

Subsidies

Rapportage

6 januari 2023

Colofon

Rekenkamer Waadhoeke

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

dr. M.S. (Marsha) de Vries CPC (secretaris)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

Contactgegevens

Email: rekenkamer@waadhoeke.nl

Website: www.waadhoeke.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Samenvatting.....	7
Hoofdstuk 1 Opzet van onderzoek.....	14
1.1 Inleiding en aanleiding	14
1.2 Doelstelling en vraagstelling	15
1.3 Methoden en technieken van onderzoek	16
Hoofdstuk 2 Welk normenkader kan gehanteerd worden voor het proces van subsidieverstrekking?..	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Normen	17
2.2.1 Wettelijke grondslag	17
2.2.2 Communicatie richting raad	19
2.2.3 Grip op subsidies en administratieve organisatie.....	19
2.2.4 Toegankelijkheid en duidelijkheid	20
2.2.5 Controle op verantwoording.....	20
2.2.6 Normenkader	21
Hoofdstuk 3 Verslag van bevindingen	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Hoeveel subsidies heeft de gemeente verstrekt in de periode 2018-2021?.....	23
3.3 Welk beleid hanteert de gemeente ten aanzien van het verstrekken van subsidies?	35
3.3.1 De algemene subsidieverordening.....	35
3.3.2 Materiële subsidieregelingen.....	37
3.3.3 Formele subsidieregelingen	42
3.4 Hoe verloopt het proces van subsidieverstrekking in de praktijk?	44
3.4.1 Museum Martena.....	44
3.4.2 Agrarisch Collectief Waadrâne	47
3.4.3 Omroep Eenhoorn.....	51
3.4.4 Het aanvragen van een subsidie.....	58

3.5 Welke rol speelt de gemeenteraad met betrekking tot het verstekken van subsidies?	60
Hoofdstuk 4 Analyse.....	63
4.1 Inleiding	63
4.2 Administratieve organisatie	63
4.3 Ontwikkeling subsidies	69
4.4 Grondslag subsidies	73
4.5 Subsidiebeleid	76
4.6 Verdeling en plafonds	79
4.7 Budgettering	83
4.8 Rol en communicatie gemeenteraad	86
4.9 Het aanvragen van subsidie.....	90
4.10 Analyse casestudies	92
4.10.1 Eenhoorn	92
4.10.2 Waadrâne	92
4.10.3 Museum Martena	94
4.11 Slotanalyse	97
4.11.1 Grondslag subsidies	97
4.11.2 Communicatie richting de gemeenteraad.....	100
4.11.3 Grip op subsidies: Subsidieregelingen.....	101
4.11.4 Grip op subsidies: Financiën	102
4.11.5 Grip op subsidies: Procesbeheersing.....	104
4.11.6 Toegankelijkheid en duidelijkheid	105
4.11.7 Controle en verantwoording.....	106
4.11.8 Samenvatting	108
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	112
5.1 Grip op subsidies.....	112
5.2 Wettelijke grondslag.....	114
5.3 Communicatie richting raad	115

5.4 Toegankelijkheid en duidelijkheid.....	115
5.5 Controle	116
5.6 Aanbevelingen	117
Bestuurlijk wederhoor	119
Nawoord Rekenkamer	123
Lijst van bestudeerde documenten	126

Voorwoord

Hoewel de rekenkamer al vrij veel ervaring had opgedaan in het doen van onderzoek naar het proces van gemeentelijke subsidieverstrekking, is ieder onderzoek hiernaar toch weer anders. Hoe anders, specifiek en misschien wel uniek een gemeente kan zijn, werd tijdens dit onderzoek meer dan duidelijk en dat juist maakt rekenkameronderzoek uitdagend.

Maar hoe verschillend gemeenten ook kunnen en moeten zijn, een vergelijking tussen gemeenten kan tot wellicht waardevolle inzichten, conclusies en aanbevelingen leiden en dat is precies wat de rekenkamer met dit onderzoek heeft beoogd.

Het onderzoek is zeker niet eenvoudig verlopen. Los van de verschillende disciplines (bedrijfseconomisch, bestuurskundig en juridisch) die moesten worden ingezet, bleek het verzamelen en aanleveren van informatie geen makkelijke en soms zelfs een onmogelijke taak. Dit heeft tot een behoorlijk beslag op de ambtelijk contactpersoon geleid en daarvoor wil de rekenkamer deze contactpersoon zeer hartelijk danken. Zonder het geduld en de ijver van deze contactpersoon om steeds opnieuw met nieuwe informatievragen aan de slag te gaan, vervolgvragen en vervolgvraagvragen te beantwoorden, had dit onderzoek niet op deze manier uitgevoerd kunnen worden. Uiteraard is de rekenkamer ook alle anderen dankbaar, die een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

De rekenkamer kijkt ernaar uit dit onderzoek te mogen presenteren en toe te lichten.

drs. J.H. Lepage MPA

voorzitter rekenkamer Waadhoeke



“Subsidieverlening in de gemeente Waadhoeke”



Doel

- Inzicht krijgen in
- de wijze waarop de gemeente subsidies verstrekt
- eventuele verbeteringen in het subsidieproces



Methoden

- Literatuur- en documentstudie
- Analyse financiële administratie
- Interviews
- Analyse audiovisuele bestanden



Meervoudige casestudy

- Museum Wartena
- Agrarisch Collectief Waadrâne
- Omroep Eenhoorn

Conclusies



Grip op subsidies

- Integraal en actueel overzicht van subsidieregelingen ontbreekt
- Geen integraal inzicht in en sturing op gebruik subsidieregelingen
- Geen eenduidige subsidieadministratie
- Termijnoverschrijdingen zijn niet geconstateerd



Wettelijke grondslag

- Onjuiste wettelijke grondslag subsidieverstrekking
- Wettelijke grondslag onvoldoende benoemd
- Onvoldoende ambtelijk bewustzijn van implicaties wettelijke kaders
- Geen gebruik specifieke subsidieregelingen



Communicatie richting raad

- Raad is actief met betrekking tot specifieke subsidies
- Raad is minder actief met betrekking tot subsidiestelsel
- Geen jaarlijks subsidieoverzicht voor de raad
- Adequate democratische controle is niet mogelijk



Toegankelijkheid en duidelijkheid

- Geen vermelding van subsidiemogelijkheden op website
- Digitaal aanvragen subsidies niet mogelijk
- Huidige werkwijze bij subsidieaanvraag verloopt niet vlekkeloos
- Duidelijke communicatie met subsidieontvangers



Controle

- Vertrouwen belangrijke basis van samenwerking met subsidieontvangers
- Criteria om in aanmerking te komen voor subsidieregelingen niet duidelijk
- Eenduidige toetsing aan criteria niet mogelijk
- Expliciete toetsing vindt niet altijd plaats



Aanbeveling

Meer en ander gebruik subsidieregelingen



Aanbeveling

Separaat en integraal overzicht van subsidies



Aanbeveling

Beheersen subsidieverstrekking door subsidieplafonds en centraliseren procesbewaking



Aanbeveling

Verbeteren toegankelijkheid en duidelijkheid met betrekking tot aanvragen en verantwoorden subsidies

Samenvatting

Tijdens de jaarlijkse afstemming met de fracties uit de gemeenteraad van Waadhoeke, d.d. 14 juni 2022, werd door enkele fracties aangegeven dat behoefte bestaat aan een actueel inzicht met betrekking tot de subsidieverstrekking. De rekenkamer komt graag tegemoet aan deze behoefte en heeft in 2022 een onderzoek uitgevoerd naar het proces van subsidieverstrekking.

De doelstelling van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht aan raadsleden in de wijze waarop de gemeente subsidie verstrekt. Dit inzicht kan raadsleden behulpzaam zijn om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Daarnaast beoogt het onderzoek het proces van subsidieverstrekking waar mogelijk verder te optimaliseren. De volgende centrale vraag is voor dit onderzoek geformuleerd:

Hoe verloopt het verstrekken van subsidies binnen de gemeente Waadhoeke en hoe zou het verstrekken van subsidies verder geoptimaliseerd kunnen worden?

Gesteld zij, dat dit onderzoek zich beperkt tot het proces van subsidieverstrekking en niet ingaat op de maatschappelijke effectiviteit van de verstrekte individuele subsidies.

Om het normenkader vorm te geven, is gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek op dit terrein. Daarnaast zijn publicaties van de VNG, het ministerie van BZK, alsmede wetenschappelijke publicaties bestudeerd. De omvang en de ontvangers van subsidies in de afgelopen vier jaar zijn getraceerd aan de hand van de financiële administratie die daartoe is nagelopen. Het beleid dat de gemeente voert is in beeld gebracht op basis van formele besluitvorming, zoals de algemene subsidieverordening, eventuele aanvullende regelingen, collegebesluiten, interne correspondentie, etc. Om de praktijk inzichtelijk te maken, is een meervoudige casestudy uitgevoerd. Daarbij zijn ad random een drietal subsidies geselecteerd. Aan de hand van een documentenanalyse, aangevuld met gesprekken met de ambtelijk contactpersoon en schriftelijke beantwoording van additionele vragen, is gezien hoe de subsidieverstrekking in deze drie gevallen in de praktijk zich heeft voltrokken. Daarnaast is een experiment uitgevoerd waarbij de onderzoeker zelf gepoogd heeft een subsidie aan te vragen.

Om de rol van de raad te traceren zijn commissie- en raadsvergaderingen uitgeluisterd en is tevens de besluitvorming met betrekking tot subsidies nagelopen. Ook is hierbij naar de informatievoorziening richting de gemeenteraad gekeken. Hiertoe zijn de jaren 2020 tot en met 2022 (tot en met september) als onderzoeksperiode aangehouden. In de slotanalyse is vervolgens het beleid en de praktijk afgezet tegen het normenkader. Dit heeft uiteindelijk geleid tot enkele conclusies. Van belang is daarbij, dat door dezelfde onderzoeker in dezelfde tijd een vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd in een andere gemeente. De conclusies zijn dan ook mede ingegeven door de bevindingen te vergelijken met deze andere gemeente. In deze

fase zijn tevens mogelijke aanbevelingen geformuleerd die het proces van subsidieverstrekking verder kunnen optimaliseren.

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Grip op subsidies

- Binnen Waadhoeke wordt een werkwijze gehanteerd, waarbij iedere subsidieregeling een afzonderlijk besluitvormingstraject kent. De onderliggende reden voor deze werkwijze is het beleid dat iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidieregelingen. Het blijkt, dat afdelingen de subsidieregelingen verschillend administreren. De ene afdeling is bijvoorbeeld in staat om een overzicht te verstrekken van alle subsidieregelingen die via deze afdeling lopen. De andere afdeling kan echter geen overzicht hiervan verstrekken. Een en ander heeft tot gevolg, dat de gemeente niet beschikt over een integraal en actueel overzicht van alle geldende subsidieregelingen.
- Logischerwijs beschikt de gemeente ook niet over een overzicht waarin wordt aangegeven welke subsidies nu verstrekt zijn op basis van welke subsidieregeling. Dit houdt in, dat ook geen integraal inzicht bestaat in het gebruik van de subsidieregelingen.
- Als gevolg hiervan, kan een dergelijk overzicht ook niet op de site van de gemeente kenbaar worden gemaakt aan mogelijke subsidieaanvragers. Het gebrek aan integraal inzicht en sturing op subsidieregelingen heeft tevens tot gevolg, dat veelal wordt omgezien naar de uitzonderingsmogelijkheden die de Awb biedt.
- Eén van de meest in het oog springende bevindingen is, dat de gemeente niet beschikt over een integraal overzicht waarin op jaarbasis de verstrekte subsidiebedragen en de subsidieontvangers staan vermeld, afgezet tegen de begrote bedragen en/of de subsidieplafonds. De gemeente die tijdens dit onderzoek in de vergelijking is meegenomen, is in staat om een dergelijk overzicht binnen 24 uur te verstrekken.
- In eerste instantie verstrekt Waadhoeke overzichten, maar dat betreft enkel de subsidies die door één afdeling worden verstrekt. Daarnaast geven deze overzichten niet het totale subsidiebedrag per ontvanger weer. Een andere afdeling kan enkel een overzicht voor 2021 verstrekken, maar dat overzicht overlapt het overzicht van de eerste afdeling. Van andere afdelingen is in het geheel geen reactie vernomen.
- Ook deze constatering wordt ambtelijk verklaard door het beleid, waarbij iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidies en voor zijn eigen subsidieadministratie. Niet iedere afdeling volgt hierin echter dezelfde werkwijze. Zo houdt de ene afdeling een administratie bij waaruit op jaarbasis blijkt hoeveel subsidie verstrekt is aan welke subsidieontvanger. De andere afdeling voert een dergelijke

administratie niet. Deze werkwijze bevordert een adequaat integraal inzicht en een goede beheersing van subsidies uiteraard niet bepaald.

- 12 oktober 2022 wordt vanuit de centrale financiële administratie een overzicht verstrekt, maar dit overzicht betreft enkel het jaar 2022. Bovendien staan in dit overzicht tevens bijdragen (voor de raad, het college, promotie, representatie, overige personele kosten, etc.) vermeld, zodat dit overzicht de facto niet goed bruikbaar is. Een nadere analyse leert, dat de oorzaak hiervan gelegen ligt in het feit dat subsidies en bijdragen op één en dezelfde kostensoort worden geboekt (438.00). Het gevolg hiervan is, dat subsidies en bijdragen niet meer te splitsen zijn.
- Uiteindelijk leidt deze werkwijze ertoe, dat zowel op decentraal als op centraal niveau geen integraal overzicht van verstrekte subsidies kan worden verstrekt en dat dus ook de raad niet adequaat geïnformeerd kan worden over de verstrekte subsidies.
- Omdat niet altijd met subsidieregelingen wordt gewerkt (in de onderzochte cases in het geheel niet), wordt ook niet altijd met subsidieplafonds gewerkt. Dit komt de financiële beheersing niet ten goede: "Het ontbreken van geld op de begroting is op zichzelf geen voldoende motivering om een aanvraag af te wijzen. Als er geen subsidieplafond is vastgesteld en op de juiste manier is bekendgemaakt, zou iedere aanvraag die voldoet aan de inhoudelijke criteria moeten worden toegewezen", zo formuleert de organisatie dit zelf in een collegevoorstel van 13 juli 2022.
- Als wel met een subsidieplafond gewerkt wordt, is niet altijd duidelijk hoe het plafond gehanteerd wordt. Niet altijd wordt in een subsidieregeling een planfond ingebouwd. Ook komt het voor dat een plafond bij separaat besluit wordt ingesteld en niet wordt opgenomen in de subsidieregeling. De subsidieregelingen zijn niet altijd afgedekt in de begroting, zodat separate raadsbesluiten nodig zijn of men moet omzien naar de post onvoorzien.
- De decentrale werkwijze met betrekking tot subsidies heeft logischerwijs tot gevolg dat ook grote verschillen per afdeling kunnen ontstaan in de manier waarop dit proces gevoerd en geadministreerd wordt. De ene afdeling houdt bijvoorbeeld bij, hoeveel subsidies op jaarbasis worden verstrekt aan welke subsidieontvanger en wat de stand van zaken is. Ook heeft deze afdeling inzicht in de subsidieregelingen die door deze afdeling worden ingezet. De andere afdeling heeft een dergelijke administratie niet en van deze afdeling is geen overzicht van relevante subsidieregelingen ontvangen. Van weer andere afdelingen is in het geheel niets vernomen.
- Dit maakt, dat een eenduidig beeld van de manier waarop het proces van subsidieverstrekking decentraal wordt beheerst, niet mogelijk is. Wel kan geconstateerd worden, dat van enige centrale kaderstelling, sturing en handhaving geen sprake is. Centraal bestaat geen inzicht in de binnengekomen aanvragen, de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling, de resterende werkvoorraad, etc. Ook is

de rekenkamer geen centraal inzicht in mogelijke bezwaar- en beroepsschriften en in de stand van zaken daarvan verstrekt, hoewel een dergelijk inzicht volgens het college wel bestaat.

- Hoewel tijdens het onderzoek, gelet op de versnipperde informatieverstrekking, de indruk ontstaat dat de dossiers niet makkelijk toegankelijk zijn, zijn tijdens het onderzoek geen termijnoverschrijdingen geconstateerd.

Wettelijke grondslag

- De algemene subsidieverordening wordt door medewerkers van de gemeente in de onderzochte cases aangewezen als wettelijke grondslag voor subsidies. Op zich biedt deze verordening niet de benodigde wettelijke grondslag. De algemene subsidieverordening geeft immers niet aan welke activiteiten de gemeente precies subsidieert, hetgeen voor een wettelijke grondslag vereist is. In de ambtelijke reactie wordt daarnaast soms een collegebesluit aangevoerd als wettelijke grondslag of er wordt verwezen naar de begroting. Ook hier geldt echter, dat een collegebesluit of een begroting geen titel biedt voor het verstrekken van subsidie.
- Een wettelijke grondslag kan enkel gevonden worden in een subsidieregeling of in de uitzonderingen die de algemene wet bestuursrecht biedt. Deze grondslagen worden in de cases niet ambtelijk benoemd en eveneens niet vermeld in de collegeadviezen, raadsvoorstellen of in de beschikkingen. In sommige beschikkingen wordt in het geheel geen wettelijke grondslag vermeld.
- Geconcludeerd kan worden, dat bij structurele subsidies, zoals bij Eenhoorn en het museum Martena, gebruik wordt gemaakt van de uitzondering die artikel 4:23 lid 3c Awb biedt, maar dat de ambtelijke organisatie zich hier zelf in eerste instantie niet van bewust is. Het gebruik van artikel 4:23 lid 3c Awb, kan een risico opleveren. Wanneer overwogen wordt hiervan (art. 4:23 lid 3c) gebruik te maken is het van belang om er zeker van te zijn dat er geen andere gegadigden zijn voor deze specifieke subsidie. Als dat wel zo is, bestaat namelijk de mogelijkheid dat er sprake is van een schaarse subsidie en dan is de rechtsnorm m.b.t. de verdeling van schaarse rechten van toepassing. Dat betekent dat andere gegadigden moeten kunnen meedingen en dat de procedure daarvoor transparant moet zijn, zo concludeert de VNG in dit verband.
- In de onderzochte cases wordt geen gebruik gemaakt van een specifieke subsidieregeling. Het gebruik van een subsidieregeling wordt door de VNG sterk aanbevolen, aangezien een subsidieregeling de mogelijkheid biedt een subsidieplafond vast te stellen, de verdeling van het subsidiebudget in te regelen, additionele voorwaarden te stellen en om potentiële subsidieaanvragers te wijzen op het feit dat voor bepaalde activiteiten subsidie beschikbaar is en welke voorwaarden daarvoor gelden.

Communicatie richting raad

- Sommige specifieke subsidies en subsidieregelingen worden separaat voorgelegd aan de raad. De raad neemt dan een relatief actieve houding aan. Als het verstrekken van subsidies in zijn algemeenheid of als proces wordt gezien, dan is de informatieverstrekking zeer summier en dit geldt logischerwijs tevens voor de rol die de raad hierbij vervult. Zo worden geen vragen gesteld tijdens de behandeling van de algemene subsidieverordening.
- In vergelijkend perspectief is zeer opmerkelijk, dat de raad geen inzicht wordt gegeven in de verstrekte subsidies op jaarbasis. Subsidies die op grond van artikel 4:23 lid 3c Awb worden verstrekt, zouden zelfs verplicht in de begroting of in de toelichting op de begroting moeten worden opgenomen, zo stelt dit artikel. Het blijkt, dat de gemeente de activiteitenramingen verstrekt, maar enkel aan de fractievoorzitters. Bovendien betreft zo'n raming een nadere specificatie van de gehele programmabegroting. Op basis van een activiteitenraming kan onmogelijk een overzicht van de verstrekte subsidies worden verkregen. De activiteitenraming voor 2022 beslaat bijvoorbeeld 263 pagina's. Door deze gehele raming heen, wordt 129 keer melding gemaakt van een subsidie. Voor een integraal overzicht van subsidies, is een dergelijke presentatie uiteraard minder bruikbaar. Dit heeft tot gevolg dat een adequate democratische controle, zoals beoogd door de wetgever (zie de Memorie van Toelichting), niet mogelijk is.

Toegankelijkheid en duidelijkheid

- Op de site van de gemeente wordt niet vermeld welke subsidieregelingen de gemeente hanteert, vermoedelijk omdat de gemeente zelf ook niet over een dergelijk overzicht beschikt. Subsidies zijn niet digitaal aan te vragen. Wel kan een contactverzoek met de organisatie worden ingediend. Andere gemeenten die in de vergelijking zijn betrokken, geven op hun site een overzicht van alle subsidieregelingen en -mogelijkheden, terwijl de subsidie tevens digitaal kan worden aangevraagd.
- De werkwijze van de gemeente heeft ook tot gevolg, dat een beslag op de ambtelijke capaciteit wordt gelegd. Na het indienen van een contactverzoek moet de ambtelijke organisatie immers weer contact opnemen met de potentiële subsidieaanvrager. Ernstiger is, dat initiatiefnemers in deze werkwijze helemaal niet digitaal gewezen worden op mogelijke subsidies. Daarvoor moet immers eerst het contactformulier worden ingezonden en het gevaar bestaat, dat dit niet altijd gebeurt.
- Het experiment wijst bovendien uit, dat de werkwijze niet vlekkeloos verloopt. Het contactformulier dat de onderzoeker met betrekking tot een subsidie inzendt, wordt niet als zodanig aangemerkt.

- Een analyse van de beschikkingen leert, dat de gemeente duidelijk communiceert met subsidieontvangers. Daarbij worden de belanghebbenden tevens gewezen op de mogelijkheid van bezwaar.

Controle

- De gemeente beoogt op basis van vertrouwen samen te werken met subsidieontvangers. De algemene subsidieverordening reserveert dit vertrouwen voor kleinere subsidies: tot € 5.000 wordt niet meer standaard om verantwoording gevraagd (ASV, artikel 13, toelichting). Het college gaat hierin verder en besluit om kleine instellingen te laten volstaan met een beoordelingsverklaring in plaats van een controleverklaring (18 december 2018). Het kan hier ook om grote subsidiebedragen gaan, aangezien de omvang van de subsidieaanvrager bepalend is om gebruik te maken deze versoepeling en niet zozeer de hoogte van de subsidie. Expliciet gaat het om instellingen die meer dan € 50.000 op jaarbasis aan subsidie ontvangen (Regeling verantwoording subsidie kleine instellingen, artikel 1, 18 december 2018). Het college maakt met deze regeling gebruik van de mogelijkheid die de ASV biedt (artikel 15 lid 3 ASV).
- Als deze subsidieregeling “verantwoording subsidie kleine instellingen” wordt gezien, valt op, dat de criteria om al dan niet in aanmerking te komen voor deze regeling niet eenduidig zijn geoperationaliseerd. Zo is niet duidelijk wanneer nu sprake is van een ‘een in geld hoog verstrekte subsidie in vergelijking met andere instellingen’, wanneer sprake is van belangrijke tekortkomingen in de administratieve organisatie, wat precies een liquiditeitsprobleem is, etc. Feitelijk kan op basis van deze criteria niet eenduidig aangegeven worden wanneer sprake is van een hoog, dan wel een laag risicoprofiel.
- Dit is van belang, aangezien de toets aan deze criteria bepaalt of sprake is van hogere financiële risico’s en aangezien instellingen met hogere financiële risico’s niet in aanmerking komen voor de versoepeling in verantwoording (Artikel 2 b, regeling verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke).
- Los van het feit dat een eenduidige toetsing aan de criteria niet mogelijk is, vindt daarnaast niet altijd een expliciete toetsing plaats. In het geval van Museum Martena volgt de ambtelijke organisatie het oordeel van een extern bureau en adviseert daarop het college om te volstaan met een beoordelingsverklaring. Als echter naar het rapport van dit extern bureau wordt gekeken, dan valt op, dat dit bureau geen nader onderzoek heeft gedaan naar het risicoprofiel van het museum op basis van de criteria uit de regeling.
- Op basis van artikel 14 lid 3 kan het college bij subsidies tussen de € 5.000 en de € 50.000 een controleverklaring opvragen. Deze bepaling heeft een ‘alles of niets’ karakter: er wordt ofwel geen ofwel een controleverklaring gevraagd. Denkbaar is, dat het college kan bepalen om een lichtere verklaring op te leveren, zoals een

samenstellings- of een beoordelingsverklaring. Deze mogelijkheid wordt in artikel 14 lid 4 van de algemene subsidieverordening geboden, maar in de huidige verordening moet dan sprake zijn van een subsidieregeling, hetgeen in de gemeente niet altijd het geval is.

Deze conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen:

- Aanbevolen kan worden om meer gebruik te maken van subsidieregelingen. Deze zouden specifieker kunnen worden geformuleerd, jaarlijks in één voorstel kunnen worden geactualiseerd door het college en vervolgens via de site kunnen worden gecommuniceerd. Het lijkt raadzaam om deze aanbeveling centraal en gemeentebreed op te pakken, opdat een integraal overzicht van subsidieregelingen en het gebruik daarvan gegenereerd en gecommuniceerd kan worden.
- Sterk wordt aanbevolen de raad op jaarbasis bij de programmabegroting een separaat overzicht te verstrekken van verstrekte en te verstrekken subsidies. In het geval de subsidie verstrekt wordt op grond van artikel 4:23 lid 3c Awb, zullen tevens de subsidieontvangers in dit overzicht vermeld moeten worden.
- Aanbevolen wordt, subsidies onder een aparte kostensoort te boeken, opdat het mogelijk wordt een integraal inzicht te verstrekken in verstrekte subsidies en subsidieontvangers op jaarbasis. Tevens wordt aanbevolen om de financiële administratie van subsidies te centraliseren en centraal te beheersen.
- Het gebruik van subsidieregelingen biedt tevens de mogelijkheid om subsidieplafonds in te stellen en deze periodiek te bewaken. Ook dit zou de beheersing van subsidies in de hand kunnen werken.
- Het verdient aanbeveling om de procesbewaking op het verstrekken van subsidies centraal te beleggen. Op die manier kan integraal en uniform inzicht verkregen worden in het aantal aanvragen dat binnenkomt, de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling, de werkvoorraad en de stand van zaken met betrekking tot bezwaar- en beroepsschriften.
- Aanbevolen wordt om het aanvragen van subsidies digitaal mogelijk te maken via de site van de gemeente. Daarbij zou tevens een duidelijk overzicht gepresenteerd moeten worden van activiteiten die mogelijkerwijs voor subsidie in aanmerking komen.
- Aanbevolen wordt om de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een lichtere verantwoording eenduidig te formuleren en er navolgbaar op toe te zien dat daadwerkelijk aan deze voorwaarden wordt voldaan. Tevens zou men in de ASV de mogelijkheid kunnen opnemen om ook zonder subsidieregeling te opteren voor een lichtere verantwoordingsvorm.

Hoofdstuk 1 Opzet van onderzoek

1.1 Inleiding en aanleiding

Tijdens de jaarlijkse afstemming met de fracties uit de gemeenteraad van Waadhoeke, d.d. 14 juni 2022, werd door enkele fracties aangegeven dat behoefte bestaat aan een actueel inzicht met betrekking tot de subsidieverstrekking.

De rekenkamer komt graag tegemoet aan deze behoefte middels een onderzoek naar subsidieverstrekking. Subsidieverstrekking is een veelgebruikt gemeentelijk instrument om gewenste maatschappelijke effecten te genereren. De vraag welke effecten nu precies wenselijk zijn kan tot zeer veel discussies leiden in de gemeenteraad. Daarnaast bestaat lang niet altijd politieke overeenstemming over de hoogte van het subsidiebedrag, over de manier waarop verantwoording moet worden afgelegd door de subsidieontvanger en over de condities die worden meegegeven door de gemeente als subsidieverstrekker. Dit alles maakt, dat subsidieverstrekking vrij veelvuldig object van rekenkameronderzoek is. Zo publiceerde de rekenkamercommissie van 's-Hertogenbosch in januari 2022 een onderzoek naar het subsidiebeleid in de Bosche culturele sector (Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, januari 2022). De rekenkamercommissie van De Wolden publiceerde in 2021 een onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van een specifieke subsidieregeling (Rekenkamercommissie De Wolden, maart 2021). In deze zelfde maand publiceerde de rekenkamercommissie van de gemeente Zoetermeer een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid en de sturingsmogelijkheden voor de raad (Rekenkamercommissie Zoetermeer, maart 2021). Veel rekenkameronderzoek is hieraan voorafgegaan, uitgevoerd door andere rekenkamers en rekenkamercommissies.

De gemeente Waadhoeke verstrekt op jaarbasis tal van subsidies aan externe partijen van kleine bedragen tot vele tonnen (Programmabegroting 2022, p. 99). De aard en de doelgroep kan daarbij behoorlijk verschillen. Hoewel in de begrotingen en de jaarrekeningen van de gemeente geen overzicht van het totaal aan subsidies wordt gegeven, gaat het vermoedelijk om een aanzienlijk totaalbedrag dat jaarlijks aan subsidies wordt verstrekt. Deze vermoedelijke aanzienlijke omvang van het totaal aan subsidies vormt op zichzelf een rechtvaardiging om hier een rekenkameronderzoek naar uit te voeren.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht aan raadsleden in de wijze waarop de gemeente subsidie verstrekt. Dit inzicht kan raadsleden behulpzaam zijn om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Daarnaast beoogt het onderzoek het proces van subsidieverstrekking waar mogelijk verder te optimaliseren. De volgende centrale vraag is voor dit onderzoek geformuleerd:

Hoe verloopt het verstrekken van subsidies binnen de gemeente Waadhoeke en hoe zou het verstrekken van subsidies verder geoptimaliseerd kunnen worden?

Deze centrale vraag is vertaald naar de volgende deelvragen:

1. Welk normenkader kan gehanteerd worden voor het proces van subsidieverstrekking?
2. Hoeveel subsidies heeft de gemeente verstrekt in de periode 2018-2021?
3. Welk beleid hanteert de gemeente ten aanzien van het verstrekken van subsidies?
4. Hoe verloopt het proces van subsidieverstrekking in de praktijk?
5. Welke rol speelt de gemeenteraad met betrekking tot het verstrekken van subsidies?
6. Hoe verhoudt het gevoerde beleid en de praktijk met betrekking tot subsidieverstrekking zich tot het normenkader?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan met betrekking tot het proces van subsidieverstrekking?

Het proces van subsidieverstrekking wordt in dit onderzoek onderzocht op basis van een normenkader. Dat kader dient als een zoeklicht en geeft de aandachtspunten aan waar tijdens het onderzoek op wordt ingezoomd. Dit kader wordt zoals gebruikelijk opgesteld op basis van externe bronnen. Een normenkader dat gebaseerd is op interne bronnen, zoals het gemeentelijk beleid, kan immers geen reflectie meer bieden op juist dat gemeentelijk beleid. Aangezien de rekenkamer zijn aanbevelingen niet alleen op de praktijk, maar juist ook richt op het gevoerde beleid, is het van belang dat het normenkader zo onafhankelijk mogelijk van dat gevoerde beleid wordt vormgegeven. Normen kunnen betrekking hebben op het proces en de communicatie, zoals de informatievoorziening richting de gemeenteraad, maar ook betrekking hebben op de inhoudelijke keuzen die worden gemaakt om al dan niet subsidies toe te kennen en op de manier waarop het college en de gemeenteraad sturing geeft aan het proces van subsidieverstrekking. Tevens kan het normenkader ingaan op mogelijke risico's en mogelijke belangenverstrengeling bij het verstrekken van subsidies.

In de tweede deelvraag wordt een historisch overzicht gepresenteerd van de subsidies die de afgelopen vijf jaar zijn verstrekt. Daarbij wordt niet alleen de hoogte, maar uiteraard ook de subsidieontvanger in beeld gebracht. Ook worden de subsidies in relatie tot de totale begroting afgezet. Het gemeentelijk beleid wordt in de derde deelvraag inzichtelijk gemaakt.

Dit beleid zal doorgaans zijn grondslag vinden in de algemene subsidieverordening. De praktijk kan evenwel afwijken van dit beleid en daartoe dient de vierde deelvraag. Deelvraag vijf gaat in op de rol van de gemeenteraad. In deze deelvraag wordt bijvoorbeeld gezien in hoeverre de gemeenteraad een actieve of eerder een afwachtende houding inneemt ten aanzien van subsidies en hoe de gemeenteraad geïnformeerd wordt over subsidies. Expliciet gaat het hier om de manier waarop de raad richting geeft aan het subsidieproces. Beleid, praktijk en normenkader worden in deelvraag zes afgezet tegen elkaar. Daarbij valt niet uit te sluiten dat de praktijk beter aansluit op het normenkader dan het gevoerde beleid. Deelvraag zeven verwijst naar mogelijke aanbevelingen.

1.3 Methoden en technieken van onderzoek

Om het normenkader vorm te geven, is gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek op dit terrein. Daarnaast zijn publicaties van de VNG, het ministerie van BZK, alsmede wetenschappelijke publicaties bestudeerd. De omvang en de ontvangers van subsidies in de afgelopen vier jaar zijn getraceerd aan de hand van de financiële administratie die daartoe is nagelopen. Het beleid dat de gemeente voert is in beeld gebracht op basis van formele besluitvorming, zoals de algemene subsidieverordening, eventuele aanvullende regelingen, collegebesluiten, interne correspondentie, etc. Om de praktijk inzichtelijk te maken, is een meervoudige casestudy uitgevoerd. Daarbij zijn ad random een drietal subsidies geselecteerd. Aan de hand van een documentenanalyse, aangevuld met gesprekken met de ambtelijk contactpersoon en schriftelijke beantwoording van additionele vragen, is gezien hoe de subsidieverstrekking in deze drie gevallen in de praktijk zich heeft voltrokken. Daarnaast is een experiment uitgevoerd waarbij de onderzoeker zelf gepoogd heeft een subsidie aan te vragen.

Om de rol van de raad te traceren zijn commissie- en raadsvergaderingen uitgeluisterd en is tevens de besluitvorming met betrekking tot subsidies nagelopen. Ook is hierbij naar de informatievoorziening richting de gemeenteraad gekeken. Hiertoe zijn de jaren 2020 tot en met 2022 (tot en met september) als onderzoeksperiode aangehouden. In de slotanalyse is vervolgens het beleid en de praktijk afgezet tegen het normenkader. Dit heeft uiteindelijk geleid tot enkele conclusies. Van belang is daarbij, dat door dezelfde onderzoeker in dezelfde tijd een vergelijkbaar onderzoek is uitgevoerd in een andere gemeente. De conclusies zijn dan ook mede ingegeven door de bevindingen te vergelijken met deze andere gemeente. In deze fase zijn tevens mogelijke aanbevelingen geformuleerd die het proces van subsidieverstrekking verder kunnen optimaliseren.

Hoofdstuk 2 Welk normenkader kan gehanteerd worden voor het proces van subsidieverstreking?

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen enkele normen worden geformuleerd die gebruikt kunnen worden om het proces van subsidieverstreking te analyseren. Daarbij wordt gebruik gemaakt van literatuur, externe dossiers en documenten, zoals eerder uitgevoerd rekenkameronderzoek naar subsidies en wetenschappelijke onderzoek. Tevens worden normen ontleend aan de wetshistorie en dan met name de toelichting die op de algemene wet bestuursrecht is gegeven. Van belang is hierbij, dat het normenkader zeer zeker niet als een kwantitatieve meetlat wordt gehanteerd. Het kader dient eerder als zoeklicht om bepaalde aspecten van het subsidieproces nader te belichten. Verder zij opgemerkt, dat in de lijn van de onderzoeksopzet, de normen betrekking hebben op het proces van subsidieverstreking en niet zozeer op de effectiviteit van een specifiek verstrekte subsidie.

2.2 Normen

2.2.1 Wettelijke grondslag

De algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt, dat een bestuursorgaan slechts subsidies verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, waarin word geregeld voor welke activiteiten een subsidie kan worden verstrekt. Naar gemeenten vertaald houdt dit in, dat **minimaal een subsidieverordening** vastgesteld dient te zijn die vervolgens is **uitgewerkt in een aantal subsidieregelingen**. De memorie van toelichting op de Awb stelt in dit verband het volgende: "Bij provincies en gemeenten zal subsidiëring in het algemeen geregeld moeten worden bij verordening van provinciale staten of van de gemeenteraad. Dergelijke verordeningen vormen bij provincies en gemeenten dan de basis voor de subsidiëring zoals de formele wet dat bij het rijk is. (..) Het wettelijk voorschrift moet aan een tweetal minimeisen voldoen om de beoogde doelmatigheid en rechtszekerheid te bereiken. Allereerst wordt een omschrijving verlangd van de activiteiten waarvoor de subsidie kan worden verleend. Dit is essentieel om de reikwijdte van de wettelijke basis voor de subsidiëring te kunnen bepalen. Ook hierbij is delegatie overigens niet uitgesloten. Denkbaar is dat de wet een globale omschrijving of aanduiding van de activiteiten geeft, die bij lagere regeling wordt gepreciseerd. In de tweede plaats moet de wettelijke regeling een grondslag bieden voor de verplichtingen die het bestuursorgaan aan de subsidieverlening kan verbinden, voor zover die grondslag niet reeds in de Algemene wet bestuursrecht zelf is neergelegd." (MvT, Awb, p. 39).

Een en ander zou de indruk kunnen wekken, dat een algemene subsidieverordening volstaat. Dit is echter niet het geval. De algemene subsidieverordening is weliswaar de basis, maar het wettelijke voorschrift dient specifiek te zijn, aldus de memorie van toelichting. Hierin dient immers te worden vermeld welke activiteiten gesubsidieerd worden. De VNG merkt hierover het volgende op:

“Artikel 4:23, eerste lid, van de Awb schrijft voor dat een subsidie in beginsel gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift en dat daarin de te subsidiëren activiteiten zijn omschreven. De model-ASV 2013 geeft een kaderregeling voor het subsidieproces, die voor alle soorten subsidies van een gemeente toepasbaar is. Activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen staan daar niet in. **Met een Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) alleen voldoet een gemeentebestuur dus niet** aan het vereiste van een wettelijk voorschrift als bedoeld in artikel 4:23 van de Awb. De te subsidiëren activiteiten moeten daarom worden uitgewerkt in een nadere regeling. In artikel 3 van de model-ASV 2013 is de delegatiebepaling opgenomen op grond waarvan het college nadere regels kan stellen waarin onder meer de te subsidiëren activiteiten staan” (VNG, 2019, p. 10).

De algemene subsidieverordening kan het college dus de bevoegdheid geven om een en ander in een nadere subsidieregeling te regelen. Deze subsidieregeling vormt uiteindelijk de vereiste wettelijke grondslag. In de meeste subsidieverordeningen wordt dan het volgende bepaald: “Het college kan voor de beleidsterreinen bij nadere regeling (hierna te noemen: subsidieregeling) vaststellen welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie” (Algemene subsidieverordening gemeente X).

De eis dat een wettelijke grondslag nodig is, kan in sommige gevallen worden uitgeschakeld. De memorie van toelichting merkt hierover het volgende op: “Bepaald is, dat geen wettelijke grondslag is vereist indien zowel het maximale bedrag als de ontvanger van de subsidie in de begroting zijn vermeld. Dit behoeft niet per se in de begroting zelf te gebeuren. De beoogde kenbaarheid en mogelijkheid tot democratische controle zijn evenzeer verzekerd, indien de vermelding in de toelichting bij de begroting wordt opgenomen, hetgeen praktisch gezien vaak aantrekkelijker is” (MvT, Awb, p. 42). Deze uitzondering is opgenomen in artikel 4:23 lid 3c Awb.

Daarnaast is nog een andere uitzondering mogelijk op de eis dat een wettelijke grondslag nodig is, namelijk bij incidentele subsidies: “Bij min of meer incidentele subsidies is het niet altijd reëel een wettelijk voorschrift te eisen, omdat de met de voorbereiding daarvan gemoeide lasten in die gevallen onevenredig hoog kunnen worden in verhouding tot de met strikte handhaving van het vereiste van een wettelijke grondslag gediende belangen. Daarom is in het derde lid, aanhef en onder d, bepaald dat in incidentele gevallen zonder grondslag in een wettelijk voorschrift subsidie kan worden verleend, mits de subsidie voor ten hoogste vier

jaren wordt verstrekt" (MvT, Awb, p. 43). Deze uitzondering is opgenomen in artikel 4:23 lid 3d Awb¹.

Een en ander kan als volgt worden samengevat. Het verstrekken van een subsidie is rechtmatig als voldaan wordt aan één van de volgende condities:

1. De subsidie kan verstrekt worden op basis van een subsidieregeling die door het college is vastgesteld.
2. De subsidie kan verstrekt worden als de maximale subsidie en de subsidieontvanger in de begroting zijn vermeld.
3. De subsidie kan verstrekt worden als de subsidie incidenteel van aard is, dat wil zeggen voor ten hoogste vier jaar.

