ontbreekt het aan SMART-geformuleerde beleidsdoelstellingen en prestaties. In de praktijk komt een SMART geformuleerd doel wel voor, maar zijn deze door de gesubsidieerde organisatie (in dit geval Pulse) zelf geformuleerd. Een voorbeeld van een gedeeltelijk SMART-geformuleerde doelstelling in IJsselstein is:

- Gemeentelijk doel: “Mantelzorgers en vrijwilligers worden afdoende ondersteund in hun taken”;
Activiteit Pulse: (...) “Op het moment van schrijven van dit voorstel zijn er zo’n 35 [jonge mantelzorgers] in beeld. Streven is om dit eind 2017 verdubbeld te hebben, en eind 2018 nóg weer een verdubbeling.”¹¹

Voorbeelden van minder SMART-geformuleerde doelstellingen zijn:

- “IJsselstein als merk in de markt zetten met als doel meer bezoekers naar IJsselstein te krijgen”;¹²
- “Ouderen en mensen met een beperking krijgen laagdrempelig en in de eigen omgeving ondersteuning bij het formuleren en oplossen van hun hulpvraag”.¹³

Het is overigens herkenbaar dat het in bepaalde domeinen, zoals bijvoorbeeld het sociaal domein, lastig is op een zinvolle wijze doelen precies en scherp te formuleren. Soms is de meetbaarheid een issue¹⁴ en soms zijn de beoogde positieve maatschappelijke effecten (bijvoorbeeld sociale cohesie of veiligheid) maar ten dele te relateren aan de prestaties van één gesubsidieerde organisatie en/of activiteit. Als bijvoorbeeld de veiligheidsbeleving van inwoners verbetert, dan is dat wellicht het resultaat van de inspanningen van meerdere betrokken organisaties, waaronder Pulse, maar wellicht hebben sociaal-maatschappelijke factoren buiten IJsselstein ook een rol gespeeld. Dit neemt niet weg dat het goed is een zo goed mogelijke beleidstheoretische onderbouwing te hebben voor de relatie tussen de gesubsidieerde activiteit, de daaruit volgende prestatie en het beoogde maatschappelijke effect. Het SMART-formuleren van de doelen is een hulpmiddel om te komen tot deze onderbouwing.

Voor de domeinen sport en kunst & cultuur maakt de gemeente gebruik van gestandaardiseerde rekenmethodes aan de hand waarvan zij de subsidie berekenen en toekennen. Wat betreft het sociaal domein – het domein waar de meeste subsidie naartoe gaat – is een dergelijke methodiek lastig en heeft de doel- en prestatiebeschrijving een meer algemeen karakter. Er zijn in de verantwoording onduidelijke verschillen zichtbaar tussen gesubsidieerde welzijnsorganisaties, met name op basis van de hoogte van de subsidie. Zo ontvangt Pulse van alle organisaties de meeste subsidie, maar haar verantwoording is ook een stuk uitgebreider dan bij andere organisaties het geval is. Dit is deels te verklaren door het feit dat zij een breder palet van gemeentelijke beleidsdoelen bestrijkt en zich daardoor over meer prestaties moet verantwoorden, anderzijds verzamelt Pulse op eigen initiatief ook gegevens over haar prestaties en levert deze vervolgens aan bij de gemeente als onderdeel van hun verantwoording.¹⁵

¹¹ Stichting Pulse, Verslag inzet stichting Pulse 2018, maart 2017.

¹² Gemeente IJsselstein, subsidiebeschikking stichting stadsmarketing, 29-03-2019

¹³ Stichting Pulse, Verslag inzet stichting Pulse 2018, maart 2017.

¹⁴ Denk bijvoorbeeld aan restricties door privacywetgeving bij het meten van bezoekersaantallen. Een tweede voorbeeld is het meten van het aantal geregistreerde leden bij een vereniging, terwijl dat niet per definitie iets zegt over de mate van sportactiviteit.

¹⁵ Stichting Pulse, Verslag inzet stichting Pulse 2018, maart 2017.

Bevinding:

- IJsselstein verstrekke in 2018 € 5,5 mln. subsidie aan 108 organisaties;
- Pulse ontvangt ruim veertig procent van het gemeentelijke subsidiebudget en heeft daarmee een bijzondere positie binnen de subsidieverlening van de gemeente;
- De gemeente IJsselstein voert het subsidiebeleid conform de vastgestelde beleidskaders uit;
- De vastgestelde beleidskaders leiden in beperkte mate tot SMART-geformuleerde doelstellingen bij de subsidieverlening.

Verantwoording kleine subsidies

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 maakt de gemeente onderscheid tussen kleine (\leq €7.500) subsidies en grote ($>$ € 7.500) subsidies. Voor de verantwoording betekent dit dat een beleidsadviseur de aanvraag voor een kleine subsidies controleert op volledigheid en conformiteit met de gemeentelijke beleidsdoelen. In het geval van toekenning stelt de beleidsadviseur de betreffende organisatie op de hoogte van de toekenning en de daarbij behorende verantwoordelijkheden voor de organisatie. Dit betekent dat zij jaarlijks gecontroleerd kunnen worden, als onderdeel van de gemeentelijke steekproef en hiervoor de benodigde administratie moeten bijhouden. Jaarlijks controleert de gemeente een beperkt aantal organisaties die een kleine subsidie ontvangen. Behalve de mogelijkheid om gecontroleerd te kunnen worden, is de controle en verantwoording bij deze organisaties minimaal en ligt er een sterke nadruk op continuïteit.

Incidentele subsidies

De nadruk op continuïteit is ook terug te zien bij de afweging tussen incidentele en structurele subsidies. Artikel 4:23, lid 1 van de Awb schrijft voor dat een bestuursorgaan subsidie verstrekt op basis van een wettelijk voorschrift (voor gemeenten de subsidieverordening). Een uitzondering geldt in het geval van incidentele subsidies, mits de subsidie ten hoogste vier jaren wordt verstrekt. Een incidentele subsidie berust in principe niet op een wettelijk voorschrift, waarmee de wettelijke vijfjaarlijkse evaluatie niet van toepassing is op dergelijke subsidies.¹⁶

Een aanvraag voor een structurele subsidie moet voor 1 april bij de gemeente IJsselstein binnen zijn wil de organisatie de subsidie in het daaropvolgende jaar ontvangen. Wanneer deze datum niet wordt gehaald, wordt het voor dat jaar aangeduid als incidentele subsidie. In de regel maakt de gemeente het onderscheid op basis van de te subsidiëren activiteit, waarbij activiteiten met een incidenteel karakter – zoals een project – in aanmerking komen voor een incidentele subsidie. Wanneer een organisatie meerdere jaren achter elkaar een incidentele subsidie aanvraagt, maakt de gemeente een heroverweging tussen incidenteel of structureel, of overlegt zij met de betreffende organisatie over een eventuele einddatum voor de incidentele subsidie.

