



RAPPORT DEFINITIEF

Subsidies in Assen

In opdracht van de Rekenkamer Assen



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Conclusies en aanbevelingen	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	7
1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding en onderzoeksdoel	9
1.2. Onderzoeksvragen	9
1.3. Afbakening: definitie subsidies en reikwijdte onderzoek	10
1.4. Normenkader	10
1.5. Aanpak	12
2. Kaderstelling	13
2.1. Beschrijving	13
2.1.1. Beleidskaders	13
2.1.2. Doelstellingen subsidieregelingen	14
2.2. Analyse	19
2.2.1. Doelstellingen subsidiebeleid	19
2.2.2. Vertaling doelstellingen naar subsidieafspraken	20
2.3. Toetsing op de normen	21
3. Uitvoering	23
3.1. Beschrijving	23
3.1.1. Opzet en uitvoering subsidieproces	23
3.1.2. Toepassing van de subsidieverordening en de subsidieregelingen in de praktijk	25
3.1.3. Inzet van middelen en capaciteit	27
3.2. Analyse	29
3.2.1. De uitvoering rondom subsidies is de afgelopen jaren in ontwikkeling geweest	29
3.2.2. Verbeteringen in de uitvoering zijn desondanks noodzakelijk	29
3.3. Toetsing op de normen	31
4. Realisatie, feitelijk inzicht en leren	33
4.1. Feitelijke inzicht en monitoring	33
4.1.1. Beschrijving	33



4.1.2. Analyse	35
4.2. Doelrealisatie en leren	36
4.2.1. Beschrijving	36
4.2.2. Analyse	37
4.3. Toetsing op de normen	38
5. Gebruikersperspectief	40
5.1. Beschrijving	40
5.1.1. Algemene gegevens subsidieaanvragers	40
5.1.2. Ervaringen met het subsidieproces	41
5.2. Analyse	50
5.2.1. Het subsidieproces wordt gewaardeerd, mede door historisch gegroeide subsidierelaties	50
5.2.2. Aanvragers zien verbeterpunten in de duidelijkheid van het subsidieproces	51
5.3. Toetsing op de normen	53
6. Raad	54
6.1. Kaderstelling raad	54
6.1.1. Beschrijving	54
6.1.2. Analyse	55
6.2. Informatievoorziening en controlerende rol	56
6.2.1. Beschrijving informatievoorziening	56
6.2.2. Analyse	58
6.3. Toetsing op de normen	59
Bijlage 1 Subsidieprocessen in subsidieregelingen	60



Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De Rekenkamer Assen is dit onderzoek gestart met de volgende centrale vraag.

Hoe doeltreffend en doelmatig is het subsidiebeleid van de gemeente Assen en welke rol vervult de raad daarbij?

Gebaseerd op dit onderzoek komen we tot de volgende hoofdconclusie.

Er is op dit moment beperkt sprake van een bewust uitgewerkt en afgewogen subsidie'beleid' in Assen. Er is geen beleidskader of beleidsnota subsidies waarin de gemeente aangeeft hoe zij kijkt naar de inzet van subsidies. Zowel de raad, het college als de organisatie geeft aan geen behoefte te hebben aan een aparte subsidienota of beleidskader subsidies. De gemeente verstrekt op dit moment begrotingssubsidies en een diversiteit aan subsidies op basis van verschillende regelingen. De doeltreffendheid is niet vast te stellen doordat de koppeling van de subsidies aan actuele, gemeentelijke beleidsdoelen beperkt is en doordat doelen niet of nauwelijks zijn uitgewerkt in meetbare indicatoren. Om de doeltreffendheid vast te stellen is het, juist doordat er geen sprake is van subsidiebeleid, van belang om duidelijke doelen en indicatoren te formuleren in de diverse beleidsdomeinen, die vervolgens worden verwerkt in de subsidieregelingen en de subsidieafspraken.

Uit de accountantscontrole over de jaarstukken kwam in de afgelopen jaren naar voren dat het subsidieproces risico's op het gebied van rechtmatigheid met zich mee brengt, vooral op het vlak van beschikkingen. De administratie van de totale omvang van subsidies en de communicatie hierover richting de raad is niet op orde. Het subsidieproces heeft zich wel duidelijk ontwikkeld, maar heeft nog wel verbetering ten aanzien van de doelmatigheid en rechtmatigheid.

De raad stelt duidelijk subsidieplafonds en begrotingssubsidies vast met het vaststellen van de programmabegroting; inhoudelijke kaderstelling vanuit de raad vindt op dit moment echter (te) weinig plaats. Ook de controlerende rol van de raad ten aanzien van subsidies is (te) beperkt uitgewerkt en ingevuld. Daarbij moet opgemerkt worden dat de raad zelf ook weinig proactief is geweest met het vragen om informatie over subsidies.

De subsidiegebruikers zijn positief over de wijze waarop de gemeente Assen omgaat met subsidies. Ook verschillende aspecten van het subsidieproces, zoals de voorwaarden voor een subsidieaanvraag en het besluitvormingsproces, zijn helder voor de aanvragers. Wel hebben de subsidiegebruikers een aantal verbeterpunten meegegeven op het gebied van de vindbaarheid en de duidelijkheid van de informatie omtrent subsidies.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende deelconclusies.



Kaderstelling

De gemeente onderscheidt vanuit de Algemene Subsidieverordening (ASV) begrotingssubsidies en een diversiteit aan subsidieregelingen op verschillende domeinen. Het is daardoor duidelijk welke soorten subsidies er zijn in Assen. De gemeente heeft echter niet in een kader of nota vastgelegd hoe zij kijkt naar de inzet van subsidies, hoe subsidiëring zich bijvoorbeeld verhoudt tot inkoopopdrachten en welke ambities of doelen met de subsidies worden nagestreefd. Veel gemeenten doen dit in een aparte subsidienota.

Aan de subsidieregelingen zijn wel doelen en doelgroepen gekoppeld, maar voor de begrotingssubsidies en verschillende subsidieregelingen is niet uitgewerkt hoe de subsidiedoelen gekoppeld zijn aan actuele, gemeentelijke beleidsdoelen. Een positieve uitzondering hierop is de subsidieregeling Activiteiten kunst en cultuur 2023 die herleidbaar voortbouwt op de kadernota Assen Cultuur 2021-2024. In deze kadernota is ook expliciet aandacht voor de inzet van subsidies om de doelen uit de kadernota te bereiken.