2.2.2 Communicatie richting raad

Hoewel in de meeste algemene subsidieverordeningen wordt bepaald, dat het college subsidieregelingen en subsidieplafonds mag vaststellen, impliceert dit niet, dat de gemeenteraad niet geïnformeerd behoeft te worden. Deze informatie kan soms betrekking hebben op het totaal aan verstrekte subsidies, maar soms ook op een individuele subsidie of subsidieontvanger. Dit laatste doet zich met name voor als het dossier politiek gevoelig ligt. Een en ander is afhankelijk van de informatiebehoefte die bij de gemeenteraad speelt (Rekenkamercommissie De Wolden, maart 2021). Het is dan ook raadzaam, als de informatieverstrekking richting de gemeenteraad aansluit op de informatiebehoefte zoals deze leeft bij de gemeenteraad. Aan de andere kant mag van de gemeenteraad verwacht worden, dat hij zich uitlaat hierover en aangeeft aan welke informatie de gemeenteraad behoefte heeft.

2.2.3 Grip op subsidies en administratieve organisatie

Om het verstrekken van subsidies gecontroleerd te laten verlopen, is het eerst van belang dat de administratieve organisatie op orde is (Rekenkamercommissie Zoetermeer, maart 2021). Zo moet bekend zijn welke subsidieregelingen zijn vastgesteld en welke subsidies op basis van welke wettelijke grondslag wordt verstrekt. Daarnaast is het van belang, dat een actuele en volledige financiële administratie gevoerd wordt van de verstrekte subsidies, afgezet tegen de

¹ De Algemene wet Bestuursrecht biedt nog enkele andere uitzonderingen die voor dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten.

geprognosticeerde bedragen (Anderson, 2006). De norm dat jaarlijks een juist en volledig overzicht kan worden verstrekt van alle verstrekte subsidies, wordt tevens in het kader van IV3 gesteld. Daarnaast is een dergelijke administratie noodzakelijk om de plafonds en/of de begrote budgetten te bewaken (Anderson en Klaassen, 2012). Het is overigens dan wel belang, dat periodiek een daadwerkelijke bewaking plaatsvindt van de plafonds en/of de vastgestelde budgetten. Tevens is het van belang, dat de gemeente inzicht heeft in het proces van subsidieverstrekking. Daarmee wordt bedoeld, dat de gemeente weet hoeveel aanvragen in een bepaalde periode binnen zijn gekomen, hoeveel aanvragen in die periode zijn afgehandeld en hoeveel aanvragen nog open staan. Daarnaast dient men inzicht te hebben in mogelijke bezwaar- en beroepsschriften die zijn ingediend. Een en ander houdt tevens in, dat de subsidiedossiers op orde dienen te zijn en dat de vastgestelde termijnen niet overschreden worden (Rekenkamercommissie Houten, oktober 2021).

2.2.4 Toegankelijkheid en duidelijkheid

Het aanvragen van een subsidie dient niet gepaard te gaan met een te hoge administratieve lastendruk voor de aanvrager (Rekenkamercommissie Zoetermeer, maart 2021). De aanmeldformulieren dienen eenvoudig op te vragen te zijn en ook begrijpelijk geformuleerd te zijn. De aanvraag zelf moet eenvoudig kunnen worden ingediend. Dit betreft zowel het proces van indienen als het toevoegen van additionele informatie. De communicatie vanuit de gemeente dient duidelijk te zijn. Als de aanvrager een reactie krijgt van de gemeente, dient deze reactie begrijpelijk te zijn (Algemene Rekenkamer, augustus 2022).

2.2.5 Controle op verantwoording

Nadat een subsidie is verstrekt, is het van belang dat de gemeente tussentijds of achteraf controleert in hoeverre de subsidieontvanger heeft voldaan aan de voorwaarden die de gemeente vooraf heeft gesteld (Algemene Rekenkamer, augustus 2022, Rekenkamercommissie De Wolden, maart 2021, Rekenkamer Krimpen aan den IJssel, augustus 2021). Als bijvoorbeeld gesteld wordt, dat de verantwoording gepaard moet gaan van een controleverklaring, kan de subsidieontvanger niet volstaan met een samenstellingsverklaring en hier zal de gemeente op moeten toezien. Ook worden vaak verdeelsleutels gehanteerd op basis waarvan het totaal aan beschikbare budget onder de subsidieontvangers wordt verdeeld. Ook hier is het van belang dat de informatie die betrekking heeft op deze verdeelsleutels afdoende worden gecontroleerd. Tijdens de casestudies die ten behoeve van dit onderzoek worden uitgevoerd, zal moeten blijken, dat de gemeente zichtbaar deze controles daadwerkelijk uitvoert.

2.2.6 Normenkader

De bovenstaande uitwerking kan als volgt worden geoperationaliseerd:

Normveld	Norm	Operationele norm
Wettelijke grondslag		
	Een ASV is door de raad vastgesteld.	De gemeenteraad heeft een algemene subsidieverordening vastgesteld.
	De subsidie kan verstrekt worden op basis van een subsidieregeling die door het college is vastgesteld.	Bij het vaststellen van de subsidie dient verwezen te worden naar de betreffende subsidieregeling.
Of	De maximale subsidie en de subsidieontvanger zijn in de begroting vermeld.	De maximale subsidie en de subsidieontvanger zijn in de begroting of in de toelichting opgenomen. Bij het vaststellen van de subsidie dient verwezen te worden naar artikel 4:23 lid 3c Awb.
Of	De subsidie is incidenteel van aard, dat wil zeggen voor ten hoogste vier jaar.	Bij het vaststellen van de subsidie dient verwezen te worden naar artikel 4:23 lid 3d Awb.
Communicatie richting raad		
	De informatieverstrekking dient aan te sluiten op de informatiebehoefte van de gemeenteraad.	Aan de hand van commissie- en raadsvergaderingen dient geconstateerd te worden, dat raadsleden niet ontevreden zijn over de verstrekte informatie.
Grip op subsidies		
	Subsidieregelingen.	Bekend moet zijn welke subsidieregelingen zijn vastgesteld en geldig zijn.
		Bekend moet zijn welke subsidie op basis van welke subsidieregeling is verstrekt.
	Financiën.	De gemeente beschikt over een actueel en volledig overzicht van verstrekte subsidies, afgezet tegen de begrote bedragen en/of de plafonds.
		De gemeente voert een periodieke bewaking uit van de begrote bedragen en/of de plafonds.
	Proces.	De gemeente dient inzicht te hebben in het aantal aanvragen dat in een bepaalde periode is binnengekomen, dat in deze periode is afgehandeld en dat nog open staat.
		De gemeente dient inzicht te hebben in de stand van zaken met betrekking tot mogelijke bezwaar- en beroepsschriften.

		Dossiers dienen op orde te zijn en termijnen dienen niet overschreden te worden.
Toegankelijkheid en duidelijkheid		
	Aanvraag.	
		De aanvraagformulieren dienen eenvoudig opgevraagd te kunnen worden en duidelijk te zijn.
		De aanvraag en de additionele informatie dient eenvoudig ingediend te kunnen worden.
	Communicatie gemeente.	De gemeente dient begrijpelijk te communiceren met de aanvrager.
Controle op verantwoording		
	De gemeente controleert in hoeverre voldaan is aan de voorwaarden die de gemeente heeft gesteld.	Tijdens de casestudies van dit onderzoek zal deze controle zichtbaar dienen te worden.

Hoofdstuk 3 Verslag van bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen de onderzoeksbevindingen gepresenteerd worden. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de documentenanalyse die is uitgevoerd, op de beantwoording van schriftelijke vragen van de rekenkamer en op gesprekken die zijn gevoerd met de ambtelijk contactpersoon. Het hoofdstuk zal analoog aan de deelvragen ingaan op de omvang van de subsidies, het gehanteerde beleid, de subsidieverstreking in de praktijk en de rol die de gemeenteraad speelt met betrekking tot subsidieverstreking.

3.2 Hoeveel subsidies heeft de gemeente verstrekt in de periode 2018-2021?

Op de vraag van de rekenkamer om vanaf 2018 overzichten te verstrekken met verleende subsidies, waarin tevens de bedragen en de subsidieontvanger staan vermeld, kan het volgende email verslag ter illustratie dienen:

De gemeente levert op verzoek van de rekenkamer wel overzichten aan van de subsidieontvangers en maakt daarbij het onderscheid tussen structurele en incidentele subsidies. Deze overzichten zijn echter niet compleet en betreffen enkel de afdeling Samenleving, getuige de toelichting die per mail wordt gegeven: "Overzichten Subsidies zijn niet compleet. Ook andere afdelingen behandelen subsidieaanvragen" (Ambtelijke reactie, 12 juli 2022). In de verstrekte overzichten wordt de categorie benoemd (zoals Sport, Cultuur Welzijn, etc.), de datum van ontvangst van de aanvraag, de naam van de indiener, de naam van de behandeld medewerker of afdeling, of advisering richting het college heeft plaatsgevonden, de beschikking en de datum waarop de beschikking is verzonden" (Interne overzichten subsidies, Waadhoeke). Deze overzichten bevatten echter niet de totale subsidiebedragen per subsidieontvanger.

Hierop vraagt de rekenkamer op 13 juli per mail naar volledige overzichten waarbij per subsidieontvanger het bedrag van de subsidieverlening en de subsidievaststelling staat aangegeven.

"Beste X,

Inmiddels naar de bestanden kunnen kijken, waarvoor mijn dank. Toch zouden wij per subsidie ontvanger graag het bedrag zien van de subsidieverlening en de subsidievaststelling. Dit is voor de beantwoording van onze deelvragen namelijk wel noodzakelijk. Zouden jullie dit uit

de financiële administratie kunnen halen? Mij lijkt van wel, aangezien ook een accountant deze informatie controleert. Daarnaast zou ik ook graag de algemene subsidieverordening en de subsidieregels willen krijgen: die vraag stond nog open.

Hoor graag en met hartelijke groet,

Rick”

14 juli wordt hier door de gemeente het volgende antwoord op gegeven:

“Dag Rick,

Bijgaand de Algemene Subsidieverordening en subsidieregelingen (nog niet compleet).

Vanaf 2020 worden lijsten bijgehouden (vaststellingsbeschikking) met bedragen.

Die ontvang je nog.

Als je ook de overzichten over 2019 en 2018 inclusief bedragen nodig hebt voor het onderzoek vergt dat veel werk van onze kant. Aanlevering daarvan zal dan, ook in verband met de vakanties, naar verwachting niet voor medio september kunnen plaatsvinden.

Met vriendelijke groet,

(geanonimiseerd)”

15 juli wordt hier door de rekenkamer als volgt op gereageerd:

“Beste X,

Wat betreft de financiële overzichten: het verwondert dat Waadhoeke deze overzichten niet heeft.

Op grond van de IV3 informatievoorschriften gemeenten, zijn gemeenten namelijk verplicht om subsidies onder een aparte subcategorie te boeken (de subcategorie 4.2 Subsidies, hoort onder de lastencategorie 4 Overdrachten).

Zou jij de afdeling Financiën kunnen vragen of zij een uitdraai hebben van deze lastencategorie Subsidies 4.2, per jaar? Ik kan mij niet voorstellen dat de afdeling dit niet heeft en dat dit tot medio september moet duren.

Wij voeren dit onderzoek in vergelijkend perspectief uit en de andere gemeenten die we hebben betrokken in de vergelijking, konden deze overzichten binnen 24 uur leveren.

Hoor graag en met hartelijke groet,

Rick Anderson”

Op 27 juli 2022 worden de documenten met betrekking tot de enige subsidie opgeleverd, die vanuit de afdeling Communicatie wordt verstrekt (de subsidie voor de lokale omroep). Op 2 augustus 2022 worden de overzichten van de afdeling Samenleving vanaf 2018 tot en met

2022 verstrekt. Expliciet wordt hierbij aangegeven dat deze overzichten de subsidies van de afdeling Samenleving betreffen.

Aangezien over het jaar 2018 vanuit de afdeling Samenleving drie overzichten zijn verstrekt, leveren deze overzichten op 17 augustus 2022 de volgende vraag op bij de rekenkamer:

"Beste X,

Ik heb een vraag over de verstrekte overzichten.

Bijgaand tref je het overzicht over 2018 aan, zoals jij dat verstrekt hebt.

Daarnaast heb ik twee andere overzichten over 2018 gekregen van jou: twee overzichten met kostensoorten.

Mijn vraag is nu: zijn die twee andere overzichten additioneel ten opzichte van het overzicht Subsidies 2018? Moet ik deze overzichten m.a.w. optellen bij het overzicht Subsidies 2018?

Met hartelijke groet,

Rick Anderson"

Hier wordt op 14 september 2022 het volgende antwoord op gegeven:

"Vanuit het programma Cognos hebben wij een selectie van de geboekte subsidies gemaakt. Vanaf 2019 werden alle subsidies geboekt onder kostensoort 43.800. In 2018 was dat nog niet in alle gevallen gedaan. Een aantal subsidies is dat jaar ook geboekt op kostensoorten 43.300 en op 42.000. Vanwege de herindeling per 1 januari 2018 waren we in het begin niet helemaal consequent. De bestanden met kostensoorten 42.000 en 43.300 zijn niet groot. We hebben ze apart laten selecteren door een collega van de afdeling Financiën" (Ambtelijke reactie, 14 september 2022).

Op 25 juli 2022 komt een overzicht binnen van subsidies die onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Omgeving vallen:

"Bijgaand een overzicht van subsidies die onder de verantwoordelijkheid van de afdeling Omgeving vallen.

Manager Omgeving geeft aan dat als om nadere info wordt gevraagd dit na de vakantieperiode kan worden opgepakt.

Indien nodig graag even contact.

Met vriendelijke groet,

X"

Dit overzicht betreft echter enkel de subsidies die over het jaar 2021 zijn verstrekt. Hierop mailt de rekenkamer op 17 augustus 2022 de volgende vraag:

"Ha X,

Ben ik weer met een andere vraag. Het overzicht van de afdeling Omgeving betreft enkel 2021. Hebben jullie ook de andere jaren voor mij?

Met hartelijke groet,

Rick"

Na een reminder op 24 augustus 2022, mailt de rekenkamer op 29 augustus 2022 het volgende:

"Beste X,

Ik krijg geen afwezigheidsmelding, maar vermoed dat jij op vakantie bent?

Hierbij een bijlage, waarin de openstaande vragen zijn opgenomen.

Het onderzoek stagneert enigszins, vrees ik, dus ik hoop oprecht, dat jullie mij snel antwoord kunnen geven op deze vragen.

Met hartelijke groet,

Rick Anderson"

30 augustus 2022 wordt contact gezocht met de gemeentesecretaris via de mail, maar via de ondersteuning wordt de rekenkamer doorverwezen naar de ambtelijk contactpersoon (X).

Begin september 2022 is de stand van zaken aldus als volgt. De afdeling Samenleving heeft een overzicht verstrekt van alle verstrekte subsidies voor de jaren 2018 tot en met 2022. De afdeling Communicatie heeft de documenten met betrekking tot de subsidie opgeleverd die vanuit de afdeling Communicatie wordt verstrekt. De afdeling Omgeving heeft enkel een overzicht voor het jaar 2021 aangeleverd. Van mogelijke andere afdelingen die subsidie verstrekken is niets vernomen.

Op 8 september 2022 wordt in een gesprek tussen de rekenkamer en de ambtelijke organisatie duidelijk, dat de gevraagde financiële overzichten van de andere afdelingen waaronder de afdeling Omgeving niet kunnen worden opgeleverd. De ambtelijke organisatie beschikt niet over een administratie waarin de verstrekte subsidies integraal en op jaarbasis worden bijgehouden. Tijdens dit gesprek wordt tevens duidelijk, dat iedere afdeling hier zelf voor verantwoordelijk is en dat dit verklaart waarom de ene afdeling (Samenleving) deze administratie wel voert en de andere afdeling (zoals Omgeving) deze administratie niet voert.

Op 12 oktober 2022 levert de gemeente het volgende overzicht voor het jaar 2022 aan:

Grootboeknummers Omschrijving	Primitieve begroting 2022	Begroting na wijziging	Realisatie t/m 28-9-2022	Restant budget
Raad en raadscommissies	14.005	14.005	667	13.338
Burgemeester en wethouders	1.600	1.600		1.600
Representatie en Promotie	500	15.500	15.000	500
Samenwerkingen	4.600	4.600		4.600
Overige personele kosten	7.015	7.015	4.370	2.645
Financiële Instellingen		2.000		2.000
Openbare orde en veiligheid	14.530	14.530		14.530
Overige voorzieningen qua wegen	8.960	8.960		8.960
Openbare verlichting	7.092	7.092		7.092
Overige kosten onderwijs	30.386	19.775	10.873	8.902
Onderwijshuisvesting (Basisonderwijs)	0	67.269	67.269	0
Onderwijshuisvesting (Voortgezet onderwijs)	314.962	314.962	313.744	1.218
Peuterspeelzalen	125.593	125.593	36.941	88.652
Onderwijs Achterstand Beleid (OAB)	884.207	933.099	596.594	336.505
Einstein Class	99.000	99.000	100.000	-1.000
Nationaal Programma Onderwijs		26.667	10.136	16.531
Sport Algemeen	51.154	190.716	101.941	88.775
Sportsubsidies en overige sportaangelegenheden	18.564	18.564	32.590	-14.026
Buurtsportcoaches	675.823	675.823	675.919	-96
De Trije Franeker subsidie	334.028	284.028	211.245	72.783
De Bildtse Slag Sint Annaparochie	461.445	463.409	463.409	0
Sportaccommodaties algemeen	3.126	249.091		249.091
Kaatsvelden vm Franekeradeel	3.083	3.083	3.304	-221
Sportaccommodatie Tzum	15.629	16.244	16.244	0
Voetbalvelden Achlum	6.252	6.608	6.608	0
Sportvelden vm Het Bildt	10.275	10.275	10.686	-411
Sportvelden vm Menameradiel		24.069		24.069
Overige Cultuur		91.000		91.000
Overige Cultuur	214.184	195.750	177.037	18.713
Muziekonderwijs, subsidie	372.269	381.814	320.170	61.644
De Koornbeurs subsidie	487.873	491.311	492.491	-1.180
Bevordering Bildtse/Friese taal	24.020	32.020	6.570	25.450
Overige musea	2.750	2.750	2.750	0
Museum Martena, subsidies	289.897	290.895	290.895	0
Museum Martena gebouw	16.234	16.440	16.440	0
Planetarium, subsidie	215.080	216.200	217.168	-968

Monumenten	164.976	170.879	180.187	-9.308
Subsidies Media	27.000	29.891	29.891	0
Bibliotheek en Documentatiecentra	1.002.574	1.016.490	1.026.390	-9.900
Openbaar groen	2.000	2.000		2.000
Speeltuinen en -plaatsen			33.160	-33.160
Speeltuinen en -plaatsen	3.922	13.922		13.922
Opvang asielzoekers (AZC)	9.150	9.150	9.150	0
Begeleiding statushouders	147.450	178.450	170.662	7.788
Kinderopvang	150.404	150.404	210.828	-60.424
Algemeen maatschappelijk werk			77	-77
Algemeen maatschappelijk werk	498.451	537.220	509.520	27.700
Sociaal cultureel werk	584.223	588.174	661.212	-73.038
Sociaal cultureel werk		75.000		75.000
Dorps- en buurthuizen			970.304	-970.304
Dorps- en buurthuizen	99.260	1.190.438		1.190.438
Coronaherstelplan			1.750	-1.750
Coronaherstelplan		43.000	43.498	-498
Coronaherstelplan		137.200	124.803	12.397
Coronaherstelplan		70.000	70.000	0
Gebiedsteam	136.950	136.950	136.950	0
Bijzondere bijstand, Dienst SoZaWe	0	0	219.000	-219.000
Bijzondere bijstand	11.920	21.920	16.923	4.997
Opvang en beschermd wonen	32.000	32.000	32.000	0
Algemeen maatschappelijk werk	387.311	387.311	280.412	106.899
Subsidie gezondheidszorg	23.181	23.181	21.605	1.576
Jeugdgezondheidszorg	31.465	33.221		33.221
Riolen en rioolgemalen	20.800	20.800	22.852	-2.052
Riolen en rioolgemalen			1.722	-1.722
Huisvuil	102.393	102.393	63.088	39.305
Overig afval	4.500	4.500		4.500
Omgevingsbeleid - Milieu Algemeen	14.200	14.200		14.200
Omgevingsbeleid - Milieu Algemeen	20.000	20.000		20.000
Begraafplaatsen incl. militaire begraafplaats	100	100		100
Stads- en dorpsvernieuwingsgebieden	700.000	68.500		68.500
Leges omgevingsvergunningen		15.000		15.000
Dorpensies	300.000	300.000	262.656	37.344
	9.188.366	10.714.051	9.299.701	1.414.350

Ambtelijk wordt bij de aanlevering het volgende gesteld: "Categorie 438.00 zijn niet alleen subsidies maar eveneens bijdragen, dus dat loopt wat door elkaar" (Ambtelijke reactie, 12 oktober 2022). Aangezien de Awb de term bijdrage niet kent, vraagt de rekenkamer diezelfde dag wat het onderscheid tussen subsidie en bijdrage precies is. Hier wordt 19 oktober 2022 het volgende antwoord op gegeven: "Een subsidie is gebaseerd op de algemene subsidieverordening, meestal staat hier een verwachte prestatie tegenover. Echter zitten er tussen subsidies ook nuanceverschillen (bv vaste subsidie / subsidie afhankelijk van de omzet etc...). Een bijdrage wordt vaak verstrekt zonder dat hier een tegenprestatie tegenover staat, een bijdrage is niet gebaseerd op de algemene subsidieverordening" (Ambtelijke reactie, 19 oktober 2022). Als naar het overzicht wordt gekeken, kan geconstateerd worden dat ook budget is gereserveerd voor raad en raadscommissies, burgemeester en wethouders, promotie, representatie, etc. Dit zullen vermoedelijk geen subsidies zijn, maar bijdragen. Aangezien deze bijdragen op dezelfde categorie worden geboekt als subsidies, is een splitsing niet meer te maken, zodat het overzicht niet goed bruikbaar is.

Tevens vraagt de rekenkamer of dergelijke overzichten ook voor eerdere jaren beschikbaar zijn. Hier is geen reactie op binnengekomen.

Ook de subsidieregelingen zelf zijn wat lastig inzichtelijk te krijgen. In juli 2022 worden de subsidieregelingen aangeleverd die onder de afdeling Samenleving vallen. In juli 2022 worden ook de documenten aangeleverd met betrekking tot de subsidie die onder de afdeling Communicatie vallen. De vraag rijst nu, of er geen andere subsidieregelingen zijn die onder de andere afdelingen vallen, zoals de afdeling Omgeving. 19 juli 2022 mailt de rekenkamer in dit verband het volgende:

"Beste X,

Zeer veel dank!

Hebben we hiermee alle subsidieregelingen in beeld, denk je? Mij staat bij, dat ook nog vanuit ruimtelijk domein regelingen zouden volgen, maar dat weet ik niet meer zeker.

Met hartelijke groet,

Rick"

Hierop mailt de ambtelijke organisatie op 20 juli 2022 als volgt:

"Goedemorgen Rick,

Goed dat je dat aangeeft.

Wat we nu hebben aangeleverd betreft de subsidieaanvragen en besluiten van de afdeling Samenleving.

Er zijn ook andere afdelingen betrokken bij subsidieaanvragen.

Willen jullie alle subsidierelaties (incidenteel en structureel) in beeld hebben?"

De rekenkamer reageert die zelfde dag dat inderdaad alle regelingen nodig zijn voor dit onderzoek.

Op 29 augustus 2022 mailt de rekenkamer een reminder. De rekenkamer verzoekt daarbij nogmaals om een overzicht van alle regelingen.

Op 30 augustus 2022 mailt de rekenkamer het volgende naar de gemeentesecretaris.

"Beste Y,

Kan het zijn dat X op vakantie is? Ik krijg geen reacties meer op mijn reminders, maar krijg ook geen afwezigheidsmeldingen.

Het punt is namelijk, dat ik een aantal vragen al een tijdje open heb staan en dat het onderzoek naar subsidies dreigt te stagneren (zie bijlage).

De twee belangrijkste vragen zijn de volgende:

Hebben jullie een overzicht vanaf 2018 van alle verstrekte subsidies? Ik heb nu alleen nog maar de subsidies die door de afdeling Samenleving zijn verstrekt.

Hebben jullie een overzicht van alle subsidieregelingen? Die van de afdeling Samenleving heb ik, maar X en ik vermoeden dat ook andere afdelingen met subsidieregelingen werken.

Hoor heel graag en alvast zeer veel dank voor de genomen moeite.

Met hartelijke groet,

Rick Anderson

Rekenkamer Waadhoeke"

Via de ondersteuning van de gemeentesecretaris wordt vervolgens weer doorverwezen naar het ambtelijk aanspreekpunt voor dit onderzoek (X). Op 8 september 2022 wordt in een gesprek tussen de rekenkamer en dit aanspreekpunt duidelijk, dat weliswaar vanuit de afdeling Samenleving en de afdeling Communicatie alle subsidieregelingen zijn opgeleverd, maar dat dit niet mogelijk is voor de overige afdelingen. Er bestaat geen integraal bestand van beschikbare subsidieregelingen.

Wel worden op 25 augustus 2022 de activiteitenramingen over de jaren 2020, 2021 en 2022 verstrekt. Een activiteitenraming is een nadere specificatie van de programmabegroting. In deze ramingen wordt zeer veelvuldig melding gemaakt van geraamde subsidies. Dit wordt echter gepresenteerd op grootboeknummerniveau. De activiteitenramingen bevatten niet een overzicht waarin alle subsidies in één overzicht worden gepresenteerd.

Op 17 augustus 2022 kan het volgende beeld van de afdeling Samenleving worden gegenereerd, op basis van de informatie die de ambtelijke organisatie tot dusver heeft kunnen aanleveren:

Afdeling Samenleving	2018	2019	2020	2021	2022
Dorpenvisies	73.479,97	347.580,98	529.341,32	363.670,59	233.675,73
Overige kosten onderwijs	2.652,00	10.726,00	18.113,00	8.907,00	2.825,00
Onderwijshuisvesting basis / Winsum	-42.662,49	-48.101,60	-43.986,00	-53.333,00	12.318,17
Onderwijshuisvesting VO	314.962,00	314.540,68	314.280,36	314.015,04	313.744,21
Peuterspeelzalen	170.020,61	152.267,18	107.587,46	120.880,23	27.514,69
Leerlingenvervoer	-8.743,12	-10.305,50	-1.320,20	-767,25	-423,00
Onderwijs achterstanden beleid	-	224.944,23	575.523,41	658.437,84	577.545,03
Einstein Class			81.566,14	80.044,50	100.000,00
Sportsubsidies Algemeen	59.491,17	34.397,05	145.612,80	317.421,04	133.811,12
Buurtsportcoaches	-3.333,00		567.054,00	546.460,00	675.919,00
De Trije Franeker	260.496,00	262.581,00	273.060,00	276.056,00	211.245,00
Sporthal Tzummarum	22.094,00	12.500,00	-	-	-
Schatzenburg Menaam	45.000,00	45.000,00	45.000,00	-	-
De Bildtse Slag St. Annaparochie	445.986,80	445.986,00	452.853,00	461.445,00	463.409,00
Sportaccommodaties algemeen	39.633,31	27.084,73	4.520,26	-	-
Kaatsvelden vm Franekeradeel	3.083,34	3.125,90	1.589,52	3.262,64	3.304,07
Sportaccommodatie Tzum	15.416,68	15.629,43	15.629,43	16.040,48	16.244,19
Voelbalvelden Achlum	6.166,67	6.251,77	6.358,05	6.525,27	6.608,14
Sportvelden Het Bildt	-	-	-	-	10.686,00
Overige cultuur	230.529,55	175.215,63	199.603,50	250.325,40	168.186,79
Muziekonderwijs	-	364.154,00	352.865,90	332.443,80	333.524,00

De Koornbeurs subsidie	20.000,00	456.804,00	601.245,00	502.701,00	492.491,00
De Koornbeurs separate boeking	410.134,00				
Bevordering Bildtse/Friese taal	9.990,72	10.328,94	14.856,00	5.961,00	3.335,00
Musea	-	401.592,57	469.826,50	539.382,50	527.252,67
Monumenten	155.981,00	163.531,00	163.831,00	182.576,17	174.284,00
Subsidies Media	22.811,74	26.000,00	26.000,00	27.000,00	29.890,56
Bibliotheek en doc. Centra	875.149,91	949.425,00	987.885,00	1.002.574,00	1.016.490,00
Toeristische voorzieningen	-	7.920,00	-	-	
Openbaar groen	4.500,00	-	2.500,00	2.500,00	
Speeltuinen en -plaatsen	2.540,00	2.790,00	1.180,00	20.265,42	33.160,00
Opvang asielzoekers (buiten en binnen AZC)	62.654,00	-	-	-	9.150,00
Begeleiding statushouders	107.214,00	129.635,00	150.803,16	139.569,56	170.662,00
Kinderopvang	61.406,30	47.296,17	73.371,16	275.566,10	155.318,90
Alg. maatschappelijk werk	1.911.979,20	624.515,11	595.889,75	484.651,95	509.597,10
Sociaal cultureel werk	373.337,13	400.834,71	415.709,86	600.939,98	661.211,78
Dorps- en buurthuizen	499.488,26	513.195,25	105.330,75	98.625,75	970.303,75
Corona herstelplan					195.418,00
Gebiedsteams	9.075,00	-	-	137.310,40	136.950,00
Bijzondere bijstand	8.744,70	12.415,60	11.919,95	17.171,85	16.923,35
Dagbesteding	52.660,00	-4.578,47	-16.493,60	-	-
Wmo immaterieel	-	-	-	-	-
Opvang en beschermd wonen	20.885,00	41.270,00	32.000,00	25.194,00	32.000,00
Alg. maatschappelijk werk II	392.793,00	392.280,33	454.236,00	330.496,43	249.264,00
Subsidie gezondheidszorg	16.364,90	30.839,23	22.180,00	20.418,00	20.570,00
Jeugdgezondheidszorg	31.846,00	31.679,00	39.870,00	39.870,00	-
Totaal	6.683.828,35	6.621.350,92	7.797.392,48	8.154.608,69	8.694.409,25
Totaal excl. dorpensies volgens WH excl. cred.	3.288.848,95	6.332.177,04	7.313.357,36	7.863.614,35	8.522.010,52
Crediteuren volgens WH	-48.072,61	-58.407,10	-45.306,20	-72.676,25	-61.277,00
Totaal volgens WH excl dorpensies	3.240.776,34	6.273.769,94	7.268.051,16	7.790.938,10	8.460.733,52

Crediteuren volgens RK	-54.738,61	-58.407,10	-45.306,20	-54.100,25	-423,00
Totaal inclusies crediteuren excl. dorpsvisies	6.610.348,38	6.273.769,94	7.268.051,16	7.790.938,10	8.460.733,52
Totaal exclusief crediteuren excl. dorpsvisies	6.665.086,99	6.332.177,04	7.313.357,36	7.845.038,35	8.461.156,52

Met betrekking tot de afdeling Omgeving kan het volgende overzicht worden gegeven:

OVERZICHT SUBSIDIES AFDELING OMGEVING		Omgeving 2021				
	Naam aanvrager	Cluster	Doel	Be- dragen	Struc- tureel	Inci- den- tele
1	Stichting Trezor	Cultuurhistorie	Instandhouding en verbreiding van de historische documentatie Franekeadeel.	X		X
2	Stichting de Vrouwbuurtstermolen	Cultuurhistorie	De molen in stand te houden en jong en oud in contact te brengen met de molen.	2.500,00	X	
3	Stichting Molen de Korenaar	Cultuurhistorie	Instandhouding van de molen in Sextbierum.	3.500,00	X	
4	Stichting Open Monumentendag Waadhoeke	Cultuurhistorie	Waadhoeke cultureel op de kaart te zetten door de openstelling van de monumenten in gemeente Waadhoeke.	X	X	
5	Stichting De Fryske Mole	Cultuurhistorie	Het bevorderen en verzekeren van de instandhouding van de molens in Fryslân.	7.000,00	X	
6	Stichting Molens in Menaldumadeel	Cultuurhistorie	Ontvangt een bijdrage ad € 23.131 voor de instandhouding van 7 molens	23.131,00	X	
7	Stichting tot behoud van monumenten in de gemeente Waadhoeke	Cultuurhistorie	Instandhouding van rijksmonumenten in Waadhoeke.	122.500,00	X	
8	Stichting tot behoud van monumenten in de gemeente Waadhoeke	Cultuurhistorie	Instandhouding van rijksmonumenten toren Spannum en molen nabij Winsum	11.653,00	X	

9	Stichting Herstel dorpen en Bildtdijken	Cultuurhistorie	Behoud beschermd dorpsgezicht	300.000,00		X
10	Stichting Bestemming Noardwest nl.	Recreatie en Toerisme	Verantwoordelijk voor de regiomarketing in Noardwest-Fryslân	45.000,00	X	
11	Stichting Bestemming Noardwest	Recreatie en Toerisme	Voor een externe procesbegeleider om Stichting Bestemming Noardwest te ondersteunen in het vervolgproces van de stichting.	3.968,00		X
12	Ondernemersvereniging Sint Annaparochie	Economische Zaken	Het realiseren van LED-schermen	14.950,00		X
13	Ondernemersvereniging Sint Annaparochie	Recreatie & Toerisme	Ontwikkeling van het promotiethema Rembrandt en Saskia	6.250,00		X
14	Stichting Ondernimmers Fôns St. Anne	Economische Zaken	Bevordering van de promotie van Sint Annaparochie e.o..	12.000,00	X	
15	Stichting Young Solar Friesland	Duurzaamheid	Jongeren enthousiast te maken voor techniek, innovatie en duurzaamheid.	15.000,00		X
16	De Skûle Welzijn	Duurzaamheid	Inzet van energiecoaches in de gemeente Waadhoeke.	70.000,00		X
17	Agrarisch Collectief Waadrâne	Duurzaamheid	Agrarisch natuurbeheer binnen de gemeente Waadhoeke.	45.000,00		X
18	Stichting Ster van de Elfsteden	Economische Zaken	Stimuleren promotie Franeker	60.000,00	X	
19	Dorpsbelang Skingen-Slappeterp	Recreatie & Toerisme	Standhouding van wandelpad 't Boerepaad	2.500,00	X	

Een nadere analyse leert, dat in het overzicht van de afdeling Omgeving subsidies staan vermeld die ook in het overzicht van de afdeling Samenleving zijn opgenomen. Dit betreft de subsidies die verstrekt zijn in het kader van cultuurhistorie, met uitzondering van de subsidie aan de stichting tot behoud van monumenten in de gemeente Waadhoeke en de subsidie aan de stichting Herstel dorpen en Bildtdijken. Het aangeleverde overzicht van de subsidies die vanuit de afdeling Omgeving worden verstrekt is daarmee niet alleen onvolledig (want heeft enkel betrekking op het jaar 2021), maar overlapt daarnaast voor een deel het overzicht van subsidies die vanuit de afdeling Samenleving worden verstrekt. In het ambtelijk wederhoor wordt hierover het volgende opgemerkt: "De overlapping heeft te maken met het feit dat naast

de afdeling Omgeving ook de afdeling Samenleving verantwoordelijk is voor een deel van de advisering en afdoening (Cultuurhistorie)" (Ambtelijk wederhoor, 15 november 2022).

3.3 Welk beleid hanteert de gemeente ten aanzien van het verstrekken van subsidies?

3.3.1 De algemene subsidieverordening

Tijdens de eerste vergadering van de raad van de gemeente Waadhoeke, d.d. 2 januari 2018, worden niet alleen alle raadsleden beëdigd, maar wordt tevens een aantal verordeningen door de nieuwe raad vastgesteld. In het raadsvoorstel wordt toegelicht, dat tijdens het fusieproject veel energie gestoken is in het verzamelen en harmoniseren van beleid van de verschillende fusiegemeenten. Dit heeft geleid tot een lijst van verordeningen die door zowel de stuurgroep, als de herindelingscommissie akkoord zijn bevonden (Raadsvoorstel, geharmoniseerde verordeningen, 2 januari 2018).

Eén van die verordeningen betreft de algemene subsidieverordening. In artikel 3 van deze verordening wordt bepaald, dat het college beleidsregels (subsidieregelingen) kan vaststellen. In deze regels wordt dan bepaald welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Eventueel wordt hierin ook bepaald welke doelgroepen voor subsidie in aanmerking komen, hoe de subsidie wordt berekend en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald (artikel 3). Het college kan subsidieplafonds vaststellen. In dat geval wordt bij subsidieregeling bepaald hoe de betrokken subsidie verdeeld wordt. Als het plafond wordt vastgesteld voordat de begroting is vastgesteld, kan het college dit plafond verlagen (artikel 5).

Een aanvraag voor een subsidie dient schriftelijk te worden ingediend (artikel 6). Daarbij zal een beschrijving van de activiteiten, alsmede de doelstellingen en de resultaten van die activiteiten vermeld moeten worden. Ook wordt een begroting en een dekkingsplan aangeleverd door de indiener (artikel 6). Als het om een subsidie gaat die per kalenderjaar wordt verstrekt, dan dient de aanvraag voor 1 september voorafgaand aan het betreffende jaar ingediend te zijn. Een aanvraag die betrekking heeft op een subsidie die per boekjaar wordt verstrekt, zal uiterlijk 12 weken voor dat boekjaar moeten zijn ingediend. Overige aanvragen dienen tussen de 8 en 12 weken voordat de aanvragen met de activiteiten wil beginnen, ingediend te zijn. Het college kan in de subsidieregelingen andere termijn voorschrijven (artikel 7).

Het college kan de subsidieaanvraag weigeren als de subsidieverstrekking in strijd is met Europese bepalingen. Daarnaast kan de subsidie onder andere geweigerd worden als de activiteiten niet in overwegende mate gericht zijn op de gemeente of haar ingezetenen. Ook

zal de subsidie noodzakelijk zijn voor het verrichten van de activiteiten. Tevens kan het college de subsidie weigeren als al in de behoefte wordt voorzien door instellingen die jaarlijks bij de begroting subsidie ontvangen, dan wel als de aanvraag anderszins niet past binnen het beleidskader (artikel 9).

Voor zover dit niet in beleidsregels is bepaald, wordt bij de verleningsbeschikking vermeld op welke wijze de subsidieontvanger de besteding van de subsidie dient te verantwoorden (artikel 10).

Subsidies tot € 5.000 worden door het college direct vastgesteld of verleend en binnen 12 weken nadat de activiteiten uiterlijk moet zijn verricht, ambtshalve vastgesteld. Het kan zijn dat bij de verleningsbeschikking wordt vermeld hoe verantwoording moet worden afgelegd en in dat geval wordt de subsidie binnen 12 weken na deze verantwoording vastgesteld (artikel 13). Bij subsidie vanaf € 5.000 tot € 50.000 dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in. Deze aanvraag zal uiterlijk 1 juni van het volgende kalenderjaar ingediend moeten zijn, of uiterlijk 12 weken nadat de activiteiten zijn verricht. Het college kan bij beschikking bepalen of de subsidieontvanger een controleverklaring dient aan te leveren (artikel 14). Ook bij subsidies vanaf € 50.000 zal de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling moeten indienen (artikel 15). De aanvraag tot vaststelling bevat voor subsidies vanaf € 50.000 in beginsel altijd een controleverklaring.

Subsidies vanaf € 5.000 worden door het college vastgesteld binnen 12 weken na ontvangst van een aanvraag tot subsidievaststelling, tenzij de subsidieregeling anders bepaalt. Een meerjarige subsidie vanaf € 5.000 wordt vastgesteld voor 1 oktober. In een subsidieregeling kunnen categorieën subsidieontvangers worden aangewezen waarvoor de subsidie direct wordt vastgesteld zonder dat een aanvraag tot subsidievaststelling hoeft te worden ingediend (artikel 16).

Artikel 18 bevat een hardheidsclausule. Als bijvoorbeeld een gestelde termijn voor de subsidieontvanger onevenredige gevolgen zou hebben, wegens bijzondere omstandigheid, dan kan het college andere termijnen vaststellen. Tevens kan in een subsidieregeling worden bepaald dat het college van bepalingen uit zo'n subsidieregeling kan afwijken, als het vasthouden aan die bepalingen wegens bijzondere omstandigheden tot onevenredige gevolgen voor de subsidieontvanger zou leiden. Het college heeft tevens de bevoegdheid om gemotiveerd af te wijken van de algemene subsidieverordening. Indien de hardheidsclausule wordt toegepast, dan zal dit gemotiveerd moeten worden gedaan in een besluit en hiervan wordt periodiek verslag gedaan aan de raad (artikel 18).

Artikel 9 van de algemene subsidieverordening verwijst naar een beleidskader. Desgevraagd wordt aangegeven, dat de gemeente geen beleidskader met betrekking tot het subsidiebeleid

kent: "In je meest recente mail vraag je naar beleid als bedoeld in artikel 9 van de verordening. Hier wordt in zijn algemeenheid verwezen naar het feit dat er niet sprake kan zijn van strijdigheid met beleid (niet zozeer in strijd met 1 bepaalde beleidsnotitie)" (Ambtelijke respons, 19 juli 2022). In het ambtelijk wederhoor wordt in dit verband het volgende gesteld: "Dit staat in lid 3 onder h en kan een afwijzingsgrond zijn. Anders gezegd, is er geen beleid dan kun je niet op grond van deze zinsnede afwijzen. Het beleid hoeft er dus niet volgens de ALV te zijn" (Ambtelijk wederhoor, 15 november 2022).