Verantwoording grote subsidies.

Wat betreft verantwoording trekt de gemeente in de ASV 2015 een grens tussen kleine subsidies (\leq € 7.500) en grote subsidies ($>$ € 7.500). 67 organisaties ontvangen een kleine subsidie, tegenover 41 organisaties die een grote subsidie ontvangen (zie figuur 1). Tegelijkertijd is er binnen de categorie grote subsidies onderscheid te maken tussen subsidies $<$ € 50.000 en subsidies die boven deze grens vallen. Voor organisaties die $>$ €50.000 ontvangen geldt dat er in de verantwoording van de subsidie tevens een accountantsverklaring vereist is. In 2018 ging het om tien organisaties

¹⁶ Artikel 4.24, Awb: “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.”

die \geq €50.000 ontvangen van de gemeente IJsselstein (zie bijlage 6), ongeveer een kwart van alle grote subsidies.

De gemeente controleert bij de verantwoording en het vaststellen van de subsidie via drie lijnen: juist, tijdig en volledig.¹⁷ Bij 'juist' kijken ze of er een juiste ondertekening is namens de subsidieontvanger. Een 'tijdige' aanvraag dient voor 1 mei binnen te zijn wil de organisatie een subsidie het jaar daarop ontvangen. Indien een aanvraag tot vaststelling van subsidie niet tijdig is ingediend kan deze ambtshalve worden vastgesteld. Tot slot dient de aanvraag 'volledig' te zijn, hetgeen betekent dat de gesubsidieerde organisatie de volgende gegevens aanlevert bij de gemeente:¹⁸

- Een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht; Bij wijzigingen of annulering van de activiteiten dient de betreffende organisatie het college hierover schriftelijk te informeren.
- Een overzicht van de gesubsidieerde activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening);
- Een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop;
- Een accountantsverklaring, opgesteld door een onafhankelijk accountant, in geval van een subsidie vanaf € 50.000.

In de praktijk vindt de verantwoording verschillend plaats, afhankelijk van de hoogte van de subsidie. In dit onderzoek is specifiek gekeken naar de subsidies voor de voetbalvereniging VVII, stichting Stadsmarketing en stichting Pulse. Het contact tussen de accounthouders/ beleidsadviseurs en de organisaties die, zoals VVII, < € 50.000 ontvangen vindt voornamelijk plaats wanneer daar een aanleiding voor is en vindt dus niet volgens een vast patroon plaats. Voor de verantwoording is de jaarlijkse aanvraag van een structurele subsidie het belangrijkste controlemoment voor zowel het college als de raad. De betreffende accounthouder of beleidsadviseur toetst of de aanvraag juist, volledig en tijdig is en of er – in het geval van een terugkerende subsidie – sprake is van afwijkingen ten opzichte van het vorige jaar. Voor stichting Stadsmarketing geldt - evenals voor Pulse - dat zij in 2018 meer dan € 50.000 ontvangen en daarom een accountantsverklaring dienen aan te leveren bij de gemeente als onderdeel van de financiële verantwoording. Stichting Stadsmarketing geeft in het kader van de inhoudelijke verantwoording samen met de ondernemersvereniging jaarlijks presentaties over hun activiteiten, niet alleen richting de gemeente maar ook richting ondernemers. De accounthouder onderhoudt namens de gemeente het contact met de organisaties die een grote subsidie ontvangen en zien toe op de verantwoording en correcte naleving van de subsidievoorwaarden.

Verantwoording Pulse

Pulse ontvangt ruim 40% van het totale subsidiebudget van de gemeente IJsselstein (zie figuur 2) en is daarmee een belangrijke partner. Zij ontvangen de meeste subsidie voor hun welzijnswerk, en daarnaast een subsidie voor VVE (kinderopvang) en de combinatiefunctie.¹⁹ Door de hoogte van de subsidie voor Pulse is de verantwoording een stuk uitgebreider dan die van andere gesubsidieerde organisaties. Zo geeft Pulse ter verantwoording een beschrijving van relevante ontwikkelingen in

¹⁷ Gemeente IJsselstein, checklist vaststelling [subsidie], 29 juni 2016

¹⁸ Gemeente IJsselstein, Algemene Subsidieverordening 2015, raadsvoorstel 1 juni 2015

¹⁹ De ministeries van VWS, OCW en SZW stellen middels deze regeling geld beschikbaar voor gemeenten om combinatiefunctionarissen aan te stellen. De combinatiefunctionaris stimuleert sport- en cultuurdeelname en verbindt de verschillende beleidsprogramma's en sectoren. Een combinatiefunctionaris kan in dienst zijn bij de gemeente, maar kan ook elders ondergebracht worden.

het afgelopen jaar, resultaten van partner- en klanttevredenheidstoetsen, scores op beleidsindicatoren en een financieel jaarverslag. Daarnaast levert ze projectrapportages aan over bijvoorbeeld VVE en wijkinitiatieven. Voor de doeltreffendheid van subsidies is met name de bijdrage aan het beoogde maatschappelijk effect van belang. Pulse vraagt hun cliënten in de klanttevredenheidsonderzoeken naar het door de cliënt ervaren effect van de diensten van Pulse.²⁰ De organisatie doet dit voor de onderdelen:

- Steunpunt Mantelzorg (scores op vijf aspecten, bijvoorbeeld: “door het Steunpunt Mantelzorg kan ik verhalen delen met andere mantelzorgers”);
- Hulp in en rondom huis (scores op vijf aspecten, bijvoorbeeld: “door hulp in en rondom huis kan ik langer zelfstandig blijven wonen”);
- Clubs en recreatieve activiteiten (scores op drie aspecten, bijvoorbeeld: “door clubs en recreatieve activiteiten heb ik nieuwe kennissen opgedaan”);
- Taalles (scores op twee aspecten, bijvoorbeeld: “door taalles ben ik beter in staat deel te nemen aan de maatschappij”);
- Ondersteuning bewonersinitiatieven (scores op vier aspecten, bijvoorbeeld: “door bewonersinitiatieven voel ik me meer thuis in de buurt”);
- Sociale activering (scores op zeven aspecten, bijvoorbeeld: door sociale activering word ik vaker geholpen als dat nodig is”);
- Jongerenwerk (scores op vier aspecten, bijvoorbeeld: “door jongerenwerk heb ik meer zelfvertrouwen gekregen”).