De huidige subsidiedoelen zijn niet gekwantificeerd en bevatten geen meetbare streefwaarden of KPI's. Wel wordt in een aantal regelingen herleidbaar gestuurd op voorwaarden die logisch voortvloeien uit de beleidsdoelen en getoetst worden door onafhankelijke adviescommissies.

Uitvoering

Het subsidieproces heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld waarbij met name de komst van de Front Office Subsidies (FOS) en adviescommissies tot een verbetering heeft geleid. Over de hele linie behoeft het subsidieproces echter nog wel verbetering. Er zijn werkprocessen beschikbaar via het medewerkersportaal maar over dit portaal komt naar voren dat dit niet eenduidig gebruikt wordt in de organisaties. Er is behoefte aan een nadere uitwerking van de rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het subsidieproces en aan een bredere basiskennis binnen de hele organisatie over het systeem van subsidieverstrekking. Ook wordt met veel waardering gesproken over de rol en de werkzaamheden van de FOS. Er wordt echter breed erkend dat de huidige invulling van de FOS sterk persoonsafhankelijk is en dat beschikbare capaciteit beperkt is.

In de accountantscontrole is er de afgelopen drie jaar aandacht gevraagd voor onrechtmatigheden. Deze betroffen vooral het ten onrechte verstrekken van subsidies zonder subsidiebeschikking en het verlenen van subsidies met een inkoopkarakter. De verbetering van het subsidieproces is daarbij meermaals als topprioriteit voor de organisatie aangewezen. Hoewel er eerder een opdracht is gekomen voor een verbetertraject, is dit in de afgelopen jaren niet gestructureerd opgepakt. Pas in het najaar van 2023 is vanuit business control gewerkt aan een verbetertraject dat zich richt op 1) het in kaart brengen en vaststellen van verantwoordelijkheden omtrent het subsidieproces, 2) het vastleggen en borgen van het subsidieproces in een vast te stellen 'uitvoeringskader subsidies' en 3) het medewerkersportaal beter benutten als subsidieregister.

Monitoring en doelrealisatie

Omdat de subsidiedoelen niet zijn uitgewerkt in meetbare indicatoren, is het niet mogelijk om de doelrealisatie bij de inzet van subsidies inzichtelijk te maken. Er vindt op dit moment dan ook geen actieve monitoring plaats op de realisatie van de beleids- en maatschappelijke doelstellingen die met subsidies worden bereikt.

Sowieso blijkt dat de administratie van de omvang van de subsidies binnen de organisatie kan worden verbeterd. Er zijn lastig leesbare en optelbare Excel-bestanden beschikbaar binnen de FOS maar deze lijken niet altijd actueel. Zo staan in het Excel-overzicht van 2021 nog subsidies met de status 'in behandeling'. De administratie is op dit moment versnipperd en betrokkenen gebruiken ook handmatig eigen lijsten. Over de administratie komt ten slotte naar voren



dat de financiële administratie en het medewerkersportaal niet goed op elkaar zijn aangesloten; dit is aan verbetering toe.

Er is geconstateerd dat individuele subsidieregelingen in de afgelopen jaren zijn geëvalueerd. Dit heeft op een aantal punten geleid tot aanpassingen van de subsidieregelingen, vooral op het vlak van elementen in het subsidieproces. De doeltreffendheid, met daarbij een koppeling tussen de gemeentelijke beleidsdoelen en de inzet van subsidies, was in de afgelopen jaren echter geen onderwerp van gemeentelijke evaluaties.

Transparantie en gebruikersperspectief

De subsidiegebruikers zijn positief over de wijze waarop de gemeente Assen omgaat met subsidies. Uit een enquête onder subsidieaanvragers blijkt dat de 'subsidie-ervaring' met de gemeente gemiddeld met een 8,1 wordt beoordeeld. Ook verschillende aspecten van het subsidieproces, zoals de voorwaarden voor een subsidieaanvraag en het besluitvormingsproces, zijn helder voor de aanvragers. Kanttekening bij deze bevindingen is dat uit de gegeven toelichting in de survey en het verdiepende gesprek met gebruikers is gebleken dat het perspectief van subsidiegebruikers is opgehaald bij organisaties die vaak al een jarenlange subsidierelatie met de gemeente hebben. Zij zijn daarom voldoende op de hoogte van de wijze waarop de gemeente Assen omgaat met subsidies. Het is de vraag hoe nieuwe subsidiegebruikers het subsidieproces en de transparantie hiervan beoordelen.

Naast de positieve beoordelingen kwamen er ook enkele punten naar voren die volgens de subsidiegebruikers aandacht behoeven. Subsidiegebruikers geven terug dat het in eerste instantie lastig kan zijn om wegwijs te raken in de aanvraagprocedures. Daarbij geven zij aan dat de gemeente benaderbaar is voor hulp maar dat er, door wisselende mate van kennis over subsidies en verloop in de gemeentelijke organisatie, niet altijd eenduidige informatie wordt gegeven. Er ligt een rol voor de gemeentelijke organisatie om op de website duidelijke informatie te verschaffen over de verschillende subsidieregelingen en onderliggende processen, en vervolgens daarover eenduidige informatie te verstrekken in het contact met subsidieaanvragers.

Rol van de raad

In de Algemene Subsidieverordening (ASV) zijn duidelijke uitgangspunten geformuleerd over de rolverdeling tussen het college en de raad. De raad is financieel kaderstellend door via de programmabegroting de subsidieplafonds en de begrotingssubsidies vast te stellen. Het college neemt de verdere uitvoering voor zijn rekening. De raad is in de afgelopen jaren echter weinig actief betrokken bij de inhoudelijke kaderstelling rondom subsidies. De raad wenst een duidelijkere koppeling tussen gemeentelijke, maatschappelijke doelstellingen en de inzet van subsidies.

De controlerende rol van de raad heeft zich ontwikkeld doordat in de programmabegroting aan de verantwoording over begrotingssubsidies sinds 2023 een kolom met een doel is toegevoegd. Dit is voor de raad echter niet afdoende. Er zijn geen verdere afspraken gemaakt over de controlerende rol van de raad. De raad ontvangt weinig tot geen informatie over de doelrealisatie van subsidies. Er wordt ook geen subsidieregister voor alle subsidieregelingen opgesteld en met de raad gedeeld.