Van de mogelijkheid om subsidieregelingen vast te stellen, maakt het college gebruik. Deze subsidieregelingen zijn soms formeel van aard en hebben dan betrekking op de procedures. Soms zijn deze subsidieregelingen materieel van aard. In dat geval worden in de regeling de activiteiten omschreven waar subsidie voor kan worden aangevraagd en worden de maximale subsidiebedragen benoemd. In het navolgende zullen eerst enkele voorbeelden van materiële subsidieregelingen worden gegeven.

3.3.2 Materiële subsidieregelingen

De subsidieregeling dorpen en wijken wordt op 27 november 2018 door het college vastgesteld. Daarbij besluit het college tevens om de regeling ter informatie aan de gemeenteraad te sturen. Het plafond wordt voor de periode 2018 tot en met 2021 vastgesteld op € 1,2 mln. euro (Adviesnota B&W, subsidieregeling dorpen en wijken 2018, 19 november 2018). Voordat het college deze regeling vaststelt, wordt de raad op 15 november 2018 in de gelegenheid gesteld zijn gevoelens kenbaar te maken. Dit leidt tot een aanpassing van de regeling. Eén van de afwijzingsgronden van artikel 10, dat de subsidieaanvraag wordt afgewezen als de aanvrager over voldoende middelen beschikt om de activiteit uit te kunnen voeren, wordt door enkele fracties onwenselijk geacht. Op aangeven van een andere fractie, besluit het college om van deze afwijzingsgrond een 'kan bepaling' te maken (Adviesnota B&W, 27 november 2018). Een en ander impliceert wel, dat nu van geval tot geval een afweging gemaakt moet worden. Om willekeur te vermijden wordt daarom een toetsingskader opgesteld, aldus de adviesnota (Adviesnota B&W, 27 november 2018). Dit toetsingskader is niet verstrekt door de ambtelijke organisatie. In het ambtelijk wederhoor wordt in dit verband het volgende gesteld: "De vraag is of deze wel bestaat. Doet mi niet meer zo ter sprake, nu er een nieuwe regeling geldt per 1 jan a.s." (Ambtelijk wederhoor, 15 november 2022).

Op 29 januari 2019 stelt het college de subsidieregeling incidentele subsidie Waadhoeke 2019 vast. De voormalige vier fusiegemeenten kenden nog eigen regelingen voor het verstrekken van incidentele subsidies. Het college besluit in januari 2018 om deze regelingen te continueren in afwachting van de harmonisatie van de regelingen. Deze harmonisatie vindt in 2018 plaats, opdat het college de geharmoniseerde subsidieregeling in januari 2019 kan vaststellen. Oorspronkelijk is het de bedoeling om de regelingen pas te harmoniseren als er

duidelijkheid zou zijn over de inhoud van het nieuwe cultuur-, sport en totaalbeleid. De vormgeving van dit beleid is in 2018 echter nog niet gereed. Dit leidt in de gemeente tot vragen en soms tot enig onbegrip over het hanteren van vier verschillende regelingen. De oude regelingen verstrekken soms € 455 (in de voormalige gemeente Littenseradiel), maar soms € 2.000 (in de voormalige gemeente Franekeradeel) voor vergelijkbare activiteiten. In de nieuwe regeling kan een bijdrage van maximaal € 1.000 per aanvraag worden toegekend. Voorgesteld wordt daarop de nieuwe subsidieregeling vast te stellen en aan de hand van het nieuwe beleid de regeling later te vernieuwen (Adviesnota B&W, 29 januari 2019). De subsidieregeling incidentele subsidie Waadhoeke 2019 wordt op 14 februari 2019 gepubliceerd. De regeling beslaat eenmalige activiteiten op het gebied van sport, cultuur en/of taal (artikel 2). De activiteiten mogen niet binnen het reguliere takenpakket van een instelling vallen. Tevens worden activiteiten die bedoeld zijn voor stadspromotie dan wel activiteiten die een dorpsgebonden karakter hebben uitgesloten van de regeling (artikel 2.1).

25 april 2019 stelt de raad de startnotitie cultuur vast. Hierin staat de route weergegeven voor de harmonisatie van de subsidies voor de amateurkunst. Alvorens de subsidieregeling vast te stellen, vraagt het college op 27 juni 2019 de raad om een zienswijze. De raad geeft hierop geen zienswijze, maar verzoekt het college het volledige budget voor de amateurkunst te benutten. De subsidieregeling amateurkunst wordt op 16 juli 2019 aangeboden aan het college (Adviesnota B&W, 16 juli 2019). De regeling hanteert een plafond, maar de hoogte daarvan wordt niet benoemd in de regeling (Subsidieregeling amateurkunst, artikel 5). Ook in de adviesnota wordt dit plafond niet expliciet benoemd. De adviesnota stelt in dit verband het volgende: "De harmonisatie van de subsidiemogelijkheden voor de sectoren toneel, dans en zang blijft binnen de bestaande budgetten. Voor de sector muziek wordt een afbouw voorgesteld" (Adviesnota B&W, 16 juli 2019). In het ambtelijk wederhoor wordt in dit verband het volgende opgemerkt: "Het klopt dat het niet goed staat in de regeling, artikel 5 b. Als je de regeling leest lopen we niet bepaald een risico, omdat we precies weten hoeveel muziekverenigingen, zangverenigingen en toneelverenigingen er zijn in Waadhoeke" (Ambtelijk wederhoor, 15 november 2022). Gelijktijdig bij het vaststellen van deze subsidieregeling, worden de eerdere bestaande regelingen van de voormalige gemeenten ingetrokken (Adviesnota B&W, 16 juli 2019).

Op 13 mei 2019 de subsidieregeling AED vastgesteld. De voorgestelde regeling gaat uit van een intermediaire rol van Dorps- en Wijkbelangen. "Zij moeten dergelijke subsidies aanvragen. Het alternatief is dat allerhande derden de subsidie aanvragen. Vanwege de administratieve last die dit met zich mee zou brengen is dat te ontraden", zo stelt het collegevoorstel (Adviesnota, 13 mei 2019). Deze regeling wordt op 7 juni 2019 gepubliceerd in het gemeenteblad. De regeling geeft aan, welke eenmalige en structurele subsidies aangevraagd kunnen worden, als het bestuur van een dorps- of wijkbelang besluit om een AED aan te

schaffen. In deze regeling wordt gesteld, dat voor de aanschaf van AED's een totaal budget van € 16.000 beschikbaar is. Voor de aanschaf van buitenkasten is een totaal budget van € 12.500 beschikbaar. Het jaarlijks beschikbare budget voor structurele subsidie voor periodiek onderhoud is € 9.935. Indien deze budgetten overschreden worden, dan wordt de aanvraag afgewezen (artikel 4, budgetregeling AED). Omdat de begroting 2019 niet voorziet in de dekking van deze regeling, wordt de raad op 25 april 2019 voorgesteld om de notitie Waadhoeke Hartveilig en de dekking vast te stellen. De dekking van het incidentele deel ad € 28.500 wordt gevonden binnen de post Onvoorzien éénmalig en de dekking van het structurele deel ad € 9.935 wordt gevonden binnen de post Onvoorzien structureel (Raadsvoorstel, AED beleid, 25 april 2019).

De raad stelt op 27 juni 2019 de gemeentelijke notitie Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 vast. Het kader voor de subsidieverlening is in die periode opgenomen in deze gemeentelijk notitie (Adviesnota B&W, 4 januari 2022). In het rapport van de onderwijsinspectie over de kwaliteit VVE gemeente Waadhoeke in 2020, is als verbeterpunt genoemd om een specifiek VVE subsidiekader vast te stellen, waarin duidelijk voorwaarden zijn opgenomen voor de kwaliteitseisen van de Wet Kinderopvang en het Besluit Basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie, de evaluatie van het beleid en aanvullende voorwaarden voor ouderbetrokkenheid. Per 1 januari 2022 is er een nieuwe wettelijke verplichting voor de inzet van pedagogisch beleidsmedewerkers voor VVE en subsidie hiervoor is van belang om de landelijke VVE doelstellingen te behalen. Het college geeft gehoor aan deze ontwikkelingen en bevindingen door op 11 januari 2022 de subsidieregeling Peuteropvang en VVE gemeente Waadhoeke 2022 vast te stellen (Adviesnota B&W, Subsidieregeling peuteropvang en VVE Waadhoeke 2022). Deze subsidieregeling richt zich op peuteropvang en op voorschoolse educatie voor de VVE doelgroep (artikel 2, Subsidieregeling peuteropvang en VVE). De subsidieregeling hanteert daarbij geen subsidieplafond.

30 juli 2019 stelt het college de subsidieregeling EHBO vast. In de adviesnota wordt gesteld, dat vrijwel alle subsidieregelingen geharmoniseerd zijn. "Er resteert nog een enkele relatief kleine regeling, zoals die voor EHBO verenigingen" (Adviesnota B&W, 23 juli 2019).

De raad besluit op 5 september 2019 om de onderhoudsregeling voor dorps- en buurthuizen en multifunctionele centra (MFC's) op hoofdlijn te harmoniseren. Er wordt daarbij € 68.000 beschikbaar gesteld voor het laten opstellen van een meerjarenonderhoudsplan (MOP) en een energiescan. Deze worden opgeleverd en nu bekend is, wat de oppervlaktes zijn van de gebouwen, kan uitvoering worden gegeven aan een subsidieregeling. Deze subsidieregeling regulier onderhoud dorpshuizen, MFC's en buurthuizen 2020-2023 wordt op basis van de

adviesnota van 15 juli 2020 vastgesteld in het college (Adviesnota B&W, 15 juli 2020²). Gesteld wordt in de adviesnota voor het college, dat de regeling in hoofdlijnen door de gemeenteraad is vastgesteld. Tevens wordt gesteld in de adviesnota, dat de gemeenteraad in kennis wordt gesteld van de uitwerking van de regeling die in hoofdlijnen door de raad is vastgesteld en dat de raad bovendien op de hoogte wordt gesteld van de uitkomsten van de onderzoeken. Onder de paragraaf Financiën van de adviesnota wordt gesteld, dat in de begroting 2020 een structureel budget voor de periode 2020-2023 voor de onderhoudsregeling is opgenomen van € 102.500. Daarnaast is in 2023 een budget in de begroting beschikbaar van € 50.000 voor het opnieuw laten opstellen van een MOP (Adviesnota B&W, 15 juli 2020). Het bedrag van € 102.500 per jaar wordt tevens als plafond opgevoerd in de subsidieregeling (artikel 7, Subsidieregeling onderhoudsregeling voor dorpshuizen, augustus 2020).

Op 9 april 2020 wordt de beleidsregel maatschappelijke – en sportactiviteiten t.b.v. bewoners AZC St.-Annaparochie aangeboden. Eerder, op 17 december 2019, besluit het college om de bestaande bijdrageregeling te continueren en te vertalen naar een beleidsregel (Adviesnota B&W, 9 april 2020). Het gaat hier om een specifieke regeling, waarin maar één ontvanger wordt opgevoerd: het COA. Het bedrag dat jaarlijks in het kader van deze regeling ter beschikking wordt gesteld (€ 9.150), staat tevens opgenomen in de begroting (algemene voorwaarden, artikel 1, beleidsregel, 21 april 2020).

Op 14 april 2020 besluit het college de subsidieregeling dorpen en wijken bij te stellen en Op 21 april 2020 besluit het college om de bijgestelde subsidieregeling dorpen en wijken vast te stellen (Adviesnota, 15 april 2020). De regeling heeft als doel om subsidies beschikbaar te stellen aan subsidieaanvragers die zich inzetten op het terrein van leefbaarheid en participatie (artikel 3). De regeling stelt waarderings-, ontwikkel- en projectsubsidies beschikbaar (artikel 5, 6 en 7). Voor al deze subsidies is voor de periode 2018 tot en met 2021 een gezamenlijk budget van € 1,2 miljoen beschikbaar (artikel 8). De regeling vermeldt tevens enkele afwijzingsgronden. Zo kan een aanvraag worden afgewezen als het initiatief een reguliere taak van de gemeente is of gelijk is aan initiatieven die al worden gesubsidieerd. Tevens mag geen sprake zijn van een financieel belang, zoals het realiseren van winst en zal de aanvraag niet gericht mogen zijn

² De adviesnota die is aangeleverd aan de rekenkamer, kent een dagtekening van 15 juli 2020. Het collegebesluit zal later genomen zijn.

op een bijdrage in de exploitatie. Ook kan de aanvraag worden afgewezen als het subsidieplafond van de regeling is bereikt (artikel 10). De 'kan bepaling', dat het college een aanvraag kan afwijzen als de aanvrager over voldoende middelen beschikt, is in deze bijgestelde subsidieregeling vervallen.

In de periode 2018 tot en met 2021 wordt het budget van de subsidieregeling dorpen en wijken grotendeels besteed. Het college besluit daarop om voor 2022 een nieuw subsidieplafond vast te stellen van € 300.000 (Subsidieplafond, 13 juli 2022). Het besluit gaat vergezeld van de volgende toelichting: "Het kan zijn dat gedurende dit jaar aanvragen voor subsidies moeten worden afgewezen, omdat het begrote budget van € 300.000 niet toereikend is. Wij verwachten dat na september de kans aanwezig is dat we het begrote bedrag bereiken. Als dit het geval is, kan het zo zijn dat we nog subsidie verstrekken, maar dan op grond van een andere regeling c.q. op grond van de ASV. Mochten we geen subsidie willen verstrekken, dan kan het verzoek op financiële gronden worden afgewezen. We hebben alsnog de mogelijkheid om het verzoek zonder inhoudelijke motivering af te wijzen. Er zijn een aantal onzekere factoren zoals extra financieringsverzoeken van MFC's, speeltuinen of wensen van een nieuwe raad/college willen wij het subsidieplafond voor 2022 – gelijk aan voorgaande jaren – alsnog laten vaststellen door uw college. (...) Het doel van een subsidieplafond is in de eerste plaats om een opneemregeling te voorkomen. Dat wordt bereikt doordat artikel 4:25, tweede lid, van de Awb voorschrijft dat een aanvraag om subsidie moet worden afgewezen als het subsidieplafond is bereikt. Een inhoudelijke toets is dan verder overbodig. Het ontbreken van geld op de begroting is op zichzelf geen voldoende motivering om een aanvraag af te wijzen. Als er geen subsidieplafond is vastgesteld en op de juiste manier is bekendgemaakt, zou iedere aanvraag die voldoet aan de inhoudelijke criteria moeten worden toegewezen. Verder geeft een bekendgemaakt subsidieplafond duidelijkheid aan de eventuele aanvragers. Zij weten daardoor immers hoeveel geld er in een bepaald tijdvak beschikbaar is" (Subsidieplafond, 13 juli 2022). Omdat de huidige regeling niet wordt aangepast, wordt dit nieuwe subsidieplafond in een apart besluit genomen.

In mei 2020 stelt de raad de cultuurnota 2020 vast. Omdat de gemeente een vitaal cultuurland wenst, is een ondersteuningsregeling voor nieuwe en experimentele projecten gewenst. Bij de behandeling van de voorjaarsnota 2020 wordt hiervoor structureel € 50.000 vrijgemaakt. In navolging hiervan wordt op 27 oktober 2021 de subsidieregeling Doarre & Dwaan aangeboden aan het college (Adviesnota B&W, 27 oktober 2021). De subsidie bedraagt ten hoogste één derde van de totale kosten met een maximum van € 10.000 (artikel 3 lid 2). Als het plafond van € 50.000 is bereikt, wordt de aanvraag geweigerd (artikel 8, Subsidieregeling doarre & dwaan Waadhoeke 2021).

Op sommige beleidsterreinen worden gelden van het Rijk via een subsidieregeling beschikbaar gesteld. Zo heeft de gemeente voor cultuur € 512.000 ontvangen. Op 3 juni 2021 stemt de raad in met een totaal pakket aan maatregelen op het gebied van cultuur. Eén van die maatregelen betreft de tijdelijke subsidieregeling faciliteren verbinding met leden en vrijwilligers. Deze regeling kent een plafond van € 30.000 en de dekking hiervoor wordt gevonden in de bestemmingsreserve corona (Adviesnota B&W, 10 juni 2021). De subsidieregeling benoemt zelf geen plafond.

De coronacrisis trekt ook in Waadhoeke een grote wissel op de samenleving. Om de negatieve gevolgen van deze crisis op te vangen, heeft het Rijk een steunpakket sociaal en mentaal welzijn en leefstijl van € 200 mln. beschikbaar gesteld. Op basis van dit steunpakket wordt de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022 vormgegeven. Deze regeling kent een subsidieplafond van € 37.500 (Subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten, artikel 6). Onder de kanttekeningen bij de adviesnota wordt gesteld dat als het subsidieplafond overschreden dreigt te worden "men terugkomt bij het college met een nieuw advies" (Adviesnota B&W, 1 maart 2022). Dit gebeurt daadwerkelijk op 11 juli 2022. De regeling is dermate succesvol, dat het financieel plafond van de regeling binnen anderhalve dag wordt bereikt. Op 11 juli 2022 besluit het college dan ook de regeling te continueren en een tweede subsidieronde in gang te zetten, waarbij in totaal € 40.000 beschikbaar wordt gesteld. Dit bedrag wordt door de raad bij het vaststellen van de bestuursrapportage, d.d. 7 juli 2022, geautoriseerd. Als dit plafond is bereikt, dan wordt de regeling gesloten: "Na vaststelling van deze regeling door het college wordt de tweede subsidieronde opengesteld. Subsidieaanvragen kunnen worden ingediend van 15 augustus tot en met 15 september 2022. Mocht het subsidieplafond eerder dan 15 september worden bereikt, dan sluiten wij de regeling voor nadere aanvragen. De activiteit of actie waarvoor subsidie is verleend, dient uitgevoerd te zijn voor 1 juli 2023, maar niet eerder dan 15 augustus 2022. Indien deelnemers aangeven tegen drempels aan te lopen, dan kunnen wij in samenspraak kijken wat mogelijk is" (Adviesnota B&W, 11 juli 2022). In de adviesnota wordt onder de paragraaf Financiën de passage uit de eerste bestuursrapportage letterlijk aangehaald. Het college stelt in dit verband een geheel nieuwe subsidieregeling vast: de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022 II.

3.3.3 Formele subsidieregelingen

Sommige subsidieregelingen zijn meer procedureel van aard. Deze regelingen worden aangemerkt als formele subsidieregelingen. Ter illustratie kunnen de navolgende voorbeelden dienen.

In afwijking van artikel 15 van de algemene subsidieverordening, staat het college toe, dat kleine instellingen die van de gemeente een structurele subsidie van meer dan € 50.000

ontvangen, hun jaarlijkse verantwoording laten voorzien van een beoordelingsverklaring in plaats van een controleverklaring. Het gaat hier om instellingen die een formatie hebben van maximaal 4,5 fte., een beperkt takenpakket hebben en niet vallen onder de categorie hogere financiële risico's (Regeling verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke, december 2018). Deze regeling wordt op 18 december 2018 door het college vastgesteld. In de toelichting wordt gesteld, dat een controleverklaring vrij prijzig is en daarnaast de nodige tijd van een instelling vergt. Op basis van de huidige situatie zou het om vier instellingen gaan. Drie van de instellingen hebben aangegeven met hoge kosten geconfronteerd te worden tot soms meer dan € 12.000. De gemeente heeft advies ingewonnen bij een extern adviesbureau. Dit bureau geeft aan, dat de vier instellingen een laag risicoprofiel hebben en dat kan worden volstaan met een beperkte mate van zekerheid zoals een beoordelingsverklaring deze biedt. Wel wordt als randvoorwaarde gesteld, dat de subsidiebedragen, de uitgaven en de inkomsten en de stand van de egalisatiereserve adequaat worden toegelicht. Deze randvoorwaarde is dan ook opgenomen in de regeling, aldus de adviesnota (Adviesnota B&W, 18 december 2018). De regeling verwoordt deze randvoorwaarde in artikel 4 (Regeling verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke, 2018).

De subsidieregeling bevoorschotting subsidie bepaalt, dat de verleende subsidie in het desbetreffende jaar voor 100% wordt uitbetaald. Als de jaarlijkse subsidie lager is dan € 20.000, dan wordt het bedrag in één keer omstreeks 15 februari uitbetaald. Bij subsidies van € 20.000 of hoger, wordt een uitbetaling in vier kwartaaltermijnen voorgeschreven (artikel 2). Deze regeling wordt door het college op 23 oktober 2018 vastgesteld (Subsidieregeling bevoorschotting subsidie, 23 oktober 2018).

In dezelfde vergadering van 23 oktober 2018 stelt het college de subsidieregeling indexering van subsidies vast. Subsidieontvangers die personeel in dienst hebben of kapitaalgoederen in eigendom hebben, komen in aanmerking voor indexering van subsidie (artikel 2). Het loongevoelige deel wordt geïndexeerd met de loonstijging van de desbetreffende bedrijfstak van het voorafgaande jaar aan het jaar van de subsidieverlening. Het prijsgevoelige deel wordt geïndexeerd met het consumentenprijsindexcijfer van twee jaar voorafgaande aan het jaar van de subsidieverlening (artikel 3, Subsidieregeling indexering van subsidies, 23 oktober 2018).

Op basis van de bovengenoemde subsidieregeling indexering, besluit het college op 2 april 2019 een bedrag van € 33.545 beschikbaar te stellen vanwege de indexering van een aantal sport-, cultuur en welzijnsinstellingen. Een analyse van de subsidies levert namelijk op, dat vanwege loon- en prijscompensatie € 32.347 meer subsidie is berekend dan is opgenomen in de activiteitenraming 2019 (Adviesnota, 27 maart 2019). Deze aanpassing vindt tevens plaats op 19 maart 2020. Het college besluit die dag om een aanvullend bedrag van € 38.084 beschikbaar te stellen ten laste van onvoorzien met bestemming loon- en prijscompensatie en

om de begrotingswijziging voor de totale indexering voor te leggen aan de raad (Adviesnota, 19 maart 2020). Met dit besluit worden de geraamde bedragen in de activiteitenraming 2020 weer in overeenstemming gebracht met de berekende subsidies in de beschikkingen voor 2020. Het college besluit op 4 mei 2021 tot de indexering van de subsidies voor het jaar 2021, waarbij € 80.318 beschikbaar wordt gesteld ten laste van onvoorzien (Adviesnota, 4 mei 2021). Op 15 maart 2022 besluit het college tot de indexering van de subsidies voor het jaar 2022. Hier is een bedrag van € 43.231 mee gemoeid (Adviesnota, 15 maart 2022). In alle gevallen wordt de raad een begrotingswijziging voorgelegd.

3.4 Hoe verloopt het proces van subsidieverstrekking in de praktijk?

3.4.1 Museum Martena

Het Museum Martena verkrijgt in 2021 € 291.619 aan subsidie van de gemeente. Het overzicht van de afdeling Samenleving vermeldt hierover het volgende:

6540002 Museum Martena, subsidies									
2021	43800	Subsidies en bijdragen	U	70	2	3532	Subsidie museum Mar		-63.700,00
				10	2	34120	subsidie herinrichting		63.700,00
				10	2	34633	Subsidieverlening 202		72.474,25
				10	5	38353	subsidie 2e kwartaal 2		72.474,25
				10	8	40922	voorschot subsidie 3e		72.474,25
				10	11	43284	nabetaling subsidie hu		1.722,00
				10	11	43415	subsidie 4e kwartaal 2		72.474,25
				Totaal Kostensoort					
Totaal Dienstjaar									291.619,00
Totaal Grootboeknummer									291.619,00

De activiteitenraming voor 2021 vermeldt in dit verband:

6.540.002	5.4	26	150.001	Museum Martena, subsidie			
				<u>Programmakosten</u>			
	43.800		150.001	Subsidies en bijdragen	284.052	282.268	282.268
	5.4		150.001	Totaal activiteit 6.540.002	284.052	282.268	282.268

Er wordt dus in 2021 meer subsidie verstrekt dan in de oorspronkelijke raming staat opgenomen. In het ambtelijk wederhoor wordt in dit verband het volgende gesteld: "In het collegebesluit van 4 mei 2021 wordt een begrotingswijziging van alle geïndexeerde subsidies aan de raad voorgesteld. Zie ook begrotingswijziging 5.06" (Ambtelijk wederhoor, 15 november 2022).

Op 23 juni 2020 dient het museum Martena een subsidieaanvraag in voor € 63.700 voor het jaar 2021 in het kader van de herinrichting van het museum (Brief museum Martena, 23 juni 2020) Brief Waadhoeke, 16 december 2020). De aanvraag heeft de vorm van een brief: geen gebruik wordt gemaakt van een formulier o.i.d. van de gemeente. De totale begroting van de herinrichting wordt geraamd op € 774.960.

Op 21 augustus 2020 dient het museum Martena een subsidieaanvraag in voor de exploitatie van het Martena Museum (Brief gemeente, 5 januari 2021, Subsidieaanvraag formulier 2021, 21 augustus 2020). Als beschrijving wordt opgevoerd: het exploiteren van het museum en het onderhouden, conserveren en presenteren van de historische collectie. Het museum vraagt € 282.268 subsidie aan, exclusief indexering. Het aanvraagformulier is voorzien van een activiteitenoverzicht en een begroting. Op basis van de begroting 2021 wordt duidelijk, dat de gemeente over de jaren 2019 en 2020 soortgelijke bedragen ter beschikking heeft gesteld (Aanvraagformulier, 21 augustus 2020).

Op 1 december 2020 besluit het college om het museum een aanvullende subsidie van € 63.700 toe te kennen voor de uitvoering van het herinrichtingsplan. Het betreft hier een eenmalige subsidie. Gesteld wordt, dat de gevraagde bijdrage in de kadernota deel 2 is meegenomen die op 5 november 2020 als onderdeel van de bespreking over de programmabegroting 2021, door de gemeenteraad is aangenomen. Als grondslag wordt de algemene subsidieverordening 2018 opgevoerd (Adviesnota, museum Martena, 1 december 2020). Later wordt desgevraagd ambtelijk aangegeven, dat de subsidie verstrekt is op basis van een collegebesluit (Ambtelijke reactie, 23 september 2022).

16 december 2020 schrijft de gemeente een brief aan het museum, waarin gesteld wordt, dat besloten is om voor het jaar 2021 € 63.700 aan subsidie toe te kennen voor de herinrichting van Museum Martena. Het bedrag zal rond medio februari 2021 in zijn geheel worden uitbetaald. Als grondslag wordt de algemene subsidieverordening 2018 van de gemeente opgevoerd. Met het oog op de verwachte duur van de herinrichting en uit efficiency overwegingen wordt het museum verzocht om de verantwoording van de € 63.700 mee te nemen in de verantwoording van de reguliere subsidie over het jaar 2022. Deze verantwoording dient uiterlijk op 31 mei 2023 binnen te zijn bij de gemeente. Er wordt in de brief niet vermeld waar deze verantwoording aan moet voldoen (Brief Waadhoeke, 16 december 2020).

Op 5 januari 2021 stuurt de gemeente een brief aan het museum, waarin het besluit wordt vermeld met betrekking tot de subsidieaanvraag voor de exploitatie. Het college besluit om het museum een subsidie te verlenen van € 289.897 op basis van de algemene subsidieverordening 2018 en op basis van de subsidieregeling indexering subsidies gemeente Waadhoeke 2018. Verwezen wordt in deze brief naar de uitvoeringsovereenkomst: "Deze subsidie wordt aan u verleend onder de ontbindende voorwaarde dat ter uitvoering van deze beschikking een uitvoeringsovereenkomst wordt gesloten tussen de gemeente en Museum Martena" (Brief Waadhoeke, 5 januari 2021). De uitvoeringsovereenkomst maakt deel uit van de beschikking en de gemeente verzoekt het museum om één exemplaar te ondertekenen en terug te sturen aan de gemeente. Binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar moet verantwoording worden afgelegd in de vorm van een jaarrekening, een jaarverslag en een beoordelingsverklaring van de accountant. Na ontvangst van deze stukken vindt een beoordeling plaats en voor 1 december 2022 wordt de subsidie definitief vastgesteld (Brief Waadhoeke, 5 januari 2021). Daarnaast wordt een begrotingsvoorbehoud gemaakt op basis van artikel 4:34 Awb. Als de raad minder geld beschikbaar stelt, dan zal de gemeente het museum tijdig informeren. Later wordt desgevraagd ambtelijk aangegeven, dat de subsidie verstrekt is op basis van een collegebesluit (Ambtelijke reactie, 23 september 2022).

Op 11 januari 2021 ondertekenen de gemeente en het museum een uitvoeringsovereenkomst 2021. Gesteld wordt, dat de gemeente bij beschikking een meerjarige subsidie aan het museum verstrekt. Op basis van artikel 4:36 Awb kunnen vervolgens afspraken worden vastgelegd in een subsidieovereenkomst, die door de gemeente uitvoeringsovereenkomst wordt genoemd. In artikel 4.1 van deze overeenkomst worden de activiteiten en verplichtingen van de subsidieontvanger benoemd. In artikel 5.1 staat vermeld, dat het hier om een meerjarige budgetsubsidie gaat, die jaarlijks als voorschot wordt uitgekeerd. Artikel 6.1 stelt, dat jaarlijks voor 15 oktober bij het college een begroting en een activiteitenplan voor het volgend jaar ingediend moet zijn. Binnen vijf maanden na afloop van het boekjaar legt de subsidieontvanger verantwoording af. Deze verantwoording bestaat uit een jaarrekening van het afgelopen jaar en een activiteitenverslag. Aangezien de verleende subsidie meer bedraagt dan € 50.000 per boekjaar, moet de jaarrekening voorzien zijn van een accountantsverklaring. Dit betreft een beoordelingsverklaring (Artikel 6, uitvoeringsovereenkomst). De overeenkomst treedt in werking op 1 januari 2021 en eindigt per 31 december 2021. De overeenkomst vermeldt het bedrag van de subsidie zelf niet.

In mei 2022 wordt het jaarverslag over 2021 van de stichting museum Martena gepubliceerd. Dit jaarverslag is zowel inhoudelijk als financieel van aard. Over het jaar 2021 wordt € 9.720 aan positief resultaat gerealiseerd. In het jaarverslag wordt melding gemaakt van € 328.843 aan baten van subsidies en bijdragen. De gemeente Waadhoeke wordt als belangrijkste subsidient opgevoerd in dit verslag. In het jaarverslag wordt niet vermeld hoe hoog de

verstrekke subsidie exact is (Jaarverslag 2021, Martena, mei 2022). Vermoedelijk in deze zelfde tijd (30 mei 2022, te beoordelen op basis van de documentnaam) wordt de jaarrekening 2021 van de stichting door de accountant opgeleverd. Het betreft hier een beoordelingsverklaring, welke leidt tot een beperkte mate van zekerheid. De accountant merkt in dit verband op: "De werkzaamheden uitgevoerd in het kader van een beoordelingsopdracht zijn aanzienlijk beperkter dan die uitgevoerd in het kader van een controleopdracht verricht in overeenstemming met de Nederlandse controlestandaarden. Derhalve brengen wij geen controleoordeel tot uitdrukking" (Jaarrekening 2021, p. 4). In deze jaarrekening wordt melding gemaakt van de subsidie van de gemeente ad € 289.897. Gesteld wordt dat de subsidie van de gemeente een structureel karakter heeft (Jaarrekening 2021, p. 30). Als overlopende passiva post wordt € 49.000 bijdrage van de gemeente vermeld in verband met de herinrichting (Jaarrekening 2021, p. 26). Tevens worden in deze jaarrekening de belangrijkste subsidievoorwaarden benoemd op basis van artikel 4.1 van de uitvoeringsovereenkomst met de gemeente. Dit betreft de volgende voorwaarden:

De belangrijkste subsidievoorwaarden op basis van artikel 4.1 van de uitvoeringsovereenkomst met de gemeente Waadhoeke zijn:

- Voldoen aan de voorwaarden voor een Geregistreerd Museum volgens de NMV
- Het beheren en onderhouden van een museumvoorziening en het verwerven, huisvesten, beveiligen, beheren, conserveren, registreren en presenteren van de collectie volgens de Gedragslijn voor Museale Beroepsethiek van de International Council of Museum Nederland
- Het op een laagdrempelige en stimulerende manier toegankelijk maken van de vaste collectie voor publiek en het breed bekend maken van de activiteiten. Het museum spant zich in om jaarlijks minstens 7.500 bezoekers te trekken
- Het tenminste 2 maal per jaar organiseren van een tijdelijke tentoonstelling over een thema dat een directe relatie heeft met de geschiedenis van de Waadhoeke, dan wel met onderdelen van de vaste collectie
- Aanbod van educatieve programma's voor de basisscholen in Waadhoeke en daarbuiten
- Museum spant zich in om het meertalig karakter van Waadhoeke mee te nemen in de manier waarop het museum haar dienstverlening vorm en inhoud geeft
- Een actieve rol in het zoeken naar afstemming dan wel samenwerking met andere culturele- en erfgoedorganisaties in Franeker en Waadhoeke, gericht op de bevordering van cultuurparticipatie en cultuurtoerisme in Waadhoeke.

(Jaarrekening 2021, p. 30).

De jaarrekening 2021 en het jaarverslag 2021 worden samen op 31 mei 2022 aangeboden aan de gemeente (Brief Martena, 31 mei 2022).

3.4.2 Agrarisch Collectief Waadrâne

Op basis van het overzicht dat door de afdeling Omgeving is verstrekt, wordt in 2021 € 45.000 aan subsidie verstrekt aan het Agrarisch Collectief Waadrâne. De activiteitenraming voor 2021 maakt geen melding van een subsidie aan het collectief.

Op 12 februari 2021 legt het agrarisch collectief Waadrâne een projectplan aan de gemeente voor met betrekking tot biodiversiteit (Raadsvoorstel projectplan, 23 september 2021). Op 30 augustus 2021 dient het agrarisch collectie een definitieve aanvraag in bij de gemeente voor de realisatie van het project (Subsidiebeschikking, 15 november 2021). De duur van het project belooft drie jaar: 2021, 2022 en 2023. In totaal wordt aan de gemeente € 45.000 subsidie gevraagd: € 15.000 op jaarbasis (Voorstel Biodiversiteitsproject, augustus 2021).

Een officiële aanvraag wordt niet gedaan door het collectief. Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting op gegeven: "Er is voor het aanvragen van een subsidie uit het ontwikkelfonds geen specifiek aanvraagformulier beschikbaar. Het ingediende projectvoorstel is beschouwd als subsidieaanvraag. Er is geen separaat formulier waarin een aanvraag is gedaan. Wel is er door het collectief Waadrâne een verzoek gedaan via e-mail. Daarop volgden meerdere gesprekken met het collectief (en provincie) en het projectvoorstel" (Ambtelijke reactie, 20 september 2022).

Ambtelijk wordt het onderstaande voorbeeld gegeven ter nadere toelichting:

“Gemeente Waadhoeke,

Als Agrarisch Collectief Waadrâne zijn we al een aantal jaren bezig met akkerbeheer in de vorm van kruidenrijke randen en vogelakkers. De meeste deelnemers die meedoen in deze ANLB regeling hebben beheer in gemeente Noardeast Fryslan. Eigenlijk vinden wij dit als collectief wel jammer en zouden we ook graag beheer willen toepassen in de gemeente Waadhoeke. Hierover zijn ook alle enkele overleggen geweest.

In het budget van de ANLB regeling zit geen ruimte meer voor extra beheer. Maar we zouden in samenwerking met gemeente Waadhoeke wel het beheer in de gemeente willen opstarten met bijvoorbeeld kruidenrijke akkerranden. Hiervoor is ook wel een groep belangstellenden.

Wij zouden dan als collectief de coördinatie kunnen uitvoeren en ook de deelnemers kunnen begeleiden zodat de kwaliteit gewaarborgd is net zoals binnen het ANLB. Ook willen we er als collectief wel een budget voor vrij maken uit onze eigen middelen om het beheer van de grond te krijgen. Dat zou dan alleen kunnen als ook de gemeente Waadhoeke een budget hiervoor vrijmaakt.

Zouden we hier op korte termijn contact over kunnen hebben.

Onze gedachten gaan dan uit naar 10 ha beheer in vorm van akkerranden. De vergoeding voor deelnemers zou uit moeten komen op € 2000 per hectare. Dit is om een idee te krijgen.

Hoop dat jullie hierin mee willen denken en bijdragen

Samen voor biodiversiteit!

Met vriendelijke groet” (mail van het agrarisch collectief aan de gemeente Waadhoeke, 16 april 2020).

Op 7 september 2021 wordt het college een voorstel voorgelegd met betrekking tot het projectplan biodiversiteit agrarisch collectief Waadrâne. Het college wordt voorgesteld om de raad voor te stellen een bijdrage van € 45.000 voor dit project beschikbaar te stellen. Deze bijdrage kan gedekt worden uit het ontwikkelfonds (bestemmingsreserve). Het college neemt dit voorstel over (Voorblad Adviesnota en adviesnota, 7 september 2021).

Op 23 september 2021 wordt voor de raad een voorstel geagendeerd met betrekking tot een projectplan biodiversiteit van het agrarisch collectief Waadrâne. Dit collectief heeft de gemeente en de provincie op 12 februari 2021 een projectplan voorgelegd. Voor de uitvoering van het project wordt zowel aan de gemeente als de provincie een bijdrage gevraagd van € 45.000. De raad wordt voorgesteld deze bijdrage beschikbaar te stellen en de bijdrage te

dekken uit het ontwikkelfonds (bestemmingsreserve) (Raadsvoorstel projectplan, 23 september 2021). Betoogd wordt in het voorstel, dat voldaan wordt aan de criteria van het ontwikkelfonds. Budgettair kan de bijdrage als volgt worden ingepast:

Totaal budget Ontwikkelfonds	500.000
Bijdrage Actieplan economie	150.000
Bijdrage biodiversiteitsproject Waadrâne	45.000
Nog beschikbaar	305.000

Als juridisch kader wordt naast de ANlb en de Natuurbeschermingswet, de algemene subsidieverordening 2018 opgevoerd (Raadsvoorstel projectplan, 23 september 2021). In het dossier wordt tevens een andere versie van het raadsvoorstel aangetroffen, met een corsa nummer. In deze versie wordt niet verwezen naar de algemene subsidieverordening. De algemene wet bestuursrecht wordt in het raadsvoorstel niet opgevoerd als juridische basis. De raad gaat in zijn vergadering, d.d. 23 september 2021, akkoord met het voorstel. Aangezien de subsidie wordt verstrekt uit het ontwikkelfonds, is de raad het bevoegd gezag voor het toekennen van subsidies uit dit fonds en dient dus een raadsbesluit genomen te worden, zo wordt desgevraagd toegelicht (Ambtelijke toelichting, 20 september 2022). De criteria voor dekking uit het ontwikkelfonds zijn te vinden in de kadernota 2021 (Deel II Kadernota, 2021-2024, p. 9), zo wordt ambtelijk aangegeven (Ambtelijke reactie, 20 september 2022).

Op 15 november 2021 stuurt de gemeente de subsidiebeschikking aan het agrarisch collectief. Gesteld wordt in deze beschikking dat het projectplan is getoetst aan de algemene subsidieverordening 2018 en aan de subsidiebepalingen in de Awb. Op basis van het projectplan is, met het raadsbesluit van 23 september 2021, besloten om een bijdrage van € 45.000 beschikbaar te stellen, zo schrijft de gemeente (Subsidiebeschikking, 15 november 2021). De bijdrage is aan te merken als een voorschot en de gemeente gaat uit van een officiële startdatum van 1 oktober 2021. Dit betekent dat het collectief binnen 12 weken nadat de activiteiten zijn verricht een aanvraag tot subsidievaststelling moet indienen. In deze aanvraag legt het collectief verantwoording af over de subsidieverlening en de verrichte activiteiten, op basis van artikel 14 lid 1b van de algemene subsidieverordening. De gemeente verzoekt om uiterlijk 23 december 2024 een dergelijke aanvraag te doen. De aanvraag dient een inhoudelijk verslag en een financieel verslag te bevatten. Geen melding wordt gemaakt van een accountantsverklaring (Subsidiebeschikking, 15 november 2021). Desgevraagd wordt hier de volgende toelichting op gegeven: "Het overleggen van een accountantsverklaring is geen verplichting in de subsidieverordening 2018 bij subsidies tot €50.000,-. De verklaring wordt daarom niet standaard opgevraagd bij een subsidie van minder dan €50.000,-. Artikel 14 van

de ASV is van toepassing. Dit artikel staat vermeld in de subsidiebeschikking" (Ambtelijke toelichting, 20 september 2022).

De beschikking vermeldt geen juridische grondslag. Desgevraagd wordt het volgende gesteld: "De subsidie is op grond van art. 4:23 lid 3 sub d (in incidentele gevallen mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt) van de Awb verstrekt. Het betreft in totaal een subsidie voor een periode van 3 jaren (€15.000,- per jaar)" (Ambtelijke toelichting, 20 september 2022).