Door het jaarlijks uitvoeren van deze metingen ontstaat gaandeweg een beeld van de ontwikkeling op deze maatschappelijke effecten. Tegelijkertijd blijven dergelijke effectmetingen methodologisch ingewikkeld. Pulse kijkt zelf ook kritisch naar de eigen effectmetingen en constateert bijvoorbeeld bij enkele metingen dat de respons niet voldoende is voor een goed beeld. De metingen bieden de organisatie houvast in de zoektocht naar verbeterpunten. Behalve gedocumenteerde verantwoording voert de accounthouder van de gemeente meermaals per jaar gesprekken met de directeur en operationeel leidinggevende van Pulse. Ook diverse beleidsadviseurs hebben regelmatig contact met Pulse over operationele zaken. Er is dus veelvuldig overleg met Pulse in de vorm van een soort contractbeheer en daarnaast levert Pulse ook input voor de gemeentelijke beleidsontwikkeling. Over het algemeen is er een relatie tussen de gemeente en Pulse op basis van vertrouwen en gaat de gemeente niet op ieder detail bijsturen. De bijzondere relatie past binnen de visie van IJsselstein als regiegemeente.²¹ In het kort betekent dit dat de gemeente de realisatie van beleidsdoelen – daar waar mogelijk – neerlegt bij organisaties die de kennis in huis hebben, en dat de gemeente zich zoveel mogelijk focust op regievoering.

Mate van tevredenheid bij de gesubsidieerde organisaties

De organisaties waarmee is gesproken voor dit onderzoek geven aan geen problemen te ervaren met de administratieve verplichtingen van de subsidie. Een van de organisaties meldt dat het digitaal aanvragen van subsidies in eerste instantie even wennen was, maar dat het naar tevredenheid werkt. De organisaties onderhouden het contact met de gemeente via een beleidsadviseur of accounthouder. Voor de meeste organisaties geldt dat er geen vaste contactmomenten zijn en is er met name contact wanneer dat nodig wordt geacht. De nadruk ligt sterk op continuïteit en wanneer de gemeente bij zowel de digitale aanvraag als verantwoording geen bijzonderheden aantreft, is er geen contact met de betreffende organisatie nodig. De

²⁰ Pulse, Onderzoek partnertevredenheid en klantervaring 2017, 3 april 2018

²¹ Gemeente IJsselstein, Programmabegroting 2019.

organisaties zijn over het algemeen tevreden over de subsidieverlening en weten de gemeente ook goed te vinden. De grotere gesubsidieerde organisatie overleggen met de gemeente over de te hanteren indicatoren bij de prestaties en resultaten. Uit de gesprekken in het kader van dit rekenkameronderzoek komen geen verbeterpunten naar voren die breed gedragen worden c.q. door meerdere organisaties worden genoemd. Alle genoemde verbeterpunten door de betrokken organisaties staan opgesomd in bijlage 7.

De geraadpleegde organisaties zijn tevreden over het subsidieproces inclusief de verantwoording en over het contact met de gemeente. Ze geven aan het persoonlijke contact met de gemeente te waarderen en hechten aan een vast contactpersoon die goed inzicht heeft in de activiteiten van de gesubsidieerde organisatie. De relatie wordt door zowel Pulse als de gemeente gekenschetst als een volwassen relatie, waarin van beide kanten de verwachtingen helder zijn.

Bevinding:

- Organisaties die een kleine subsidie (\leq €7.500) ontvangen kunnen middels een steekproef gecontroleerd worden, voor subsidies boven deze grens geldt dat de organisatie een aantal gegevens tijdig dient aan te leveren bij de gemeente;
- Pulse is de grootste subsidiepartner van de gemeente en verantwoordt daardoor ook uitgebreider dan andere (welzijns)partners;
- De gesubsidieerde organisaties zijn over het algemeen tevreden over het gemeentelijke (digitale) subsidieproces alsmede het contact met de gemeente hierover.

Evaluatie subsidiebeleid

De algemene wet bestuursrecht (artikel 4:23, lid 1) bepaalt dat een bestuursorgaan subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat beschrijft voor welke activiteiten een subsidie kan worden verstrekt. Voor gemeenten betekent dit dat zij de grondslag voor structurele subsidies in een formele verordening moeten vastleggen. Tevens is wettelijk bepaald dat gemeenten minimaal elke vijf jaar de doeltreffendheid van de structurele subsidies en de effecten van de subsidie in de praktijk evalueren en hierover een evaluatieverslag publiceren, tenzij bij wettelijk voorschrift anders bepaald.²² Dit vindt niet op deze wijze plaats in IJsselstein en de periodieke evaluatie is niet opgenomen in de ASV 2015. Hiermee voldoet de gemeente niet aan de wettelijke eis om ten minste eenmaal in de vijf jaren een evaluatieverslag te publiceren over de effecten van de subsidies. De gemeente geeft aan dat beleidsevaluaties onderdeel uitmaken van de gemeentelijke beleidscyclus. De gemeenteraad neemt in de Kadernota diverse beleidsvoorstellen aan om een doel te verwezenlijken (wat te bereiken), wat het op te leveren effect is en welke prestatie daarvoor wordt ingezet (wat gaan we hiervoor doen).

Het college bood in het verleden de resultaten van de gehouden beleidsevaluaties aan het begin van het jaar aan de raad aan (rond februari), als bijlagen bij de Kaderbrief. Er zijn voorbeelden uit 2017 en daarvoor waarin dit zo plaatsvond en waarin ook een subsidie beknopt is geëvalueerd.²³ In 2018 en 2019 is deze werkwijze van het aanbieden van beleidsevaluaties bij de kadernota niet meer gevolgd. Het is niet duidelijk waarom de werkwijze is veranderd.

²² Dit is vastgelegd in artikel 4.24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): "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."

²³ Gemeente IJsselstein, Beleidsevaluaties voorstellen kadernota 2014, 23 februari 2017: Evaluatie van het verlenen van een eenmalige subsidie aan Stichting Leergeld van € 5.000 voor het jaar 2014.

Bevinding:

- Hoewel er voorbeelden zijn van beleidsevaluaties met daarin beknopte evaluaties van een enkele subsidie, is het in IJsselstein niet gebruikelijk subsidies structureel periodiek te evalueren en daarvan een evaluatieverslag te publiceren.