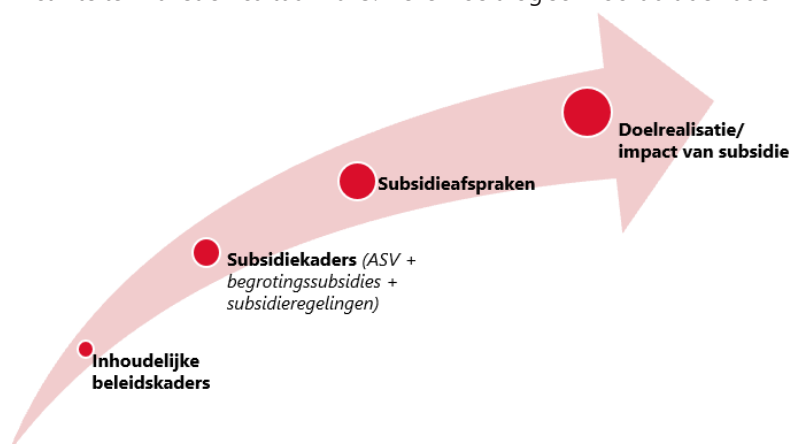
De raad heeft op dit moment dus geen overzicht van de financiële omvang van de subsidieregelingen en de bijdrage hiervan aan door de raad vastgestelde doelen. De raad heeft in de afgelopen jaren echter zelf ook niet actief om dergelijke informatie gevraagd en heeft zich daardoor beperkt proactief opgesteld rondom de inhoudelijke kaderstelling en controle ten aanzien van subsidies.



Aanbevelingen

1. Herijk als raad de beleidscyclus ten aanzien van subsidies: van concrete en meetbare doelen, via aansluitende subsidiekaders en een doelmatig proces, naar monitoring en verantwoording.

Zowel de raad, het college als de organisatie geeft aan geen behoefte te hebben aan een aparte subsidienota of beleidskader subsidies. Juist in dat geval is het wel belangrijk dat er een duidelijke koppeling wordt gelegd tussen de beleidsdoelen enerzijds en de subsidieregelingen en subsidieafspraken anderzijds. Ook de raad geeft aan het belangrijk te vinden dat de inhoudelijke kaderstelling wordt versterkt. Dit betekent dat er voldoende richting moet worden gegeven vanuit beleidsdomeinen of beleidsnota's, zoals bijvoorbeeld is gedaan bij de subsidieregeling Activiteiten kunst en cultuur 2023. Deze vloeit logisch voort uit de kadernota Assen Cultuur 2021-2024.



Verzoek als raad het college om:

- Er voor te zorgen dat voor alle relevante beleidsdomeinen – dit geldt voor zowel de subsidieregelingen als de begrotingssubsidies – de doelen voldoende actueel en uitgewerkt zijn zodat voor alle subsidies inzichtelijk kan worden gemaakt aan welke doelen ze moeten bijdragen.
- Op het moment dat een subsidieregeling afloopt en wordt geactualiseerd, bij de actualisatie inzichtelijk te maken hoe de subsidieregeling voortbouwt op en bijdraagt aan de inhoudelijke beleidskaders.
- De doelen vanuit de inhoudelijke beleidskaders expliciet onderdeel te laten maken van de subsidieafspraken (voor zowel de subsidieregelingen als de begrotingssubsidies).
- De monitoring hierop aan te laten sluiten (aanbeveling 3) en de doelrealisatie onderdeel te laten maken van de verantwoording richting de raad (aanbeveling 4).

2. Geef als raad het college de opdracht om een plan van aanpak te formuleren waarmee het hele subsidieproces op orde wordt gebracht.

- Laat het college daarbij voortbouwen op het verbeterplan vanuit business control en zorg voor zowel de begrotingssubsidies als alle subsidieregelingen voor een duidelijke, gedragen procesbeschrijving en verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden.
- Laat het college een functie of rol in de organisatie worden creëren of bestendigen die centraal en organisatiebreed de opzet en de uitvoering van het subsidieproces borgt en in de gaten houdt.
- Laat het college in het plan van aanpak aandacht hebben voor de benodigde kennis binnen de organisatie van het systeem van subsidieverstrekking, eventuele training/opleiding die hiervoor nodig is en kennisborging en -overdracht



3. Definieer als raad de informatiebehoefte omtrent de subsidies. Geef vervolgens als raad het college opdracht om de monitoring van de uitvoering van het subsidiebeleid op orde te brengen. Besteed in de monitoring expliciet aandacht aan de bijdrage van subsidies aan het realiseren van maatschappelijke impact.

- Het is noodzakelijk dat de raad aangeeft op welke wijze hij geïnformeerd wil worden over subsidies. Het college moet er voor zorgen dat de organisatie in staat is de totale omvang van de subsidies te administreren (zowel begrotingssubsidies als subsidieregelingen). Hiervoor is een goede koppeling nodig tussen het portaal waarin subsidies worden geadministreerd en de financiële administratie.
- Afhankelijk van de informatiebehoefte van de raad, wordt de informatie periodiek gedeeld met de raad. Informatievoorziening gaat verder dan alleen inzicht bieden in de financiële omvang van de subsidies. Er moet in de verantwoording ook aandacht zijn voor de bijdrage van subsidies aan het realiseren van maatschappelijke impact. Het in beeld brengen van die impact zal een proces zijn dat tijd kost, maar dat is noodzakelijk om de doeltreffendheid van de subsidie-inzet te kunnen bepalen.

4. Breng als college en raad een systeem van periodieke evaluatie van de doeltreffende inzet van subsidies op gang en houd de inzet van subsidies eens per raadsperiode tegen het licht.

- Het is aan te bevelen om elke vier jaar het onderwerp subsidies op de raadsagenda te zetten en als college en raad het gesprek te voeren over de doelen, de kaders en de monitoring van de inzet van subsidies. Doe dit bij voorkeur aan het begin van de raadsperiode zodat de prioriteiten uit de bestuursperiode verwerkt kunnen worden in de uitvoering.



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en onderzoeksdoel

In het jaarplan 2023 van de Rekenkamer Assen is een onderzoek naar subsidiebeleid vastgelegd. Dit onderwerp is door meerdere fracties benoemd als mogelijk onderzoeksthema en om die reden in het onderzoeks-programma opgenomen.

Het onderzoek richt zich op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het subsidiebeleid en daarbinnen in het bijzonder op het 'systeem' van subsidieverstrekking.