3.4.3 Omroep Eenhoorn

Op 11 december 2018 besluit het college om € 26.000 aan subsidie te verlenen aan omroep Eenhoorn voor het jaar 2019 en de raad via een begrotingswijziging voor te stellen het niet begrote deel van € 3.207 te dekken uit de post Onvoorzien met bestemming (Adviesnota, 11 december 2018). Verwezen wordt daarbij naar de zorgplicht van gemeenten: "De zorgplicht van gemeenten houdt in dat het College van Burgemeester en Wethouders zorgt voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling" (Adviesnota, 11 december 2018). In de adviesnota wordt niet aangegeven op welke juridische titel deze zorgplicht is gebaseerd. De gemeente verkrijgt de middelen voor deze subsidie van de Rijksoverheid, zo stelt de adviesnota: "Gemeenten ontvangen geld van de Rijksoverheid uit het gemeentefonds voor de lokale omroepen. Hoewel de gemeenten een zorgplicht hebben, hoeven ze niet het hele bedrag door te betalen. Gemeenten mogen rekening houden met andere inkomsten van de lokale omroepen, mits zij kunnen motiveren dat de lokale omroep – zoals wettelijk bepaald – een 'toereikend lokaal media-aanbod' kan verzorgen en de continuïteit in de programmering gewaarborgd blijft" (Adviesnota, 11 december 2018).

De budgettering van de € 26.000 wordt in de adviesnota als volgt vormgegeven: "Het bedrag van € 22.793 dat in de begroting 2019 staat voor subsidiëring van Omroep Eenhoorn is ontstaan door de budgetten 2017 van de voormalige gemeenten het Bildt, Franekeradeel en Menameradiel samen te voegen. Littenseradiel subsidieerde Omroep Eenhoorn niet. Daarnaast is de subsidiebijdrage de laatste jaren niet geïndexeerd. Voorgesteld wordt het budget in de begroting met € 3.207 te verhogen ten laste van de post Onvoorzien met bestemming, waarin voor Loon- en prijscompensatie 2019 een bedrag van € 1.189.500 is opgenomen. Hiervoor moet een begrotingswijziging aan de raad worden voorgelegd. Het college heeft besloten de subsidie aan lokale omroep De Eenhoorn met ingang van 2019 met € 3.207 te verhogen ten laste van de post Onvoorzien met bestemming" (Adviesnota, 11 december 2018).

De subsidie ad € 26.000 aan omroep Eenhoorn wordt op 9 december 2019 door het college verleend voor het jaar 2020. Ook in dit geval wordt in de adviesnota verwezen naar de zorgplicht van gemeenten. Met betrekking tot de bekostiging wordt in de adviesnota wederom gesteld, dat gemeenten geld van het Rijk uit het gemeentefonds ontvangen. "Hoewel de gemeenten een zorgplicht hebben, hoeven ze niet het hele bedrag door te betalen", zo stelt

de adviesnota in dit verband (Adviesnota, 9 december 2019). Volgens de adviesnota is in de gemeentelijke begroting het subsidiebedrag structureel opgenomen: "In de gemeentelijke begroting is een structureel bedrag opgenomen voor de subsidie van omroep Eenhoorn, van €26.000,-" (Adviesnota, 9 december 2019).

De subsidie wordt voor 2021 gecontinueerd, getuige het collegebesluit van 16 december 2020. Op die dag besluit het college € 27.000 aan subsidie te verlenen aan omroep Eenhoorn voor het jaar 2021. De verwijzing naar de zorgplicht en het gemeentefonds zijn ook in deze adviesnota opgenomen. Met betrekking tot de bekostiging van de subsidie is een klein aanvullend bedrag nodig: "Radio Eenhoorn heeft voor 2021 een subsidieaanvraag gedaan van € 27.000. In de begroting 2021 is een budget beschikbaar van € 26.000 voor de subsidie aan radio Eenhoorn. Hierdoor moet er aanvullend budget komen van € 1.000 om deze subsidie te kunnen verstrekken. Voorgesteld wordt om deze aanvullende budgetaanvraag mee te nemen in de jaarlijkse indexering van subsidies. In het collegeadvies over de indexering van subsidies zal een dekking worden voorgesteld ten laste van onvoorzien met bestemming/loon- en prijscompensatie" (Adviesnota, 16 december 2020).

De subsidie over 2022 wordt op 8 februari 2022 door het college verstrekt. Op die dag besluit het college omroep Eenhoorn € 29.890,56 aan subsidie te verstrekken voor het jaar 2022. Ook voor dit jaar biedt de begroting niet genoeg ruimte, met als gevolg dat aanvullende dekking moet worden geregeld. De adviesnota stelt in dit verband: "Radio Eenhoorn heeft voor 2022 een subsidieaanvraag gedaan van € 30.000. Afsproken is dat zij het normbedrag zullen ontvangen. In de begroting 2022 is een budget beschikbaar van € 27.000 voor de subsidie aan radio Eenhoorn. Hierdoor moet er aanvullend budget komen van € 2.890,56 om deze subsidie te kunnen verstrekken. Voorgesteld wordt om deze aanvullende budgetaanvraag mee te nemen in de jaarlijkse indexering van subsidies. In het collegeadvies over de indexering van subsidies zal een dekking worden voorgesteld ten laste van onvoorzien met bestemming/loon- en prijscompensatie" (Adviesnota, 8 februari 2022).

De rekenkamer vraagt per mail naar de juridische titel van de subsidie aan de lokale omroep. Hier wordt in eerste termijn het volgende antwoord op gegeven:

"De algemene subsidieverordening 2019, gemeente Waadhoeke" (Ambtelijke reactie, 24 augustus 2022).

Op 24 augustus 2022 stelt de rekenkamer hier een vervolgvraag over. De ASV geeft namelijk geen duidelijke titel om juist deze activiteit te subsidiëren.

Hier wordt het volgende antwoord op gegeven:

“Ik heb even overleg gehad met de juridische afdeling en afdeling Samenleving. Zij geven beide aan dat de subsidie verstrekt kan worden op basis van de Algemene wet bestuursrecht en de Algemene Subsidieverordening 2018 van Waadhoeke. (en niet 2019, zoals ik per ongeluk eerder vermeldde)” (Ambtelijke reactie, 25 augustus 2022).

Hier stelt de rekenkamer op 25 augustus 2022 de volgende vraag over:

“Beste X,

Kunnen jullie aangeven op welk artikel van de Awb deze subsidie is gebaseerd? Ik doel hier met name op artikel 4:23 lid 3 a, b, c of d.

Met hartelijke groet,

Rick Anderson”

Op 29 augustus wordt hier het volgende antwoord op gegeven:

“De subsidie wordt verstrekt op grond van artikel 4:23 lid 3 sub c Awb” (Ambtelijke reactie, 29 augustus 2022).

Op de vraag waar de zorgplicht op gebaseerd is, wordt het volgende antwoord gegeven:

“Ik ken geen juridische titel, maar in artikel 2.170b van de Mediawet staat het volgende:

Artikel 2.170b

1Het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling als de gemeenteraad een advies als bedoeld in artikel 2.61, derde lid heeft uitgebracht en daarbij positief heeft geadviseerd over de vraag of de instelling voldoet aan de eis, bedoeld in artikel 2.61, tweede lid, onderdeel c.

2De bekostiging betreft vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke mediadienst, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd” (Ambtelijke reactie, 24 augustus 2022).

De rekenkamer heeft naar aanleiding van dit antwoord op 29 augustus 2022 de volgende vervolgvraag gesteld:

“Wanneer heeft de gemeenteraad een advies uitgebracht met betrekking tot deze subsidie en positief geadviseerd over de vraag of de instelling voldoet aan de eis, bedoeld in artikel 2.61,

tweede lid, onderdeel c? Dit staat immers voorgeschreven in artikel 2.170b van de Mediawet” (Vraag rekenkamer, 29 augustus 2022).

Hier wordt 8 september 2022 ambtelijk als volgt op gereageerd:

“Hallo Rick,

De gemeenteraad van Franekeradeel heeft in het najaar van 2017 positief geadviseerd over de aanwijzing van omroep Eenhoorn als lokale omroep.

Dat weet ik, omdat ik toen zelf dat stuk in de raad gebracht heb.

Ik heb alleen een aantekening gevonden in ons archiefsysteem (zie de bijlage), stukken van voor de herindeling staan er eigenlijk niet in volgens mij.

Van de andere herindelingsgemeenten heb ik verder geen stukken kunnen vinden” (Ambtelijke reactie, 8 september 2022).

Op basis van de aantekening die wordt aangeboden, kan echter niet worden opgemaakt wanneer de raad nu besloten heeft positief te adviseren. Bovendien rijst de vraag in hoeverre de gemeenteraad van Waadhoeke in stelling is gebracht. De rekenkamer stelt hierop de volgende vraag:

“Dank dank, maar mij lijkt dit niet geheel toereikend. De raad zal destijds toch wel een voorstel hebben gekregen en expliciet een advies hierover hebben uitgebracht?

Zijn hier helemaal geen stukken van te vinden? Die constatering is namelijk nogal heftig.

Verder valt op, dat de gemeenteraad van Waadhoeke hier dus geen oordeel over heeft kunnen vellen, toch?

Hoor graag nog even en met hartelijke groet,

Rick Anderson” (Vraag rekenkamer, 8 september 2022).

Hier wordt op 8 september 2022 als volgt op gereageerd:

“Ik ben er achter dat ze deze stukken hebben voorgelegd aan de nieuwe B&W en de nieuwe gemeenteraad van Waadhoeke, vlak na de herindeling.

Hierbij de stukken die ik kreeg van mijn collega’s van het archief” (Ambtelijke reactie, 8 september 2022).

8 september 2022 verstrekt de gemeente aldus een aantal documenten, waaronder een raadsvoorstel, d.d. 27 december 2017, gericht aan de agendacommissie. In dit raadsvoorstel wordt voorgesteld omroep Eenhoorn aan te wijzen als lokale omroep van de gemeente Waadhoeke (Voorstel aan agendacommissie, 27 december 2017). Dit voorstel wordt gedragen door een collegebesluit, zij het dat dit collegebesluit genomen wordt na verzending van het voorstel aan de agendacommissie. Het college besluit namelijk op 9 januari 2018 om omroep

Eenhoorn als lokale omroep aan te wijzen en dit advies ter vaststelling aan de gemeenteraad voor te leggen (Adviesnota, 20 december 2017, besluit genomen op 9 januari 2018). De raad stemt op 18 januari 2018 unaniem in met dit voorstel.

Tevens vraagt de rekenkamer of het budget voor deze subsidie in de begroting is opgenomen. Hier wordt in eerste instantie het volgende antwoord op gegeven:

“De subsidie van radio Eenhoorn staat in de programmbegroting 2022 onder programma 6 met taakveld 5.6.

In de hieruit opgemaakte Activiteitenraming staat deze subsidie onder de post 6.560.001 Media; met kostencategorie 43.800.

Voor het jaar 2022 is dit opgehoogd van € 27.000 naar € 29.891 (indexering 2022: zie begrotingswijziging 7.02 in 2022)” (Ambtelijke reactie, 25 augustus 2022).

Op 25 augustus 2022 stelt de rekenkamer hier een vervolgvraag over. De subsidieontvanger en het specifieke bedrag aan subsidie staat namelijk niet expliciet vermeld in de programmabegroting 2022.

Hier wordt op 25 augustus 2022 het volgende antwoord op gegeven:

“Inderdaad, in de programmabegroting valt dit onder het taakveld 5.6 en is niet specifiek uitgesplitst in onderdelen.

Dit is gedaan in de hieruit volgende Activiteitenraming.

Vandaar dat het niet specifiek in de programmbegroting is te vinden” (Ambtelijke reactie, 25 augustus 2022).

Op de vraag van de rekenkamer of raadsleden deze activiteitenramingen hebben ontvangen, wordt het volgende antwoord gegeven:

“Als het goed is, heeft iedere fractievoorzitter van een partij een Activiteitenraming ontvangen.

Dus niet iedere raadslid heeft een Activiteitenraming ontvangen, maar dit is zo afgesproken in de raad en de raadfracties.

Maar ieder raadslid kan bij de afdeling Financiën hierover inlichtingen krijgen en verzoeken om alsnog een Activiteitenraming te ontvangen” (Ambtelijke reactie, 25 augustus 2022).

Later wordt deze reactie als volgt aangevuld:

“Goedemorgen Rick,

Jouw constatering dat de subsidie niet expliciet wordt vermeld in de programmabegroting, maar wel in de activiteitenraming is juist.

In de programmabegroting zijn de budgetten getotaliseerd op programmaniveau.

De budgetten vanuit de programmabegroting worden op detailniveau weergegeven in de activiteitenraming (kostensoorten / activiteiten)" (Ambtelijke reactie, 30 augustus 2022).

Op de vraag om een overzicht vanaf 2018 van deze activiteiten ramingen te verstrekken, worden op 25 augustus 2022 de volgende overzichten aangeleverd:

Uitvoeringsinformatie 2020												Externe Activiteiten				
GBNR	TV	KSRT	BTW code	BHR	BUV	Omschrijving	afd	Kwant	Eenh.	Tarief stks / prijs	Spec	Lasten				
												Rekening	Begroting actueel t/m 9e wijz	Begroting In bewerking		
												2018	2019	2020		
5.5																
Cultuureel erfgoed																
6.550.001	5.5	36	180.001	Monumenten												
				Programmakosten												
						Poarte fan Bears/Kerktoeren Minnertsga					2					
	21.000		180.001	Belastingen / heffingen									2		2	
						Onderhoud molens en torens					6.266					
						Poarte fan Bears					74					
						Autonom 2020: structureel (3 rijksmonumenten Littenseradiel)					12.000					
	38.030		180.001	Uitbestede werkzaamheden algemeen									18.340	6.340	18.340	
	38.050		180.001	Verzekeringspremies										1.969	-	
						Stichting tot Behoud van Monumenten in de gemeente Waadhoeke					124.974					
						Wens kadernota 2020-2023: Instandhouding monumenten (structu					40.000					
	43.800		180.001	Subsidies en bijdragen									164.974	155.981	157.191	164.974
				Kapitaallasten												
	73.010		180.001	Kapitaallasten (afschrijving)										1.117	1.117	1.117
	74.010		180.001	Kapitaallasten (rente)										340	222	157
				Productiekosten												
	75.170		180.001	Saldo kostenplaats Veiligheid en VTH										140.087	63.982	65.914
	75.180		180.001	Saldo kostenplaats Omgeving											54.972	56.464
	75.190		180.001	Saldo kostenplaats Beheer openb ruimte										11.218	12.384	12.454
	5.5		180.001	Totaal activiteit 6.550.001										312.134	296.210	319.423
Totaal Taakveld 5.5												312.134	296.210	319.423		
5.6																
Media																
6.560.001	5.6	26	150.001	Subsidies Media												
				Programmakosten												
	43.300		150.001	Inkomensoverdrachten - gemeenschappelijke regelingen												
						Radio Eenhoorn					26.000					
	43.800		150.001	Subsidies en bijdragen									26.000	22.812	26.000	26.000
	5.6		150.001	Totaal activiteit 6.560.001										22.812	26.000	26.000

Uitvoeringsinformatie 2021											Externe Activiteiten		
GBNR	TV	KSRT	BTW	BHR	BUV	Omschrijving afd code	Kwant	Eenh.	Tarief stks / prijs	Spec	Lasten		
											Rekening	Begroting actueel t/m 7e wijz	Begroting
											2019	2020	2021
5.5 Cultureel erfgoed													
6.550.001	5.5		36	180.001		Monumenten							
						Programmakosten							
						Kostenplaats afdeling Veiligheid & VTH		5.201.700		71.496			
						Kostenplaats afdeling Omgeving		5.201.800		66.620			
						Kostenplaats Afdeling Beheer en Openbare ruimte		5.201.900		13.400			
	11.101			170.001		Saldo kostenplaatsen salarissen				151.517			151.517
						Onderhoud molens en torens				6.340			
						Autonom 2020: structureel (3 rijksmonumenten Littenseradiel)				12.000			
	38.030			180.001		Uitbestede werkzaamheden algemeen				18.340	180	18.340	18.340
	38.050			180.001		Verzekeringspremies					2.740		
						Kostenplaats afdeling Veiligheid & VTH		5.201.700		1.737			
						Kostenplaats afdeling Omgeving		5.201.800		1.508			
						Kostenplaats Afdeling Beheer en Openbare ruimte		5.201.900		308			
	38.101			170.001		Saldo kostenplaats goederen en diensten				3.553			3.553
						Stichting tot Behoud van Monumenten in de gemeente Waadhoeke				124.976			
						Wens kademota 2020-2023: Instandhouding monumenten (structu				40.000			
	43.800			180.001		Subsidies en bijdragen				164.976	163.531	164.976	164.976
						Kapitaallasten							
	73.010			180.001		Kapitaallasten (afschrijving)					1.117	1.117	1.117
	74.010			180.001		Kapitaallasten (rente)					222	157	129
						Productiekosten							
	75.170			180.001		Saldo kostenplaats Veiligheid en VTH					63.982	65.914	
	75.180			180.001		Saldo kostenplaats Omgeving					54.972	56.464	
	75.190			180.001		Saldo kostenplaats Beheer openb ruimte					12.384	12.454	
	5.5			180.001		Totaal activiteit 6.550.001					299.128	319.422	339.632
						Totaal Taakveld 5.5					299.128	319.422	339.632
5.6 Media													
6.560.001	5.6		26	150.001		Subsidies Media							
						Programmakosten							
						Radio Eenhoorn				26.000			
	43.800			150.001		Subsidies en bijdragen				26.000	26.000	26.000	26.000
	5.6			150.001		Totaal activiteit 6.560.001					26.000	26.000	26.000

Uitvoeringsinformatie 2022											Externe Activiteiten		
GBNR	TV	KSRT	BTW	BHR	BUV	Omschrijving afd code	Kwant	Eenh.	Tarief stks / prijs	Spec	Lasten		
											Rekening	Begroting actueel t/m 7e wijz	Begroting
											2020	2021	2022
5.6 Media													
6.560.001	5.6		26	220.001		Subsidies Media							
						Programmakosten							
						Radio Eenhoorn				27.000			
						43.800	220.001		Subsidies en bijdragen		27.000	26.000	27.000

3.4.4 Het aanvragen van een subsidie

Om te bezien hoe het aanvragen van een gemeentelijke subsidie in de praktijk verloopt, is op 2 september 2022 een experiment uitgevoerd, waarbij de onderzoeker zelf een aanvraag indient bij de gemeente.

Op de beginsite van de gemeente (www.waadhoeke.nl) worden enkele thema's aangegeven, zoals Paspoort, Ondernemen, Duurzaamheid, etc. Het thema subsidie wordt hier niet vermeld. Wel wordt subsidie genoemd onder het thema Geld en Zorg. Als hierop wordt doorgeklikt, dan wordt melding gemaakt van de subsidie voor opvang regenwater en meer groen en van de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingen (www.waadhoeke.nl/subsidie).

Alle overige subsidies worden afgedekt door de volgende tekst op het scherm:

Andere subsidies

Gemeente Waadhoeke kent verschillende subsidieregelingen. Zo kunnen verenigingen en stichtingen bijvoorbeeld subsidie aanvragen voor projecten en activiteiten in het kader van kunst, cultuur, taal, sport en recreatie. Maar ook voor projecten en activiteiten die de fysieke leefomgeving of de sociale samenhang bevorderen.

Bent u benieuwd of uw idee, project of activiteit voor subsidie in aanmerking komt? Vul dan onderstaand contactformulier in. Binnen vijf werkdagen nemen we contact met u op.

Uiteraard heeft de onderzoeker het contactformulier ingevuld. Op 2 september 2022 is het volgende formulier ingediend:

Contactformulier subsidie

Gegevens

Naam organisatie

Anderson's Business Controlling

Naam contactpersoon

Anderson

Adres

Stinzenlaan Zuid 237

Woonplaats

Breukelen

Telefoonnummer

0651568802

E-mailadres

rickanderson663@gmail.com

Geef een korte omschrijving van de activiteit waarvoor u subsidie wilt aanvragen

"In het kader van kennisverspreiding zou ik graag een bijeenkomst organiseren met als thema: public controlling in de provincie Friesland: na New Public Management".

Als op de hoofdpagina van de gemeente de zoekterm Subsidie wordt ingevoerd, verschijnt een ander scherm. Ook hier staat de subsidie voor opvang regenwater en meer groen, alsmede de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingen vermeld. Daarnaast wordt gewezen op de duurzaamheid subsidies. Als hierop wordt doorgeklikt, wordt duidelijk dat deze laatste subsidie een landelijke subsidie betreft. Tevens is een link te vinden naar www.waadhoeke.nl/subsidie. Logischerwijs geeft deze link bij doorklikken dezelfde informatie als het scherm dat via Geld en Zorg te benaderen is.

Op 5 september 2022 en op 8 september 2022 neemt de ambtelijke organisatie contact op met de onderzoeker die het contactformulier heeft ingevuld.

Het blijkt nu, dat ambtelijk is ontgaan, dat het contactformulier is ingevuld met betrekking tot een subsidie. De ambtenaar die het formulier in eerste instantie behandelt, gaat van de veronderstelling uit, dat in het formulier wordt gevraagd of de ambtelijke organisatie zelf behoefte heeft aan een public controlling bijeenkomst. De ambtenaar reageert hierop afwijzend, maar deze reactie wordt niet direct meegedeeld aan de onderzoeker die het contactformulier heeft ingediend. Het formulier, inclusief de afwijzende reactie van de ambtenaar, komt bij een leidinggevende terecht. Deze neemt vervolgens op 5 en 8 september 2022 contact op met de onderzoeker. Tijdens deze gesprekken wordt duidelijk, dat subsidies niet direct digitaal kunnen worden aangevraagd. Omdat aanvragers niet weten of hun beoogde activiteit gesubsidieerd kan worden, hanteert de gemeente het beleid dat eerst via een contactformulier contact moet worden gezocht met de organisatie. Pas daarna kan in een gesprek bepaald worden, of de beoogde activiteit in aanmerking komt voor een subsidie, zo wordt ambtelijk aangegeven. Het alternatief is, dat aanvragers eerst een heel formulier moeten invullen om vervolgens te vernemen dat voor die bepaalde activiteit helemaal geen subsidie beschikbaar is, zo geeft men tijdens deze gesprekken aan.

3.5 Welke rol speelt de gemeenteraad met betrekking tot het verstekken van subsidies?

Tijdens de eerste raadsvergadering van de gemeente Waadhoeke, d.d. 2 januari 2018, wordt de algemene subsidieverordening vastgesteld door de raad. Geen van de raadsleden stelt hier vragen over en geen van de raadsleden acht een stemming nodig. De algemene subsidieverordening wordt onder agendapunt 8 opgevoerd, samen met ongeveer 30 andere verordeningen en nota's.

De gemeenteraad legt op sommige momenten een actieve houding met betrekking tot subsidies aan de dag.

Zo maakt de raad op 15 november 2018 haar gevoelens kenbaar over de beoogde subsidieregeling dorpen en wijken. Hoewel de raad positief oordeelt over de regeling, wenst de raad een wijziging van artikel 10: de afwijzingsgronden. In de voorgestelde regeling bepaalt dit artikel onder meer, dat de aanvraag wordt afgewezen als de aanvrager beschikt over voldoende middelen om de activiteit of het project mogelijk te maken. Enkele fracties geven hierop het college in overweging deze afwijzingsgrond geheel te schrappen. Een andere fractie stelt daarop voor deze afwijzingsgrond als een 'kan bepaling' in de regeling op te nemen. Deze laatste suggestie wordt breed gedragen door de raad, waarop het college de regeling hierop aanpast (Adviesnota B&W, 27 november 2018).

De 'kan bepaling' wordt als volgt in de subsidieregeling verwerkt:

"Het college van burgemeester en wethouders kan besluiten een aanvraag af te wijzen als de aanvrager beschikt over voldoende middelen om de activiteit mogelijk te maken" (artikel 10 lid 2).

Opmerkelijk is, dat deze bepaling in de gewijzigde subsidieregeling van 2020 komt te vervallen.

Hierop stelt de rekenkamer de volgende vraag: Naar aanleiding van de raadsvergadering van 15 november 2018 besluit het college de subsidieregeling dorpen en wijken aan te passen. Artikel 10 lid 2, onder de afwijzingsgronden, wordt daarbij omgezet in een 'kan' bepaling in het geval de aanvrager beschikt over voldoende middelen (artikel 10 lid 2, subsidieregeling 2018). In de bijgestelde regeling van 2020 is deze 'kan' bepaling echter komen te vervallen.

Wat is hier de reden voor geweest?

Ambtelijk wordt hierop als volgt gereageerd: "Dat is ons niet bekend. Het lijkt er op dat het gehele tweede lid van artikel 10 is weggefallen" (Ambtelijke reactie, 23 september 2022).

Soms wordt in een adviesnota voor het college gesteld, dat de gemeenteraad geïnformeerd zal worden. Zo wordt in de adviesnota met betrekking tot de bijgestelde subsidieregeling dorpen en wijken gesteld, dat de uitkomsten van evaluatie en het besluit met een memo ter kennis gebracht worden aan de gemeenteraad (Adviesnota B&W, 15 april 2020). Deze memo wordt op 29 april daadwerkelijk aangeboden aan de raad.

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft de subsidieregeling regulier onderhoud dorpshuizen die in juli 2020 wordt aangeboden aan het college. In de adviesnota wordt gesteld, dat deze regeling op hoofdlijnen is vastgesteld door de raad. De nota maakt tevens melding van een memo voor de raad, waarin de raad in kennis wordt gesteld van de uitwerking van de regeling en tevens op de hoogte wordt gesteld van de uitkomsten van de onderzoeken (Adviesnota B&W, 15 juli 2020). Deze memo wordt daadwerkelijk op 4 augustus 2020 aangeboden aan de raad.

Soms wordt de raad om een zienswijze gevraagd. Zo wordt bij de subsidieregeling amateurkunst de raad eerst om een zienswijze gevraagd, voordat de regeling wordt vastgesteld. Hoewel de raad geen expliciete zienswijze geeft, verzoekt de raad het college wel om het volledige budget te benutten voor de amateurkunst (Adviesnota B&W, 16 juli 2019).

In sommige gevallen wordt in de gemeenteraad gesproken over individuele subsidies.

Zo wordt de subsidie voor het openluchtzwembad Waadhoeke geagendeerd voor de raadsvergadering van 2 juli 2020. Verschillende fracties vragen hierbij het woord. De meeste fracties steunen het voorstel en wijzen op het belang van sport en het aanbieden van sportaccommodaties, waaronder een zwembad. Wel wordt € 45.000 aan subsidie om het zwembad drie maanden open te houden, aan de forse kant geacht. Eén fractie steunt het zwembad niet vanuit milieuoverwegingen. Gewezen wordt verder op schriftelijke vragen die in een eerder stadium gesteld zijn aan het college.

Op 22 oktober 2020 wordt vrij uitgebreid gesproken over de subsidie voor de Koornbeurs. Sommige fracties staan kritisch tegenover het voorstel en zijn 'onaangenaam verrast'. In eerdere berichtgeving worden immers geen zorgen op dit punt geuit. Ook wordt gevraagd in hoeverre het college vinger aan de pols heeft gehouden en waar het college het vertrouwen in de exploitatie van de Koornbeurs op baseert. In het voorstel worden geen alternatieve scenario's beschreven, aldus sommige raadsleden. Andere fracties stellen, dat het verstrekte inzicht eigenlijk een jaar eerder verstrekt had moeten worden. Hoewel de Koornbeurs onder de basisvoorziening valt, maken sommige fracties zich zorgen over de exploitatie van de Koornbeurs. Eerder heeft het college immers beloofd dat er financiële rust zou komen. De raad is in ieder geval niet goed geïnformeerd en men vraagt zich af in hoeverre het college deze informatie niet veel eerder tot zijn beschikking heeft gehad, aldus andere fracties. Tijdens deze

vergadering worden vrij veel vragen aan het college gesteld, die het college beantwoordt. Tijdens deze raadsvergadering van 22 oktober 2020 wordt tevens een amendement ingediend met betrekking tot de financiële problematiek van theater de Koornbeurs. In het amendement wordt voorgesteld om de Koornbeurs een voorschot van € 53.300 te verstrekken op de subsidie 2020 om de financiële tegenvallers in de exploitatie 2019-2020 op te kunnen vangen (Amendement, 22 oktober 2020). Het oorspronkelijke raadsvoorstel gaat uit van een eenmalige toekenning van € 54.300 en een eenmalige toekenning van € 95.562 om het verwachte coronaverlies over 2020 te kunnen opvangen (Raadsvoorstel Financiële problematiek Theater de Koornbeurs, 22 oktober 2020). Het amendement wordt uiteindelijk verworpen en het oorspronkelijke raadsvoorstel wordt uiteindelijk aangenomen.

De subsidie voor Young Solar Challenge 2021 wordt voor de raadsvergadering van 17 december 2020 geagendeerd. De stichting vraagt € 15.000 incidentele subsidie aan. De subsidie wordt toegelicht door een externe spreker. Hierop komen geen vragen binnen voor de externe spreker. Wel nemen vervolgens verschillende fracties het woord. De fracties steunen het raadsvoorstel en complimenteren de initiatiefnemers. Richting de wethouder wordt een vraag gesteld, die tijdens de vergadering wordt beantwoord.

Tevens wordt op 10 maart 2022 gesproken over de extra subsidie MFA d'Ald Skoalle Dronryp. De reden om dit voorstel in de raad te brengen is gelegen in het feit dat wordt voorgesteld de extra subsidie (€ 45.000) te dekken vanuit de algemene reserve. Op dit voorstel wordt door verschillende fracties ingesproken. De meeste fracties ondersteunen de extra subsidie. Sommige fracties wijzen erop, dat over het algemeen wel kritisch bezien moet worden in hoeverre externe financiering mogelijk is. Tijdens de behandeling worden geen vragen gesteld aan het college.

Hoofdstuk 4 Analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal gezien worden hoe het gevoerde beleid en de praktijk van subsidieverstrekking zich verhouden tot het geformuleerde normenkader. Op sommige onderdelen is daarbij nieuwe informatie toegevoegd ten opzichte van het verslag van bevindingen. Het betreft dan schriftelijke reacties en documenten die specifiek ingaan op de vragen die de rekenkamer tijdens deze analyse heeft gesteld.

4.2 Administratieve organisatie

Het gegeven dat de gemeente niet in staat is om jaarlijkse overzichten te verstrekken, waarin per subsidieontvanger het subsidiebedrag wordt vermeld, verwondert. Op grond van de IV3 informatievoorschriften gemeenten, zijn gemeenten namelijk verplicht om subsidies onder een aparte subcategorie te boeken (de subcategorie 4.2 Subsidies, als onderdeel van de lastencategorie 4 Overdrachten). Tijdens het opstellen van de jaarrekening zullen deze overzichten dan ook opgesteld moeten worden om te voldoen aan deze informatievoorschriften. De andere gemeente die tijdens dit onderzoek in de vergelijking is betrokken, is in staat om dergelijke overzichten binnen 24 uur op te leveren. De overzichten die de gemeente in eerste instantie verstrekt, betreffen enkel de afdeling Samenleving. Daarnaast geven deze overzichten niet het totale subsidiebedrag per ontvanger weer. De gemeente stelt in de toelichting hierop het volgende: "Als je ook de overzichten over 2019 en 2018 inclusief bedragen nodig hebt voor het onderzoek vergt dat veel werk van onze kant. Aanlevering daarvan zal dan, ook in verband met de vakanties, naar verwachting niet voor medio september kunnen plaatsvinden" (ambtelijke reactie, 14 juli 2022).

De vervolgvraag van de rekenkamer, 15 juli 2022, luidt als volgt:

"Wat betreft de **financiële overzichten**: het verwondert dat Waadhoeke deze overzichten niet heeft. Op grond van de IV3 informatievoorschriften gemeenten, zijn gemeenten namelijk verplicht om subsidies onder een aparte subcategorie te boeken (de subcategorie 4.2 Subsidies, hoort onder de lastencategorie 4 Overdrachten). Zou jij de afdeling Financiën kunnen vragen of zij een uitdraai hebben van deze lastencategorie Subsidies 4.2, per jaar? Ik kan mij niet voorstellen dat de afdeling dit niet heeft en dat dit tot medio september moet duren".

Uiteindelijk verstrekt de gemeente op 2 augustus 2022 vanuit de afdeling Samenleving overzichten voor de jaren 2018 tot en met 2022. In juli 2022 worden vanuit de afdeling Communicatie de documenten verstrekt die betrekking hebben op de enige subsidie die vanuit de afdeling Communicatie wordt verstrekt. Op basis van deze documenten kan de rekenkamer de verstrekte subsidie zelf traceren (aangezien het hier maar één subsidie betreft). Ook wordt vanuit de afdeling Omgeving in deze periode een overzicht verstrekt, maar dat heeft enkel betrekking op 2021. Vanuit mogelijke andere afdelingen die subsidies verstrekken is geen reactie vernomen. Geconstateerd kan dus worden, dat op 17 augustus 2022 het totaalbeeld van verstrekte subsidies op jaarbasis nog niet compleet is.

Een analyse van de overzichten levert nog een andere complicatie op. De overzichten die vanuit de afdeling Samenleving worden verstrekt, bevatten subsidies die ook in het overzicht 2021 van de afdeling Omgeving staan vermeld. De subsidie aan stichting Molen de Korenaar en aan stichting Molens in Menaldumadeel zijn hier voorbeelden van. Dit geldt echter niet voor alle subsidies die op het overzicht staan van de afdeling Omgeving. Ook de subsidie voor de lokale omroep die vanuit de afdeling Communicatie wordt verstrekt, staat in het overzicht van de afdeling Samenleving vermeld. Deze constatering compliceert niet alleen, maar verwondert ook. In de mail waarin de overzichten van de afdeling Samenleving worden verstrekt, staat immers: "Bijgaand de overzichten versterkte subsidies afdeling Samenleving, inclusief bedragen" (Ambtelijke mail, 2 augustus 2022). Het blijkt nu, dat deze overzichten ook enkele subsidies bevatten die door andere afdelingen zijn verstrekt. Ambtelijk wordt aangegeven dat deze overlapping te maken heeft met het feit dat naast de afdeling Omgeving ook de afdeling Samenleving verantwoordelijk is voor een deel van de advisering en afdoening (Cultuurhistorie), maar de constatering dat de overzichten elkaar overlappen wordt hiermee niet weggenomen.

Een gesprek tussen de ambtelijk contactpersoon en de rekenkamer op 8 september 2022 leidt tot het inzicht, dat de gemeente niet over een integraal overzicht van verstrekte subsidies beschikt. De gemeente hanteert het beleid, dat iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidies en dus ook voor zijn eigen subsidieadministratie. Niet iedere afdeling volgt hierin dezelfde werkwijze. Zo houdt de afdeling Samenleving een administratie bij waaruit op jaarbasis blijkt hoeveel subsidie verstrekt is aan welke subsidieontvanger. De afdeling Omgeving voert een dergelijke administratie niet. Het gevolg is dan ook, dat een integraal overzicht niet door de rekenkamer geconstrueerd kan worden.

De rekenkamer besluit hierop, om enkel met de overzichten van de afdeling Samenleving verder te gaan. Deze overzichten zijn echter dus niet volledig: sommige subsidies die door de afdeling Omgeving worden verstrekt, staan hier niet in vermeld. Bovendien is het goed

denkbaar dat ook andere afdelingen (buiten de afdelingen Samenleving, Omgeving en Communicatie) subsidies verstrekken. Van deze andere afdelingen is echter niets vernomen.

12 oktober 2022 wordt een overzicht verstrekt, maar dit overzicht betreft enkel het jaar 2022. Bovendien staan in dit overzicht tevens bijdragen (voor de raad, het college, promotie, representatie, overige personele kosten, etc.) vermeld, zodat dit overzicht de facto niet goed bruikbaar is. Een nadere analyse leert, dat de oorzaak hiervan gelegen ligt in het feit dat subsidies en bijdragen op één en dezelfde kostensoort worden geboekt (438.00). Het gevolg hiervan is, dat subsidies en bijdragen niet meer te splitsen zijn.

Een tweede opvallend kenmerk van de gemeente is, dat met afzonderlijke **subsidieregelingen** wordt gewerkt, die ieder een eigen besluitvormingstraject kennen. In vergelijkend perspectief hanteert de andere onderzochte gemeente een methode, waarbij alle subsidieregelingen geclusterd worden en op één moment door het college worden vastgesteld. Jaarlijks wordt dit cluster dan geactualiseerd: steeds voorafgaande aan het jaar waarop de subsidieregelingen betrekking hebben. Bij Waadhoeke wordt iedere subsidieregeling afzonderlijk in de besluitvormingsroute gebracht. Dit heeft tot gevolg, dat het niet mogelijk is snel een overzicht te verkrijgen van alle geldende subsidieregelingen. Tevens leidt dit ertoe, dat sommige subsidieregelingen met terugwerkende kracht moeten worden vastgesteld. Zo wordt de subsidieregeling peuteropvang en VVE 2022 op 11 januari 2022 vastgesteld door het college en treedt deze regeling met terugwerkende kracht per 1 januari 2022 in werking (Subsidieregeling peuteropvang en VVE, januari 2022). Dit kan een administratieve druk leggen op de aanvragers. De subsidieaanvragers moeten hun aanvraag namelijk maandelijks indienen (artikel 5 lid 2 en artikel 6 lid 5, subsidieregeling peuteropvang en VVE, juncto bijlage 3 subsidieregeling peuteropvang en VVE). Deze zelfde subsidieregeling bepaalt in dit verband in artikel 9, dat een aanvraag voor subsidie voor de kwaliteit VVE en coaching VVE uiterlijk vier weken voorafgaand aan de datum van 1 januari van het kalenderjaar kan worden ingediend, hetgeen lastig is, als de subsidieregeling pas op 11 januari 2022 door het college is vastgesteld.

Het verkrijgen van een overzicht van subsidiebepalingen wordt verder gecompliceerd doordat niet altijd gebruik wordt gemaakt van een subsidieregeling als grondslag voor subsidieverstrekking. Zo wordt de grondslag voor subsidies voor peuteropvang en VVE in de periode 2019 tot en met 2021 gevonden in de gemeentelijke notitie onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022 (Adviesnota B&W, Subsidieregeling peuteropvang en VVE Waadhoeke 2022). Zelfs als men inzicht zou hebben in alle subsidieregelingen, dan rijst de vraag of men daarmee tevens een inzicht zou hebben in alle gemeentelijke subsidies.

De vraag rijst in dit verband in hoeverre de gemeente zelf wel over een overzicht van alle regelingen beschikt. Zo wordt in juli 2019 richting het college aangegeven: "Inmiddels zijn vrijwel alle subsidieregelingen geharmoniseerd. Er resteert nog een enkele relatief kleine

regeling, zoals die voor EHBO verenigingen" (Adviesnota B&W, 23 juli 2019). Later, in juli 2020, wordt evenwel nog de subsidieregeling onderhoudsregeling voor dorpshuizen vormgegeven, nadat de raad in 2019 deze onderhoudsregeling op hoofdlijn harmoniseert. Met deze regeling is jaarlijkse € 102.500 gemoeid. De vraag rijst in dit verband, in hoeverre het college op de hoogte is gesteld van het gegeven dat deze laatste regeling nog vormgegeven moest worden.

De grootste complicatie bij het verkrijgen van een totaalbeeld van subsidieregelingen, vormt het gegeven, dat ook op dit onderdeel de gemeente het beleid voert dat iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidieregelingen. Evenals bij de financiële overzichten blijkt, dat afdelingen dit verschillend administreren. De afdeling Samenleving levert in de zomer 2022 de subsidieregelingen op die onder de afdeling Samenleving vallen en ook de afdeling Communicatie levert de benodigde documenten op in deze periode, maar het vermoeden bestaat, dat ook vanuit andere afdelingen met subsidieregelingen wordt gewerkt. 19 juli 2022 vraagt de rekenkamer daarom, in hoeverre nu alle subsidieregelingen zijn aangeleverd. Hierop mailt de ambtelijke organisatie op 20 juli 2022 het volgende terug:

"Goedemorgen Rick,

Goed dat je dat aangeeft.

Wat we nu hebben aangeleverd betreft de subsidieaanvragen en besluiten van de afdeling Samenleving.

Er zijn ook andere afdelingen betrokken bij subsidieaanvragen.

Willen jullie alle subsidierelaties (incidenteel en structureel) in beeld hebben?"

De rekenkamer reageert die zelfde dag dat inderdaad alle regelingen nodig zijn voor dit onderzoek.

Na een aantal reminders, wordt op 8 september 2022 in een gesprek tussen de rekenkamer en de ambtelijk contactpersoon aangegeven, dat de gemeente niet over een integraal overzicht van subsidieregelingen beschikt. Iedere afdeling wordt geacht dit voor zichzelf bij te houden. Dit leidt in de praktijk tot verschillen. Zo houdt de afdeling Samenleving bij, welke subsidieregelingen deze afdeling gebruikt, maar de afdeling Omgeving houdt dit niet bij. Het gevolg is ook hier (net als bij de financiële overzichten), dat de rekenkamer geen integraal overzicht van actuele subsidieregelingen kan construeren.