Normen	Score
In het meerjarencader van de begroting is de subsidieruimte per beleidsterrein bepaald.	In afstemming met de gemeenteraad stelt het college jaarlijks de subsidieplafonds vast per beleidsprogramma, waarmee de gemeente voldoet aan deze norm.
Bij de subsidieverstrekking worden de doelstellingen SMART geformuleerd.	In sommige gevallen ontbreekt het bij de subsidieverlening aan SMART-geformuleerde doelen, waarmee de gemeente deels aan de norm voldoet.
De gesubsidieerde instelling legt ieder jaar verantwoording af met een inhoudelijk en financieel verslag. Zij toont aan dat activiteiten hebben plaatsgevonden. Hierbij is het volgens de rekenkamercommissie vanzelfsprekend dat verschillen ten opzichte van de geplande activiteiten worden verklaard.	Voor subsidies boven € 7.500 legt de gesubsidieerde organisatie een financiële verantwoording af alsmede een verantwoording over de activiteiten en relevante ontwikkelingen in het betreffende jaar. Hiermee voldoet de gemeente aan de norm.
Ten minste eenmaal in de vijf jaren publiceert het bestuursorgaan (i.c. het college) een evaluatieverslag over de doeltreffendheid van wettelijke subsidies en de effecten van de subsidie in de praktijk.	Het college heeft de afgelopen jaar geen opdracht verleent tot het evalueren van de doeltreffendheid van het subsidiebeleid, waardoor de gemeente niet aan deze norm voldoet.

2.3 Raad: Kaderstelling en controle

Deze paragraaf gaat in op de volgende onderzoeksvraag:

Wat is de rol van de raad en hoe geeft de raad invulling aan deze rol?

- a) *Hoe informeert het college de raad over eventuele aandachtspunten bij gesubsidieerde organisaties?*
- b) *In hoeverre heeft de raad mogelijkheden om tijdig bij te sturen?*
- c) *Op welke wijze geeft de raad invulling aan de controlerende rol ten aanzien van gesubsidieerde organisaties?*

Een belangrijk document voor de gemeenteraad is het jaarlijkse subsidieoverzicht. Deze is recentelijk vernieuwd en biedt per beleidsprogramma een goed overzicht van zowel de aangevraagde als het toegekende subsidiebedrag, met daarbij de subsidie van het voorgaande jaar en een toelichting op de ontwikkeling per organisatie. Aan de hand van dit overzicht kunnen raadsleden vragen stellen over de (hoogte van) subsidies en onderlinge verschillen. Dit vernieuwde overzicht is een goed instrument voor raadsleden om via één document inzicht te krijgen in de verleende subsidies en de relevante ontwikkelingen. Daarnaast wordt de raad middels de P&C-cyclus meegenomen in de kosten van het subsidiebeleid. Voor de raad vormt de

programmabegroting een belangrijk sturingsmechanisme, omdat de raad hiermee de subsidieplafonds vaststelt.

In principe heeft de gemeenteraad mogelijkheden om tijdig bij te sturen in het subsidieproces, maar hierbij hoort echter ook een kritische noot. Dit onderzoek kijkt zoals gezegd niet naar de doelmatigheid (efficiëntie) van specifieke subsidies, maar naar de doeltreffendheid (effectiviteit) van het proces zoals dit door de gemeente is ingericht én in welke mate er sturingsmogelijkheden zijn voor de raad. De gemeente IJsselstein zet sinds een paar jaar in op een rol als regiegemeente. De uitvoering legt de gemeente daar neer, waar de kennis is en houdt de regie over de uitvoering om zo de gemeentelijke doelstellingen te bewaken. Deze insteek is duidelijk te herkennen in de subsidierelatie die de gemeente heeft met Pulse, haar grootste welzijnspartner. Een concreet voorbeeld hiervan is het wijkgericht werken. Voorheen had de gemeente de uitvoering hiervan ondergebracht in de eigen organisatie, maar heeft dit sinds een aantal jaren ondergebracht bij het takenpakket van Pulse. De gemeente en Pulse werken op diverse gebieden samen en Pulse ontvangt hiervoor meerdere subsidies. Naast de subsidie voor het welzijnswerk ontvangt Pulse een subsidie voor VVE (voor- en vroegschoolse educatie) en de combinatiefunctie. Beide partijen zijn transparant over hun samenwerking en bieden de nodige informatie om raadsleden op de hoogte te houden. Tegelijkertijd vergt het van de ambtelijke organisatie en raadsleden de nodige tijd en inspanning om op de hoogte te blijven van alle ontwikkelingen rondom deze subsidie en ligt een groot deel van de kennis buiten de gemeente. Dit is ook te zien in het intensieve (wekelijkse) contact dat Pulse heeft met de gemeente over operationele zaken.

Vanuit het perspectief van een regiegemeente is de relatie tussen de gemeente en Pulse te begrijpen. De relatie is te kenschetsen als een partnerschap. Naarmate het vertrouwen in Pulse als betrouwbare partner met kennis van zaken toeneemt, komt het initiatief ook meer bij Pulse te liggen. De gemeente vertrouwt op de kennis en expertise van Pulse. Er zijn ook geen redenen om daaraan te twijfelen. Tegelijkertijd dreigt gaandeweg een disbalans in kennis te ontstaan doordat Pulse zich verder ontwikkelt en input voor gemeentelijk beleid levert, terwijl de gemeente meer op afstand stuurt.

De transparante houding van zowel het college als een organisatie zoals Pulse zijn positief en ook de gemeenteraad laat een actieve houding zien als het gaat om de verantwoording van subsidies. Aan de hand van het subsidieoverzicht stelt de raad vragen. Daarnaast worden er ook bijeenkomsten georganiseerd – zowel intern als met gesubsidieerde organisaties – waarin raadsleden de gelegenheid hebben vragen te stellen. Desalniettemin constateert de rekenkamercommissie dat de sturing van de raad voornamelijk op financieel gebied plaatsvindt, namelijk via de P&C-cyclus, het subsidieplafonds en het subsidieoverzicht. De inhoudelijke controle en sturing komt vanuit het college via de betrokken accounthouders of beleidsadviseurs.

Bevinding:

- Het college informeert de raad onder meer door middel van het jaarlijks in september aangeleverde subsidie-overzicht. In de toelichting daarbij geeft het college waar nodig een nadere duiding van eventuele afwijkingen ten opzichte van eerdere jaren. Ook bieden de door de gesubsidieerde organisatie ingediende zienswijzen de raad (en het college) inzicht.
- Door de verstrekte informatie is de raad in de positie om – indien nodig – kritische vragen te stellen en op die wijze bij te sturen.