Het onderzoek moet inzicht geven in:

- De omvang en de aard van de verstrekte subsidies binnen de gemeente Assen.
- Het beleid en de criteria ten aanzien van de gemeentelijke subsidieverstrekking.
- De uitvoering van het subsidiebeleid.
- De resultaten van het subsidiebeleid.
- De rol van de gemeenteraad.
- Eventuele verbetermogelijkheden.

1.2. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt.

Hoe doeltreffend en doelmatig is het subsidiebeleid van de gemeente Assen en welke rol vervult de raad daarbij?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd, geclusterd naar de onderwerpen waar het onderzoek inzicht in moet geven.

Feitelijk inzicht

1. Wat is de totale omvang van de subsidies die (jaarlijks) door de gemeente Assen worden verstrekt?
2. Welke soorten subsidies kunnen hierbinnen worden onderscheiden?

Kaderstelling

3. Welke beleidskaders, ambities en doelen heeft de gemeente Assen ten aanzien van subsidies geformuleerd?
4. Hoe worden deze kaders, ambities en doelen vertaald in afzonderlijke subsidieafspraken?

Uitvoering

5. Hoe is de uitvoering van het subsidiebeleid opgezet op papier?
6. Hoe functioneert de uitvoering in de praktijk?



Realisatie

7. Worden de doelen en ambities gerealiseerd?
8. Staan de ingezette middelen in verhouding tot de gerealiseerde ambities en doelen?

Gebruikersperspectief

9. In hoeverre bieden de kaders en de uitvoering van het subsidiebeleid de subsidiegebruikers transparantie?

Rol van de raad

10. Op welke wijze geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Leren

11. Hoe wordt geleerd van de eerdere inzet van subsidies?
12. Welke eventuele verbetermogelijkheden zijn er? (Deze vraag wordt beantwoord in de vorm van aanbevelingen in het hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen.)

1.3. Afbakening: definitie subsidies en reikwijdte onderzoek

In dit onderzoek wordt gefocust op het 'systeem van subsidieverstrekking'. Hierbij wordt voor subsidies de definitie gebruikt zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 4:21). Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. In de Algemene subsidieverordening (ASV) van de gemeente Assen (2021) wordt ook op deze definitie aangesloten.

Om het 'systeem van subsidieverstrekking' te duiden kijken we naar begrotingssubsidies en subsidieregelingen. Voor dit onderzoek focussen we op de op de website van de gemeente Assen te vinden subsidies en subsidieregelingen. Op de website worden genoemd: Regenton, Groene daken, Subsidie voor voorschoolse educatie in de peuteropvang, Frisse start (vrijwilligers-sociale basis), Afkoppelen regenwater, Preventiefonds, Subsidieregeling Activiteiten Kunst en Cultuur, Subsidie voor Incidentele Evenementen, Uniek Sporten, Subsidieregeling amateurkunst gemeente Assen.

1.4. Normenkader

Om de deelvragen - en daarmee de hoofdvraag - te beantwoorden, wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Per norm wordt aan het eind van elk hoofdstuk een oordeel gegeven over de mate waarin wordt voldaan aan de norm.

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- Aan de norm wordt volledig of grotendeels voldaan.
- Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan.
- Aan de norm wordt niet of nauwelijks voldaan.

Voor een aantal normen geldt dat deze niet zijn te toetsen doordat deze voortvloeien uit een eerdere norm waaraan niet is voldaan. Deze normen krijgen daarom geen kleurtoetsing.

In het rapport wordt de score geëxpliciteerd en onderbouwd.



Aspect	Norm
Kaderstelling	- Duidelijk is vastgesteld welke soorten subsidies er zijn en welke ambitie met het beleid wordt nagestreefd. - De ambities van de betrokken beleidsdomeinen zijn in de subsidieverordening, subsidieregeling en/of kaderstellende nota vertaald naar concrete doelen. - De doelen worden per subsidie vertaald in duidelijke subsidieafspraken.
Uitvoering	- Het subsidieproces is vastgelegd waarbij de aanvraag, de verlening, de verstrekking, de vaststelling en de verantwoording op een duidelijke manier zijn geregeld. - Binnen het proces zijn de verantwoordelijkheden voor de subsidieaanvrager/-ontvanger en de gemeente eenduidig geregeld. - De uitgangspunten van het subsidiebeleid zijn volledig en consistent uitgewerkt in de door de raad vastgestelde subsidieverordening en eventuele deelverordeningen. - De subsidieverordening wordt (en eventuele regelingen worden) volledig en consistent toegepast op de subsidiebeschikkingen en de voorwaarden die daarin worden opgenomen. - In de subsidiebeschikkingen zijn in ieder geval duidelijke voorwaarden opgenomen ten aanzien van de te realiseren ambities en doelen, de te ontplooiën activiteiten en het subsidiebedrag alsook voor de verantwoording van de subsidie en van de mate van doelrealisatie. - Duidelijk is vastgesteld welke middelen (geld en capaciteit) worden ingezet ten behoeve van het subsidiebeleid.
Realisatie, leren en feitelijk inzicht	- De ambities en doelen worden gerealiseerd. - Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan worden periodiek geëvalueerd op basis waarvan zo nodig tot aanpassingen wordt overgegaan. - Er is een centraal overzicht van alle subsidies naar aard, omvang, ontvanger en doel/beleidsdomein. - Dit overzicht wordt structureel bijgehouden.
Gebruikersperspectief	- De wijze waarop de gemeente het subsidiebeleid heeft opgezet en uitvoert, wordt gewaardeerd door subsidiegebruikers. - De subsidiemogelijkheden zijn duidelijk vindbaar voor mogelijke aanvragers. - Het is voor subsidiegebruikers voldoende duidelijk: - o Aan welke voorwaarden een aanvraag moet voldoen. - o Op basis waarvan de subsidieaanvraag wordt getoetst (toetsingskader). - o Op welke wijze besluitvorming (of afwijzing) over de subsidieaanvraag plaatsvindt.
Raad	- De raad wordt actief betrokken bij de voorbereiding en de vaststelling van het subsidiebeleid en de ambities en doelen, zodat hij op een goede manier zijn kaderstellende taak kan uitvoeren. - De raad wordt actief geïnformeerd over de uitvoering van het subsidiebeleid en de mate waarin de ambities en doelen worden gerealiseerd. - De raad gebruikt de informatie om proactief de uitvoering van het beleid te controleren en zo nodig het beleid bij te stellen. - De raad krijgt in de P&C-documenten informatie over in ieder geval de verstrekte en vastgestelde subsidies (inclusief subsidie ontvangend(e) instelling en domein) en de mate van doelrealisatie.