De aangeleverde subsidieregelingen die door de afdeling Samenleving zijn aangeleverd kunnen als volgt worden gepresenteerd:

Materieel
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Vaststellen subsidieregeling dorpen en wijken 2018, 27 november 2018.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Bijgestelde subsidieregeling dorpen en wijken, 21 april 2020.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Incidentele subsidies, 29 januari 2019.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Harmonisatie subsidieregelingen amateurkunst, 16 juli 2019.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling AED, 13 mei 2019.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling peuteropvang en VVE Waadhoeke 2022, 4 januari 2022.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling EHBO, 23 juli 2019.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling onderhoud dorpshuizen, 15 juli 2020.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Beleidsregel maatschappelijke – en sportactiviteiten t.b.v. bewoners AZC St. -Annaparochie, 9 april 2020.
Gemeente Waadhoeke, Subsidieplafond budget dorpen en wijken 2022, 13 juli 2022.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling doarre & dwaan, 27 oktober 2021.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Tijdelijke subsidieregeling faciliteren verbinding met leden en vrijwilligers, 10 juni 2021.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022, 1 maart 2022.
Formeel
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke, 18 december 2018.
Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling bevoorschotting subsidie, 23 oktober 2018.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Beleidsregels subsidie, 23 oktober 2018.
Niet verstrekt op basis van een subsidieregeling
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Subsidie omroep Eenhoorn 2019, 11 december 2018.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Subsidie omroep Eenhoorn 2020, 9 december 2019.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Subsidie omroep Eenhoorn 2021, 16 december 2020.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Subsidie omroep Eenhoorn 2022, 8 februari 2022.
Gemeente Waadhoeke, Adviesnota subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022 II, 11 juli 2022.

De vraag rijst nu, in hoeverre alle verstrekte subsidies een grondslag kennen in één van de bovenstaande regelingen. Het gaat dan om een koppeling van verstrekte subsidies aan de subsidieregelingen. De gemeente beschikt immers niet over een integraal financieel overzicht en ook niet over een integraal overzicht van subsidieregelingen. Deze vraag kan niet beantwoord worden door de gemeente. Er bestaat geen integraal inzicht in de subsidieregelingen en ook niet in de subsidies die verstrekt zijn op basis van deze subsidieregelingen.

De subsidie aan lokale omroep Eenhoorn illustreert de administratieve organisatie ten aanzien van subsidies. Op basis van de mailwisseling tussen de rekenkamer en de ambtelijke organisatie kan het volgende worden opgemaakt.

“De gemeenteraad van Franekeradeel heeft in het najaar van 2017 positief geadviseerd over de aanwijzing van omroep Eenhoorn als lokale omroep. Dat weet ik, omdat ik toen zelf dat stuk in de raad gebracht heb. Ik heb alleen een aantekening gevonden in ons archiefsysteem (zie de bijlage), stukken van voor de herindeling staan er eigenlijk niet in volgens mij.

Van de andere herindelingsgemeenten heb ik verder geen stukken kunnen vinden” (Ambtelijke reactie, 8 september 2022).

Later wordt door dezelfde ambtenaar het volgende gesteld:

“Ik ben er achter dat ze deze stukken hebben voorgelegd aan de nieuwe B&W en de nieuwe gemeenteraad van Waadhoeke, vlak na de herindeling.

Hierbij de stukken die ik kreeg van mijn collega's van het archief” (Ambtelijke reactie, 8 september 2022).

In termen van administratieve organisatie verwondert deze reactie. Op de eerste plaats verwondert het, dat de collega's van het archief in stelling moeten worden gebracht om de benodigde stukken naar boven te krijgen. In de gemeente die in de vergelijking is betrokken, kan een dergelijke informatievraag aan de hand van een intern documentatiesysteem door de respondent zelf binnen 12 minuten worden opgeleverd. De respondent bij deze andere gemeente was niet de opsteller van het gevraagde voorstel, maar “iedere ambtenaar heeft toegang tot dit systeem, behalve dan tot de vertrouwelijke stukken uiteraard”, zo wordt gesteld in deze gemeente. Op de tweede plaats blijkt gelukkig dat de gemeente wel over een documentatiesysteem beschikt. Als namelijk via de gemeentelijke site wordt doorgeklikt op gemeenteraad, dan kan een zoekterm worden ingevuld. Als daar de term “Eenhoorn” wordt ingevuld, verschijnt gelijk de verwijzing naar de raadsvergadering van 18 januari 2018 waarin de raad Eenhoorn aanwijst als lokale omroep. Hier zijn tevens de benodigde stukken te vinden. De gemeente beschikt dus over een centraal documentatiesysteem, maar kennelijk is dat intern

niet bij iedereen bekend en moeten medewerkers van archief worden ingeschakeld bij een dergelijke informatievraag.

4.3 Ontwikkeling subsidies

Op basis van de verstrekte overzichten, kan voor de afdeling Samenleving het volgens inzicht worden gegenereerd:

	2018	2019	2020	2021	2022
Dorpenvisies	73.479,97	347.580,98	529.341,32	363.670,59	233.675,73
Onderwijs	436.229,00	644.070,99	1.051.764,17	1.128.184,36	1.033.524,10
Sport	894.034,97	852.555,88	1.511.677,06	1.627.210,43	1.521.226,52
Cultuur overig, soc. cultureel werk	603.866,68	576.050,34	615.313,36	851.265,38	829.398,57
Muziek	-	364.154,00	352.865,90	332.443,80	333.524,00
Koornbeurs	430.134,00	456.804,00	601.245,00	502.701,00	492.491,00
Taal	9.990,72	10.328,94	14.856,00	5.961,00	3.335,00
Musea	-	401.592,57	469.826,50	539.382,50	527.252,67
Monumenten	155.981,00	163.531,00	163.831,00	182.576,17	174.284,00
Media	22.811,74	26.000,00	26.000,00	27.000,00	29.890,56
Bibliotheek	875.149,91	949.425,00	987.885,00	1.002.574,00	1.016.490,00
Toerisme, groen, speel	7.040,00	10.710,00	3.680,00	22.765,42	33.160,00
Asiel/statushouders	169.868,00	129.635,00	150.803,16	139.569,56	179.812,00
Kinderopvang	61.406,30	47.296,17	73.371,16	275.566,10	155.318,90
Maatschappelijk werk	2.304.772,20	1.016.795,44	1.050.125,75	815.148,38	758.861,10
Dorps- en buurthuizen	499.488,26	513.195,25	105.330,75	98.625,75	970.303,75
Gebiedsteams, bijz. bijstand, dagbesteding, opvang	91.364,70	49.107,13	27.426,35	179.676,25	185.873,35
Gezondheid	48.210,90	62.518,23	62.050,00	60.288,00	20.570,00
Corona	-	-	-	-	195.418,00
Totaal	6.683.828,35	6.621.350,92	7.797.392,48	8.154.608,69	8.694.409,25

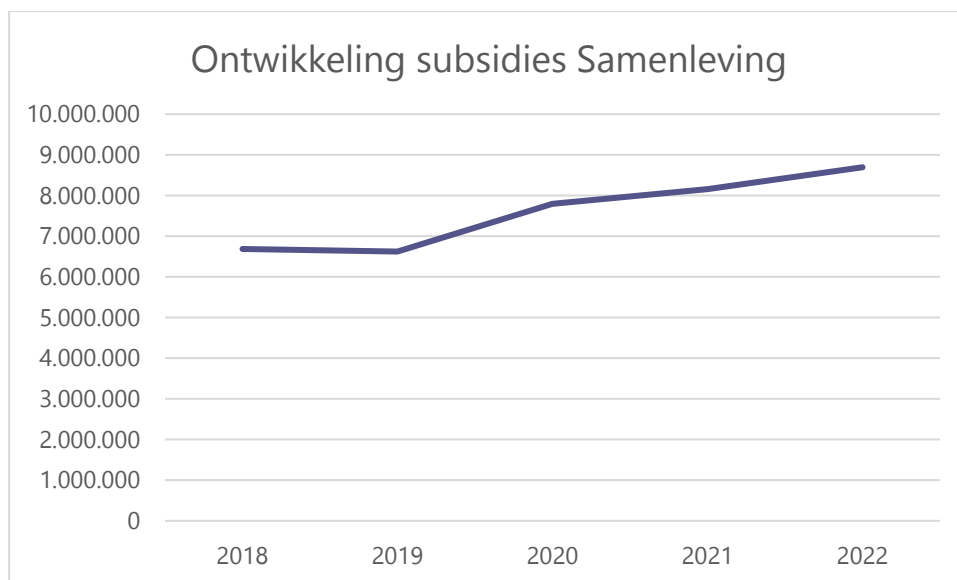
Later in dit onderzoek (12 oktober 2022) wordt het volgende overzicht over 2022 verstrekt:

Grootboeknummers Omschrijving	Primitieve begroting 2022	Begroting na wijziging	Realisatie t/m 28-9-2022	Restant budget
Raad en raadscommissies	14.005	14.005	667	13.338
Burgemeester en wethouders	1.600	1.600		1.600
Representatie en Promotie	500	15.500	15.000	500
Samenwerkingen	4.600	4.600		4.600
Overige personele kosten	7.015	7.015	4.370	2.645
Financiële Instellingen		2.000		2.000
Openbare orde en veiligheid	14.530	14.530		14.530
Overige voorzieningen qua wegen	8.960	8.960		8.960
Openbare verlichting	7.092	7.092		7.092
Overige kosten onderwijs	30.386	19.775	10.873	8.902
Onderwijshuisvesting (Basisonderwijs)	0	67.269	67.269	0
Onderwijshuisvesting (Voortgezet onderwijs)	314.962	314.962	313.744	1.218
Peuterspeelzalen	125.593	125.593	36.941	88.652
Onderwijs Achterstand Beleid (OAB)	884.207	933.099	596.594	336.505
Einstein Class	99.000	99.000	100.000	-1.000
Nationaal Programma Onderwijs		26.667	10.136	16.531
Sport Algemeen	51.154	190.716	101.941	88.775
Sportsubsidies en overige sportaangelegenheden	18.564	18.564	32.590	-14.026
Buurtsportcoaches	675.823	675.823	675.919	-96
De Trije Franeker subsidie	334.028	284.028	211.245	72.783
De Bildtse Slag Sint Annaparochie	461.445	463.409	463.409	0
Sportaccommodaties algemeen	3.126	249.091		249.091
Kaatsvelden vm Franekeradeel	3.083	3.083	3.304	-221
Sportaccommodatie Tzum	15.629	16.244	16.244	0
Voetbalvelden Achlum	6.252	6.608	6.608	0
Sportvelden vm Het Bildt	10.275	10.275	10.686	-411
Sportvelden vm Menameradiel		24.069		24.069
Overige Cultuur		91.000		91.000
Overige Cultuur	214.184	195.750	177.037	18.713
Muziekonderwijs, subsidie	372.269	381.814	320.170	61.644
De Koornbeurs subsidie	487.873	491.311	492.491	-1.180
Bevordering Bildtse/Friese taal	24.020	32.020	6.570	25.450
Overige musea	2.750	2.750	2.750	0
Museum Martena, subsidies	289.897	290.895	290.895	0
Museum Martena gebouw	16.234	16.440	16.440	0
Planetarium, subsidie	215.080	216.200	217.168	-968

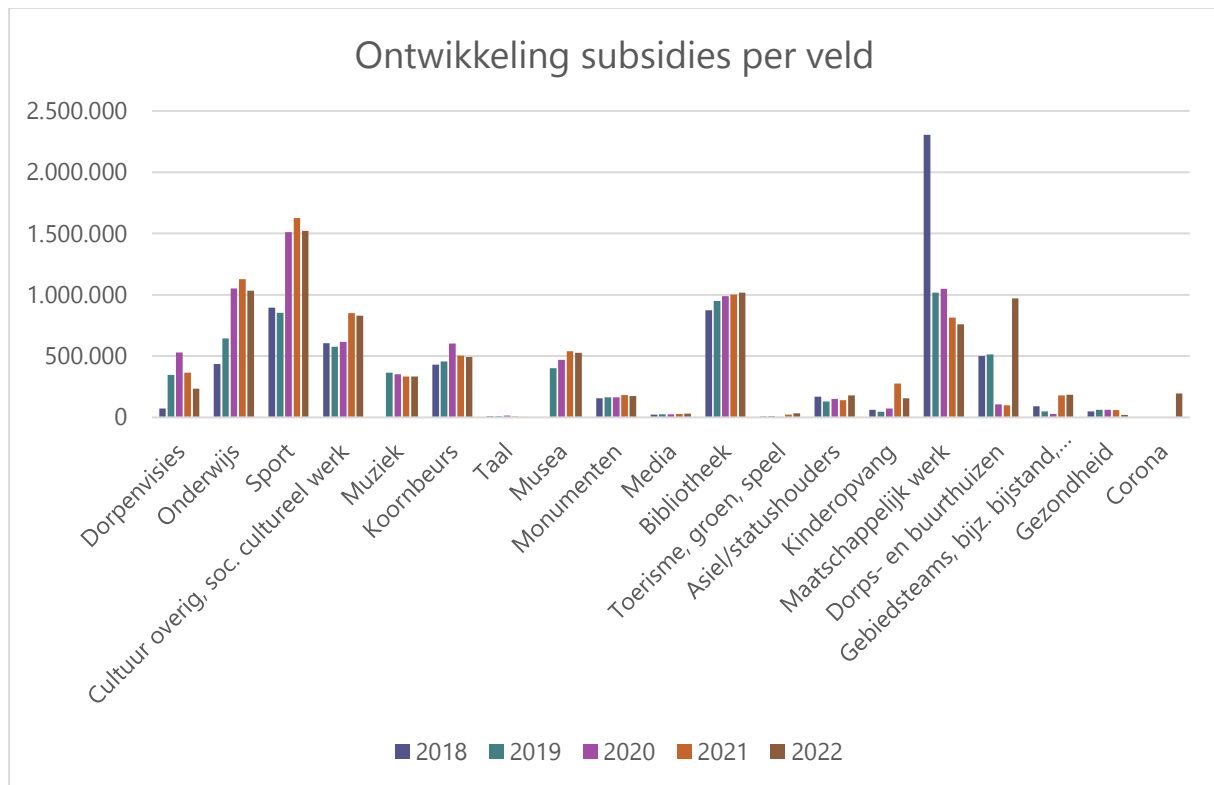
Monumenten	164.976	170.879	180.187	-9.308
Subsidies Media	27.000	29.891	29.891	0
Bibliotheek en Documentatiecentra	1.002.574	1.016.490	1.026.390	-9.900
Openbaar groen	2.000	2.000		2.000
Speeltuinen en -plaatsen			33.160	-33.160
Speeltuinen en -plaatsen	3.922	13.922		13.922
Opvang asielzoekers (AZC)	9.150	9.150	9.150	0
Begeleiding statushouders	147.450	178.450	170.662	7.788
Kinderopvang	150.404	150.404	210.828	-60.424
Algemeen maatschappelijk werk			77	-77
Algemeen maatschappelijk werk	498.451	537.220	509.520	27.700
Sociaal cultureel werk	584.223	588.174	661.212	-73.038
Sociaal cultureel werk		75.000		75.000
Dorps- en buurthuizen			970.304	-970.304
Dorps- en buurthuizen	99.260	1.190.438		1.190.438
Coronaherstelplan			1.750	-1.750
Coronaherstelplan		43.000	43.498	-498
Coronaherstelplan		137.200	124.803	12.397
Coronaherstelplan		70.000	70.000	0
Gebiedsteam	136.950	136.950	136.950	0
Bijzondere bijstand, Dienst SoZaWe	0	0	219.000	-219.000
Bijzondere bijstand	11.920	21.920	16.923	4.997
Opvang en beschermd wonen	32.000	32.000	32.000	0
Algemeen maatschappelijk werk	387.311	387.311	280.412	106.899
Subsidie gezondheidszorg	23.181	23.181	21.605	1.576
Jeugdgezondheidszorg	31.465	33.221		33.221
Riolen en rioolgemalen	20.800	20.800	22.852	-2.052
Riolen en rioolgemalen			1.722	-1.722
Huisvuil	102.393	102.393	63.088	39.305
Overig afval	4.500	4.500		4.500
Omgevingsbeleid - Milieu Algemeen	14.200	14.200		14.200
Omgevingsbeleid - Milieu Algemeen	20.000	20.000		20.000
Begraafplaatsen incl. militaire begraafplaats	100	100		100
Stads- en dorpsvernieuwingengebieden	700.000	68.500		68.500
Leges omgevingsvergunningen		15.000		15.000
Dorpensies	300.000	300.000	262.656	37.344
	9.188.366	10.714.051	9.299.701	1.414.350

Het bovenstaande overzicht betreft echter tevens bijdragen. De gemeente boekt namelijk bijdragen en subsidies op dezelfde kostensoort (43800), met als gevolg dat een overzicht van enkel subsidies niet meer gemaakt kan worden. Op de vraag wat het onderscheid is tussen subsidie en bijdrage, wordt geen antwoord meer gegeven. Vermoedelijk hangen bijdragen samen met vergoedingen voor de raad, het college, representatie, etc., maar zeker is dit niet.

Het totaal aan subsidies, verstrekt vanuit de afdeling samenleving, ziet er dan als volgt uit.



Uitgesplitst per beleidsterrein, kan dan het volgende inzicht worden gegeven:



4.4 Grondslag subsidies

In artikel 9 van de algemene subsidieverordening wordt het volgende gesteld: Onverminderd de vorige leden kunnen burgemeester en wethouders de subsidie verder in ieder geval weigeren als in de behoefte, voor welke activiteiten subsidie wordt gevraagd, reeds is voorzien door instellingen, **die jaarlijks bij begroting subsidie** ontvangen en dat beleid voor de gemeente in het concrete geval uitgangspunt is voor subsidiering van bedoelde activiteiten dan wel dat de aanvraag anderszins niet past binnen het vastgestelde (subsidie)beleidskader (artikel 9 lid 3 h). Deze passage suggereert, dat naast subsidies die verstrekt worden op basis van subsidieregelingen, ook subsidies wordt verstrekt bij de begroting. De toelichting op dit artikel vermeldt in dit verband het volgende: Onderdeel h geeft het college de bevoegdheid om te bepalen of de aanvraag past binnen het vastgesteld beleidskader. Zo kan een aanvraag worden geweigerd als er voor de bedoelde activiteiten al een jaarlijkse subsidie wordt verstrekt (Toelichting artikel 9 lid 3 h). Onder dit punt wordt in de toelichting geen melding gemaakt van subsidies die via de begroting worden verstrekt.

De toelichting bij artikel 3 biedt wel duidelijkheid. Hierin wordt namelijk het volgende gesteld: "Voor zover het college geen gebruik maakt van deze bevoegdheid is het slechts in beperkte mate mogelijk om subsidies te verlenen. De hoofdregel van de Awb is namelijk dat subsidieverstreking gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift, zoals een subsidieregeling, waarin de te subsidiëren activiteiten staan vermeld. Op grond van artikel 4:23, derde lid, van de Awb, bestaan hierop maar vier uitzonderingen:

- a. de spoedeisende subsidieverstreking (tijdelijk, vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift);
- b. de subsidieverstreking op grond van een begrotingspost (de begroting dient de subsidie-ontvanger en het bedrag dat ten hoogste kan worden vastgesteld te vermelden);
- c. de incidentele subsidieverstreking (voor uitzonderlijke gevallen, als er in beginsel slechts eenmalig subsidie zal worden toegekend);
- d. de Europese subsidies (is voor gemeenten nauwelijks van belang)" (Toelichting artikel 3).

Een analyse van artikel 4:23 lid 3 Awb wijst uit, dat dit artikel inderdaad de mogelijkheid biedt voor deze uitzonderingen.

De subsidie aan de lokale omroep zou zich lenen voor een dergelijke uitzondering. In de adviesnota's waarin wordt voorgesteld de subsidie te verstrekken, wordt namelijk niet verwezen naar een subsidieregeling. Wel wordt gesteld, dat in de gemeentelijke begroting **structureel** een bedrag is opgenomen voor deze subsidie van € 26.000 (Adviesnota, 9 december 2019). De subsidie zou dan op basis van artikel 4:23 lid 3 c verstrekt kunnen worden. Opmerkelijk is wel, dat de programmabegroting 2020 in het geheel geen melding maakt van deze subsidie, hetgeen op basis van artikel 4:23 lid 3 wel vereist is om als basis voor subsidie te dienen. Dit artikel stelt namelijk in dit verband het volgende:

"Artikel 4:23

1 Een bestuursorgaan verstrekt slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt.

2 Indien een zodanig wettelijk voorschrift is opgenomen in een niet op een wet berustende algemene maatregel van bestuur, vervalt dat voorschrift vier jaren nadat het in werking is getreden, tenzij voor dat tijdstip een voorstel van wet bij de Staten-Generaal is ingediend waarin de subsidie wordt geregeld.

3 Het eerste lid is niet van toepassing:

- a. in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk voorschrift gedurende ten hoogste een jaar of totdat een binnen dat jaar bij de Staten-Generaal ingediend wetsvoorstel is verworpen of tot wet is verheven en in werking is getreden;
- b. indien de subsidie rechtstreeks op grond van een door de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk of de Europese Commissie vastgesteld programma wordt verstrekt;
- c. indien de begroting de subsidie-ontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, vermeldt, of
- d. in incidentele gevallen, mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt" (Artikel 4:23 Awb).

Lid 3c van dit artikel bepaalt, dat het bestuursorgaan (het college in dit geval) direct op grond van de Awb een structurele subsidie kan verstrekken en dus geen subsidieregeling nodig heeft. Hiervoor is echter wel vereist, dat de begroting dan de subsidie-ontvanger en het maximale subsidiebedrag vermeldt. Navraag leert, dat de gemeente dit type subsidies niet opneemt in de programmabegroting, maar in de activiteitenraming. Deze raming vormt een specificatie van de begroting. In deze activiteitenramingen wordt inderdaad de jaarlijkse subsidie aan Eenhoorn vermeld.

Op basis van artikel 3 van de algemene subsidieverordening stelt het college een aantal subsidieregelingen vast. Een complicerende factor daarbij is, dat de vier fusiegemeenten verschillende subsidieregelingen kenden. Het nieuwe college van de gemeente Waadhoeke besluit daarop in januari 2018 om de oorspronkelijke regelingen te continueren in afwachting van de harmonisatie van de diverse beleidsterreinen. Op grond van de Wet arhi kunnen de regelingen van de 'oude' gemeenten namelijk nog tot en met het jaar 2019 van toepassing zijn. Twee jaar na herindeling komen beleidsregels van rechtswege te vervallen (Adviesnota B&W, Beleidsregels subsidie, 23 oktober 2018, Adviesnota B&W, 23 juli 2019). Dit leidt echter tot onbegrip bij de aanvragers, aangezien soms voor een vergelijkbare activiteit verschillende subsidiebedragen worden toegekend, afhankelijk van de plaats binnen de gemeente. Het college besluit daarop een aantal regelingen te harmoniseren in afwachting van de beleidsharmonisatie. Als het beleid is geharmoniseerd en is vastgesteld, dan kan de regeling hierop worden aangepast, zo is de gedachte. Een voorbeeld hiervan is de subsidieregeling incidentele subsidie Waadhoeke 2019 (Adviesnota B&W, 29 januari 2019). Op andere terreinen lukt het wel om eerst het beleid te harmoniseren alvorens men de subsidieregeling uitwerkt. Zo stelt de raad op 25 april 2019 de startnotitie cultuur vast, waarin de route voor de harmonisatie van de subsidies voor de amateurkunst wordt weergegeven. Vervolgens wordt op basis van deze startnotitie in juli 2019 de subsidieregeling amateurkunst vormgegeven,

onder gelijktijdige intrekking van de bestaande regelingen van de voormalige gemeenten (Adviesnota B&W, 16 juli 2019).

In juli 2019 zijn vrijwel alle subsidieregeling geharmoniseerd. Er resteert nog een enkele relatief kleine regeling, zoals die voor EHBO verenigingen, zo wordt aangegeven richting het college (Adviesnota B&W, 23 juli 2019). Later blijkt echter, dat de subsidieregeling onderhoudsregeling voor dorpshuizen nog moet worden vormgegeven, nadat de raad in 2019 deze onderhoudsregeling op hoofdlijn harmoniseert. Met deze regeling is jaarlijkse € 102.500 gemoeid en deze regeling kan dan ook niet makkelijk als relatief kleine regeling bestempeld worden.

Niet altijd wordt een subsidie verstrekt op basis van een subsidieregeling. Zo wordt de grondslag voor subsidieverlening voor peuteropvang en deelname aan VVE in eerste instantie gevonden in de gemeentelijke notitie onderwijsachterstandbeleid 2019-2022. Pas later wordt voor dit terrein een subsidieregeling vastgesteld (B&W nota, Subsidieregeling peuteropvang en VVE Waadhoeke 2022). Een ander voorbeeld betreft de bijdrage aan het COA in het kader van sport- en maatschappelijke activiteiten voor bewoners van het AZC. Deze bijdrage wordt niet op grond van een subsidieregeling, maar op grond van een beleidsregel verstrekt (Beleidsregel maatschappelijke – en sportactiviteiten t.b.v. bewoners AZC St. -Annaparochie, 21 april 2020). Als grondslag voor deze beleidsregel wordt in de adviesnota het raadsbesluit van de voormalige gemeente het Bildt genoemd (Adviesnota B&W, 9 april 2020).

Bij sommige subsidies is de grondslag niet direct duidelijk. Zo besluit het college op 11 december 2018 een subsidie te verstrekken aan omroep Eenhoorn voor het jaar 2019, maar niet duidelijk wordt, op welke grondslag dit gebeurt. Zo wordt niet verwezen naar een subsidieregeling (Adviesnota, 11 december 2018). Later wordt desgevraagd aangegeven, dat de grondslag voor deze subsidie gelegen is in artikel 4:23 lid 3c Awb.

4.5 Subsidiebeleid

In vergelijkend perspectief valt op, dat de gemeente geen kadernota Subsidies kent. De gemeente die in de vergelijking is betrokken, heeft een dergelijke kadernota wel vastgesteld en ook andere gemeenten laten zo'n kadernota vaststellen door de raad. In zo'n kadernota Subsidies wordt aangegeven wat de gemeente beoogt met subsidieverstrekking, welke soorten subsidies de gemeente kent, hoe de controle en verantwoording plaatsvindt, hoe de effecten geëvalueerd worden, etc. De kadernota vormt doorgaans de brug tussen de algemene subsidieverordening en de individuele subsidieregelingen.

In sommige voorstellen wordt melding gemaakt van de managementfilosofie van de gemeente. Daarin staat onder meer dat de gemeente meer wil samenwerken met de

stakeholders vanuit vertrouwen en minder vanuit sturen en beoordelen. Deze gedachte komt ook terug in voorstellen die betrekking hebben op subsidies. Zo wordt deze gedachte verwoord in het voorstel om kleine instellingen te laten volstaan met een beoordelingsverklaring in plaats van een controleverklaring (Adviesnota B&W, Subsidieverantwoording, 18 december 2018). Het kan hier ook om grotere subsidiebedragen gaan, aangezien de omvang van de subsidieaanvrager bepalend is om gebruik te maken van deze regeling en niet zozeer de hoogte van de subsidie. De algemene subsidieverordening reserveert dit vertrouwen nog voor kleinere subsidies: "Kenmerkend voor subsidies tot € 5.000 is dat deze op basis van vertrouwen worden verleend; er wordt niet meer standaard om verantwoording gevraagd" (Algemene subsidieverordening, toelichting artikel 13). Het verstrekken op basis van vertrouwen wordt met name verwoord bij subsidieregelingen die kleinere bedragen ter beschikking stellen, zoals de subsidieregeling onderhoud dorpshuizen van augustus 2020. Deze regeling stelt in dit verband: "De regeling is gebaseerd op vertrouwen. Dit betekent dat de subsidie wordt verleend onder gelijktijdige vaststelling van het subsidiebedrag zodat er geen verantwoording door de aanvrager hoeft te worden afgelegd" (Subsidieregeling onderhoud dorpshuizen, artikel 5 lid 3).

In sommige adviesnota's wordt de bestuurscultuur opgevoerd: "Onze gemeente kent een bestuurscultuur die zich het best laat typeren als 'nabij besturen'. Dat wil zeggen: in de relatie tussen bestuur en burger wordt gestreefd naar korte lijnen, actief burgerschap en betrokkenheid bij de eigen leefomgeving" (Adviesnota B&W, Subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022, 1 maart 2022, Adviesnota B&W, 11 juli 2022).

In sommige regelingen onderscheidt de gemeente waarderingssubsidies, ontwikkelsubsidies en projectsubsidies, zoals in de subsidieregeling dorpen en wijken. De aanvraag hiervoor kan worden afgewezen, als de aanvraag gericht is op een bijdrage in de exploitatie (artikel 10, lid 1d, subsidieregeling dorpen en wijken). Een projectsubsidie wordt in artikel 1 van deze regeling als volgt gedefinieerd: "Projectsubsidie; een subsidie voor de realisatie van een leefbaarheidsproject gebaseerd op een dorps- of wijkvisie dan wel een werkplan van het dorp of de wijk" (artikel 1, lid 3, subsidieregeling dorpen en wijken). Men zou de stelling kunnen betrekken, dat een subsidie die dient voor de realisatie van een project, de facto een bijdrage levert aan de exploitatie van dat project. De vraag rijst dan, waarom een bijdrage in de exploitatie als afwijzingsgrond wordt genoemd in artikel 10.

Het onderscheid tussen de diverse subsidies die de gemeente onderscheidt, is ook voor andere regelingen relevant. Zo komen subsidieontvangers die een waarderingssubsidie ontvangen niet voor indexering van subsidie in aanmerking (artikel 2, Subsidieregeling indexering van subsidies).

Sommige regelingen zijn vrij globaal geformuleerd. Zo worden eenmalige activiteiten op het gebied van sport, cultuur en taal onder één regeling gebracht: de subsidieregeling incidentele subsidie Waadhoeke. In de gemeente die in de vergelijking is betrokken, worden hier verschillende subsidieregelingen voor vastgesteld. Als reden hiervoor wordt door deze andere gemeente aangegeven, dat verschillende regelingen de mogelijkheid bieden om te differentiëren per beleidsterrein. Zo worden op het gebied van sport andere subsidiebedragen beschikbaar gesteld en andere verdeelsleutels gehanteerd dan op het gebied van cultuur. Ook de afwijzingsgronden verschillen tussen de diverse subsidieregelingen.

Sommige regelingen bieden ruimte voor verschillende interpretaties. Zo kunnen kleine instellingen een beroep doen op de regeling verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke. Volstaan kan dan worden met een beoordelingsverklaring in plaats van een controleverklaring (Regeling verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke). Dit geldt echter niet voor instellingen die vallen onder de categorie hogere financiële risico's (artikel 2, regeling verantwoording subsidie kleine instellingen). Hiervan is sprake als de instelling liquiditeitsproblemen of continuïteitsproblemen heeft, maar ook als sprake is van een in geld hoog verstrekte subsidie in vergelijking met andere instellingen (artikel 1, regeling verantwoording subsidie kleine instellingen). De regeling laat zich niet uit met welke andere instellingen dan wordt vergeleken en wanneer dan precies sprake is van 'een in geld hoog verstrekte subsidie'. Daarnaast geldt de regeling niet voor instellingen waarbij sprake is van belangrijke tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne beheersing van de instellingen. Ook hier rijst de vraag wanneer daar precies sprake van is. De praktijk wijst uit, dat zelfs binnen gemeenten zelf hier de nodige discussies over gevoerd kunnen worden (Anderson, 2021). Ook de term liquiditeitsprobleem kan verschillend worden ingevuld. In sommige regelingen zijn de termijnen vatbaar voor verschillende interpretaties. Zo wordt in de subsidieregeling peuteropvang en VVE gesteld, dat de subsidie per maand kan worden aangevraagd (Subsidieregeling peuteropvang en VVE, artikel 5 en 6). Niet duidelijk wordt of dit nu voorafgaande, tijdens of na verloop van de desbetreffende maand gedaan moet worden.

Soms is de subsidieregeling redelijk gecompliceerd. De subsidieregeling indexering van subsidies onderscheidt bijvoorbeeld een loongevoelig deel en een prijsgevoelig deel. Deze twee delen worden afzonderlijk geïndexeerd. Bovendien wordt vervolgens een correctie toegepast: de indexering wordt vermenigvuldigd met het percentage gemeentelijke subsidie van de totale baten van de begroting van de instelling (artikel 3, Subsidieregeling indexering van subsidies). Als toelichting op deze correctie wordt het volgende gesteld: "Er zijn instellingen die voor bijvoorbeeld 40% inkomsten uit entreegelden ontvangen. Het zou de ongelijkheid van de verschillende inkomstenbronnen in de hand kunnen werken" (Subsidieregeling indexering van subsidies). Dit verwondert. In samenhang met artikel 3 van deze regeling, wordt dus eerst geïndexeerd over de totale baten, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen een

looncomponent en een prijscomponent. Vervolgens wordt berekend welk percentage van de totale baten bestaat uit gemeentelijke subsidie. Tot slot wordt dan dat percentage omgeslagen over de totale indexering. Andere gemeenten hanteren in dit verband een minder gecompliceerde systematiek. Het subsidiebedrag wordt 'gewoon' geïndexeerd op basis van de indexeringen die in de programmabegroting worden vastgesteld. De gemeente die in de vergelijking betrokken is, heeft de indexering opgenomen in de algemene subsidieverordening. De bepaling op dit punt luidt: "Het college kan een subsidieplafond verlagen of indexeren. Bij indexatie wordt het door de gemeenteraad bepaalde percentage gehanteerd".

Het effect van subsidies krijgt in sommige adviesnota's expliciet aandacht. Zo staat men bij de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten dorpen en wijken 2022 II een evaluatie voor, waarbij tevens naar de effecten wordt gekeken: "Voor beide regelingen c.q. subsidierondes I en II geldt dat de gesubsidieerde activiteiten voor 1 juli 2023 uitgevoerd dienen te worden. Na afloop van deze projectperiode wordt een uitvraag gedaan bij subsidieaanvragers om te toetsen hoe laagdrempelig de regelingen zijn geweest. Ook wordt er dan gekeken naar het maatschappelijk effect van beide regelingen. Hiervoor wordt een kwalitatieve evaluatie uitgevoerd; kwantitatieve uitspraken zijn statistisch onbetrouwbaar, omdat er geen nulmeting beschikbaar is van de hoeveelheid ontmoetingen en contactmomenten in Waadhoeke. Aan de hand van de verplichte verantwoording op de projectenkaart WatWaarWaadhoeke zal nader worden ingezoomd op het karakter van de uitgevoerde activiteiten en acties – en wat die betekend hebben voor de inwoners van onze gemeente. De leerpunten die we uit deze informele evaluatie halen, kunnen van nut zijn voor eventuele vervolgsubsidieregelingen" (Adviesnota, 11 juli 2022). Daarbij bevreemdt de argumentatie: het ontbreken van een nulmeting vormt immers tevens bij een kwalitatief onderzoek een knelpunt.

4.6 Verdeling en plafonds

In sommige subsidieregelingen wordt bepaald, dat als het totaal beschikbare budget wordt overschreden, de subsidieaanvraag wordt afgewezen. Aanvragen voor subsidie worden behandeld op volgorde van binnenkomst. Een voorbeeld hiervan is de AED subsidie. Bij deze regeling wordt een plafond voor incidentele en voor structurele activiteiten vastgesteld, terwijl de aanvraag wordt behandeld op volgorde van binnenkomst (Subsidieregeling AED, artikel 4). De subsidieregeling Doarre & Dwaan Waadhoeke 2021 biedt eveneens een illustratie van deze methode. Ook hier worden aanvragen behandeld op volgorde van binnenkomst. Als het plafond van € 50.000 is bereikt, dan wordt de aanvraag afgewezen (artikel 8, Subsidieregeling doarre & dwaan). Ook andere gemeenten passen deze verdeelmethode toe voor vergelijkbare

activiteiten. De gemeente die in de vergelijking bij dit onderzoek betrokken is, bepaalt in dit verband dat de verstrekking van subsidie plaatsvindt "tot het budget op is" (Subsidieregeling, gemeente X). De subsidieregeling kleinschalige activiteiten dorpen en wijken vormt eveneens een voorbeeld van deze systematiek: aanvragen worden behandeld op volgorde van binnenkomst (artikel 6).

Ook voor activiteiten op het terrein van leefbaarheid en participatie, hanteert de gemeente een dergelijke insteek (Subsidieregeling dorpen en wijken 2018, artikel 10). Als het subsidieplafond van € 1,2 mln. is bereikt, dan kan de aanvraag worden afgewezen (artikel 10, lid 1 h). Dit ligt in lijn met de gemeente die in de vergelijking is betrokken. Ook deze gemeente bepaalt in de subsidieregeling voor vergelijkbare activiteiten, dat de subsidie wordt verstrekt tot het budget op is. Een verschil is echter, dat de subsidieregeling dorpen en wijken 2018 niet expliciet bepaalt, dat aanvragen worden behandeld op volgorde van binnenkomst. Bij waarderingssubsidies wordt bepaald in deze regeling, dat het college uiterlijk op 31 december van het jaar waarin de aanvraag is ingediend, een besluit neemt (artikel 11). De vraag rijst in dit verband hoe deze besluitvorming zich voltrekt. Op grond van de regeling zou het immers mogelijk zijn, dat het college alle aanvragen verzamelt en vervolgens aan het eind van het jaar een besluit neemt, maar niet duidelijk wordt, op grond van welke criteria het college nu een aanvraag afwijst of juist toewijst als het totaal aan aanvragen leiden tot een overschrijding van het plafond. Dit wordt nog verder gecompliceerd door de bepaling uit dezelfde regeling dat de besluiten over ontwikkel- en projectsubsidieaanvragen door het college worden genomen binnen 12 weken nadat de volledige aanvraag is ingediend (artikel 11). Deze aanvragen vallen onder dezelfde regeling en onder hetzelfde plafond. Dit zou er toe kunnen leiden dat voorrang gegeven kan worden aan aanvragen voor ontwikkel- en projectsubsidies, aangezien de besluitvorming hierover sneller genomen moet worden, namelijk binnen 12 weken nadat de aanvraag is ingediend. Een volgende complicatie ligt in het gegeven dat het plafond meerdere jaren beslaat: namelijk van 2018 tot en met 2021 (artikel 8). Dit zou dan kunnen betekenen, dat activiteiten in eerdere jaren meer kans van slagen hebben, aangezien het plafond dan nog niet is bereikt. Deze bepalingen zijn gehandhaafd in de bijgestelde subsidieregeling dorpen en wijken van 2020. De gemeente die in de vergelijking is betrokken, maakt geen onderscheid tussen waarderingssubsidies en ontwikkel- en projectsubsidies voor vergelijkbare activiteiten. Ook stelt deze gemeente een jaarlijks plafond vast en geen plafond voor drie jaar.

In sommige gevallen bepaalt de subsidieregeling geen verdeling en geen plafond, zodat de facto een open eind regeling ontstaat. Een voorbeeld hiervan betreft de subsidieregeling peuteropvang en VVE. Hier wordt geen melding gemaakt van een plafond en ook de toelichting gaat niet in op een totaal beschikbaar budget. De gemeente die in de vergelijking is betrokken, bouwt op het gebied van reguliere peuteropvang wel een plafond in, terwijl het budget voor VVE peuteropvang afhankelijk wordt gesteld van de rijksbijdrage. Als het totaal

van de te verlenen subsidies voor VVE peuteropvang meer bedraagt dan het budget, dan worden de subsidiebedragen evenredig gekort, zo staat verwoord in de regeling van de betreffende gemeente. In de adviesnota voor het college van Waadhoeke wordt op dit punt gesteld, dat een gemeentelijk budget voor peuteropvang beschikbaar is van € 125.593. Ook wordt melding gemaakt van de rijksbijdrage voor VVE ad € 933.099 voor het jaar 2022. Men verwacht dat het budget peuteropvang toereikend is. Een eventuele overschrijding in 2022 kan ten laste worden gebracht van de NPO gelden. Men verwacht daarnaast dat de rijksbijdrage voor VVE niet geheel wordt benut, maar ook in deze adviesnota wordt geen plafond gesteld (Adviesnota B&W, Subsidieregeling peuteropvang en VVE, 4 januari 2022).

Ook de tijdelijke subsidieregeling faciliteren verbinding met leden en vrijwilligers kent geen plafond, hoewel de adviesnota aangeeft, dat in het raadsvoorstel wordt aangegeven dat hiervoor € 30.000 voor wordt uitgetrokken (Adviesnota B&W, 10 juni 2021).

In andere regelingen wordt wel een plafond vastgesteld, maar daarbij wordt in de adviesnota voor het college gesteld dat als het subsidieplafond overschreden wordt, "men terugkomt bij het college met een nieuw advies". Een voorbeeld hiervan is de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022 (Adviesnota B&W, 1 maart 2022). Artikel 6 van deze regeling stelt een plafond vast van € 37.500 en verdeling vindt plaats op volgorde van binnenkomst totdat dit plafond is bereikt. De adviesnota wekt echter de suggestie, dat als dit plafond is bereikt, men terugkomt bij het college, vermoedelijk om het plafond opwaarts bij te stellen. Dit gebeurt daadwerkelijk op 11 juli 2022. De eerste subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten is dermate succesvol, dat het plafond al binnen anderhalve dag wordt bereikt. Het college besluit daarop om de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten 2022 II vast te stellen. Het nieuwe plafond voor deze nieuwe regeling wordt vastgesteld op € 40.000 (Adviesnota, 11 juli 2022). Ook deze regeling gaat uit van de systematiek, dat aanvragen op volgorde van binnenkomst worden goedgekeurd, totdat het nieuwe plafond is bereikt.