Normen	Score
De raad geeft invulling aan zijn kaderstellende rol door het formuleren van concrete en meetbare beleidsdoelen, die een relatie hebben met het subsidie-instrument.	Het subsidieproces biedt voldoende ruimte voor de raad om zijn kaderstellende rol in te vullen, maar concrete en meetbare beleidsdoelen ontbreken soms. Hierdoor voldoet de gemeente deels aan de norm.
Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht door de raad direct te informeren in geval van afwijkingen van subsidievoorwaarden of substantiële financiële problemen bij een gesubsidieerde organisatie.	Het college geeft invulling aan de actieve informatieplicht en het (vernieuwde) subsidieoverzicht biedt raadsleden een mooi overzicht van de verleende subsidies en afwijkingen ten opzichte van het vorige jaar. Hiermee voldoet de gemeente aan de norm.
De raad geeft invulling aan zijn controlerende rol.	De gemeenteraad geeft voornamelijk invulling aan zijn controlerende rol via de financiële kaders, waarmee de gemeente deels voldoet aan deze norm.

Bijlage 1. Geraadpleegde personen

Gemeente IJsselstein

Anja Adjoumani-Laverman	Beleidsadviseur Subsidies
Djoko Draaisma	Beleidsadviseur Subsidies
Mark Foekema	Wethouder Subsidieverstrekking
Ronald van den Heuvel	Beleidsadviseur Economische zaken
Ronald Rumpff	Beleidsadviseur Sociaal domein (accounthouder Pulse tot 1-1-2019)
Ewout Timmermans	Beleidsadviseur Sport

Gesubsidieerde organisaties

Ad Mandersloot	Penningmeester Voetbalvereniging VVIJ
Paul Rockx	Secretaris Stichting Stadsmarketing
Marion Wiendels	Directeur Pulse

Bijlage 2. Factsheet Pulse

Overzicht subsidies stichting Pulse / Pulse VVE (programma 5: inkomen, jeugd & wmo)

Subsidies Pulse VVE	Aangevraagd	Toegekend
2017	€ 247.394	€ 231.162
2018	€ 202.385	€ 201.338
2019	€ 205.416	€ 205.416

Subsidies Pulse	Aangevraagd	Toegekend
2017	€ 2.008.460	€ 1.999.897
2018	€ 2.049.829	€ 2.029.897
2019	€ 2.307.592	€ 2.102.176

Subsidies Pulse combinatiefunctie	Aangevraagd	Toegekend
2017	€ 7.500	€ 7.500
2018	€ 50.000	€ 50.000
2019	€ 50.000	€ 50.000

Omschrijving organisatie

Stichting Pulse is de maatschappelijke welzijnsonderneming van en voor de inwoners van IJsselstein. De dienstverlening richt zich op deelname aan de samenleving door iedereen. Groeien, kennis verbreden, werken en maatschappelijk actief zijn is belangrijk voor iedereen. Voor veel mensen is dat vanzelfsprekend, maar dat geldt niet voor iedereen. Daarom stimuleert Pulse juist die mensen, die een zetje in de rug goed kunnen gebruiken. De inzet van Combinatiefuncties dient ondermeer te leiden tot een breed en gevarieerd activiteiten aanbod voor kwetsbare groepen voor wie sport- en bewegen niet vanzelfsprekend is. Daarbij werken ze aan een passende deelname en bijdrage aan de maatschappij door iedereen. Op de voorschool (ook wel VVE genoemd) spelen peuters van 2 ½ tot 4 jaar drie dagdelen per week. Er is aandacht voor taal, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden. Speciaal ontwikkelde methodieken voor peuters worden hiervoor gebruikt om ze goed voor te bereiden op de basisschool. Purkie en SKIJ-kinderopvang zijn kinderopvangorganisaties die onder pulse VVE vallen.

Toelichting subsidieoverzicht 2018

Verleende subsidie is exclusief extra middelen taalmaatjes. Deze zullen separaat aangevraagd moeten worden in een incidentele subsidieaanvraag. Tevens is het toegekende bedrag gecorrigeerd om tegemoet te komen aan de hogere indexatie i.v.m. Cao-afspraken.

Opbouw subsidie 2018:

Bevorderen Welzijn	€ 1.314.150 (inclusief € 10.000 extra wegens hogere indexatie)
Huur en exploitatie	€ 127.856
Wijkbudget	€ 62.000
CJG	€ 408.801
IJsselveld Oost	€ 117.089

Toelichting subsidieoverzicht 2019

In de subsidieaanvraag 2019 zitten enkele aanpassingen met financiële consequenties.

De aanvraag voor Bevorderen Welzijn is iets hoger dan vorig jaar. Veel nieuwe activiteiten worden opgevangen door te schuiven met bestaande middelen en activiteiten en de flexibele inzet van veel vrijwilligers. Bijvoorbeeld het landelijke actieprogramma 'Een voor Eenzaamheid' gaat betekenen dat lokaal extra inzet nodig is. De vraag naar ondersteuning bij taalontwikkeling groeit. Nieuwe activiteiten en meer zichtbaarheid zorgen voor extra vraag. Het aantal deelnemers is in 3 jaar tijd meer dan verdubbeld, evenals het aantal betrokken vrijwilligers. Om aan de vraag te kunnen blijven voldoen is € 20.000 extra nodig. Deze middelen werden in 2018 incidenteel toegekend aan Pulse, maar gezien de blijvende toename van vragen en de grote landelijke aandacht voor taal en laaggeletterdheid verwachten we een structurele behoefte. Het wijkcentrum Xpress was in bruikleen. Vanaf 2019 moet hiervoor huur worden betaald. De gemeente heeft momenteel een concept liggen waar de huur € 12.820 bedraagt. Dit bedrag is toegevoegd aan de kosten exploitatie activiteitenruimten.

Opbouw subsidie 2019

5. Inkomen, Jeugd en WMO bevorderen welzijn:	€ 1.360.535
4. Sport, Onderwijs en Cultuur VVE:	VVE is aparte subsidie
5. Inkomen, Jeugd en WMO: jeugd, jongeren en ouders	€ 416.977
5. Inkomen, Jeugd en WMO: IJsselveld Oost	€119.431
5. Inkomen, Jeugd en WMO: huur en exploitatie	€143.233
5. Inkomen, Jeugd en WMO: wijkbudget	€62.000

Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie subsidie ontvangt

De kaders voor subsidies in beleidsprogramma 5 staan beschreven in de ASV 2015 en de nota subsidiebeleid IJsselstein 2010.

Programma Welzijn: Mensen doen actief mee in optimale gezondheid.

Algemene doelstelling: Mensen doen actief mee in de samenleving, functioneren hierin zo lang en zoveel mogelijk zelfstandig, voelen zich onderdeel van de samenleving. Inwoners zijn betrokken en hebben een actieve en gezonde levensstijl. Kwetsbare groepen worden zonnodig zorg en opvang aangeboden.