Figuur 1. Normenkader.



1.5. Aanpak

De aanpak van dit onderzoek bestaat grofweg uit de volgende drie fasen:

1. *Informatie-uitvraag bij de organisatie en documentenonderzoek.* In deze fase zijn documenten, gerelateerd aan de subsidiekaders, geanalyseerd. Dit zijn onder andere de subsidieregelingen en documenten die ingaan op de uitvoering en verantwoording via de P&C-cyclus. Voor het onderzoek is ook gekeken naar acht concrete subsidie-dossiers, verdeeld over de subsidieregelingen en domeinen.
2. *Interviews, enquête en raadssessie.* In deze fase zijn interviews afgenomen met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij subsidies. Er vond een (digitale) raadssessie plaats met een vertegenwoordiging van de raad. Daarnaast is er een enquête uitgezet onder subsidieaanvragers om ervaringen en beelden op te halen. Dit zijn zowel aanvragers aan wie subsidie is toegekend als aanvragers aan wie geen subsidie is toegekend. De enquête is naar 113 organisaties gestuurd en is door 50 aanvragers ingevuld (response rate van circa 44%). Aanvragers hadden de mogelijkheid zich aan te melden voor een verdiepend gesprek. Er is een digitaal verdiepend gesprek georganiseerd met twee subsidieaanvragers om de ervaringen verder te verdiepen.
3. *Rapportage.* In deze fase is het rapport opgesteld waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord en de toetsing aan het normenkader plaatsvindt. Het rapport is voor ambtelijk wederhoor teruggelegd bij de ambtelijke organisatie waarna het wederhoor is verwerkt.



2. Kaderstelling

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Welke beleidskaders, ambities en doelen heeft de gemeente Assen ten aanzien van subsidies geformuleerd?
- Hoe worden deze kaders, ambities en doelen vertaald in afzonderlijke subsidieafspraken?

In paragraaf 2.1. geven we een beschrijving van de subsidiekaders en in paragraaf 2.2. doen we op basis hiervan een analyse. Dit leidt tot een toetsing op de gestelde normen in paragraaf 2.3.

2.1. Beschrijving

2.1.1. Beleidskaders

Algemene Subsidieverordening (ASV)

De raad heeft op 1 juli 2021 de op dit moment geldende Algemene subsidieverordening (ASV) vastgesteld.¹ Hiermee is de daarvoor geldende ASV uit 2010 ingetrokken. Via de ASV stelt de gemeente(raad) de algemeen geldende juridische uitgangspunten ten aanzien van subsidies vast. In de ASV is bepaald dat de gemeente onderscheid maakt tussen subsidies die per kalenderjaar worden verstrekt en andersoortige subsidies.

Daarnaast is in de ASV vastgelegd dat het college jaarlijks de subsidieplafonds vaststelt binnen de financiële kaders die de raad meegeeft. De raad stelt jaarlijks de (programma)begroting vast; binnen deze kaders kan het college subsidieplafonds vaststellen. In de ASV zijn verder uitgangspunten opgenomen voor het subsidieproces. Zo wordt ingegaan op de aanvraag(termijn), de beslistermijn, de wijze van verantwoording en (bijzondere) verplichtingen. Op deze aspecten gaan we in hoofdstuk 4 (Uitvoering) verder in.

Naast de ASV heeft de gemeente Assen geen apart subsidiebeleid of een subsidienota vastgesteld, waarin doelstellingen of uitgangspunten ten aanzien van subsidiebeleid zijn opgenomen.

Subsidieregelingen

In de ASV is vastgelegd dat het college van B&W nadere subsidieregelingen kan vaststellen. Voor zover van toepassing, wordt hierin onder andere bepaald welke doelgroepen voor deze subsidie in aanmerking komen, welke activiteiten gesubsidieerd worden en hoe de subsidie wordt berekend. In de volgende paragraaf gaan we in op de verschillende subsidieregelingen die Assen op haar website heeft gepubliceerd.

Begrotingssubsidies via de programmabegroting

De gemeente Assen verstrekt jaarlijks diverse begrotingssubsidies. Dit zijn subsidies waarvoor geen wettelijk voorschrift of verordening, zoals een ASV, nodig is. Bij subsidieverstreking op grond van een begrotingspost, dient de gemeente wel de subsidieontvanger en het bedrag dat ten hoogste kan worden vastgesteld te vermelden. De gemeente heeft in de Programmabegroting 2024 in bijlage 5.4 een overzicht opgenomen van de begrotingssubsidies met de volgende toelichting.

¹ Gemeente Assen (1 juli 2021). *Algemene subsidieverordening 2021*.



“In de begroting nemen we jaarlijks een subsidiebedrag op voor een aantal organisaties die een belangrijke bijdrage leveren aan de gemeente Assen. Dit gaat om een aantal organisaties die bekend zijn bij de gemeente en een langjarige subsidierelatie met de gemeente hebben. De juridische grondslag van begrotingssubsidies is het overzicht in de begroting. Een begrotingssubsidie is een subsidie als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onderdeel c van de Algemene wet bestuursrecht. Hierbij worden de naam van de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag in de begroting opgenomen.”

2.1.2. Doelstellingen subsidieregelingen

De gemeente Assen heeft op dit moment verschillende actieve subsidieregelingen. Zoals aangegeven in de inleiding, focussen we in dit onderzoek op de subsidies en subsidieregelingen zoals gepubliceerd op de website en daarmee raadpleegbaar voor inwoners en organisaties.

Het gaat om de volgende elf regelingen:

1. Regenton en andere vormen van wateropvang (1 maart 2023-heden).
2. Groene daken (1 maart 2023-heden).
3. Afkoppelen Hemelwater (26 april 2022-heden).
4. Activiteiten kunst en cultuur 2023 (1 januari 2023-heden).
5. Amateurkunst 2023 (1 januari 2023-heden).
6. Evenementen (23 december 2016).
7. Preventiefonds voor professionals (7 augustus 2019-heden).
8. Frisse start vrijwilligers (14 april 2022-31 december 2023).
9. Uniek Sporten (27 september 2019-heden).
10. Doe het-zelf verduurzaming in Proeftuin (15 september-heden).
11. Voorschoolse educatie in de peuteropvang (1 januari 2020-heden).

In figuur 2 op de volgende pagina geven we per gepubliceerde subsidie een korte beschrijving op de volgende onderwerpen: inhoudelijk (beleids)kader, doelgroep, doel van de subsidie en de wijze waarop de subsidies worden beoordeeld.