Het fenomeen dat weliswaar een plafond wordt vastgesteld, maar waarbij dit plafond niet wordt opgevoerd als weigeringsgrond of grond voor vermindering, komt ook in andere regelingen voor. Zo kent de subsidieregeling onderhoud dorpshuizen een plafond van € 102.500 per jaar, maar de regeling bepaalt niet dat dit plafond niet overschreden kan worden. De regeling kent ook hier het karakter van een open eind regeling.

De methode waarbij de bedragen naar rato worden aangepast als het plafond is bereikt, wordt gehanteerd in de subsidieregeling amateurkunst. Zo stelt artikel 5 van deze regeling dat "indien het subsidieplafond voor muziek en/of toneel wordt bereikt, de bedragen naar rato worden aangepast" (Subsidieregeling amateurkunst, artikel 5b). Opmerkelijk is, dat dit plafond in de regeling niet wordt aangegeven: "Voor alle regelingen is jaarlijks een bepaald budget

beschikbaar" (Subsidieregeling amateurkunst, artikel 5a). In de bijbehorende adviesnota staat in dit verband vermeld, dat sprake is van bestaande budgetten, waarbij voor de sector muziek een afbouw wordt voorgesteld. Niet wordt aangegeven hoe hoog die bestaande budgetten precies zijn (Adviesnota B&W, 16 juli 2019).

In sommige gevallen wordt het plafond bereikt en wordt besloten een nieuw plafond in te stellen. Dit gebeurt bij de subsidieregeling dorpen en wijken. Het eerder vastgestelde plafond van € 1,2 wordt in de periode 2018 tot en met 2021 grotendeels besteed, zodat het college voor de periode 2022 een nieuw plafond vaststelt van € 300.000. Het college doet dit om een opneinde regeling te voorkomen: "Het doel van een subsidieplafond is in de eerste plaats om een opneinderregeling te voorkomen. Dat wordt bereikt doordat artikel 4:25, tweede lid, van de Awb voorschrijft dat een aanvraag om subsidie moet worden afgewezen als het subsidieplafond is bereikt. Een inhoudelijke toets is dan verder overbodig. Het ontbreken van geld op de begroting is op zichzelf geen voldoende motivering om een aanvraag af te wijzen. Als er geen subsidieplafond is vastgesteld en op de juiste manier is bekendgemaakt, zou iedere aanvraag die voldoet aan de inhoudelijke criteria moeten worden toegewezen. Verder geeft een bekendgemaakt subsidieplafond duidelijkheid aan de eventuele aanvragers. Zij weten daardoor immers hoeveel geld er in een bepaald tijdvak beschikbaar is" (Subsidieplafond, 13 juli 2022). Geheel sluitend is dit plafond echter niet: "Het kan zijn dat gedurende dit jaar aanvragen voor subsidies moeten worden afgewezen, omdat het begrote budget van € 300.000 niet toereikend is. Wij verwachten dat na september de kans aanwezig is dat we het begrote bedrag bereiken. Als dit het geval is, kan het zo zijn dat we nog subsidie verstrekken, maar dan op grond van een andere regeling c.q. op grond van de ASV" (Subsidieplafond, 13 juli 2022).

Opmerkelijk is overigens, dat de regeling dorpen en wijken zelf niet wordt aangepast aan de hand van het nieuwe plafond, maar dat dit nieuwe plafond in een apart besluit wordt opgenomen. Een nadere analyse van artikel 4:25 Awb leert inderdaad, dat een subsidie wordt geweigerd voor zover door verstrekking van de subsidie het subsidieplafond zou worden overschreden. Dit plafond dient dan wel bij of krachtens wettelijk voorschrift worden vastgesteld, doorgaans via een subsidieregeling (Artikel 4:25 Awb).

In een ander geval, bij de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten dorpen en wijken, wordt ook het plafond bereikt en wordt eveneens de regeling verlengd. Hierop wordt echter, in tegenstelling tot de subsidieregeling dorpen en wijken, wel de subsidieregeling opnieuw vastgesteld: de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten dorpen en wijken 2022 II. In deze nieuwe regeling wordt het nieuwe plafond van € 40.000 expliciet benoemd (artikel 6).

4.7 Budgettering

In vergelijkend perspectief valt op, dat de gemeente niet altijd in de begroting budgetten beschikbaar stelt voor subsidieregelingen. Zo is de subsidieregeling voor het plaatsen van AED's niet gedekt, met als gevolg dat eerst een raadsbesluit nodig is om het budget beschikbaar te stellen. Dit gebeurt op 25 april 2019, waarna het college op 13 mei 2019 de subsidieregeling vaststelt (Raadsvoorstel, 25 april 2019). De subsidieregeling kleinschalige ontmoetingen in dorpen en wijken is al na anderhalf dag uitgeput, met als gevolg de het college een vervolgregeling vaststelt. Dit gebeurt op 11 juli 2022 en het nieuwe plafond voor deze tweede regeling wordt vastgesteld op € 40.000. Omdat dit bedrag niet gedekt is in de begroting, wordt in de eerste bestuursrapportage van 2022 extra budget gevraagd aan de raad (Adviesnota, 11 juli 2022).

Ook de subsidie voor de lokale omroep voor het jaar 2019 is niet geheel gedekt, met als gevolg, dat men voor het additionele bedrag ad € 3.207 een beroep moet doen op de post onvoorzien (Adviesnota, 11 december 2018). Dit doet zich ook voor bij de subsidie voor de lokale omroep voor het jaar 2021. Het college besluit om een subsidie van € 27.000 te verstrekken, terwijl er slechts € 26.000 aan budget beschikbaar is. Voorgesteld wordt om deze aanvullende budgetaanvraag mee te nemen in de jaarlijkse indexering van subsidies (Adviesnota, 16 december 2020). Ook voor het jaar 2022 biedt de begroting niet genoeg ruimte voor de subsidie aan de lokale omroep. "Hierdoor moet er aanvullend budget komen van € 2.890,56 om deze subsidie te kunnen verstrekken. Voorgesteld wordt om deze aanvullende budgetaanvraag mee te nemen in de jaarlijkse indexering van subsidies. In het collegeadvies over de indexering van subsidies zal een dekking worden voorgesteld ten laste van onvoorzien met bestemming/loon- en prijscompensatie" (Adviesnota, 8 februari 2022).

Bij de lokale omroep valt nog een ander fenomeen op. De diverse adviesnota's maken melding van een structureel bedrag ad € 26.000 (of zelfs € 27.000) dat in de begroting zou zijn opgenomen. In de begrotingen zijn deze bedragen, alsmede de subsidieontvanger (Eenhoorn) echter niet te traceren. Zo wordt de lokale omroep of de naam van de subsidieontvanger (Eenhoorn) niet vermeld in de begroting 2020. Desgevraagd blijkt, dat de subsidie en de subsidieontvanger vermeld staan in de activiteitenramingen. Dit zijn specificaties van de programmabegrotingen.

Anderzijds wordt voor sommige subsidieregelingen wel budget gereserveerd in de begroting van de gemeente. Zo is voor de subsidieregeling dorpen en wijken voor de periode 2018 tot en met 2021 in totaal € 1,2 mln. gereserveerd in de begroting middels de bestemmingsreserve dorpen en wijken (Adviesnota B&W, 27 november 2018). Deze bestemmingsreserve blijkt inderdaad aanwezig te zijn (Programmabegroting 2020, p. 73). Ook bij de subsidieregeling onderhoud dorpshuizen ligt het beschikbare totale bedrag (€ 102.500 per jaar) verankerd in de

begroting. De adviesnota stelt in dit verband: "In de begroting 2020 is een structureel budget voor de periode 2020-2023 voor de onderhoudsregeling opgenomen van € 102.500 (was € 115.000, inclusief sparen voor MOP's)" (Adviesnota B&W, 15 juli 2020). De programmabegroting 2020 vermeldt in dit verband: "Het dorpshuizenbeleid wordt geharmoniseerd, vooralsnog op het uitvoeringsniveau van de voormalige gemeente Franekeradeel. Dit betekent dat dorpshuisbesturen worden ondersteund met een 'groene MOP' (meerjarig onderhoudsprogramma) waarmee onderhoudskosten en energiemaatregelen inzichtelijk worden. Daarnaast ontvangen de dorpshuizen een bijdrage in de onderhoudskosten. De harmonisatie van beleid vraagt in financiële zin een structurele verhoging van het begrote budget" (Programmabegroting 2020, p. 155). Niet duidelijk wordt echter aan de hand van deze passage, hoe hoog nu de structurele verhoging van het begrote budget is en hoe hoog het uiteindelijke budget is.

In de adviesnota's richting het college wordt niet altijd een inschatting gemaakt van het benodigde budget. Een voorbeeld is de adviesnota die betrekking heeft op de indexering van subsidies. In deze nota wordt het volgende gesteld: "In de gemeentebegroting is voor indexering een bedrag gereserveerd op Onvoorzien met bestemming. Het gaat om afgerond € 780.000 voor de gehele gemeentelijke organisatie. Indexering van subsidies 2019 leidt tot herrekening van de subsidiebedragen. Mocht vorenbedoelde reservering ontoereikend zijn, dan wordt de begrotingsuitzetting in januari/februari 2019 aan de raad voorgelegd" (Adviesnota B&W, 23 oktober 2018). Men kan zich voorstellen dat het college op dit onderdeel een beeld wil verkrijgen van het bedrag dat met de indexering van subsidies gemoeid is en antwoord wil hebben op de vraag of dat bedrag past binnen de € 780.000.

In andere adviesnota's wordt juist uitgebreid ingegaan op de dekking van de subsidies. Zo wordt in de adviesnota die betrekking heeft op de subsidieregeling peuteropvang en VVE eerst ingegaan op de beschikbare budgetten. Vervolgens wordt een inschatting gemaakt van de extra kosten die deze regeling met zich meebrengt. Daarbij wordt deze inschatting tevens onderbouwd: aangegeven wordt hoeveel procent van de ouders van VVE kinderen in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag en hoeveel peuters het betreft. Tevens wordt de inschatting van een urenraming voorzien. Ook wordt in deze nota aangegeven hoe een eventuele overschrijding in 2022 gedekt kan worden, te weten de NPO gelden (Adviesnota B&W, 4 januari 2022).

Soms kunnen vraagtekens gezet worden bij de budgettaire onderbouwing. Zo stelt de raad in het kader van de tijdelijke subsidieregeling faciliteren verbinding met leden en vrijwilligers € 30.000 beschikbaar. Deze raming wordt in de adviesnota behorende bij deze regeling opgevoerd. Nu wordt in diezelfde nota vermeld, dat de maximale bijdrage € 2.000 bedraagt. Ten hoogste 22 muziekverenigingen, 35 zangverenigingen, 37 toneelverenigingen en 10

culturele instellingen kunnen in aanmerking komen voor deze regeling. Stel dat iedere vereniging zou opteren voor het maximale bedrag, dan zou het beslag al snel meer dan € 200.000 bedragen. Realistisch lijkt dit niet, want de bijdrage gaat uit van een vast bedrag van € 200, met daarbovenop € 15 per vrijwilliger of lid. In de adviesnota wordt echter niet vermeld, over hoeveel vrijwilligers of leden het precies per vereniging gaat, zodat het college geen antwoord krijgt op de vraag of de € 30.000 nu toereikend is (Adviesnota B&W, 10 juni 2021).

Ook de subsidie voor de lokale omroep wordt wat bijzonder onderbouwd: "Gemeenten ontvangen geld van de Rijksoverheid uit het gemeentefonds voor de lokale omroepen. Hoewel de gemeenten een zorgplicht hebben, hoeven ze niet het hele bedrag door te betalen. Gemeenten mogen rekening houden met andere inkomsten van de lokale omroepen, mits zij kunnen motiveren dat de lokale omroep – zoals wettelijk bepaald – een 'toereikend lokaal media-aanbod' kan verzorgen en de continuïteit in de programmering gewaarborgd blijft" (Adviesnota, 11 december 2018). In deze nota wordt de zorgplicht niet van een juridische titel voorzien. In de adviesnota wordt verwezen naar de Mediawet 2008, maar in de betreffende artikelen wordt enkel melding gemaakt van het feit dat het Commissariaat lokale instellingen als publieke media-instellingen kan aanwijzen. In de betreffende artikelen wordt geen melding gemaakt van een zorgplicht van gemeenten (Artikel 2.61 tot en met 2.71, Mediawet 2008). Navraag levert de volgende reactie op:

"Ik ken geen juridische titel, maar in artikel 2.170b van de Mediawet staat het volgende:

Artikel 2.170b

1Het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de bekostiging van het functioneren van de lokale publieke media-instelling als de gemeenteraad een advies als bedoeld in artikel 2.61, derde lid heeft uitgebracht en daarbij positief heeft geadviseerd over de vraag of de instelling voldoet aan de eis, bedoeld in artikel 2.61, tweede lid, onderdeel c.

2De bekostiging betreft vergoeding van de kosten die rechtstreeks verband houden met het verzorgen van de lokale publieke mediadienst, voor zover die kosten niet op andere wijze zijn gedekt, op zodanige wijze dat op lokaal niveau in een toereikend media-aanbod kan worden voorzien en continuïteit van bekostiging is gewaarborgd" (Ambtelijke reactie, 24 augustus 2022).

Een analyse van de Mediawet leert, dat dit artikel inderdaad staat opgenomen in de bovenstaande formulering. Nu rijst wel de vraag wanneer de gemeenteraad een advies heeft uitgebracht en daarbij positief heeft geadviseerd. Op basis van de aangeleverde documenten in tweede termijn kan worden vastgesteld, dat de gemeenteraad van Waadhoeke op 18 januari 2018 besluit om omroep Eenhoorn aan te wijzen als lokale omroep (Raadvoorstel, gericht aan agendacommissie, 27 december 2017).

Daarnaast zijn middelen uit het gemeentefonds vrij aan te wenden door de gemeenteraad. Het feit dat de verdeling van het gemeentefonds gebaseerd is op een aantal verdeelsleutels en dat het rijk per fictie bedragen benoemd voor de diverse functies om het gemeentefonds te verdelen over alle gemeenten, doet daar niets aan af. Op de uitkering uit het gemeentefonds bestaat dus geen verplichting om bedragen “door te betalen”, of om de rijks gelden te besteden aan een lokale omroep, zoals de adviesnota suggereert.

In sommige gevallen wordt wel verwezen naar een budget, maar wordt dit budget niet benoemd. Zo staat in de adviesnota die betrekking heeft op de subsidieregeling amateurkunst dat “de harmonisatie van de subsidiemogelijkheden voor de sectoren toneel, dans en zang binnen de bestaande budgetten blijft”. De vraag rijst dan uiteraard, hoe hoog deze budgetten zijn (Adviesnota B&W, 16 juli 2019). Ook in de regeling zelf wordt dit niet aangegeven: voor alle regelingen is jaarlijks een bepaald budget beschikbaar, zo stelt artikel 5 van de regeling. Niet duidelijk wordt, hoe hoog dat budget is. Overigens zijn niet alle budgetten voor amateurkunst opgenomen in de begroting, aangezien de eenmalige meerkosten voor de dansverenigingen meegenomen worden in de marap, zo stelt de adviesnota van 16 juli 2019.

In een enkel geval wordt in de adviesnota weliswaar het plafond aangegeven, maar wordt in het geheel niet aangegeven of dit plafond gedekt is in de begroting. Zo wordt bij de subsidieregeling dorpen en wijken gesteld, dat voor de periode 2018 tot en met 2021 € 1,2 mln. beschikbaar is gesteld in het dorpen- en wijkenfonds. Vervolgens besluit het college om voor het jaar 2022 een extra budget van € 300.000 beschikbaar te stellen voor deze regeling. Onder de paragraaf Financiën wordt vervolgens gesteld dat “voor het jaar 2022 het plafond is vastgesteld op € 300.000” (Adviesnota, 13 juli 2022). Niet duidelijk wordt in de adviesnota, in hoeverre dit extra budget nu is opgenomen in de begroting of dat op een andere manier in de dekking wordt voorzien. Overigens kan het bedrag van € 300.000 wel getraceerd worden in de begroting 2022 (Programmabegroting 2022, p. 138).

4.8 Rol en communicatie gemeenteraad

Tijdens de eerste raadsvergadering van de gemeente Waadhoeke, d.d. 2 januari 2018, wordt de algemene subsidieverordening vastgesteld door de raad. Geen van de raadsleden stelt hier vragen over en geen van de raadsleden acht een stemming nodig. De algemene subsidieverordening wordt onder agendapunt 8 opgevoerd, samen met ongeveer 30 andere verordeningen en nota's.

Hoewel het college bevoegd is de subsidieregelingen vast te stellen, wordt soms de gemeenteraad de mogelijkheid geboden vooraf zijn gevoelens kenbaar te maken. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de subsidieregeling dorpen en wijken op 15 november 2018. Op basis van de

discussie die hierop gevoerd wordt in de raad, wordt de voorgestelde regeling op een punt aangepast (artikel 10, de afwijzingsgronden). De bepaling dat de subsidieaanvraag wordt afgewezen als de aanvrager over voldoende middelen beschikt, wordt omgezet in een 'kan bepaling'. Dit impliceert wel, dat deze afwijzingsgrond geen gebonden bevoegdheid meer is en dat van geval tot geval een afweging gemaakt moet worden (Adviesnota B&W, 27 november 2018).

De 'kan bepaling' wordt als volgt in de subsidieregeling verwerkt:

"Het college van burgemeester en wethouders kan besluiten een aanvraag af te wijzen als de aanvrager beschikt over voldoende middelen om de activiteit mogelijk te maken" (artikel 10 lid 2).

Opmerkelijk is, dat deze bepaling in de gewijzigde subsidieregeling van 2020 komt te vervallen. Desgevraagd blijkt, dat dit lid abusievelijk is weggefallen, getuige de ambtelijke reactie (23 september 2022).

Soms wordt in een adviesnota voor het college gesteld, dat de gemeenteraad geïnformeerd zal worden. Zo wordt in de adviesnota met betrekking tot de bijgestelde subsidieregeling dorpen en wijken gesteld, dat de uitkomsten van evaluatie en het besluit met een memo ter kennis gebracht worden aan de gemeenteraad (Adviesnota B&W, 15 april 2020). Deze raadsmemo wordt op 29 april 2020 daadwerkelijk aangeboden aan de gemeenteraad (Raadsmemo, 29 april 2020).

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft de subsidieregeling regulier onderhoud dorpshuizen die in juli 2020 wordt aangeboden aan het college. In de adviesnota wordt gesteld, dat deze regeling op hoofdlijnen is vastgesteld door de raad. De nota maakt tevens melding van een memo voor de raad, waarin de raad in kennis wordt gesteld van de uitwerking van de regeling en tevens op de hoogte wordt gesteld van de uitkomsten van de onderzoeken (Adviesnota B&W, 15 juli 2020). Deze memo wordt op 4 augustus 2020 daadwerkelijk aangeboden aan de raad.

Soms wordt bij een subsidieregeling de raad eerst om een zienswijze gevraagd. Zo wordt bij de subsidieregeling amateurkunst de raad eerst om een zienswijze gevraagd, voordat deze regeling door het college wordt vastgesteld. Hoewel de raad geen expliciete zienswijze geeft, verzoekt de raad het college wel om het volledige budget te benutten voor de amateurkunst (Adviesnota B&W, 16 juli 2019).

Soms worden individuele subsidies geagendeerd voor de raad. Het betreft dan bestuurlijk gevoelige subsidies, maar ook subsidies die uit de algemene reserve gedekt moeten worden. Tijdens de bespreking van individuele subsidies binnen de gemeenteraad valt op, dat de

meeste fracties een inhoudelijke inbreng hebben en op grond van inhoudelijke overwegingen de raadsvoorstellen steunen (een enkele uitzondering daargelaten). Tijdens de behandeling van individuele subsidies gaat men minder in op het proces van subsidieverstrekking. Een uitzondering hierop vormt de Koornbeurs. Tijdens de discussie hierover in de raad, vragen sommige fracties zich af in hoeverre het college nu tussentijds goed vinger aan de pols heeft gehouden.

De subsidie aan de lokale omroep Eenhoorn geeft een illustratie van de manier waarop de gemeenteraad wordt geïnformeerd met betrekking tot subsidies. Deze subsidie wordt niet verstrekt op basis van een regeling, maar op grond van artikel 4:23 lid 3 c Awb, getuige de ambtelijke reactie op 29 augustus 2022. Zoals hierboven wordt vermeld, zou volgens dit artikel de subsidie en de subsidieontvanger dan opgenomen moeten worden in de begroting. De gemeente opteert er echter voor, om de subsidie niet op te nemen in de begroting, maar in de activiteitenraming. Dit is een nadere specificatie van de begroting.

Op de vraag in hoeverre deze subsidie in de begroting is opgenomen, wordt in eerste instantie het volgende antwoord gegeven:

“De subsidie van radio Eenhoorn staat in de programmbegroting 2022 onder programma 6 met taakveld 5.6.

In de hieruit opgemaakte Activiteitenraming staat deze subsidie onder de post 6.560.001 Media; met kostencategorie 43.800.

Voor het jaar 2022 is dit opgehoogd van € 27.000 naar € 29.891 (indexering 2022: zie begrotingswijziging 7.02 in 2022)” (Ambtelijke reactie, 25 augustus 2022).

Op 25 augustus 2022 stelt de rekenkamer hier een vervolgvraag over. De subsidieontvanger en het specifieke bedrag aan subsidie staat namelijk niet expliciet vermeld in de programmabegroting 2022.

Hier wordt op 25 augustus 2022 het volgende antwoord op gegeven:

“Inderdaad, in de programmabegroting valt dit onder het taakveld 5.6 en is niet specifiek uitgesplitst in onderdelen.

Dit is gedaan in de hieruit volgende Activiteitenraming.

Vandaar dat het niet specifiek in de programmbegroting is te vinden” (Ambtelijke reactie, 25 augustus 2022).

Op de vraag van de rekenkamer of raadsleden deze activiteitenramingen hebben ontvangen, wordt het volgende antwoord gegeven:

“Als het goed is, heeft iedere fractievoorzitter van een partij een Activiteitenraming ontvangen.

Dus niet iedere raadslid heeft een Activiteitenraming ontvangen, maar dit is zo afgesproken in de raad en de raadfracties.

Maar ieder raadslid kan bij de afdeling Financiën hierover inlichtingen krijgen en verzoeken om alsnog een Activiteitenraming te ontvangen” (Ambtelijke reactie, 25 augustus 2022).

In vergelijkend perspectief is deze vorm van informatieverstrekking uiterst summier. De gemeente die in de vergelijking is betrokken, neemt in de begroting een overzicht op van alle subsidies die op basis van artikel 4:23 lid 3c Awb worden verstrekt, inclusief de subsidieontvangers. Daarnaast wordt jaarlijks een separaat overzicht verstrekt van alle subsidies.

Bij het wetsvoorstel met betrekking tot dit artikel stelt de Memorie van Toelichting:

“Bij een dergelijk gering aantal ontvangers zou het tot stand brengen van een wettelijk voorschrift dat als grondslag voor de subsidie kan dienen een relatief zware last voor de bevoegde wetgever betekenen, terwijl anderzijds de noodzaak daartoe in mindere mate aanwezig is indien de begroting de ontvanger vermeldt. De vermelding in de begroting maakt immers publieke controle op de subsidieverstrekking mogelijk; in de meerderheid van de gevallen waarin de begroting door een vertegenwoordigend orgaan wordt vastgesteld, stelt de vermelding in de begroting dat orgaan in staat zich rechtstreeks uit te spreken over de wenselijkheid en de hoogte van de subsidie, zodat de democratische controle afdoende is gewaarborgd.

Bepaald is, dat geen wettelijke grondslag is vereist indien zowel het maximale bedrag als de ontvanger van de subsidie in de begroting zijn vermeld. Dit hoeft niet per se in de begroting zelf - dus op rijksniveau in de begrotingswet - te gebeuren. De beoogde kenbaarheid en mogelijkheid tot democratische controle **zijn evenzeer verzekerd, indien de vermelding in de toelichting bij de begroting wordt opgenomen**, hetgeen praktisch gezien vaak aantrekkelijker is. Weliswaar kan de toelichting niet door het vertegenwoordigend orgaan geamendeerd worden, maar dat hoeft in de praktijk geen probleem te zijn. Indien het vertegenwoordigend orgaan niet instemt met de verstrekking van de subsidie kan het dit bij motie kenbaar maken. Formeel blijft de bevoegdheid tot subsidiëring dan in stand, maar het is wel een duidelijk signaal aan het bestuur. Bovendien zal de subsidie in dit geval niet altijd met onmiddellijke ingang beëindigd kunnen worden. Indien het vertegenwoordigend orgaan het bedrag wil wijzigen of een ontvanger wil toevoegen, kan dat door de (gewijzigde) grondslag bij amendement alsnog in de begroting zelf op te nemen” (MvT, Aanvulling van de Algemene Wet Bestuursrecht, Derde tranche algemene wet bestuursrecht, 1993).

In beginsel zou dus een vermelding in de toelichting volstaan. Met het oog op de beoogde democratische controle zal deze toelichting dan uiteraard wel verstrekt moeten worden aan degenen die belast zijn met deze democratische controle: alle raadsleden.

Een activiteitenraming, waarin de gehele programmabegroting nader wordt gespecificeerd en waarin geen separaat overzicht van subsidies wordt opgenomen, biedt de raad echter geen mogelijkheid tot democratische controle. De activiteitenraming voor 2022 beslaat bijvoorbeeld 263 pagina's. Door deze gehele raming heen, wordt 129 keer melding gemaakt van een subsidie. Voor een integraal overzicht van subsidies en voor een adequate democratische controle, is een dergelijke presentatie uiteraard minder bruikbaar.

4.9 Het aanvragen van subsidie

Op basis van het experiment dat op 2 september 2022 is uitgevoerd, kan het volgende worden geconstateerd. Subsidie wordt niet op de beginsite van de gemeente genoemd, maar wel als thema opgevoerd onder het thema Geld en Zorg. Doorklikken op deze site heeft tot resultaat, dat enkel de subsidie voor opvang regenwater en meer groen en de subsidie voor kleinschalige ontmoetingen worden vermeld.

Alle overige subsidies worden niet genoemd. Wel staat vermeld dat de gemeente verschillende subsidieregelingen kent. Als men benieuwd is of men voor subsidie in aanmerking komt, kan vervolgens een contactformulier worden ingevuld. Binnen vijf werkdagen neemt de gemeente dan contact op.

Wat opvalt is, dat de site dus geen totaal overzicht geeft van de mogelijke subsidies. De andere gemeente die in de vergelijking is betrokken, laat per thema zien welke subsidiemogelijkheden er bestaan en geeft hier dus wel een volledig beeld. Zo weet een geïnteresseerde gelijk of zijn of haar initiatief voor subsidie in aanmerking komt en welke subsidieregeling het betreft. Bij Waadhoeke blijft de geïnteresseerde in het ongewisse en dient een contactformulier in te vullen om nadere informatie te krijgen. Dit legt een extra werkdruk op de ambtelijke organisatie (een ambtenaar zal immers nu contact moeten opnemen), maar ook op de geïnteresseerde uiteraard.

Een tweede opvallende constatering is, dat een gemeentelijke subsidie niet digitaal is aan te vragen. De gemeente die in de vergelijking is betrokken, biedt deze mogelijkheid wel. De mogelijkheid om digitaal een subsidie aan te vragen werkt bij deze gemeente zeer snel en eenvoudig. Daarnaast geeft deze gemeente aan, dat een digitale aanvraag de beheersing van het gehele subsidieproces sterk heeft verbeterd. De digitale aanvraag wordt namelijk centraal opgeslagen en vervolgens via een interne route doorgezet naar de vakinhoudelijke

specialisten. Centraal wordt echter bijgehouden, hoe het met de aanvraag staat en of de termijnen wel gehaald worden. Dit verloopt geheel geautomatiseerd, hetgeen bij een papieren aanvraag veel lastiger is.

Een derde gemeente is vervolgens in de vergelijking betrokken. Ook deze gemeente geeft op de site een totaal overzicht van mogelijke subsidies, gerangschikt op thema. Een potentiële aanvrager kan op basis van de informatie vrij snel opmaken of de activiteit voor subsidie in aanmerking komt en welke subsidie dat is. Ook deze gemeente biedt de mogelijkheid om de subsidie digitaal aan te vragen.

De twee constatering hangen samen met elkaar. Doordat de gemeente geen totaal overzicht geeft van de mogelijke subsidies, weet de geïnteresseerde dus niet voor welke activiteiten mogelijk subsidie kan worden aangevraagd. Daarom opteert men niet voor een digitale aanvraag. Bij een digitale aanvraag bestaat immers het gevaar dat de aanvrager het hele formulier invult en vervolgens een afwijzing krijgt omdat de activiteit in het geheel niet gesubsidieerd wordt. De gemeente formuleert dit als volgt: "Het alternatief is, dat aanvragers eerst een heel formulier moeten invullen om vervolgens te vernemen dat voor die bepaalde activiteit helemaal geen subsidie beschikbaar is" (Gesprek rekenkamer met ambtelijke organisatie, 8 september 2022).

Deze redenering is wonderlijk. Als de gemeente 'gewoon' alle mogelijke subsidies en subsidieregelingen op de site vermeldt, is het voor iedereen duidelijk welke activiteit wel en welke niet wordt gesubsidieerd. Initiatiefnemers die menen dat hun initiatief onder een bepaalde subsidieregeling vallen, kunnen dan digitaal een aanvraag indienen. Door de subsidiemogelijkheden niet te publiceren op de site, worden geïnteresseerden gedwongen om beslag te leggen op de ambtelijke capaciteit: die moeten immers contact opnemen met de indieners van het contactformulier. Ernstiger is echter, dat initiatiefnemers op deze manier helemaal niet gewezen worden op mogelijke subsidies. Daarvoor moet immers eerst het contactformulier worden ingezonden en moet een gesprek plaatsvinden met een ambtenaar.

Bovendien is de gekozen procedure fragiel, zo wijst het experiment uit. Het contactformulier dat de onderzoeker met betrekking tot een subsidie inzendt, wordt niet als zodanig aangemerkt. Het blijkt namelijk, dat ambtelijk is ontgaan, dat het contactformulier is ingevuld met betrekking tot een subsidie. De ambtenaar die het formulier in eerste instantie behandelt, gaat van de veronderstelling uit, dat in het formulier wordt gevraagd of de ambtelijke organisatie zelf behoefte heeft aan een public controlling bijeenkomst. De ambtenaar reageert hierop afwijzend, maar deze reactie wordt niet direct meegedeeld aan de onderzoeker die het contactformulier heeft ingediend. Het formulier, inclusief de afwijzende reactie van de ambtenaar, komt bij een leidinggevende terecht. Deze leidinggevende neemt vervolgens wel contact op met de onderzoeker.

4.10 Analyse casestudies

4.10.1 Eenhoorn

Als nu de collegebesluiten, de activiteitenraming en de daadwerkelijk verstrekte subsidies voor de lokale omroep Eenhoorn met elkaar worden vergeleken, ontstaat het volgende overzicht.

2019	College: 11 december 2018	€ 26.000
2019	Activiteitenraming 2020	€ 26.000
2019	Verstrekt op basis van overzicht afdeling Samenleving	€ 26.000
2020	College: 9 december 2019	€ 26.000
2020	Activiteitenraming 2020	€ 26.000
2020	Verstrekt op basis van overzicht afdeling Samenleving	€ 26.000
2021	College: 16 december 2020	€ 27.000
2021	Activiteitenraming 2021	€ 26.000
2021	Verstrekt op basis van overzicht afdeling Samenleving	€ 27.000
2022	College: 8 februari 2022	€ 29.890,56
2022	Activiteitenraming 2022	€ 27.000
2022	Verstrekt op basis van overzicht afdeling Samenleving	€ 29.890,56

De ambtelijke organisatie heeft enkele pogingen nodig om de juiste grondslag voor deze subsidie te vinden, maar komt uiteindelijk met de volgende grondslag: "De subsidie wordt verstrekt op grond van artikel 4:23 lid 3 sub c Awb" (Ambtelijke reactie, 29 augustus 2022). Dit is een juiste grondslag.

4.10.2 Waadrâne

De subsidie aan het agrarisch collectief wordt verstrekt vanuit het ontwikkelfonds. Dit impliceert dat de raad het bevoegd gezag is. De raad neemt in dit verband inderdaad een besluit en dit besluit wordt vervolgens omgezet naar een beschikking. De grondslag voor deze subsidie wordt niet gevonden in een subsidieregeling, maar in artikel 4:23 lid 3d Awb, het artikel dat betrekking heeft op incidentele subsidies. Aangezien de subsidie voor drie jaar verstrekt wordt, kan dit artikel in beginsel worden toegepast als grondslag. De grondslag wordt overigens niet vermeld in het raadsvoorstel of in de subsidiebeschikking zelf.

Geen accountantsverklaring wordt gevraagd en als toelichting wordt gegeven dat het hier om een subsidie tot € 50.000 gaat. Hier is op basis van artikel 14 van de algemene subsidieverordening geen accountantsverklaring voor nodig. Artikel 14 luidt immers als volgt:

“Artikel 14. Eindverantwoording subsidies vanaf € 5.000 tot € 50.000

1. Bij subsidies van vanaf € 5.000 tot € 50.000 dient de subsidie-ontvanger een aanvraag tot vaststelling in:

- a. uiterlijk voor 1 juni van het jaar dat volgt op het betrokken kalenderjaar
- b. of uiterlijk 12 weken nadat de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht.

2. De aanvraag bevat:

a. een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en aan de verplichtingen is voldaan.

b. een overzicht van de gesubsidieerde activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening);

c. een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop.

3. Het college kan bij beschikking bepalen of de subsidieontvanger een controleverklaring, opgesteld door een onafhankelijke accountant, dient in te leveren.

4. Bij subsidieregeling kan worden bepaald dat op een andere manier wordt aangetoond in hoeverre de activiteiten zijn verricht en aan de verplichtingen is voldaan” (Algemene subsidieverordening, 2018, opgenomen in ambtelijke reactie, 20 september 2022).

Een nadere analyse van dit artikel wijst uit, dat het opleveren van een controleverklaring inderdaad geen vereiste is. De toelichting op dit artikel vermeldt in dit verband het volgende: “In het derde lid is bepaald dat het college een controleverklaring, opgesteld door een onafhankelijke accountant, kan verlangen. In geval van twijfel over de ingediende verantwoording heeft het college dit middel achter de hand. Het college stelt de subsidieontvanger deze verzwarende eis via de beschikking op de hoogte” (Toelichting artikel 14, algemene subsidieverordening). De handelswijze in deze casus is dus conform de algemene subsidieverordening.

Wel rijst hier de vraag waarom de algemene subsidieverordening geen mogelijkheid biedt een lichtere verklaring van een accountant op te vragen, zoals een samenstellingsverklaring of een beoordelingsverklaring. Ook een ander onafhankelijk oordeel van een derde zou hier tot de mogelijkheid behoren. Lid 4 van dit artikel biedt deze mogelijkheid wel, maar dit lid geldt alleen als een subsidieregeling wordt gebruikt, wat in Waadhoeke niet altijd het geval is.

Artikel 14 verlangt enkel een financieel verslag of een jaarrekening, maar stelt niet als eis dat deze jaarrekening op enige manier gecontroleerd moet worden door een onafhankelijke derde.

Pas als gebruik wordt gemaakt van artikel 14 lid 3 wordt een controleverklaring opgevraagd, maar dit is gelijk de meest zware controle. Artikel 14 heeft daarmee een soort 'alles of niets' karakter gekregen.

4.10.3 Museum Martena

De analyse van de casus Museum Martena levert enkele vervolgvragen op bij de rekenkamer.

Zo vraagt de rekenkamer zich af op grond van welke subsidieregeling of artikel uit de Awb de subsidie van € 63.700 voor de herinrichtingskosten wordt verstrekt (zie beschikking, 16 december 2020).

Vanuit de afdeling Samenleving wordt hier als volgt op geantwoord: "Is op basis van een collegebesluit. Bedrag staat expliciet in de begroting. Inhoudelijke argumentatie, zoals destijds verwoord in het collegeadvies: 'De herinrichting van het Museum past bij onze ambities en doelstellingen. In zowel het coalitieakkoord, de nota Toerisme als Cultuurnota wordt ingezet op aantrekkelijke musea die het verhaal van Waadhoeke, haar geschiedenis, erfgoed en heden onder de aandacht van de eigen inwoners en toeristen brengen. Museum Martena is in die context het enige professionele museum in de gemeente'" (Ambtelijke reactie, 23 september 2022).

Deze reactie bevreemdt, aangezien gevraagd werd naar de juridische grondslag. Een collegebesluit is uiteraard niet hetzelfde als een grondslag.

Op de vergelijkbare vraag op welke subsidieregeling of artikel uit de Awb de subsidie van € 289.897 is toegekend, geeft de ambtelijke organisatie aan, dat de subsidie verstrekt is op basis van een collegebesluit en dat het bedrag expliciet in de begroting staat (Ambtelijke reactie, 23 september 2022). Ook deze reactie bevreemdt om dezelfde reden als boven wordt aangegeven. Daarnaast is deze reactie niet juist: de subsidie van € 63.700 staat weliswaar expliciet in de programmabegroting 2021 vermeld, maar dat geldt niet voor de subsidie van € 289.897. Deze staat niet expliciet vermeld in de programmabegroting 2021, wel in de activiteitenraming 2021.

In de algemene subsidieverordening staat in artikel 15 lid 2d, dat bij subsidies vanaf € 50.000 in beginsel een controleverklaring wordt verlangd. De rekenkamer vraagt zich af waarom in deze casus van deze eis wordt afgeweken in de beschikking van 5 januari 2021. In deze brief wordt namelijk volstaan met een beoordelingsverklaring, terwijl de subsidie voorlopig wordt vastgesteld op € 289.897. Hier wordt het volgende antwoord op gegeven: "Dit is op basis van een collegebesluit van 18 december 2018. Daarin geeft het college aan in te stemmen met de subsidieregeling 'Verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke'. Daarin wordt geregeld dat instellingen met een kleine formatie, een laag risicoprofiel en een beperkt takenpakket hun jaarstukken mogen voorzien van een beoordelingsverklaring" (Ambtelijke

reactie, 23 september 2022). Uiteraard vraagt de rekenkamer zich af, wie nu het besluit heeft genomen om geen controleverklaring op te vragen en hoe het risicoprofiel is ingevuld. Het volgende wordt namelijk gesteld in het collegeadvies: "Daarin wordt geregeld dat instellingen met een kleine formatie, een beperkt takenpakket en een laag risicoprofiel hun jaarstukken mogen voorzien van een minder zware accountantscontrole, namelijk een beoordelingsverklaring. Op basis van de huidige situatie gaat het om vijf instellingen. Dit zijn: Museum Martena (..)" (Adviesnota B&W, 18 december 2018).

Dit impliceert, dat kennelijk een check is uitgevoerd op de formatie, het takenpakket en het risicoprofiel.

Hier stelt de rekenkamer de volgende vraag over:

"Wie heeft het besluit genomen om geen controleverklaring op te vragen en hoe is het risicoprofiel ingevuld?" (Vraag rekenkamer, 25 september 2022).

Hierop antwoordt de ambtelijke organisatie, dat de afweging destijds gemaakt is door een extern bureau. Inderdaad is het advies van dit bureau als bijlage toegevoegd aan de adviesnota. Dit extern bureau constateert, dat voor Museum Martena een controleverklaring met beperking en oordeelonthouding is afgegeven bij de laatste afrekening. Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden kan worden opgemaakt, dat dit bureau geen nader onderzoek heeft gedaan naar het risicoprofiel van het museum. Het bureau wijst op eventuele risico's in het algemeen (zoals tekortkoming in de administratieve organisatie of een hoog bedrag aan subsidie), maar geeft geen risicoprofiel van het museum (Adviesnota B&W, 18 december 2018). Het rapport van het externe bureau constateert overigens ook, dat het tussentijds opvragen en beoordelen van informatie niet (consequent) plaatsvindt, hoewel de algemene subsidieverordening die mogelijkheid wel biedt.

Voorts vraagt de rekenkamer zich af, waarom in de subsidiebeschikking van 5 januari 2021 een begrotingsvoorbehoud gemaakt, gelet op het feit dat de begroting voor 2021 dan al is vastgesteld door de raad. Desgevraagd wordt hierop geantwoord, dat deze zinsnede standaard in alle structurele subsidiebeschikking wordt opgenomen (Ambtelijke reactie, 23 september 2022).