Programma Onderwijs: Jeugdigen behalen een adequate startkwalificatie

Algemene doelstelling: Alle jongeren voor wie dit mogelijk is verlaten via een ononderbroken leerweg het onderwijs met een voldoende startkwalificatie. Voor wie dit niet mogelijk is geldt "elke jongere op de leerweg die bij hem of haar past.

Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie

Voor 2017-2018 is tussen de gemeente IJsselstein en Pulse een uitvoeringsovereenkomst afgesloten voor de subsidie die zij ontvangen voor de combinatiefunctie. In deze overeenkomst staat beschreven welke voorwaarden aan de subsidie zijn gekoppeld en hoe de verantwoording, aan de hand van de beleidsdoelen, plaatsvindt.

Wijze van verantwoording subsidie (2017)

De verantwoording van Pulse verloopt via drie documenten. De eerste betreft het jaarverslag (zie 2017) waarin de organisatie de gesubsidieerde werkzaamheden van het afgelopen jaar omschrijft. Daarnaast is er een jaarverslag met daarin de financiële resultaten van de stichting en tot slot is er een accountantsverklaring. In het jaarverslag splitst Pulse hun activiteiten op in vier onderdelen, te weten: (1) Hulp in en rondom huis, (2) Beter opvoeden en opgroeien, (3) Dynamische en veilige wijken en (4) Minder eenzaamheid en sociaal isolement. Aan de hand van deze vier domeinen

worden de prestaties van het afgelopen jaar uitgelicht en kort ingegaan op de uitdagingen voor de toekomst.

Bijlage 3. Factsheet Stichting Stadsmarketing

Overzicht subsidies stichting stadsmarketing (programma 3: wonen en ruimte)

Subsidies	Aangevraagd	Toegekend
2018	€70.000	€ 60.000
2019	€ 140.000	€40.000 ²⁴

Omschrijving organisatie

Op 2 juli 2015 is de Economische visie met de titel 'Ontmoet ondernemend IJsselstein' vastgesteld. Om ervoor te zorgen dat IJsselstein meer bezoekers naar de binnenstad trekt en het imago verbeterd is hierin het voornemen vastgesteld om een stichting stadsmarketing op te zetten die zich hiervoor gaat inzetten. De stichting Stadsmarketing is opgericht in september 2016. De stichting heeft als doel om de stad IJsselstein als merk in de markt zetten en meer bezoekers naar IJsselstein te krijgen. Met diverse activiteiten trachten ze de aantrekkelijkheid, leefbaarheid, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit van de stad te vergroten. De stichting tracht haar doel onder meer te verwezenlijken door samenwerking met alle stakeholders, zoals: ondernemers, sportverenigingen, zorginstellingen, organisaties actief in kunst en cultuur en de gemeente IJsselstein. Een groot deel van deze stadspromotionele subsidies gaat naar stichtingen en verenigingen die activiteiten uitvoeren die op het snijvlak liggen van stadspromotie en maatschappelijke verbinding. Het zijn activiteiten die van meerwaarde zijn voor veel inwoners en bezoekers van IJsselstein. Zorgvuldigheidsweg is er daarom voor gekozen om vooralsnog geen andere subsidies over te hevelen, maar dit heeft wel het verschil veroorzaakt tussen het bedrag dat gevraagd werd te reserveren in de financiële integrale afweging en de (lagere) incidentele aanvraag van € 60.000 die nu voorligt. (Raadsvoorstel, 28 maart 2017)

Toelichting subsidieoverzicht 2018

"Betreffende subsidie was tot en met 2017 onderdeel van de subsidieverstrekking aan Bibliotheek Lek en IJssel, voor organisatie van "Uit in IJsselstein". De subsidiebijdrage 2017 voor die prestatie was onderdeel van de subsidie aan bibliotheek Lek & IJssel en was 60.464 (2017). De doelen van "Uit in IJsselstein" worden per 2018 door stichting Stadsmarketing IJsselstein overgenomen. Voorstel is om betreffend bedrag met index van 1% voor deze aanvraag te reserveren en toe te kennen op basis van de nog te ontvangen begroting 2018 van de stichting."

Toelichting subsidieoverzicht 2019

"Met stichting Stadsmarketing en Bibliotheek Lek & IJssel zijn gesprekken gevoerd om het budget van € 61.620 voor de uitvoering van Het Uitbureau bij de bibliotheek onder te brengen (onder voorbehoud van een subsidieaanvraag) en om € 40.000 beschikbaar te stellen t.b.v. stichting Stadsmarketing. Onder voorbehoud van de nadere uitwerking en definitieve besluitvorming over onder meer collegeprogramma 2018-2022 wordt geadviseerd om voor 2019 € 40.000 beschikbaar te stellen t.b.v. stichting Stadsmarketing. In het verlengde daarvan wordt geadviseerd om € 61.620 beschikbaar te stellen voor stadspromotionele activiteiten die invulling geven aan de beleidsdoelstellingen binnen het beleid Stadsmarketing. De promotionele activiteiten worden uitgevoerd door het Uitbureau en de medewerkers worden hiërarchisch aangestuurd door de Bibliotheek."

Toelichting raadsvoorstel herfinanciering stadsmarketing 2017/2018:

(...) Financiële dekking dient vanaf 2018 gevonden te worden in het herbestemmen van subsidies die nu ten gunste van stadspromotie worden ingezet. Financiering zal in 2017 plaats vinden op basis van een vermeerderingsregeling. Het plafond van de vermeerderingsregeling 2017 is vastgesteld op € 60.000, -. Dit bedrag komt in 2018 vrij door de subsidie van het Uitbureau onder voorwaarden per 2018 te herbestemmen ten gunste van stichting Stadsmarketing. Op dit moment lijkt alleen de subsidie die bestemd is voor het Uitbureau geschikt om voor herbestemming in aanmerking te laten komen ten gunste van stadsmarketing. Dit in verband met overeenkomstige doelstellingen. (...) De stichting Stadsmarketing zal de doelstellingen van het Uitbureau overnemen met een andere en eigentijdse aanpak en heeft hiervoor de stabiele financieringsstroom nodig, die het Uitbureau nu ook heeft. Daarnaast blijft de stichting lobbyen bij ondernemers en eigenaren voor aanvullende financiering. Vanwege het feit dat de genoemde subsidie (Uitbureau) pas vanaf 2018 herbestemd kan worden, dient 2017 gezien te worden als overbruggingsjaar en om die reden wordt voor 2017 een incidentele aanvraag ingediend. Op 2 februari 2017 heeft de financiële integrale afweging plaatsgevonden in de gemeenteraad, waarbij een aanvraag gedaan werd om voor 2017 een bedrag van € 70.000 te reserveren voor de incidentele aanvraag voor stadsmarketing.

Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie subsidie ontvangt:

Subdoel: IJsselstein bekend en aantrekkelijk maken voor inwoners, ondernemers en bezoekers (subsidie en kaders,

Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie in rekenkameronderzoek:

Er zijn geen concreet geformuleerde, meetbare doelen op basis waarvan de gemeente de subsidie verleent. Wel zijn er een aantal kernthema's geformuleerd waar de stichting stadsmarketing zich op richt. Zo lag in 2017 de focus op de volgende doelstellingen:

- Vindbaarheid van IJsselstein, in de ruimste vorm (fysiek en digitaal)
- Beleving van het merk "Ontmoet elkaar in IJsselstein" (o.a. gericht op gebruik en uitstraling)
- Convergerende Jaarkalender (verbinden van activiteiten, versterken en overzicht behouden)
- Homogene thema's, verdeeld over het jaar in de stad (themamaanden opzetten die IJsselstein nog beter op de kaart zetten).

Tevens verbindt de stichting zich aan de uitvoeringsagenda van de Economische visie 2015-2020 en draagt bij aan diverse ambities die hierin zijn opgenomen (onder meer op gebied van florerende binnenstad, stijgende bezoekersaantallen en het bekend maken van IJsselstein en haar aanbod onder bedrijven).

Bijlage 4. Factsheet Voetbalvereniging IJsselstein (VVIJ)

Overzicht subsidies voetbalvereniging VVIJ (Programma 4: onderwijs, sport & cultuur)

Subsidie deelplafond sport	Aangevraagd	Toegekend
2017	€ 9.500	€ 9.000
2018	€ 9.500	€ 9.500
2019	€ 11.000	€ 10.415

Subsidie combinatiefunctie	Aangevraagd	Toegekend
2017	€ 6.000	€ 6.000
2018	€ 12.000	€ 12.000
2019	€ 12.000	€ 12.000

Omschrijving organisatie

Voetbalvereniging VVIJ werd op 12 augustus 1926 opgericht en telde in 2018 zo'n 1400 leden.

Toelichting subsidieoverzicht 2018

“Het subsidiebedrag is mede bepaald door het aantal jeugd- en leden met een beperking van uw vereniging en tevens door het in totaal aangevraagde technische kader subsidies.”

Toelichting subsidieoverzicht 2019

Deelplafond sport: “Het subsidiebedrag is mede bepaald door het aantal jeugd- en leden met een beperking van uw vereniging en tevens door het in totaal aangevraagde technische kader subsidies. Hierdoor kan de toegekende subsidie afwijken van de subsidieaanvraag.”

Combinatiefunctie: “Subsidie past binnen de aanpak Combinatiefuncties. Uitvoering gebeurt aan de hand van uitvoeringsovereenkomst 2019”

Beleidskader en subsidieregeling op basis waarvan de organisatie subsidie ontvangt

De ASV (2015), Beleidsregels Sport (2013) en het Subsidiebeleid (2010) vormen de kaders voor subsidieverlening in het programma sport.

Programma Sport motto: IJsselsteiners sporten en bewegen meer. Algemene doelstelling: Inwoners kunnen verantwoord sporten en bewegen in hun omgeving vanuit hun eigen interesse en omstandigheden. Ook het bevorderen van de gezondheid, het verbeteren van de leefbaarheid en het stimuleren van participatie en integratie zijn aspecten van het sportbeleid.

Beleidsdoel 1: Stimuleren sportdeelname. Wij streven naar het continueren en vergroten van sportdeelname met specifieke aandacht voor de jeugd en mensen met een handicap.

Beleidsdoel 2: Deskundigheidsbevordering sportverenigingen. Wij streven naar het op peil brengen en houden van de deskundigheid van het bestuurlijk en technisch kader sportverenigingen.

Beleidsdoel 3: Bevorderen organisatie stedelijke sportactiviteiten.

Beleidsdoel 4: Stimuleren schoolsport. Het organiseren, liefst in samenwerking tussen het onderwijs en sportverenigingen van sportactiviteiten.

Toelichting combinatiefunctie

Sinds 2010 geeft de gemeente IJsselstein uitvoering aan de landelijke regeling “Brede Impuls

Combinatiefuncties". Deze regeling maakt het mogelijk om met een structurele Rijksbijdrage combinatiefuncties in te zetten die meerdere maatschappelijke beleidsvelden, zoals onderwijs, sport en cultuur, bedienen. Voor de periode 1 augustus 2017 – 1 augustus 2020 ontvangt de gemeente IJsselstein een Rijksbijdrage van €142.000.- per jaar om 7.1 fte combinatiefuncties te bekostigen. De doelstellingen worden als volgt beschreven:

1. Bevorderen van de sport- en cultuurparticipatie onder de inwoners van IJsselstein;
2. Uitbreiding van het aantal samenwerkingsverbanden tussen scholen en verenigingen om het sport- en cultuuraanbod op het primair en voortgezet onderwijs te bevorderen;
3. Uitbreiding van het aantal samenwerkingsverbanden tussen sportverenigingen te bevorderen;
4. Uitbreiding van het aantal sport- en beweegactiviteiten in de openbare ruimte welke toegankelijk zijn voor elke bewoner van IJsselstein;
5. Uitbreiding van het aantal sport- en beweegactiviteiten voor kwetsbare groepen voor wie sport en bewegen niet altijd vanzelfsprekend is;
6. Het bevorderen van de bekendheid van sport- en cultuurverenigingen bij alle inwoners van IJsselstein;
7. Het bevorderen van de bewustmaking van inwoners van IJsselstein van het belang van een actieve leefstijl en gezonde voeding.

In 2017 heeft een evaluatie van de combinatiefuncties plaatsgevonden (zie raadsvoorstel: 20170822)

Met de gemeente overeengekomen prestaties of resultaten gesubsidieerde organisatie

In de subsidieaanvraag van 2016 beschrijft VVIJ aan welke gemeentelijke beleidsdoelen de subsidie bijdraagt, namelijk:

1. Stimuleren sportdeelname: Wij streven naar continueren en vergroten van de sportdeelname met specifiek aandacht voor de jeugd en mensen met een handicap.
2. Deskundigheidsbevordering sportverenigingen: Wij streven naar het op peil brengen en houden van de deskundigheid van het bestuurlijk en technische kader van de sportverenigingen
3. Bevorderen stedelijke sportactiviteiten: Voor het starten van nieuwe sportactiviteiten (die subsidiabele activiteiten zijn opgenomen in de beleidsregels Sport) die het bevorderen van sportdeelname door inwoners ten doel heeft, kan een subsidie worden aangevraagd.
4. Organiseren Sportverkiezingen: Het organiseren van de verkiezingen van een sportman, sportvrouw, sporttalent, sportploeg en sportvrijwilliger IJsselstein draagt bij aan het promoten van de sport.