Daarnaast hebben wij in de documentenstudie gezien dat de gemeente Assen nog meer subsidieregelingen had in de periode 2019-heden, welke niet (meer) op de website staan. Voor de volledigheid benoemen we deze hierna:

- Stimuleringsregeling Binnenstad Assen (2019 en 2020).
- Bos en Natuurterreinen gemeente Assen en Duurzaamheidscentrum Assen (2018 en 2022).
- Individuele Muzikale vorming Assen.
- Inzet pedagogisch beleidsmedewerker.
- Schakelklassen 2022.

Hier wordt in het onderzoek verder niet op ingezoomd.



Subsidieregeling en looptijd	Inhoudelijk (beleids)kader	Doelgroep	Doel van de subsidie	Omvang subsidie en voorwaarden									
1. Regenton en andere vormen van wateropvang (1 maart 2023-heden)	(1/2/3) In een door de gemeenteraad aangenomen motie duurzaamheid en het Gemeentelijk Water en Rioleringsplan (GWRP) 2019-2024 op 16 januari 2020. Overwegende dat het wenselijk is om een subsidie beschikbaar te stellen voor het aanbrengen van een groen dak om zo te stimuleren dat de inwoners van Assen bewuster worden gemaakt van de klimaatverandering en het opvangen, vasthouden en bergen van regenwater.	De aanschaf van één regenton per woonadres, gelegen binnen de gemeente Assen, onder de in deze regeling opgenomen voorwaarden. De regenton moet in Assen worden aangekocht.	De inwoners van de gemeente Assen te stimuleren bewust om te gaan met watergebruik in en rond de woning door het opvangen van regenwater en dit te hergebruiken. Het regenwater in het watersysteem vast te houden en te bergen om zo de gevolgen van de klimaatontwikkeling, wateroverlast en droogte te verminderen.	De subsidie bedraagt € 20 per regenton op de aanschafprijs, inclusief BTW. De koper van een regenton vult het aanvraagformulier volledig in bij de winkel en er wordt geld in mindering gebracht. De winkel declareert bij de gemeente Assen.									
2. Groene daken (1 maart 2023-heden)		Subsidie voor het aanbrengen van een groen dak, mits het woon- dan wel bedrijfsadres gelegen is binnen de gemeente Assen.	De inwoners van de gemeente Assen bewuster te maken van de klimaatverandering en effecten hiervan in en rond de woning door het opvangen, vasthouden en bergen van regenwater.. Het regenwater in het watersysteem vast te houden en te bergen om de gevolgen van de klimaatontwikkeling, wateroverlast, hittestress en droogte in de bestaande stad te verminderen.	De subsidie bedraagt € 20 per m² aangebracht groen dak, inclusief BTW (minimaal 6 m² en max. 500 m²). Aanvrager levert een ingevuld en ondertekend aanvraagformulier aan met een offerte met technische specificatie, situatietekening op schaal (1:1000) en/of foto en aankoopdatum.									
3. Afkoppelen Hemelwater (26 april 2022-heden)		De subsidie is bedoeld voor particulieren, bedrijven en instellingen. Voor nieuwbouwwoningen is het afkoppelen van regenwater sinds 1 januari 2008 verplicht.	De inwoners van de gemeente Assen bewuster te maken van de klimaatverandering en effecten hiervan in en rond de woning en het openbaar gebied door het opvangen, vasthouden en bergen van regenwater. Het regenwater in het watersysteem vast te houden en te bergen om zo de gevolgen van de klimaatontwikkeling, wateroverlast, hittestress en droogte in de bestaande stad te verminderen.	<table><tr><td>Grootte afgekoppeld opp.</td><td>Basisbedrag</td></tr><tr><td>De eerste 150 m²</td><td>€ 2,67 per m²</td></tr><tr><td>Van 150 tot 1.000 m²</td><td>€ 2,50 per m²</td></tr><tr><td>Boven 1.000 m²</td><td>€ 2,00 per m²</td></tr></table>	Grootte afgekoppeld opp.	Basisbedrag	De eerste 150 m²	€ 2,67 per m²	Van 150 tot 1.000 m²	€ 2,50 per m²	Boven 1.000 m²	€ 2,00 per m²	Ingevuld en ondertekend aanvraagformulier (doorlopend aan te vragen).
Grootte afgekoppeld opp.	Basisbedrag												
De eerste 150 m²	€ 2,67 per m²												
Van 150 tot 1.000 m²	€ 2,50 per m²												
Boven 1.000 m²	€ 2,00 per m²												