Het blijkt verder zo te zijn, dat de gemeente bij structurele subsidies hoger dan € 50.000 standaard met een uitvoeringsovereenkomst werkt (Ambtelijke reactie, 23 september 2022). Gesteld wordt, dat controle op de naleving van de uitvoeringsovereenkomst plaatsvindt bij de beoordeling van de jaarstukken. Hier stelt de rekenkamer vervolgens een vervolgvraag over. De rekenkamer is namelijk benieuwd of deze controle zichtbaar kan worden gemaakt en wie die controle uitvoert. Hier wordt op 10 oktober 2022 het volgende antwoord op gegeven:

“Controle op de overeenkomst vindt onder meer plaats op basis van de stukken die wij ontvangen overeenkomstig de overeenkomst en subsidiebeschikking en de daarin gestelde eisen (accountantsverklaring of beoordelingsverklaring en jaarverslag). Op basis van die stukken vindt er met de betreffende instelling een gesprek plaats (bestuurlijk/ambtelijk). Daarnaast voeren wij periodieke gesprekken waarin we informeren naar de stand van zaken (financieel en inhoudelijk; activiteiten etc.), daarbij refererend aan de overeenkomst en de subsidiebeschikking. Uiteindelijk leidt de beoordeling van de stukken (en de uitkomsten van de gesprekken) tot een advies aan het college (of manager indien gemandateerd). Vervolgens neemt college, c.q. manager besluit om de subsidie (en omvang van bedrag) definitief vast te stellen” (Ambtelijke reactie, 10 oktober 2022).

De rekenkamer vraagt vervolgens naar onderliggende documenten, die de bovenstaande reactie kunnen staven. Op 12 augustus 2021 wordt inderdaad een adviesnota in het college gebracht. Op basis hiervan besluit het college de subsidie aan het museum over 2020 definitief vast te stellen op € 283.990. Aan de hand van de adviesnota blijkt, dat het jaarverslag en de jaarrekening 2020 door de gemeente beoordeeld is. Zo wordt het aantal bezoekers (7.375) gezien, wordt de beoordelingsverklaring van de accountant getoetst en wordt ook het resultaat (€ 54.781) over het jaar 2020 meegenomen in het voorstel. Met betrekking tot de uitvoeringsovereenkomst 2020 wordt het volgende in de adviesnota gesteld: “door corona heeft het Museum zich niet volledig kunnen houden aan de overeenkomst 2020. Zo werd vanwege corona het bezoekersstreefgetal van 9.500 niet gehaald. En is in 2020 één in plaats van twee tentoonstellingen georganiseerd. In april 2020 heeft de gemeente een brief gestuurd aan de gesubsidieerde instellingen dat vanwege corona ze geen subsidie zal terugvorderen mochten gemaakte afspraken/activiteiten vanwege corona niet uitgevoerd kunnen worden” (Waadhoeke, adviesnota, 12 augustus 2021).

Aan de hand van de opgeleverde documenten blijkt, dat één bestuurlijk overleg plaatsvindt: in februari 2022. Tijdens dit overleg wordt gesproken over de coronasituatie, de herinrichting van het museum, de bruikleenovereenkomst en de verzekering van de collectie. Daarnaast wordt gesproken over de samenwerking met de provincie en de nieuwe uitvoeringsovereenkomst 2022 (Verslag bestuurlijk overleg, februari 2022).

Hoewel het in deze casus om een jaarlijkse subsidie gaat, wordt de uitvoeringsovereenkomst voor slechts één jaar getekend. Als verklaring hiervoor wordt gegeven, dat de gemeente de mogelijkheid wil hebben om jaarlijks bij te kunnen sturen en tijdig in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de coronapandemie (Ambtelijke reactie, 23 september 2022).

4.11 Slotanalyse

4.11.1 Grondslag subsidies

De Awb biedt mogelijkheid om subsidies te verstrekken op basis van een subsidieregeling of op basis van de uitzonderingen die artikel 4:23 lid 3 Awb biedt. Artikel 9 van de vastgestelde algemene subsidieverordening verwijst daarbij expliciet naar artikel 4:23 lid 3c. Dit lid biedt de mogelijkheid om buiten een subsidieregeling om, een subsidie te verstrekken. De voorwaarde is dan wel, dat de begroting de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag vermeldt. Geconstateerd kan worden, dat de gemeente Waadhoeke zowel gebruik maakt van subsidieregelingen als van deze uitzonderingsmogelijkheid. Zo kan de subsidie voor de lokale omroep aangemerkt worden als een subsidie die verstrekt wordt op basis van artikel 4:23 lid 3c en dit geldt tevens voor de andere twee onderzochte cases. Opvallend is daarbij, dat de subsidiebedragen en de subsidieontvangers niet in de programmabegroting worden vermeld, maar in de activiteitenraming, die overigens niet aan ieder raadslid worden verstrekt.

Aangezien de vier fusiegemeenten verschillende subsidieregelingen kenden, staat de gemeente voor een uitdaging. Op grond van de wet Arhi kunnen de oude regelingen namelijk tot en met het jaar 2019 van kracht blijven. Idealiter zal dan eerst het beleid geharmoniseerd moeten worden alvorens een nieuwe subsidieregeling vast te stellen. Dit lukt niet altijd. Het harmoniseren van beleid kost immers de nodige tijd. In de tussentijd leidt het voorbestaan van verschillende regelingen echter tot onbegrip onder de aanvragers, zodat het college besluit om een aantal regelingen te harmoniseren in afwachting van de beleidsharmonisatie. Op andere terreinen, zoals op het gebied van cultuur, lukt het wel om eerst het beleid te harmoniseren.

Niet altijd wordt een subsidie verstrekt op basis van een subsidieregeling. De subsidie voor peuteropvang en deelname aan VVE wordt in de eerste instantie verstrekt op basis van een gemeentelijke notitie. Ook is niet altijd in eerste instantie duidelijk op welke grondslag de subsidie wordt verstrekt. De exacte grondslag wordt doorgaans ook niet in de beschikking opgenomen: veelal wordt verwezen naar de algemene subsidieverordening, maar dit is geen juiste juridische grondslag (zie later).

De gemeente hanteert geen kadernota Subsidies, maar dit vormt geen verplichting. Andere gemeenten doen dit bewust wel en geven in zo'n kadernota aan, wat wordt beoogd met de subsidieverstrekking, welke soorten subsidies de gemeente kent, hoe de controle en verantwoording precies plaatsvindt, etc.

In de beantwoording van de vervolgvragen die de rekenkamer tijdens de casestudies stelt, valt op, dat de algemene subsidieverordening wordt aangewezen als wettelijke grondslag. Zo

wordt in de casus van Eenhoorn in eerste instantie de algemene subsidieverordening als juridische grondslag aangevoerd (ambtelijke reactie, 24 augustus 2022). Na overleg met de juridische afdeling wordt gesteld dat de subsidie verstrekt wordt op basis van de algemene wet bestuursrecht en de algemene subsidieverordening. Vervolgens wordt artikel 4:23 lid 3c Awb opgevoerd als grondslag. Deze grondslag wordt niet vermeld in het collegeadvies. In het geval van het agrarisch collectief Waadrâne wordt eveneens in eerste instantie melding gemaakt van de algemene subsidieverordening. Deze grondslag wordt namelijk als juridisch kader opgevoerd in het raadsvoorstel (hoewel deze grondslag in het raadsvoorstel met het corsanummer is komen te vervallen). De beschikking vermeldt geen grondslag. Desgevraagd wordt gesteld dat de juridische grondslag gelegen is in artikel 4:23 lid 3d. Ook museum Martena krijgt in de adviesnota met betrekking tot de subsidie van € 63.700 de algemene subsidieverordening mee als grondslag (Adviesnota, 1 december 2020). Deze grondslag wordt ook vermeld in de brief die de gemeente aan het museum op 16 december 2020 stuurt. Vervolgens wordt desgevraagd gesteld, dat de subsidie verstrekt is op basis van een collegebesluit en dat het bedrag in de begroting staat vermeld (Ambtelijke reactie, 23 september 2022). Dit geldt ook voor de subsidie van € 298.897. In de brief aan het museum wordt de algemene subsidieverordening meegegeven. Ook hier wordt vervolgens gesteld dat een collegebesluit de wettelijke grondslag vormt en dat het bedrag in de begroting staat vermeld (Ambtelijke reactie, 23 september 2022).

Gesteld zij, dat de algemene subsidieverordening op zich geen wettelijke grondslag biedt voor het verstrekken van subsidies. De algemene subsidieverordening geeft immers niet aan welke activiteiten de gemeente precies subsidieert, hetgeen voor een wettelijke grondslag vereist is. Een wettelijke grondslag kan enkel gevonden worden in een subsidieregeling of in de uitzonderingen die de algemene wet bestuursrecht biedt.

De VNG stelt in dit verband: "De Model ASV 2013 geeft een raamregeling met bepalingen over procedures en delegatie van de raad aan het college, die op alle subsidies van de gemeente van toepassing zijn. Concrete activiteiten worden echter niet genoemd. Daardoor biedt de ASV op zichzelf geen voldoende grondslag voor het verstrekken van subsidies; artikel 4:23 eerste lid bepaalt immers dat het wettelijk voorschrift de activiteiten moet noemen waarvoor subsidie kan worden verstrekt" (Vraag/Antwoord, VNG, 27 september 2022).

"Een collegebesluit" biedt op zich ook geen wettelijke grondslag, tenzij expliciet verwezen wordt naar een subsidieregeling of naar de uitzondering die de algemene wet bestuursrecht biedt. De ambtelijke reactie in het geval van het museum stelt dat het bedrag in de begroting staat. Dit kan betekenen, dat een beroep wordt gedaan op artikel 4:23 lid 3c Awb. Hiervoor is immers vereist, dat de subsidie in de begroting wordt vermeld. Zeer opmerkelijk is echter, dat

de ambtelijke reactie geen melding maakt van dit artikel en dat dit artikel ook niet elders in de casus van het museum wordt opgevoerd.

Gesteld kan dus worden, dat bij structurele subsidies, zoals bij Eenhoorn en het museum Martena, gebruik wordt gemaakt van artikel 4:23 lid 3c Awb, maar dat de ambtelijke organisatie zich hier zelf niet van bewust is. Dit artikel wordt niet opgenomen in de collegeadviezen en ook niet vermeld in de beschikkingen. Ook bij de incidentele subsidie voor het agrarisch collectief wordt de juiste grondslag (artikel 4:23 lid 3d) niet opgevoerd in het raadsvoorstel of in de beschikking. In alle drie de cases wordt in de ambtelijke reactie ook niet in eerste instantie naar deze artikelen van de algemene wet bestuursrecht verwezen en in het geval van het museum Martena zelfs in het geheel niet.

Er wordt dus in alle drie de gevallen geen gebruik gemaakt van een subsidieregeling, maar van de uitzonderingspositie die de algemene wet bestuursrecht biedt. Dit kan verschil maken. De VNG stelt in dit verband: "Wanneer overwogen wordt hiervan (art. 4:23 lid 3c) gebruik te maken is het van belang om er zeker van te zijn dat er geen andere gegadigden zijn voor deze specifieke subsidie. Als dat wel zo is, bestaat namelijk de mogelijkheid dat er sprake is van een schaarse subsidie en dan is de rechtsnorm m.b.t. de verdeling van schaarse rechten van toepassing. Zie ABRvS11 juli 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2310). Dat betekent dat andere gegadigden moeten kunnen meedingen en dat de procedure daarvoor transparant moet zijn. In dat geval is wel een subsidieregeling nodig waarin een en ander wordt vastgelegd" (Vraag/Antwoord, VNG, 27 september 2022). Een tweede relevant verschil is gelegen in het feit dat de algemene subsidieverordening van de gemeente toestaat, dat het college in sommige gevallen een andere vorm van eindverantwoording verlangt, maar dan moet de subsidie wel verstrekt zijn op basis van een subsidieregeling (bijvoorbeeld artikel 15 lid 3 ASV).

De subsidieregelingen zelf zijn soms vrij globaal geformuleerd, zoals de subsidieregeling incidentele subsidie Waadhoeke. Deze beslaat eenmalige activiteiten op het gebied van sport, cultuur en taal. Andere gemeenten opteren ervoor om hier verschillende regelingen voor op te stellen. Er kan dan gedifferentieerd worden per beleidsterrein, waarbij per beleidsterrein andere subsidiebedragen, andere verdeelsleutels en andere afwijzingsgronden gehanteerd kunnen worden.

Ook zijn subsidieregelingen soms onnodig gecompliceerd. De subsidieregeling indexering is hier een voorbeeld van. Waadhoeke hanteert een werkwijze waarbij het aandeel van de subsidie ten opzichte van de totale baten van de subsidieontvanger als één van de parameters in stelling wordt gebracht. Andere gemeenten doen dit bewust niet.

In één casus (Waadrane) wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4:23 lid 3d Awb biedt: het verstekken van incidentele subsidies, zonder dat daarvoor een subsidieregeling

wordt gebruikt. Deze grondslag wordt niet genoemd in het raadsvoorstel of in de beschikking zelf, maar wordt later in een ambtelijke reactie aangegeven.

4.11.2 Communicatie richting de gemeenteraad

Hoewel het college bevoegd is om subsidieregelingen vast te stellen, wordt de raad in sommige gevallen de mogelijkheid geboden zijn gevoelen kenbaar te maken of een zienswijze te geven. De raad maakt in sommige gevallen actief gebruik van deze mogelijkheid en het college neemt hier terdege notie van. Zo wordt naar aanleiding van de discussie over de subsidieregeling dorpen en wijken in de raad de subsidieregeling aangepast met betrekking tot een afwijzingsgrond. Opmerkelijk is wel, dat bij de gewijzigde subsidieregeling van 2020 deze aangepaste bepaling 'abusievelijk' is weggefallen, getuige een ambtelijke reactie op 23 september 2022.

Als nadere memo's worden aangekondigd, dan worden deze nadien ook daadwerkelijk verstrekt aan de raad. Soms worden individuele subsidies geagendeerd voor de raad, met name subsidies die bestuurlijk gevoelig kunnen liggen of subsidies die uit de algemene reserve gedekt moeten worden. Raadsleden voeren de discussie dan doorgaans op inhoudelijke gronden.

Als het verstrekken van subsidies in zijn algemeenheid of als proces wordt gezien, dan is de informatieverstrekking zeer summier en dit geldt logischerwijs tevens voor de rol die de raad hierbij vervult. Zo worden geen vragen gesteld tijdens de behandeling van de algemene subsidieverordening.

In vergelijkend perspectief is zeer opmerkelijk, dat de raad geen inzicht wordt gegeven in de verstrekte subsidies op jaarbasis. Subsidies die op grond van artikel 4:23 lid 3c Awb worden verstrekt, zouden zelfs verplicht in de begroting of in de toelichting op de begroting moeten worden opgenomen, zo stelt dit artikel. Het blijkt, dat de gemeente de activiteitenramingen verstrekt, maar enkel aan de fractievoorzitters. Bovendien betreft zo'n raming een nadere specificatie van de gehele programmabegroting. Op basis van een activiteitenraming kan onmogelijk een overzicht van de verstrekte subsidies worden verkregen. De activiteitenraming voor 2022 beslaat bijvoorbeeld 263 pagina's. Door deze gehele raming heen, wordt 129 keer melding gemaakt van een subsidie. Voor een integraal overzicht van subsidies, is een dergelijke presentatie uiteraard minder bruikbaar. Dit heeft tot gevolg dat een adequate democratische controle, zoals beoogd door de wetgever (zie de Memorie van Toelichting), niet mogelijk is.

De gemeente die in de vergelijking is betrokken verstrekt eens per jaar een separaat overzicht van de verstrekte subsidies, waarbij tevens het onderscheid wordt gemaakt tussen subsidies die op basis van een subsidieregeling worden verstrekt en subsidies die op basis van artikel 4:23 Awb worden verstrekt. Daarnaast neemt deze gemeente in de begroting een overzicht op,

van alle subsidies die op basis van artikel 4:23 lid 3c Awb worden verstrekt, zoals de wetgever oorspronkelijk voor ogen stond.

Aan de andere kant kan geconstateerd worden, dat tot dusver raadsleden geen vragen hierover hebben gesteld en ook anderszins niet hebben aangegeven, behoefte te hebben aan een dergelijk inzicht.

4.11.3 Grip op subsidies: Subsidieregelingen

Binnen Waadhoeke wordt een werkwijze gehanteerd, waarbij iedere subsidieregeling een afzonderlijk besluitvormingstraject kent. Dit heeft tot gevolg, dat het niet mogelijk is, snel een overzicht te verkrijgen van alle geldende subsidieregelingen. De onderliggende reden voor deze werkwijze is het beleid dat iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidieregelingen. Het blijkt, dat afdelingen de subsidieregelingen verschillend administreren. De afdeling Samenleving is bijvoorbeeld in staat om een overzicht te verstrekken van alle subsidieregelingen die via deze afdeling lopen. De afdeling Omgeving kan echter geen overzicht hiervan verstrekken, zo blijkt uit een gesprek op 8 september 2022 met de ambtelijke organisatie. De afdeling Communicatie beheert één subsidie en moet een beroep doen op collega's van het archief om de relevante documenten te traceren. Later blijkt overigens, dat deze documenten via het raadsinformatiesysteem ook door externen zeer eenvoudig zijn op te vragen, maar dit is kennelijk niet bekend bij de respondent. Van andere afdelingen is niets vernomen, maar het vermoeden bestaat, dat ook bij andere afdelingen gewerkt wordt met subsidieregelingen. Een en ander heeft tot gevolg, dat de gemeente niet beschikt over een integraal overzicht van alle geldende subsidieregelingen. Logischerwijs beschikt de gemeente ook niet over een overzicht waarin wordt aangegeven welke subsidies nu verstrekt zijn op basis van welke subsidieregeling. Dit houdt in, dat ook geen inzicht bestaat in het gebruik van de subsidieregelingen.

Als gevolg hiervan, kan een dergelijk overzicht ook niet op de site van de gemeente kenbaar worden gemaakt aan mogelijke subsidieaanvragers. Het gebrek aan inzicht en sturing op subsidieregelingen heeft tevens tot gevolg, dat veelal wordt omgezien naar de uitzonderingsmogelijkheden die de Awb biedt. In dat geval is immers geen subsidieregeling nodig. Het risico hiervan is, dat mogelijke andere gegadigden geen subsidie kunnen aanvragen, dat het subsidieproces minder transparant verloopt en dat mogelijk gedupeerde gegadigden met succes rechtsmiddelen kunnen inzetten.

In vergelijkend perspectief kan worden geconstateerd, dat de andere gemeente die in de vergelijking is betrokken, op één tijdstip en met één voorstel, jaarlijks alle subsidieregelingen actualiseert. Deze gemeente kan tevens aangeven welke subsidie op basis van welke regeling is verstrekt en publiceert een overzicht van alle subsidieregelingen tevens op de gemeentelijke

site, opdat voor potentiële aanvragers duidelijk is welke activiteit voor subsidie in aanmerking kan komen.

Sommige subsidieregelingen worden laat vastgesteld en met terugwerkende kracht (zoals de subsidieregeling peuteropvang en VVE). De regeling wordt dan bijvoorbeeld op 11 januari 2022 vastgesteld, gaat met terugwerkende kracht in per 1 januari 2022, maar de aanvragers moeten vier weken voorafgaand aan 1 januari hun aanvraag indienen.

4.11.4 Grip op subsidies: Financiën

Eén van de meest in het oog springende bevindingen is, dat de gemeente niet beschikt over een overzicht waarin op jaarbasis de verstrekte subsidies en de subsidieontvangers staan vermeld. De gemeente die tijdens dit onderzoek in de vergelijking is meegenomen, is in staat om een dergelijk overzicht binnen 24 uur te verstrekken. In eerste instantie verstrekt Waadhoeke overzichten, maar dat betreft enkel de subsidies die door de afdeling Samenleving worden verstrekt. Daarnaast geven deze overzichten niet het subsidiebedrag per ontvanger weer. Aangezien de gemeente op grond van de IV3 informatievoorschriften verplicht is om subsidies onder een aparte subcategorie te boeken, is het zeer opvallend dat de gemeente niet over dergelijke subsidieoverzichten beschikt. Later worden overzichten verstrekt waarin op jaarbasis het subsidiebedrag per ontvanger staan vermeld, maar deze overzichten zijn niet volledig. Het betreft hier enkel de afdeling Samenleving. De afdeling Communicatie heeft slechts één subsidie en heeft hier eveneens een overzicht van. De afdeling Omgeving kan een overzicht verstrekken, maar dat heeft enkel betrekking op 2021. Bovendien overlapt dit overzicht deels het overzicht van de afdeling Samenleving. Van de andere afdelingen is geen reactie vernomen. Een gesprek tussen de ambtelijk contactpersoon en de rekenkamer op 8 september 2022 leidt tot het inzicht, dat de gemeente inderdaad niet over een integraal overzicht van verstrekte subsidie beschikt.

Dit wordt ambtelijk verklaard door het beleid, waarbij iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidies en voor zijn eigen subsidieadministratie. Niet iedere afdeling volgt hierin echter dezelfde werkwijze. Zo houdt de afdeling Samenleving een administratie bij waaruit op jaarbasis blijkt hoeveel subsidie verstrekt is aan welke subsidieontvanger. De afdeling Omgeving voert een dergelijke administratie niet. Deze werkwijze bevordert een adequaat inzicht en een goede beheersing van subsidies uiteraard niet bepaald.

12 oktober 2022 wordt een overzicht verstrekt, maar dit overzicht betreft enkel het jaar 2022. Bovendien staan in dit overzicht tevens bijdragen (voor de raad, het college, promotie, representatie, overige personele kosten, etc.) vermeld, zodat dit overzicht de facto niet goed bruikbaar is. Een nadere analyse leert, dat de oorzaak hiervan gelegen ligt in het feit dat subsidies en bijdragen op één en dezelfde kostensoort worden geboekt (438.00). Het gevolg hiervan is, dat subsidies en bijdragen niet meer te splitsen zijn.

Uiteindelijk leidt deze werkwijze ertoe, dat ook de raad niet adequaat geïnformeerd kan worden over de verstrekte subsidies (zie later).

Het instellen en bewaken van subsidieplafonds is van groot belang voor de beheersing van subsidies. De gemeente formuleert dit zelf als volgt: "Het doel van een subsidieplafond is in de eerste plaats om een opneemregeling te voorkomen. Dat wordt bereikt doordat artikel 4:25, tweede lid, van de Awb voorschrijft dat een aanvraag om subsidie moet worden afgewezen als het subsidieplafond is bereikt. Een inhoudelijke toets is dan verder overbodig. Het ontbreken van geld op de begroting is op zichzelf geen voldoende motivering om een aanvraag af te wijzen. Als er geen subsidieplafond is vastgesteld en op de juiste manier is bekendgemaakt, zou iedere aanvraag die voldoet aan de inhoudelijke criteria moeten worden toegewezen. Verder geeft een bekendgemaakt subsidieplafond duidelijkheid aan de eventuele aanvragers. Zij weten daardoor immers hoeveel geld er in een bepaald tijdvak beschikbaar is" (Subsidieplafond, 13 juli 2022).

De subsidieregelingen hanteren doorgaans subsidieplafonds, hetgeen de beheersing van subsidieverstreking in de hand kan werken. Niet altijd is duidelijk hoe deze plafonds nu worden toegepast. Zo wordt bij de subsidieregeling dorpen en wijken 2018 niet expliciet gesteld dat aanvragen worden behandeld op volgorde van binnenkomst. De bepaling dat besluiten over ontwikkel- en projectsubsidies binnen 12 weken na aanvraag genomen worden, kan een aanvraag voor een waarderingssubsidie wegduwen: besluiten over waarderingssubsidies worden namelijk pas aan het eind van het jaar genomen. Hierbij compliceert verder het gegeven dat de regeling meerdere jaren bestrijkt.

Overigens hanteert niet iedere subsidieregeling een plafond, zodat een open einde regeling ontstaat. De subsidieregeling peuteropvang en VVE vormt hier een voorbeeld van. Andere gemeenten hanteren in vergelijkbare regelingen wel een plafond. Soms wordt een plafond opgevoerd, maar vormt overschrijding van dit plafond geen afwijzingsgrond, zoals bij de subsidieregeling onderhoud dorpshuizen. Ook komt het voor dat een plafond wordt gehanteerd, maar dat in de regeling niet wordt aangegeven hoe hoog dit plafond is, zoals bij de subsidieregeling amateurkunst. Ook komt het voor, dat weliswaar een plafond wordt ingesteld, maar dat dit gebeurt in een separaat collegebesluit en niet in een subsidieregeling, zoals bij de subsidieregeling dorpen en wijken. Deze werkwijze verhoudt zich minder tot artikel 4:25 Awb, waarin wordt gesteld dat plafonds bij of krachtens wettelijk voorschrift moeten worden ingesteld, doorgaans via een subsidieregeling.

De subsidieregelingen worden niet altijd gedekt door de begroting. In dat geval moeten separaat raadsbesluiten worden genomen om de subsidie alsnog te autoriseren, zoals de subsidieregeling AED of de subsidieregeling kleinschalige ontmoetingen. Ook komt het voor dat men dan uitwijkt naar de post onvoorzien, zoals bij de subsidie voor de lokale omroep. De

begroting zelf is op dit punt ook niet altijd even duidelijk: “De harmonisatie van beleid (onderhoud dorpshuizen, red.) vraagt in financiële zin een structurele verhoging van het begrote budget” (Programmabegroting 2020, p. 155), roept uiteraard de vraag op, hoe hoog die structurele verhoging precies is. In de adviesnota’s wordt niet altijd een inschatting gemaakt van het benodigde budget dat met de betreffende subsidie gemoeid is, zoals bij de adviesnota die betrekking heeft op de indexering van subsidies. Soms kunnen vraagtekens gezet worden bij de budgettaire onderbouwing. Andere adviesnota’s gaan juist uitgebreid in op de onderbouwing en de dekking van de subsidie. Soms wordt de suggestie gewekt dat sprake zou zijn van een verplichting om gelden uit het gemeentefonds ‘door te betalen’, terwijl gelden uit het gemeentefonds juist niet deze verplichting kennen. Ook komt het voor dat verwezen wordt naar een budget, maar dat dit budget niet wordt benoemd of dat niet wordt aangegeven hoe dit budget is opgenomen in de begroting.

4.11.5 Grip op subsidies: Procesbeheersing

Zoals eerder in deze slotanalyse is opgemerkt, voert de gemeente een decentraal beleid met betrekking tot het procesverloop voor het verstrekken van subsidies. Ambtelijk wordt in dit verband gesteld, dat iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidies, inclusief de administratie daarvan en het in stelling brengen van geactualiseerde subsidieregelingen.

Dit heeft logischerwijs tot gevolg dat grote verschillen per afdeling kunnen ontstaan in de manier waarop dit proces gevoerd wordt. De afdeling Samenleving houdt bijvoorbeeld bij, hoeveel subsidies op jaarbasis worden verstrekt aan welke subsidieontvanger en wat de stand van zaken is. Ook heeft deze afdeling inzicht in de subsidieregelingen die door deze afdeling worden ingezet. De afdeling Omgeving heeft een dergelijke administratie niet en van deze afdeling is geen overzicht van relevante subsidieregelingen ontvangen. Van weer andere afdelingen is in het geheel niets vernomen.

Dit maakt, dat een eenduidig beeld van de manier waarop het proces van subsidieverstrekking wordt beheerst, niet mogelijk is. Wel kan geconstateerd worden, dat van enige centrale kaderstelling, sturing en handhaving geen sprake is. Centraal bestaat geen inzicht in de binnengekomen aanvragen, de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling, de resterende werkvoorraad, etc. Ook is de rekenkamer geen centraal inzicht in mogelijke bezwaar- en beroepsschriften en in de stand van zaken daarvan verstrekt, hoewel een dergelijk inzicht volgens het college wel bestaat.

Tijdens het onderzoek kan geconstateerd worden, dat de gevraagde informatie zeer versnipperd wordt opgeleverd. Het opgevraagde dossier met betrekking tot museum Martena wordt op 23 september 2022 opgeleverd. Nadien wordt het verslag van het bestuurlijk overleg met museum Martena aangeboden, nadat hier specifiek om gevraagd wordt: op 11 oktober 2022. Dit leidt tot de constatering, dat dit verslag niet in het dossier is opgenomen (anders was

dit verslag op 23 september 2022 aangeleverd). De indruk ontstaat dan ook, dat de dossiers niet volledig zijn.

Tevens kunnen op basis van de casestudies geen termijnoverschrijdingen worden geconstateerd.

4.11.6 Toegankelijkheid en duidelijkheid

Op de site van de gemeente wordt niet vermeld welke subsidieregelingen de gemeente hanteert, vermoedelijk omdat de gemeente zelf ook niet over een dergelijk overzicht beschikt. Subsidies zijn niet digitaal aan te vragen. Wel kan een contactverzoek met de organisatie worden ingediend. Andere gemeenten die in de vergelijking zijn betrokken geven op hun site een overzicht van alle subsidieregelingen en -mogelijkheden, terwijl de subsidie tevens digitaal kan worden aangevraagd. Ambtelijk wordt als argument aangevoerd, dat deze constatering samenhangen met elkaar: omdat men niet weet voor welke activiteit subsidie aangevraagd kan worden, ziet men af van een digitale aanvraagmogelijkheid: anders zouden aanvragers eerst een heel formulier moeten invullen om vervolgens te vernemen dat voor die bepaalde activiteit helemaal geen subsidie beschikbaar is, zo wordt ambtelijk gesteld. Dit is een vrij wonderlijke redenering. Als de gemeente immers gewoon alle mogelijke subsidies en subsidieregelingen op de site vermeldt, is voor iedereen duidelijk welke activiteit wel en welke niet wordt gesubsidieerd.

De werkwijze van de gemeente heeft ook tot gevolg, dat een beslag op de ambtelijke capaciteit wordt gelegd. Na indienen van een contactverzoek moet de organisatie immers weer contact opnemen met de potentiële subsidieaanvrager. Ernstiger is, dat initiatiefnemers in deze werkwijze helemaal niet digitaal gewezen worden op mogelijke subsidies. Daarvoor moet immers eerst het contactformulier worden ingezonden en het gevaar bestaat, dat dit niet altijd gebeurt.

Het experiment wijst bovendien uit, dat de werkwijze niet vlekkeloos verloopt. Het contactformulier dat de onderzoeker met betrekking tot een subsidie inzendt, wordt niet als zodanig aangemerkt. De handelend ambtenaar ging van de veronderstelling uit, dat in het formulier wordt gevraagd of de gemeente zelf behoefte heeft aan het desbetreffende initiatief, terwijl gevraagd werd om het initiatief te subsidiëren.

Een analyse van de beschikkingen leert, dat de gemeente duidelijk communiceert met subsidieontvangers. Daarbij worden de belanghebbenden tevens gewezen op de mogelijkheid van bezwaar.

4.11.7 Controle en verantwoording

De gemeente beoogt op basis van vertrouwen samen te werken met subsidieontvangers. De algemene subsidieverordening reserveert dit vertrouwen voor kleinere subsidies: tot € 5.000 wordt niet meer standaard om verantwoording gevraagd (ASV, artikel 13, toelichting). Het college gaat hierin verder en besluit om kleine instellingen te laten volstaan met een beoordelingsverklaring in plaats van een controleverklaring (18 december 2018). Het kan hier ook om grote subsidiebedragen gaan, aangezien de omvang van de subsidieaanvrager bepalend is om gebruik te maken deze versoepeling en niet zozeer de hoogte van de subsidie. Expliciet gaat het om instellingen die meer dan € 50.000 op jaarbasis aan subsidie ontvangen (Regeling verantwoording subsidie kleine instellingen, artikel 1, 18 december 2018). Hierin wijkt het college de facto af van artikel 15 lid 2d van de algemene subsidieverordening. Subsidies vanaf € 50.000 moeten op grond van artikel 15 lid 2d namelijk altijd voorzien worden van een controleverklaring, tenzij sprake is van een subsidieregeling (artikel 15 lid 3 ASV). Het college maakt gebruik van de mogelijkheid die dit laatste artikel biedt, door een subsidieregeling vast te stellen.

Een voorbeeld is de subsidie aan Museum Martena. Deze subsidie bedraagt op jaarbasis meer dan € 50.000. Op grond van artikel 15 lid 2d van de algemene subsidieverordening, dient dit museum in beginsel een controleverklaring op te leveren. Het college besluit echter op 18 december 2018 dat het museum kan volstaan met een lichtere beoordelingsverklaring en wijkt hierin dus af van artikel 15 lid 2d van de algemene subsidieverordening. Artikel 15 lid 3 biedt de mogelijkheid om bij subsidieregeling af te wijken van de standaard verantwoording en van deze mogelijkheid maakt het college gebruik door de subsidieregeling Verantwoording subsidie kleine instellingen vast te stellen.

Als deze subsidieregeling verantwoording subsidie kleine instellingen wordt bezien, valt op, dat de criteria om al dan niet in aanmerking te komen voor deze regeling niet eenduidig zijn geoperationaliseerd. Zo is niet duidelijk wanneer nu sprake is van een 'een in geld hoog verstrekte subsidie in vergelijking met andere instellingen', wanneer sprake is van belangrijke tekortkomingen in de administratieve organisatie, wat precies een liquiditeitsprobleem is, etc. Feitelijk kan op basis van deze criteria niet eenduidig aangegeven worden wanneer sprake is van een hoog, dan wel een laag risicoprofiel. Dit is van belang, aangezien de toets aan deze criteria bepaalt of sprake is van hogere financiële risico's en aangezien instellingen met hogere financiële risico's niet in aanmerking komen voor de versoepeling in verantwoording (Artikel 2 b, regeling verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke).

Los van het feit dat een eenduidige toetsing aan de criteria niet mogelijk is, vindt daarnaast in het geheel geen expliciete toetsing plaats. In het geval van Museum Martena volgt de ambtelijke organisatie het oordeel van een extern bureau en adviseert daarop het college om

te volstaan met een beoordelingsverklaring. Als echter naar het rapport van dit extern bureau wordt gekeken, dan valt op dat dit bureau geen nader onderzoek heeft gedaan naar het risicoprofiel van het museum op basis van de criteria uit de regeling. Zo is de administratieve organisatie en de interne beheersing van het museum niet geanalyseerd en is ook geen liquiditeitsanalyse uitgevoerd, hetgeen wel had moeten op basis de regeling om tot een oordeel te komen of sprake is van hogere financiële risico's.

Het rapport van het externe bureau constateert overigens ook, dat het tussentijds opvragen en beoordelen van informatie niet (consequent) plaatsvindt, hoewel de algemene subsidieverordening die mogelijkheid wel biedt. Ook tijdens de analyse van de cases is niet geconstateerd dat de gemeente tussentijds informatie inwint. De andere gemeente die in dit onderzoek is betrokken maakt wel gebruik van deze mogelijkheid.

De gemeente werkt bij structurele subsidies hoger dan € 50.000 standaard met een uitvoeringsovereenkomst. Ambtelijk wordt gesteld, dat de controle op de naleving van de uitvoeringsovereenkomst plaatsvindt bij de beoordeling van de jaarstukken. Op basis van deze stukken vindt een gesprek plaats (bestuurlijk en ambtelijk). Aan de hand van het collegeadvies in de casus van museum Martena kan inderdaad worden geconstateerd, dat de jaarstukken beoordeeld worden. Op basis van de aangeleverde documenten vindt één bestuurlijk overleg plaats: in februari 2022.

Op basis van artikel 14 lid 3 kan het college bij subsidies tussen de € 5.000 en de € 50.000 een controleverklaring opvragen. Deze bepaling heeft een 'alles of niets' karakter: er wordt ofwel geen ofwel een controleverklaring gevraagd. Denkbaar is, dat het college kan bepalen om een lichtere verklaring op te leveren, zoals een samenstellings- of een beoordelingsverklaring. Deze mogelijkheid wordt in artikel 14 lid 4 geboden, maar dan moet sprake zijn van een subsidieregeling, hetgeen in de gemeente niet altijd het geval is.

4.11.8 Samenvatting

De bovenstaande slotanalyse kan als volgt worden samengevat:

Normveld	Norm	Operationele norm	Bevinding
Wettelijke grondslag			
	Een ASV is door de raad vastgesteld.	De gemeenteraad heeft een algemene subsidieverordening vastgesteld.	De gemeenteraad heeft in januari 2018 een algemene subsidieverordening vastgesteld.
	De subsidie kan verstrekt worden op basis van een subsidieregeling die door het college is vastgesteld.	Bij het vaststellen van de subsidie dient verwezen te worden naar de betreffende subsidieregeling.	In de onderzochte cases wordt geen gebruik gemaakt van een specifieke subsidieregeling. De aangetroffen subsidieregelingen beslaan soms meerdere beleidsterreinen, waardoor de gemeente geen mogelijkheid meer heeft te differentiëren. Soms zijn de subsidieregelingen onnodig gecompliceerd.
Of	De maximale subsidie en de subsidieontvanger zijn in de begroting vermeld.	De maximale subsidie en de subsidieontvanger zijn in de begroting of in de toelichting opgenomen. Bij het vaststellen van de subsidie dient verwezen te worden naar artikel 4:23 lid 3c Awb.	De maximale subsidie en de subsidieontvanger staan vermeld in de activiteitenraming. Bij het vaststellen van de subsidie wordt niet verwezen naar artikel 4:23 lid 3c Awb. Ook ambtelijk wordt in eerste instantie niet gewezen op dit artikel.
Of	De subsidie is incidenteel van aard, dat wil zeggen voor ten hoogste vier jaar.	Bij het vaststellen van de subsidie dient verwezen te worden naar artikel 4:23 lid 3d Awb.	Hiervan wordt bij één casus gebruik gemaakt. De grondslag wordt niet vermeld in het raadsvoorstel of in de beschikking.
Communicatie richting raad			
	De informatieverstrekking dient aan te sluiten op de informatiebehoefte van de gemeenteraad.	Aan de hand van commissie- en raadsvergaderingen dient geconstateerd te worden, dat raadsleden niet ontevreden zijn over de verstrekte informatie.	Over individuele subsidieregelingen en individuele subsidies wordt soms actief gecommuniceerd en gediscussieerd. De informatieverstrekking over het totaal aan verstrekte subsidies is enkel op de fractievoorzitters gericht en biedt geen mogelijkheid om tot een integraal inzicht te komen. Democratische controle op het geheel aan verstrekte subsidies is niet mogelijk. Raadsleden geven niet aan ontevreden te zijn over de verstrekte informatie.
Grip op subsidies			
	Subsidieregelingen.	Bekend moet zijn welke subsidieregelingen zijn vastgesteld en geldig zijn.	De gemeente beschikt niet over een integraal overzicht van de geldende subsidieregelingen.

		Bekend moet zijn welke subsidie op basis van welke subsidieregeling is verstrekt.	De gemeente kan niet aangeven welke subsidie op basis van welke subsidieregeling is verstrekt.
	Financiën.	De gemeente beschikt over een actueel en volledig overzicht van verstrekte subsidies, afgezet tegen de begrote bedragen en/of de plafonds.	De gemeente beschikt niet over een actueel en volledig overzicht van verstrekte subsidies, afgezet tegen de begrote bedragen en/of de plafonds. Sommige afdelingen beschikken wel over een dergelijk overzicht, andere afdelingen beschikken over een onvolledig overzicht dat deels overlapt met andere afdelingen. Van weer andere afdelingen is in het geheel niet bekend welke subsidies worden verstrekt. Een en ander wordt verklaard vanuit het gevoerde beleid, waarbij iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidies en subsidieadministratie. Iedere afdeling hanteert hierbij een eigen werkwijze, zo wordt opgemerkt. Subsidies en bijdragen worden onder één en dezelfde kostensoort geboekt, zodat administratief geen splitsing meer is te maken. Een beheersing van de totale subsidiestroom op concernniveau is als gevolg van de bovenstaande bevindingen niet mogelijk.
		De gemeente voert een periodieke bewaking uit van de begrote bedragen en/of de plafonds.	De subsidieregelingen hanteren over het algemeen subsidieplafonds, hetgeen de beheersing ten goede komt. Bij sommige regelingen is niet duidelijk hoe het plafond gehanteerd wordt. Niet altijd wordt in de subsidieregeling een plafond ingebouwd. Soms wordt een plafond ingesteld, maar vormt overschrijding van dit plafond geen grond voor afwijzing. Soms wordt een plafond ingesteld, maar wordt de hoogte van dit plafond niet aangegeven in de subsidieregeling. Ook komt het voor dat een plafond bij een separaat besluit wordt ingesteld en niet wordt opgenomen in de subsidieregeling. De subsidieregelingen zijn niet altijd afgedekt in de begroting, zodat separate raadsbesluiten nodig zijn of men moet omzien naar de post onvoorzien. In de adviesnota's wordt niet altijd een inschatting gemaakt van het budget dat gemoeid is met de subsidie. Ook kunnen soms vraagtekens gezet worden bij de budgettaire onderbouwing en bij de vertaling van het budget naar de begroting.