Wijze van verantwoording subsidie in 2017 en 2018

Bij de stukken van de voetbalvereniging zit zowel de balans als de resultatenrekening bijgevoegd. Hieruit kan niet worden opgemaakt in welke mate de subsidie bij heeft gedragen aan de vooraf bepaalde beleidsdoelen. In de subsidieaanvraag staat aangegeven dat de balans en de winst-verliesrekening over het afgelopen jaar verplichte bijlagen zijn. Er is geen inhoudelijk verslag over de geleverde prestaties.

Bijlage 5. Wettelijk kader evaluatie subsidiebeleid

Wettelijk voorschrift subsidies

De algemene wet bestuursrecht (artikel 4:23, lid 1) bepaalt dat een bestuursorgaan subsidie verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift dat beschrijft voor welke activiteiten een subsidie kan worden verstrekt. Voor gemeenten betekent dit dat de grondslag voor structurele subsidies in een formele verordening moet worden vastgelegd. Volgens de memorie van toelichting bij de Awb moet een wettelijk voorschrift, in dit geval een gemeentelijke verordening, aan de twee volgende eisen voldoen om de beoogde doelmatigheid en rechtszekerheid te bereiken. Het moet een omschrijving bevatten van de activiteiten, waarvoor subsidie kan worden verleend en het moet een grondslag bevatten voor de verplichtingen, die het bestuursorgaan aan de subsidieverlening kan verbinden. Artikel 4:24 schrijft voor dat voor de op wettelijk voorschrift gebaseerde subsidies ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag wordt gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

Verskil beleidsregel en voorschrift.

Een beleidsregel is geen verordening, maar een algemene regel waarin het bestuursorgaan heeft neergelegd hoe het belangen afweegt. Verschil met een verordening is dat een beleidsregel alleen het bestuursorgaan zelf bindt en geen werking “naar buiten” heeft. Een beleidsregel of –nota kan dus geen zelfstandige grondslag voor subsidieverstrekking zijn. Ten tweede kan én moet er bij beleidsregels soms worden afgeweken van de beleidsregel (artikel 4:84 Awb), terwijl er bij algemeen verbindende voorschriften niet van het wettelijk voorschrift mag worden afgeweken. Ten derde behoeven beleidsregels geen wettelijke grondslag, terwijl algemeen verbindende voorschriften wel een dergelijke grondslag behoeven. Voor het wijzigen van beleidsregels is derhalve dan ook geen wettelijke grondslag nodig.

Uitzondering wettelijk voorschrift

In een aantal gevallen zou de eis van een wettelijk voorschrift onevenredig zwaar of minder wenselijk zijn. Het derde lid van artikel 4:23 bevat daarom een viertal uitzonderingen op de eis van een wettelijk voorschrift:

1. Voor min of meer spoedeisende gevallen is bepaald dat men alvast met de subsidieverstrekking mag beginnen, mits de voorbereiding van het wettelijk voorschrift ter hand is genomen;
2. Voor subsidies die rechtstreeks zijn gebaseerd op een door de Europese Unie vastgesteld programma;
3. Indien de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt, of
4. In incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt.

Bijlage 6. Overzicht subsidies ≥ €50.000

Organisatie	Programma	Subsidie 2018
Stichting Pulse	<i>Inkomen, jeugd en WMO</i>	€ 2.029.897
Stichting regiobibliotheek Lek & IJssel	<i>Onderwijs, sport en cultuur</i>	€ 838.445
Stichting Fulcotheater	<i>Onderwijs, sport en cultuur</i>	€ 635.000
Stichting Santé Sociaal Domein STMR-Vitras	<i>Inkomen, jeugd en WMO</i>	€ 466.241
Stichting museum IJsselstein	<i>Onderwijs, sport en cultuur</i>	€ 247.964
Stichting Pulse VVE	<i>Onderwijs, sport en cultuur</i>	€ 201.338
Vluchtelingenwerk West en Midden Nederland	<i>Inkomen, jeugd en WMO</i>	€ 86.250
Stichting Stadsmarketing	<i>Wonen en ruimte</i>	€ 60.000
Stichting Trinamiek	<i>Onderwijs, sport en cultuur</i>	€ 57.000
Peuteropvang IJsselstein	<i>Onderwijs, sport en cultuur</i>	€ 54.795
Stichting Katholiek Voortgezet Onderwijs Nieuwegein/IJsselstein e.o	<i>Onderwijs, sport en cultuur</i>	€ 50.000
Stichting Pulse (combinatiefunctie)	<i>Onderwijs, sport en cultuur</i>	€ 50.000

Bijlage 7. Door organisaties genoemde verbeterpunten

Genoemde verbeterpunten variëren qua onderwerp en zwaarte:

- Soms is het voor een organisatie even zoeken om in de digitale subsidieaanvraag het passende beleidsdoel voor hun activiteiten te vinden, tot op heden heeft dit niet tot problemen geleid.
- Een van de organisaties zou graag meer betrokkenheid van de gemeente zien om zo beter de gezamenlijke doelstellingen te kunnen bereiken.
- Een van de organisaties geeft aan dat het prettiger zou zijn wanneer de aanvraag voor de subsidie eind september kan worden ingediend in plaats van eind maart. Het is lastig om bij de subsidieaanvraag in februari/maart te anticiperen op vernieuwingen in het jaar erop.
- Een van de organisaties geeft aan dat de digitale aanvraag van subsidies prettig werkt, maar dat het goed zou zijn wanneer er aan het begin van de aanvraag een overzicht staat met de benodigde documenten en gegevens voor de subsidieaanvraag.
- Sinds 1-1-2019 hanteert de gemeente niet langer de functietitel accounthouder. Een organisatie gaf aan dat de accounthouder nuttig was voor het contact met de gemeente omdat deze persoon veel kennis had van de betreffende subsidierelatie. Door de wijziging van dit jaar is het af en toe zoeken naar de juiste contactpersoon, al heeft het niet tot problemen geleid. De organisatie geeft aan waarde te hechten aan één contactpersoon die de subsidierelatie overziet en aan wie ze alle vragen kunnen stellen.
- Een van de organisaties geeft aan dat het goed zou zijn om in een persoonlijk gesprek met de gemeente preciezer in te gaan wat de organisatie wil gaan bereiken en welke eisen vanuit de gemeente hier tegenover staan.
- Een organisatie geeft aan dat de lijst met beleidsdoelen, resultaten en indicatoren een update zou kunnen gebruiken om dit nog beter inzichtelijk te krijgen, ook voor raadsleden