Subsidieregeling en looptijd	Inhoudelijk (beleids)kader	Doelgroep	Doel van de subsidie	Omvang subsidie en voorwaarden
4. Activiteiten kunst en cultuur 2023 (1 januari 2023-heden)	Ambities uit de kadernota Assen Cultuur 2021-2024 staan centraal. Activiteiten die hieraan bijdragen subsidieert de regeling. De ambities zijn: 1 Spraakmakende provincie-hoofdstad van Drenthe. 2. Kinderen en jongeren groeien op met cultuur. 3. Kunst en cultuur voor iedereen. 4. Met kunst en cultuur meer bereiken.	Organisaties zijn aantoonbaar actief op gebied van kunst en cultuur en gevestigd in gemeente Assen.	Het stimuleren van een gevarieerd en levendig klimaat in de stad en de wijken door middel van kunstzinnige en culturele activiteit. Een ander doel is het stimuleren van (brede) samenwerkingsverbanden tussen organisaties actief op het gebied van kunst en cultuur en daarbuiten.	De hoogte van de subsidie bedraagt maximaal 50 % van de subsidiabele kosten tot een maximum van € 7.500. Publicaties, boeken, cd's en dvd's en presentaties hiervan; tot een maximum van € 1.000. Voorwaarden: openbaar toegankelijk, Assens publiek, komt tegemoet aan twee van de vier ambities (spraakmakende provinciehoofdstad Drenthe, kinderen en jongeren groeien op met cultuur, kunst en cultuur voor iedereen, met kunst en cultuur meer bereiken), vernieuwend, inhoudelijke kwaliteit, maximaal drie keer verstrekt voor soortgelijke activiteiten. Beoordeeld door adviescommissie op voorwaarden
5. Amateurlust 2023 (1 januari 2023-heden)	Geen directe beleidsmatige inbedding. Het college onderkent het belang van het culturele amateurveld, onderkent voor talentontwikkeling, vrijetijds-besteding en sociale verbinding.	Organisaties in Assen die aantoonbaar actief zijn op het gebied van amateurlust.	Zoveel mogelijk inwoners in staat te stellen om actief een vorm van amateurlust in georganiseerd verband te beoefenen.	Basisbedrag ligt tussen € 5.00 en € 2.000 per jaar. Ter stimulering van jeugdparticipatie krijgt een organisatie een aanvulling van € 500 bij 5-12 jeugdleden en € 1.000 bij meer dan 12 jeugdleden. De organisatie voert jaarlijks, zelfstandig of in gezamenlijkheid, tenminste één openbaar toegankelijke culturele activiteit uit in de gemeente Assen. Daarbij spant de organisatie zich in om Assenaren te bereiken die weinig deelnemen aan culturele activiteiten waardoor cultuur voor alle inwoners beter toegankelijk wordt.
6. Evenementen (23 december 2016)	Er wordt verwezen naar doelstellingen uit het evenementen-, cultuur-, sport- en/of toeristisch beleid. Welk beleid is niet duidelijk. Er wordt verwezen naar de oude ASV uit 2010.	Rechtspersonen zoals een vereniging, bedrijf of stichting.	Voor subsidie komen evenementen in aanmerking die naar het oordeel van de adviescommissie passen binnen de doelstellingen van het evenementen-, cultuur-, sport- en/of toeristisch beleid.	De hoogte van de subsidie bedraagt maximaal 30% van de realistisch begrote kosten van het evenement, met een maximum van € 15.000. Een adviescommissie beoordeelt op vier elementen: 1. versterking culturele; sportieve of toeristische imago; 2. profilering Assen als levendige en aantrekkelijke stad; 3. toeristische aantrekkingskracht en 4. genereren van besteding in de stad (economische spin-off).
7. Preventiefonds voor	Er wordt niet verwezen naar gemeente-eigen beleid.	Professionals bij zorginstellingen, welzijnsorganisaties, onderwijs-	Het stimuleren van preventie, zodanig dat kwetsbare inwoners of inwoners die kwetsbaar	Maximaal € 50.000 beschikbaar per aanvraag.



Subsidieregeling en looptijd	Inhoudelijk (beleids)kader	Doelgroep	Doel van de subsidie	Omvang subsidie en voorwaarden
professionals (7 augustus 2019-heden)	Er wordt verwezen naar de oude ASV uit 2010.	instellingen en andere professionele partijen die het uitvoeren van activiteiten op het gebied zorg, welzijn en participatie tot doel hebben.	dreigen te worden, minder (of helemaal niet) afhankelijk worden van professionele hulp of ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet, Participatiewet, Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg.	Uitgebreide aanvraag: aanvragers moeten aangeven hoe doelen bereikt worden, passend bij resultaatgebieden: preventie, samenwerking, signalerende rol, zelfredzaamheid, gezondheid, saamhorigheid, opvoeden, maatschappelijk participatie), hoeveel mensen bereikt worden, begroting kosten activiteiten, samenwerking met andere partijen. Adviescommissie beoordeelt op in totaal 100 punten.
8. Frisse start vrijwilligers (14 april 2022-31 december 2023)	Het Rijk en de provincie Drenthe hebben middelen beschikbaar hebben gesteld om vrijwilligersorganisaties bij het opnieuw starten van activiteiten na corona te ondersteunen	Vrijwilligersorganisaties uit Assen die met het opstarten van sociale en/of culturele activiteiten tijdens en/of na corona een bijdrage leveren aan de sociale basis en daarmee aan het gewone leven in Assen, kunnen een subsidie op grond van deze regeling aanvragen.	Het college verstrekt subsidie voor het opstarten van sociale en/of culturele activiteiten die de sociale basis in wijken en buurten van Assen tijdens en na corona versterken. De verstrekte subsidie moet ten goede komen aan activiteiten binnen de gemeente Assen.	Kleine verenigingen tot 100 leden: € 500. Middelgrote verenigingen met 101-500 leden: € 1000. Grote verenigingen met meer dan 500 leden: € 1.500/hetzelfde geldt voor stichtingen. In de aanvraag moeten de activiteiten na corona worden geschetst: waarom wordt het sociaal culturele leven versterkt?
9. Uniek Sporten (27 september 2019-heden)	De beleidsmatige inbedding van de regeling is niet benoemd in de subsidieregeling.	Als een vereniging in Assen een aanbod heeft dat buiten het gewone aanbod van trainen én meedoen aan de competitie valt, noemt de gemeente dat Uniek Sporten.	Het ondersteunen en bevorderen van uniek sporten door middel van subsidieverstrekking aan verenigingen of stichtingen. De subsidie is bedoeld voor de meerkosten van uniek sporten ten opzichte van de kosten van sportbeoefening door personen die niet zijn aangewezen op uniek sporten.	1 t/m 10 leden: € 100 per lid. 11 t/m 30 leden: € 50 per lid. 31 leden en meer: € 25 per lid.
10. Doe het-zelf verduurzaming in Proeftuin (15 september-heden)	De beleidsmatige inbedding is niet benoemd. De regeling wordt ingezet in de proeftuin De Lariks om ervaring op te doen met en te leren over de inzet van een regeling voor doe-het-zelvers.	Subsidie wordt uitsluitend verstrekt aan een eigenaar-bewoner of huurder, woonachtig in PAW De Lariks.	Het verlagen van de energierekening door vermindering van het energie- en aardgas-verbruik-	De subsidie bedraagt 100% van de subsidiabele kosten voor zelf uitgevoerde maatregelen die bijdragen aan het doel van de regeling met een minimaal bedrag van € 750, inclusief BTW en maximaal € 1.500, inclusief BTW.
11. Voorschoolse educatie in de	Ambitie benoemd om alle kinderen in Assen zonder taal-/	Peuters vanaf 2,5 jaar en peuters met een vve-indicatie vanaf 2 jaar.	Deze subsidieregeling is ondersteunend aan de Assense ambitie om alle kinderen in Assen	De aanvrager ontvangt subsidie van de gemeente voor de uitvoering van peuteropvang op basis van het ingediende aanvraag-



Subsidieregeling en looptijd	Inhoudelijk (beleids)kader	Doelgroep	Doel van de subsidie	Omvang subsidie en voorwaarden
peuteropvang (1 januari 2020-heden).	ontwikkelingsachterstand aan groep 3 van de basisschool te laten beginnen.	De subsidie wordt verstrekt aan aanbieders van een gecertificeerde voorschoolse voorziening die geregistreerd is in het LRK kunnen subsidie aanvragen. De subsidie voor peuteropvang stopt als een kind ingeschreven is bij de basisschool.	zonder taal-/ontwikkelingsachterstand aan groep 3 van de basisschool te laten beginnen.	formulier. De subsidie bestaat uit een bijdrage per geplaatste peuter. De raad stelt in november met de gemeentelijke begroting het budget vast dat het komende jaar voor de subsidie peuteropvang beschikbaar is.