			Andere adviesnota's gaan hier juist wel zeer uitgebreid op in.
	Proces.	De gemeente dient inzicht te hebben in het aantal aanvragen dat in een bepaalde periode is binnengekomen, dat in deze periode is afgehandeld en dat nog open staat.	Er bestaat geen centraal inzicht in het aantal aanvragen dat in een bepaalde periode binnen is gekomen, dat in deze periode is afgehandeld en dat nog open staat.
		De gemeente dient inzicht te hebben in de stand van zaken met betrekking tot mogelijke bezwaar- en beroepsschriften.	De rekenkamer is geen centraal inzicht in mogelijke bezwaar- en beroepsschriften en in de stand van zaken daarvan verstrekt, hoewel een dergelijk inzicht volgens het college wel bestaat.
		Dossiers dienen op orde te zijn en termijnen dienen niet overschreden te worden.	De indruk ontstaat, dat de dossiers niet volledig zijn. Tijdens het onderzoek zijn geen termijnoverschrijdingen geconstateerd.
Toegankelijkheid en duidelijkheid			
	Aanvraag.	De aanvraagformulieren dienen eenvoudig opgevraagd te kunnen worden en duidelijk te zijn.	De site geeft geen overzicht van alle subsidiemogelijkheden, zodat niet duidelijk is welke initiatieven mogelijk gesubsidieerd kunnen worden. Digitaal aanvragen is niet mogelijk. Wel kan een contactformulier worden ingevuld. De gemeente neemt dan contact op om te bezien in hoeverre een subsidie verstrekt kan worden voor het initiatief. Het gevaar bestaat dat initiatiefnemers dit niet doen en subsidie mis lopen.
		De aanvraag en de additionele informatie dient eenvoudig ingediend te kunnen worden.	Dit verloopt via het contactformulier. Het formulier zelf is goed en snel in te vullen, maar wordt vervolgens niet altijd als opmaat voor een subsidie aanvraag aangemerkt, zo leert het experiment.
	Communicatie gemeente.	De gemeente dient begrijpelijk te communiceren met de aanvrager.	Aan de hand van een analyse van de aangeleverde beschikkingen kan geconstateerd worden, dat de gemeente begrijpelijk communiceert met belanghebbenden.
Controle op verantwoording			
	De gemeente controleert in hoeverre voldaan is aan de voorwaarden die de gemeente heeft gesteld.	Tijdens de casestudies van dit onderzoek zal deze controle zichtbaar dienen te worden.	Het college besluit in december 2018 bij regeling om in sommige gevallen te volstaan met een lichtere verantwoordingsvorm. De regeling zelf bevat echter geen operationele criteria. De casus museum Martena illustreert, dat volstaan wordt met een lichtere verantwoordingsvorm, zonder dat expliciet getoetst is aan de criteria uit de

			subsidieregeling verantwoording subsidie kleine instellingen. Niet is gebleken dat de gemeente tussentijds informatie opvraagt en beoordeelt. Bij structurele subsidies boven de € 50.000 wordt gewerkt met een uitvoeringsovereenkomst. Op basis van de jaarstukken wordt de naleving van deze overeenkomst daadwerkelijk beoordeeld. Aantoonbaar bestuurlijk of ambtelijk overleg met de subsidieontvanger vindt niet frequent plaats. De ASV biedt de mogelijkheid om bij subsidies vanaf € 5.000 een controleverklaring te vragen of niet. Geen mogelijkheid bestaat om een lichtere verklaring op te vragen. Dit kan alleen als gebruik wordt gemaakt van een subsidieregeling.
--	--	--	---

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de uitgevoerde analyse, kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

5.1 Grip op subsidies

Binnen Waadhoeke wordt een werkwijze gehanteerd, waarbij iedere subsidieregeling een afzonderlijk besluitvormingstraject kent. De onderliggende reden voor deze werkwijze is het beleid dat iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidieregelingen. Het blijkt, dat afdelingen de subsidieregelingen verschillend administreren. De ene afdeling is bijvoorbeeld in staat om een overzicht te verstrekken van alle subsidieregelingen die via deze afdeling lopen. De andere afdeling kan echter geen overzicht hiervan verstrekken. Een en ander heeft tot gevolg, dat de gemeente niet beschikt over een integraal en actueel overzicht van alle geldende subsidieregelingen.

Logischerwijs beschikt de gemeente ook niet over een overzicht waarin wordt aangegeven welke subsidies nu verstrekt zijn op basis van welke subsidieregeling. Dit houdt in, dat ook geen integraal inzicht bestaat in het gebruik van de subsidieregelingen.

Als gevolg hiervan, kan een dergelijk overzicht ook niet op de site van de gemeente kenbaar worden gemaakt aan mogelijke subsidieaanvragers. Het gebrek aan integraal inzicht en sturing op subsidieregelingen heeft tevens tot gevolg, dat veelal wordt omgezien naar de uitzonderingsmogelijkheden die de Awb biedt.

Eén van de meest in het oog springende bevindingen is, dat de gemeente niet beschikt over een integraal overzicht waarin op jaarbasis de verstrekte subsidiebedragen en de subsidieontvangers staan vermeld, afgezet tegen de begrote bedragen en/of de subsidieplafonds. De gemeente die tijdens dit onderzoek in de vergelijking is meegenomen, is in staat om een dergelijk overzicht binnen 24 uur te verstrekken.

In eerste instantie verstrekt Waadhoeke overzichten, maar dat betreft enkel de subsidies die door één afdeling worden verstrekt. Daarnaast geven deze overzichten niet het totale subsidiebedrag per ontvanger weer. Een andere afdeling kan enkel een overzicht voor 2021 verstrekken, maar dat overzicht overlapt het overzicht van de eerste afdeling. Van andere afdelingen is in het geheel geen reactie vernomen.

Ook deze constatering wordt ambtelijk verklaard door het beleid, waarbij iedere afdeling verantwoordelijk is voor zijn eigen subsidies en voor zijn eigen subsidieadministratie. Niet iedere afdeling volgt hierin echter dezelfde werkwijze. Zo houdt de ene afdeling een administratie bij waaruit op jaarbasis blijkt hoeveel subsidie verstrekt is aan welke subsidieontvanger. De andere afdeling voert een dergelijke administratie niet. Deze werkwijze bevordert een adequaat integraal inzicht en een goede beheersing van subsidies uiteraard niet bepaald.

12 oktober 2022 wordt vanuit de centrale financiële administratie een overzicht verstrekt, maar dit overzicht betreft enkel het jaar 2022. Bovendien staan in dit overzicht tevens bijdragen (voor de raad, het college, promotie, representatie, overige personele kosten, etc.) vermeld, zodat dit overzicht de facto niet goed bruikbaar is. Een nadere analyse leert, dat de oorzaak hiervan gelegen ligt in het feit dat subsidies en bijdragen op één en dezelfde kostensoort worden geboekt (438.00). Het gevolg hiervan is, dat subsidies en bijdragen niet meer te splitsen zijn.

Uiteindelijk leidt deze werkwijze ertoe, dat zowel op decentraal als op centraal niveau geen integraal overzicht van verstrekte subsidies kan worden verstrekt en dat dus ook de raad niet adequaat geïnformeerd kan worden over de verstrekte subsidies.

Omdat niet altijd met subsidieregelingen wordt gewerkt (in de onderzochte cases in het geheel niet), wordt ook niet altijd met subsidieplafonds gewerkt. Dit komt de financiële beheersing niet ten goede: "Het ontbreken van geld op de begroting is op zichzelf geen voldoende motivering om een aanvraag af te wijzen. Als er geen subsidieplafond is vastgesteld en op de juiste manier is bekendgemaakt, zou iedere aanvraag die voldoet aan de inhoudelijke criteria moeten worden toegewezen", zo formuleert de organisatie dit zelf in een collegevoorstel van 13 juli 2022.

Als wel met een subsidieplafond gewerkt wordt, is niet altijd duidelijk hoe het plafond gehanteerd wordt. Niet altijd wordt in een subsidieregeling een planfond ingebouwd. Ook komt het voor dat een plafond bij separaat besluit wordt ingesteld en niet wordt opgenomen in de subsidieregeling. De subsidieregelingen zijn niet altijd afgedekt in de begroting, zodat separate raadsbesluiten nodig zijn of men moet omzien naar de post onvoorzien.

De decentrale werkwijze met betrekking tot subsidies heeft logischerwijs tot gevolg dat ook grote verschillen per afdeling kunnen ontstaan in de manier waarop dit proces gevoerd en geadministreerd wordt. De ene afdeling houdt bijvoorbeeld bij, hoeveel subsidies op jaarbasis worden verstrekt aan welke subsidieontvanger en wat de stand van zaken is. Ook heeft deze afdeling inzicht in de subsidieregelingen die door deze afdeling worden ingezet. De andere afdeling heeft een dergelijke administratie niet en van deze afdeling is geen overzicht van

relevante subsidieregelingen ontvangen. Van weer andere afdelingen is in het geheel niets vernomen.

Dit maakt, dat een eenduidig beeld van de manier waarop het proces van subsidieverstrekking decentraal wordt beheerst, niet mogelijk is. Wel kan geconstateerd worden, dat van enige centrale kaderstelling, sturing en handhaving geen sprake is. Centraal bestaat geen inzicht in de binnengekomen aanvragen, de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling, de resterende werkvoorraad, etc. Ook is de rekenkamer geen centraal inzicht in mogelijke bezwaar- en beroepsschriften en in de stand van zaken daarvan verstrekt, hoewel een dergelijk inzicht volgens het college wel bestaat.

Hoewel tijdens het onderzoek, gelet op de versnipperde informatieverstrekking, de indruk ontstaat dat de dossiers niet makkelijk toegankelijk zijn, zijn tijdens het onderzoek geen termijnoverschrijdingen geconstateerd.

5.2 Wettelijke grondslag

De algemene subsidieverordening wordt door medewerkers van de gemeente in de onderzochte cases aangewezen als wettelijke grondslag voor subsidies. Op zich biedt deze verordening niet de benodigde wettelijke grondslag. De algemene subsidieverordening geeft immers niet aan welke activiteiten de gemeente precies subsidieert, hetgeen voor een wettelijke grondslag vereist is. In de ambtelijke reactie wordt daarnaast soms een collegebesluit aangevoerd als wettelijke grondslag of er wordt verwezen naar de begroting. Ook hier geldt echter, dat een collegebesluit of een begroting geen titel biedt voor het verstrekken van subsidie.

Een wettelijke grondslag kan enkel gevonden worden in een subsidieregeling of in de uitzonderingen die de algemene wet bestuursrecht biedt. Deze grondslagen worden in de cases niet ambtelijk benoemd en eveneens niet vermeld in de collegeadviezen, raadsvoorstellen of in de beschikkingen. In sommige beschikkingen wordt in het geheel geen wettelijke grondslag vermeld.

Geconcludeerd kan worden, dat bij structurele subsidies, zoals bij Eenhoorn en het museum Martena, gebruik wordt gemaakt van de uitzondering die artikel 4:23 lid 3c Awb biedt, maar dat de ambtelijke organisatie zich hier zelf in eerste instantie niet van bewust is. Het gebruik van artikel 4:23 lid 3c Awb, kan een risico opleveren. Wanneer overwogen wordt hiervan (art. 4:23 lid 3c) gebruik te maken is het van belang om er zeker van te zijn dat er geen andere gegadigden zijn voor deze specifieke subsidie. Als dat wel zo is, bestaat namelijk de mogelijkheid dat er sprake is van een schaarse subsidie en dan is de rechtsnorm m.b.t. de

verdeling van schaarse rechten van toepassing. Dat betekent dat andere gegadigden moeten kunnen meedingen en dat de procedure daarvoor transparant moet zijn, zo concludeert de VNG in dit verband.

In de onderzochte cases wordt geen gebruik gemaakt van een specifieke subsidieregeling. Het gebruik van een subsidieregeling wordt door de VNG sterk aanbevolen, aangezien een subsidieregeling de mogelijkheid biedt een subsidieplafond vast te stellen, de verdeling van het subsidiebudget in te regelen, additionele voorwaarden te stellen en om potentiële subsidieaanvragers te wijzen op het feit dat voor bepaalde activiteiten subsidie beschikbaar is en welke voorwaarden daarvoor gelden.

5.3 Communicatie richting raad

Sommige specifieke subsidies en subsidieregelingen worden separaat voorgelegd aan de raad. De raad neemt dan een relatief actieve houding aan. Als het verstrekken van subsidies in zijn algemeenheid of als proces wordt gezien, dan is de informatieverstrekking zeer summier en dit geldt logischerwijs tevens voor de rol die de raad hierbij vervult. Zo worden geen vragen gesteld tijdens de behandeling van de algemene subsidieverordening.

In vergelijkend perspectief is zeer opmerkelijk, dat de raad geen inzicht wordt gegeven in de verstrekte subsidies op jaarbasis. Subsidies die op grond van artikel 4:23 lid 3c Awb worden verstrekt, zouden zelfs verplicht in de begroting of in de toelichting op de begroting moeten worden opgenomen, zo stelt dit artikel. Het blijkt, dat de gemeente de activiteitenramingen verstrekt, maar enkel aan de fractievoorzitters. Bovendien betreft zo'n raming een nadere specificatie van de gehele programmabegroting. Op basis van een activiteitenraming kan onmogelijk een overzicht van de verstrekte subsidies worden verkregen. De activiteitenraming voor 2022 beslaat bijvoorbeeld 263 pagina's. Door deze gehele raming heen, wordt 129 keer melding gemaakt van een subsidie. Voor een integraal overzicht van subsidies, is een dergelijke presentatie uiteraard minder bruikbaar. Dit heeft tot gevolg dat een adequate democratische controle, zoals beoogd door de wetgever (zie de Memorie van Toelichting), niet mogelijk is.

5.4 Toegankelijkheid en duidelijkheid

Op de site van de gemeente wordt niet vermeld welke subsidieregelingen de gemeente hanteert, vermoedelijk omdat de gemeente zelf ook niet over een dergelijk overzicht beschikt. Subsidies zijn niet digitaal aan te vragen. Wel kan een contactverzoek met de organisatie worden ingediend. Andere gemeenten die in de vergelijking zijn betrokken, geven op hun site

een overzicht van alle subsidieregelingen en -mogelijkheden, terwijl de subsidie tevens digitaal kan worden aangevraagd.

De werkwijze van de gemeente heeft ook tot gevolg, dat een beslag op de ambtelijke capaciteit wordt gelegd. Na het indienen van een contactverzoek moet de ambtelijke organisatie immers weer contact opnemen met de potentiële subsidieaanvrager. Ernstiger is, dat initiatiefnemers in deze werkwijze helemaal niet digitaal gewezen worden op mogelijke subsidies. Daarvoor moet immers eerst het contactformulier worden ingezonden en het gevaar bestaat, dat dit niet altijd gebeurt.

Het experiment wijst bovendien uit, dat de werkwijze niet vlekkeloos verloopt. Het contactformulier dat de onderzoeker met betrekking tot een subsidie inzendt, wordt niet als zodanig aangemerkt.

Een analyse van de beschikkingen leert, dat de gemeente duidelijk communiceert met subsidieontvangers. Daarbij worden de belanghebbenden tevens gewezen op de mogelijkheid van bezwaar.

5.5 Controle

De gemeente beoogt op basis van vertrouwen samen te werken met subsidieontvangers. De algemene subsidieverordening reserveert dit vertrouwen voor kleinere subsidies: tot € 5.000 wordt niet meer standaard om verantwoording gevraagd (ASV, artikel 13, toelichting). Het college gaat hierin verder en besluit om kleine instellingen te laten volstaan met een beoordelingsverklaring in plaats van een controleverklaring (18 december 2018). Het kan hier ook om grote subsidiebedragen gaan, aangezien de omvang van de subsidieaanvrager bepalend is om gebruik te maken deze versoepeling en niet zozeer de hoogte van de subsidie. Expliciet gaat het om instellingen die meer dan € 50.000 op jaarbasis aan subsidie ontvangen (Regeling verantwoording subsidie kleine instellingen, artikel 1, 18 december 2018). Het college maakt met deze regeling gebruik van de mogelijkheid die de ASV biedt (artikel 15 lid 3 ASV).

Als deze subsidieregeling “verantwoording subsidie kleine instellingen” wordt gezien, valt op, dat de criteria om al dan niet in aanmerking te komen voor deze regeling niet eenduidig zijn geoperationaliseerd. Zo is niet duidelijk wanneer nu sprake is van een ‘een in geld hoog verstrekte subsidie in vergelijking met andere instellingen’, wanneer sprake is van belangrijke tekortkomingen in de administratieve organisatie, wat precies een liquiditeitsprobleem is, etc. Feitelijk kan op basis van deze criteria niet eenduidig aangegeven worden wanneer sprake is van een hoog, dan wel een laag risicoprofiel.

Dit is van belang, aangezien de toets aan deze criteria bepaalt of sprake is van hogere financiële risico's en aangezien instellingen met hogere financiële risico's niet in aanmerking komen voor de versoepeling in verantwoording (Artikel 2 b, regeling verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke).

Los van het feit dat een eenduidige toetsing aan de criteria niet mogelijk is, vindt daarnaast niet altijd een expliciete toetsing plaats. In het geval van Museum Martena volgt de ambtelijke organisatie het oordeel van een extern bureau en adviseert daarop het college om te volstaan met een beoordelingsverklaring. Als echter naar het rapport van dit extern bureau wordt gekeken, dan valt op, dat dit bureau geen nader onderzoek heeft gedaan naar het risicoprofiel van het museum op basis van de criteria uit de regeling.

Op basis van artikel 14 lid 3 kan het college bij subsidies tussen de € 5.000 en de € 50.000 een controleverklaring opvragen. Deze bepaling heeft een 'alles of niets' karakter: er wordt ofwel geen ofwel een controleverklaring gevraagd. Denkbaar is, dat het college kan bepalen om een lichtere verklaring op te leveren, zoals een samenstellings- of een beoordelingsverklaring. Deze mogelijkheid wordt in artikel 14 lid 4 van de algemene subsidieverordening geboden, maar in de huidige verordening moet dan sprake zijn van een subsidieregeling, hetgeen in de gemeente niet altijd het geval is.

5.6 Aanbevelingen

Aanbevolen kan worden om meer gebruik te maken van subsidieregelingen. Deze zouden specifiekere kunnen worden geformuleerd, jaarlijks in één voorstel kunnen worden geactualiseerd door het college en vervolgens via de site kunnen worden gecommuniceerd. Het lijkt raadzaam om deze aanbeveling centraal en gemeentebreed op te pakken, opdat een integraal overzicht van subsidieregelingen en het gebruik daarvan gegenereerd en gecommuniceerd kan worden.

Sterk wordt aanbevolen de raad op jaarbasis bij de programmabegroting een separaat overzicht te verstrekken van verstrekte en te verstrekken subsidies. In het geval de subsidie verstrekt wordt op grond van artikel 4:23 lid 3c Awb, zullen tevens de subsidieontvangers in dit overzicht vermeld moeten worden.

Aanbevolen wordt, subsidies onder een aparte kostensoort te boeken, opdat het mogelijk wordt een integraal inzicht te verstrekken in verstrekte subsidies en subsidieontvangers op jaarbasis. Tevens wordt aanbevolen om de financiële administratie van subsidies te centraliseren en centraal te beheersen.

Het gebruik van subsidieregelingen biedt tevens de mogelijkheid om subsidieplafonds in te stellen en deze periodiek te bewaken. Ook dit zou de beheersing van subsidies in de hand kunnen werken.

Het verdient aanbeveling om de procesbewaking op het verstrekken van subsidies centraal te beleggen. Op die manier kan integraal en uniform inzicht verkregen worden in het aantal aanvragen dat binnenkomt, de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling, de werkvoorraad en de stand van zaken met betrekking tot bezwaar- en beroepsschriften.

Aanbevolen wordt om het aanvragen van subsidies digitaal mogelijk te maken via de site van de gemeente. Daarbij zou tevens een duidelijk overzicht gepresenteerd moeten worden van activiteiten die mogelijkwjs voor subsidie in aanmerking komen.

Aanbevolen wordt om de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een lichtere verantwoording eenduidig te formuleren en er navolgbaar op toe te zien dat daadwerkelijk aan deze voorwaarden wordt voldaan. Tevens zou men in de ASV de mogelijkheid kunnen opnemen om ook zonder subsidieregeling te opteren voor een lichtere verantwoordingsvorm.

Bestuurlijk wederhoor

Memo

Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek Subsidies

Datum 13 december 2022

Aan Rekenkamer

CC

Van College van burgemeester en wethouders

Onderwerp Bestuurlijke reactie in kader van hoor en wederhoor op rapport Rekenkamer van november 2022 inzake het subsidieproces gemeente Waadhoeke

Inleiding

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het proces van subsidieverstrekking in de gemeente Waadhoeke. Doelstelling van het onderzoek is het verschaffen van inzicht aan raadsleden in de wijze waarop de gemeente subsidies verstrekt. Dit inzicht kan raadsleden behulpzaam zijn om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Daarnaast beoogt het onderzoek het proces van subsidieverstrekking waar mogelijk verder te optimaliseren.

Het rapport is in handen gesteld van het college in het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor. U vraagt het college uiterlijk 16 december 2022 een bestuurlijke reactie te geven. De reactie van het college zal worden verwerkt in het rapport en worden voorzien van een nawoord. Vervolgens biedt u het definitieve rapport aan de gemeenteraad aan.

Eerder is de ambtelijke organisatie in de gelegenheid gesteld te reageren op het eerste rapport van bevindingen (feitelijk verslag van gevraagde en geleverde informatie).

Het college heeft met belangstelling het rekenkamerrapport bestudeerd en dankt u voor haar uitgebreide onderzoek. Met het rapport hebben we een nader inzicht gekregen in de kwaliteit van ons huidige subsidieproces, de wijze waarop dat is georganiseerd, de communicatie daarover met subsidieaanvragers en de onderliggende regelingen. Wij doen dan ook graag ons voordeel met uw conclusies en aanbevelingen om ons proces van besluitvorming omtrent subsidieaanvragen, de verantwoording daarover richting de raad en de communicatie naar buiten toe, verder te optimaliseren.

Wij onderschrijven in hoofdlijnen uw conclusies en de gedane aanbevelingen. In het kader van bestuurlijk wederhoor geven wij hierna een reactie per aanbeveling.

Aanbeveling 1

Maak meer gebruik van subsidieregelingen en actualiseer deze jaarlijks in 1 voorstel en pak deze aanbeveling centraal en gemeente breed op, zodat een integraal overzicht van subsidieregelingen kan worden gecommuniceerd..

De gemeente kent vele subsidieregelingen. We hebben er vooralsnog voor gekozen geen subsidieregeling op te stellen voor incidentele of structurele subsidies voor één bepaalde organisatie en of een bijzonder initiatief. Dit is in lijn met de toelichting op artikel 4:23 lid 3 sub c Awb. In dit artikel staat, dat je als college geen subsidieregeling hoeft vast te stellen indien in de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld wordt vermeld. Hiermee is controle op de subsidiëring in voldoende mate mogelijk.

Zaken die kunnen worden opgenomen in een subsidieregeling, zoals bepaalde voorwaarden en of verplichtingen voor de subsidieontvanger, kunnen eveneens opgenomen worden in een uitvoeringsovereenkomst ex art. 4:36 Awb. Met nagenoeg alle instellingen, die wij jaarlijks een subsidie verstrekken van meer dan € 50.000,- sluiten wij een uitvoeringsovereenkomst.

In het kader van het project Juridische Kwaliteitszorg zijn wij bezig alle verordeningen, nadere regelingen en beleidsregels in kaart te brengen. Zo hebben én houden we voortaan goed zicht op alle geldende gemeentelijke regelgeving. De geldende gemeentelijke regelgeving komt ook op intranet te staan met een hyperlink naar Overheid.nl.

Aanbeveling 2

Verstrek de raad op jaarbasis bij de programmabegroting een separaat overzicht van verstrekte en te verstrekken subsidies. In het geval subsidie wordt verstrekt op basis van artikel 4.23 lid 3c Awb zullen tevens de subsidieontvangers in dit overzicht vermeld moeten worden.

Wij zijn voornemens een overzicht te maken met alle verstrekte en te verstrekken subsidies als bijlage bij de begroting. Met de raad zullen we dan het gesprek aangaan over het gewenste detailniveau van een dergelijk overzicht.

Aanbeveling 3

Boek de subsidies onder een aparte kostensoort, zodat het mogelijk wordt een integraal overzicht te verstrekken en centraliseer de financiële administratie

Na de gemeentelijke herindeling hebben de subsidies een aparte kostensoort gekregen. Wij constateren samen met u, dat dat in het verleden niet consequent is doorgevoerd. Wij zullen hier een interne controle op laten uitvoeren en de noodzakelijke aanpassingen doorvoeren. Daarbij onderzoeken we in het proces rondom subsidiebeschikkingen wat decentraal en centraal kan en of moet.

Aanbeveling 4

Stel, in het kader van beheersing, subsidieplafonds in en bewaak deze periodiek.

Bij de zogenoemde “incidentele subsidies” en de “subsidieregeling Dorpen en Wijken” is een subsidieplafond ingesteld. Bij de overige subsidieverstrekingen geven we via de bestuursrapportage (2x per jaar) en de Jaarrekening inzicht in en leggen we verantwoording af over de uitgaven op het gebied van subsidies. In de toelichting bij Afdeling 4.2.2 van de Awb (subsidieplafond) staat dat bij beleidsvrijheid geen subsidieplafond nodig is. Indien het bestuursorgaan reeds beleidsvrijheid heeft om de subsidie op beleidsmatige gronden te weigeren, zal het dat ook kunnen doen op grond dat onvoldoende gelden beschikbaar zijn. Bij budgetsubsidies is vaststelling van een subsidieplafond o.i. daarom meestal niet nodig.

Aanbeveling 5

Beleg de procesbewaking op het verstrekken van subsidies centraal in de organisatie. Op die manier kan integraal en uniform inzicht verkregen worden in het aantal aanvragen dat binnenkomt, de stand van zaken met betrekking tot de afhandeling, de werkvoorraad en de stand van zaken met betrekking tot bezwaar- en beroepschriften.

Wij delen de conclusie van u, dat de huidige decentrale wijze van procesbewaking niet bijdraagt aan een uniforme werkwijze en aan het verkrijgen van een eenduidig en integraal inzicht in de behandeling en afhandeling van subsidieaanvragen. Wij onderzoeken de wijze waarop de procesbewaking, en daarmee ook het kunnen verschaffen van een integraal overzicht richting de gemeenteraad, verder kan worden geoptimaliseerd.

Overigens merken wij op, dat er in de afgelopen jaren nagenoeg geen bezwaren zijn ingediend met als onderwerp subsidie. Centraal zijn alle bezwaren bekend met als onderwerp subsidies. Dit wordt gedaan door de secretaris van de commissie bezwaarschriften. Beroepschriften zijn er nu niet. De opmerking in uw rapport, dat er geen centraal zicht is op de bezwaarschriften en de stand van zaken daarvan, is naar onze mening dan ook niet juist.

Aanbeveling 6

Maak het aanvragen van subsidieaanvragen digitaal mogelijk via de site van de gemeente. Presenteer daarbij een overzicht van activiteiten die mogelijkerwijs voor subsidie in aanmerking komen.

In het kader van ons Programma Dienstverlening heeft dit punt inmiddels onze aandacht. Wij zijn voornemens uw aanbeveling over te nemen en onderzoeken de mogelijkheid waarop dit voor onze subsidieaanvragers optimaal kan worden gerealiseerd en vormgegeven.

Aanbeveling 7

Formuleer de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een lichtere verantwoording op een eenduidige manier en zie er op toe dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. In de ASV zou een mogelijkheid kunnen worden opgenomen om ook zonder subsidieregeling te opteren voor een lichtere verantwoordingsvorm

Wij zien in het onderzoek van u en de aanbevelingen op dit punt zeker aanleiding om de ASV en de regeling te evalueren en waar nodig aan te passen c.q. aan te scherpen.

Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer is verheugd dat het college in hoofdlijnen de conclusies en de aanbevelingen uit het onderzoek naar subsidieverlening binnen de gemeente onderschrijft. Als de rekenkamer de reactie van het college op de afzonderlijke aanbevelingen goed analyseert, vallen evenwel enkele opmerkingen te plaatsen.

Zo stelt het college dat de gemeente vele subsidieregelingen kent. Eén van de meest in het oog springende conclusies van het onderzoek is echter, dat geen integraal overzicht bestaat van deze subsidieregelingen en ook geen integraal overzicht van het gebruik van deze subsidieregelingen. Het college stelt daarop terecht, dat de gemeente veelal gebruik maakt van de mogelijkheid die artikel 4:23 lid 3c Awb biedt. Zoals het college aangeeft, is daartoe vereist, dat dan in de begroting de subsidieontvanger en de maximale subsidie vermeld worden. Het onderzoek concludeert, dat de gemeente dit achterwege laat. In de programmabegroting van de gemeente is dit bedoelde overzicht niet opgenomen. Subsidies worden weliswaar in een activiteitenraming opgenomen, maar in deze raming worden subsidies niet in één overzicht benoemd. De activiteitenraming voor 2022 beslaat bijvoorbeeld 263 pagina's. Door deze gehele raming heen, wordt 129 keer melding gemaakt van een subsidie. Democratische controle, zoals beoogd door de formele wetgever, is met een dergelijke activiteitenraming dan ook niet mogelijk. Het is op zich toe te juichen, dat het college het project Juridische Kwaliteitszorg heeft opgestart, maar de rekenkamer is uiteraard benieuwd naar de concrete planning van dit project. De vraag rijst natuurlijk, wanneer alle subsidieregelingen integraal in kaart zijn gebracht, alsmede het gebruik hiervan. Dit is ook van belang voor de communicatie richting potentiële subsidieaanvragers.

Blij is de rekenkamer met het voornemen de raad een overzicht te verstrekken waarin alle verstrekte en te verstrekken subsidies staan vermeld. Ook hier had de rekenkamer graag gezien wanneer het college het gesprek hierover met de raad zou willen aangaan.

Het college stelt, dat subsidies na de gemeentelijke herindeling een aparte kostensoort hebben gekregen. Tevens stelt het college dat dit in het verleden niet consequent is doorgevoerd. De rekenkamer constateert echter, dat in het overzicht dat op 12 oktober 2022 is verstrekt, subsidies niet onder een aparte kostensoort worden opgevoerd. In het huidige boekjaar worden subsidies en bijdragen namelijk onder dezelfde kostensoort geboekt, met als gevolg, dat niet alleen in het verleden, maar ook op dit moment een overzicht van enkel subsidies niet op grond van de huidige financiële administratie is te genereren.

Voorts stelt het college, dat met betrekking tot subsidieverstrekkingsen, die niet op grond van een subsidieregeling worden verstrekt, de raad via een bestuursrapportage en de jaarrekening geïnformeerd wordt. De rekenkamer concludeert, dat in de jaarrekeningen en de

bestuursrapportages geen integrale overzichten worden opgenomen van verstrekte subsidies. Zo wordt in de jaarstukken 2021 van de gemeente 78 keer melding gemaakt van subsidies, maar deze subsidies staan niet vermeld in een separaat overzicht. Dit geldt eveneens voor de subsidie-informatie zoals deze in de bestuursrapportages (bijv. Berap II, 2022) wordt opgenomen.

Het college stelt zich voorts op het standpunt, dat indien het bestuursorgaan beleidsvrijheid heeft om subsidies op beleidsmatige gronden te weigeren, hij dit ook kan doen op de grond dat onvoldoende gelden beschikbaar zijn. Op zich is deze redenering correct en het college verwijst in dit verband naar subsidieverstrekking op basis van art. 4:23 lid 3c Awb. Van belang is daarbij wel, dat bij het gebruik van dit artikel de nodige zorgvuldigheid betracht moet worden. De VNG stelt in dit verband: "Bij de verdeling van schaarse vergunningen moet het bestuur aan (potentiële) gegadigden de ruimte bieden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in ABRvS 11-07-2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310 (Geobox), uitgesproken dat deze rechtsnorm ook van toepassing is bij de verdeling van schaarse subsidiemiddelen. De Afdeling overwoog dat in dit geval het beginsel van gelijke kansen voorging op het rechtszekerheidsbeginsel. Het schaarserechtenvraagstuk kan vooral opspelen als er subsidies worden toegekend die niet zijn gebaseerd op een verordening. Bij een incidentele subsidie (artikel 4:23, derde lid, onder d, van de Awb) of een 'begrotingspostsubsidie' (artikel 4:23, derde lid, onder c, van de Awb) kan het zijn dat er meer personen of instellingen (blijken te) zijn die dezelfde activiteit uitvoeren en ook voor subsidie in aanmerking zouden willen komen" (VNG, augustus 2019). De vraag rijst in dit verband, in hoeverre het college alle potentiële gegadigden de ruimte biedt om mee te dingen naar een beschikbare subsidie. Verder valt in dit verband te wijzen op een adviesnota gericht aan het college zelf waarin het volgende staat opgenomen: "Het ontbreken van geld op de begroting is op zichzelf geen voldoende motivering om een aanvraag af te wijzen. Als er geen subsidieplafond is vastgesteld en op de juiste manier is bekendgemaakt, zou iedere aanvraag die voldoet aan de inhoudelijke criteria moeten worden toegewezen" (Adviesnota Subsidieplafond, 13 juli 2022).

De rekenkamer is verheugd dat het college de conclusie deelt, dat de huidige decentrale wijze van procesbewaking niet bijdraagt aan een uniforme werkwijze en aan het verkrijgen van een eenduidig en integraal inzicht in de behandeling en afhandeling van subsidieaanvragen. Ook is de rekenkamer verheugd met het voornemen van het college de wijze van procesbewaking nader te onderzoeken. Uiteraard had de rekenkamer hier graag een wat concretere formulering gezien, aangezien nu de vraag open blijft staan wat het college nu concreet wanneer gaat doen. Het feit dat centraal inzicht bestaat in de lopende bezwaar- en beroepschriften verbaast de rekenkamer, aangezien op het verzoek van de rekenkamer hierover geen gegevens door de

gemeente zijn verstrekt. Uiteraard heeft de rekenkamer deze bevinding in het onderzoeksrapport genuanceerd.

Een soortgelijke emotie ervaart de rekenkamer ten aanzien van de aanbeveling om het aanvragen van subsidie digitaal mogelijk te maken en om de verantwoordingsvoorwaarden eenduidiger te formuleren. Enerzijds is de rekenkamer verheugd dat deze aanbevelingen worden onderschreven door het college, anderzijds blijft ook hier de vraag open welke acties het college nu concreet wanneer uitzet.

Lijst van bestudeerde documenten

Gemeente Waadhoeke, Programmabegroting 2022, november 2021.

Gemeente Waadhoeke, Raadsvoorstel Financiële problematiek Theater de Koornbeurs, 22 oktober 2020.

Gemeente Waadhoeke, Amendement, 22 oktober 2020.

Gemeente Waadhoeke, Algemene Subsidieverordening, 2 januari 2018.

Gemeente Waadhoeke, Raadsvoorstel, vaststellen overige verordeningen, geharmoniseerde verordeningen en notities, 2 januari 2018.

Gemeente Waadhoeke, overzichten subsidieontvangers, niet volledig en zonder subsidiebedragen, 12 juli 2022.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling AED, publicatie gemeenteblad, 7 juni 2019.

Gemeente Waadhoeke, Raadsvoorstel AED Beleid gemeente Waadhoeke, 25 april 2019.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling AED, 13 mei 2019.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Bijgestelde subsidieregeling dorpen en wijken, 21 april 2020.

Gemeente Waadhoeke, Raadsmemo, Evaluatie subsidieregeling dorpen en wijken Waadhoeke en werkproces behandeling dorpen en wijkplannen, 29 april 2020.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Vaststellen subsidieregeling dorpen en wijken 2018, 27 november 2018.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidie, 29 januari 2019.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Verantwoording subsidie kleine instellingen Waadhoeke, 18 december 2018.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling bevoorschotting subsidie, 23 oktober 2018.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling indexering van subsidies, 23 oktober 2018.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Beleidsregels subsidie, 23 oktober 2018.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling peuteropvang en VVE Waadhoeke 2022, 4 januari 2022.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling peuteropvang en VVE gemeente Waadhoeke 2022, 11 januari 2022.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022, 1 maart 2022.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022, maart 2022.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling doarre & dwaan Waadhoeke 2021, 2 november 2021.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling doarre & dwaan, 27 oktober 2021.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Tijdelijke subsidieregeling faciliteren verbinding met leden en vrijwilligers, 10 juni 2021.

Gemeente Waadhoeke, Tijdelijke subsidieregeling faciliteren verbinding met leden en vrijwilligers, 15 juni 2021.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling onderhoud dorpshuizen, 15 juli 2020.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling onderhoud dorpshuizen, MFC's en buurthuizen 2020 – 2023 gemeente Waadhoeke, 4 augustus 2020.

Gemeente Waadhoeke, Memo Raad, Subsidieregeling Onderhoud dorpshuizen, MFC's en buurthuizen 2020-2023, 4 augustus 2020.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling EHBO Waadhoeke 2019, 30 juli 2019.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Subsidieregeling EHBO, 23 juli 2019.

Gemeente Waadhoeke, Beleidsregel maatschappelijke – en sportactiviteiten t.b.v. bewoners AZC St. -Annaparochie 2020, 21 april 2020.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Beleidsregel maatschappelijke – en sportactiviteiten t.b.v. bewoners AZC St. -Annaparochie, 9 april 2020.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota B&W, Harmonisatie subsidieregelingen amateurkunst, 16 juli 2019.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling amateurkunst gemeente Waadhoeke 2019, juli 2019.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Subsidie omroep Eenhoorn 2019, 11 december 2018.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Subsidie omroep Eenhoorn 2020, 9 december 2019.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Subsidie omroep Eenhoorn 2021, 16 december 2020.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Subsidie omroep Eenhoorn 2022, 8 februari 2022.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieplafond budget dorpen en wijken 2022, 13 juli 2022.

Gemeente Waadhoeke, Voorstel aan de agendacommissie, Aanwijzen omroep Eenhoorn als lokale omroep, 27 december 2017, agenda 1 februari 2018.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota aanwijzen omroep Eenhoorn als lokale omroep, 20 december 2017, besluit genomen op 9 januari 2018.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022 II, 11 juli 2022.

Gemeente Waadhoeke, Subsidieregeling kleinschalige ontmoetingsactiviteiten in dorpen en wijken 2022 II, 11 juli 2022.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota Indexering subsidie 2019, 27 maart 2019.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota Indexering subsidie 2020, 19 maart 2020.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota Indexering subsidie 2021, 4 mei 2021.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota Indexering subsidie 2022, 15 maart 2022.

Gemeente Waadhoeke, Programmabegroting 2020, oktober 2019.

Stichting Martena, Jaarverslag Stichting Museum Martena 2021, Mei 2022.

Stichting Marena, Aanbiedingsbrief Jaarrekening en Jaarverslag 2021, 31 mei 2022.

Aksos Accountant, Jaarrekening 2021, Stichting Museum Martena, 2022.

Gemeente Waadhoeke, Brief aan Museum Martena, Subsidie voor Herinrichting, 16 december 2020.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota Museum Martena, 1 december 2020.

Museum Martena, Aanvraag subsidie herinrichting, 23 juni 2020.

Uitvoeringsovereenkomst 2021 tussen Museum Martena en de gemeente Waadhoeke, 11 januari 2021.

Gemeente Waadhoeke, Brief aan Stichting Museum Martena, Subsidieverlening 2021, 5 januari 2021.

Museum Martena, Aanvraagformulier subsidie 2021, 21 augustus 2020.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota Museum Martena, Vaststelling subsidie 2020, 12 augustus 2021.

Gemeente Waadhoeke, Verslag bestuurlijk overleg Museum Martena, februari 2022.

Gemeente Waadhoeke, Raadsvoorstel, projectplan biodiversiteit agrarisch collectief Waadrâne, 23 september 2021.

Gemeente Waadhoeke, Raadsvoorstel, projectplan biodiversiteit agrarisch collectief Waadrâne, 23 september 2021, CORSA VERSIE.

Gemeente Waadhoeke, Voorblad Adviesnota, Projectplan biodiversiteit agrarisch collectief Waadrâne, 7 september 2021.

Gemeente Waadhoeke, Adviesnota, Projectplan biodiversiteit agrarisch collectief Waadrâne, 7 september 2021.

Agrarisch Collectief Waadrâne, Voorstel Biodiversiteitsproject, augustus 2021.

Gemeente Waadhoeke, Subsidiebeschikking Biodiversiteitsproject Waadrâne, 15 november 2021.

Anderson, R.J., De rechtmatigheidsverantwoording bij gemeenten, Tijdschrift voor Public Controlling, april 2021.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, Onderzoek subsidiebeleid in de Bosche culturele sector, januari 2022.

Rekenkamercommissie De Wolden, Rechtdoen aan Initiatiefrijk de Wolden, maart 2021.

Rekenkamercommissie Zoetermeer, Subsidiebeleid gemeente Zoetermeer, maart 2021.

Gemeente X, Subsidieregeling.

Memorie van Toelichting, Aanvulling van de Algemene Wet Bestuursrecht, Derde tranche algemene wet bestuursrecht, 1993, kamerdossier: 23 700, no. 3.

Algemene Rekenkamer, Beoordelingskader subsidiebeheer, site Algemene Rekenkamer, bezocht op 31 augustus 2022.

Rekenkamer Krimpen aan den IJssel, Onderzoeksopzet subsidies, september 2021.

Rekenkamercommissie Houten, Onderzoek subsidies, oktober 2021.

Anderson, Tussen Schakelen en Switchen, Gildeprint, 2006.

Rick Anderson, Henk Klaassen, (2012), "The fallacy of the context: An empirical study of the influence of the context on the use of performance management in the public sector", International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 61 Iss: 5 pp. 483 – 501.

VNG, Basisbeginselen subsidierecht, augustus 2019.