Figuur 2. Beschrijving gepubliceerde subsidies: inhoudelijk beleidskader, doel, doelgroep, en voorwaarden en omvang.



2.2. Analyse

2.2.1. Doelstellingen subsidiebeleid

De beleidsmatige inbedding van de subsidies is wisselend

Het eerste wat opvalt aan de subsidiekaders van de gemeente Assen is dat er geen beleidsnota subsidies of subsidiebeleid is. Hoewel veel gemeenten dit wel hebben, is dit is geen verplichting. Gemeenten hebben dus de beleidsvrijheid om een dergelijke nota wel of niet op te stellen. Uit de gesprekken met het college en de organisatie komt naar voren dat dit een bewuste keuze is in Assen. Subsidie is een van de instrumenten om gemeentelijke beleidsdoelen te behalen. Een ASV als juridisch kader met individuele subsidieregelingen volstaat daarmee in de ogen van het college.

Om subsidies doelgericht in te kunnen zetten, is het volgens ons wel nodig dat de subsidieregelingen een duidelijke koppeling hebben met de gemeentelijke beleidskaders. Tevens moet in de subsidieregelingen duidelijk worden gemaakt welke beleidsdoelen worden nagestreefd. Hoewel in elke subsidieregeling wel een doel van de regeling is opgenomen, zien we dat de beleidsmatige inbedding van de subsidieregelingen wisselend is. Zo zien we aan de ene kant duidelijk dat voor de drie groene subsidies (1 t/m 3) en de activiteiten kunst en cultuur (4) naar gemeentelijke beleidskaders respectievelijk het GWRP 2019-2024 en de kadernota Assen Cultuur 2021-2024 wordt verwezen. Voor evenementen (6) en het Preventiefonds voor professionals (7) geldt daarentegen dat er wel doelstellingen zijn geformuleerd, maar dat in de regeling niet duidelijk is gemaakt op welk inhoudelijk gemeentelijk beleidskader deze doelen zijn gestoeld. Daar komt bij dat de juridische grondslag voor deze subsidies nog niet geactualiseerd is naar de op dit moment geldende ASV uit 2021.

Voor de laatste variant subsidies, de begrotingssubsidies, geldt ook dat beperkt duidelijk is op basis van welke inhoudelijke beleidskaders de subsidies verstrekt worden. Zowel geïnterviewde betrokken ambtenaren en raadsleden hebben hun zorgen geuit over de inhoudelijke doelen en voorwaarden op basis waarvan deze subsidies worden verstrekt. Beiden vinden het belangrijk dat deze begrotingssubsidies logisch voortvloeien uit inhoudelijk (meerjaren)beleid, en dat er bijvoorbeeld eisen worden gesteld rondom 'zelfredzaamheid' zodat deze organisaties niet compleet afhankelijk zijn van de financiële bijdrage van de gemeente Assen. De raadsleden ervaren daarnaast dat uitgangspunten voor de begrotingssubsidies beperkt of te weinig in kaderstellende documenten geformuleerd te zijn. In andere gemeenten worden dergelijke uitgangspunten veelal geformuleerd in een beleidsnota subsidies.

Concretisering doelstellingen is beperkt

De gemeente Assen onderscheidt dus verschillende subsidieregelingen met eigenstandige doelen. Voor deze subsidie-regelingen zijn deze doelen echter niet of beperkt gekoppeld aan meetbare normen. Hoe meet je bijvoorbeeld hoe je inwoners in de gemeente Assen bewuster maakt van klimaatverandering? En wat betekent 'zoveel mogelijk inwoners' in staat stellen om actief een vorm van amateurkunst in georganiseerd verband te laten beoefenen?

Een dergelijke vertaling naar meetbare normen is niet terug te zien in de uitgangspunten en in de ASV. Het niet koppelen van meetbare normen aan de doelstellingen, kan een expliciete keuze zijn. Dat lijkt ook het geval te zijn in Assen. Betrokkenen geven namelijk aan dat subsidies geen doel op zich moeten zijn, maar juist een middel om de doelen te bereiken, net zoals dat bijvoorbeeld via inkoop kan. Daarbij dient wel de opmerkingen geplaatst te worden dat inkopen iets anders is dan subsidiëren. In tegenstelling tot bij inkoop kan de gemeente via subsidies minder dwingend voorschrijven wat de gesubsidieerde activiteit moet opleveren.



Het niet koppelen van meetbare normen aan de doelstellingen betekent wel dat het lastiger wordt om de doeltreffendheid van de subsidieregelingen inzichtelijk te maken voor de raad. Bereiken we daadwerkelijk onze doelen met onze subsidies? Moeten we daarop bijsturen? Zijn er doelen die we via andere middelen dan subsidies moeten nastreven?

Voor de begrotingssubsidies aan de andere kant zijn er geen duidelijke doelen in kaders of beleid geformuleerd. Voor de begrotingssubsidies wordt jaarlijks een overzicht van de naam van de gesubsidieerde partij en de omvang van de subsidie opgenomen. Het ontbrak daarbij tot voor kort aan een overzicht van de doelen waaraan de begrotings-subsidies bijdragen. Sinds de voortgangsrapportage 2023 heeft het college, op verzoek van de raad, een kolom toegevoegd met het doel waar de subsidie aan bijdraagt. Het gaat hierbij in de programmabegroting 2024 bijvoorbeeld om zeer uiteenlopende doelen zoals cultuureducatie, bijdrage huisvestingskosten, en organiseren stadsbrede activiteiten.

Voor deze subsidies zijn in de programmabegroting geen echt concrete dan wel meetbare beleids- en maatschappelijke doelstellingen opgenomen. Deze subsidies zijn echter wel gericht op organisaties die namens de gemeente een belangrijke maatschappelijke taak uitvoeren. Een taak waarmee zij, logischerwijs, bijdragen aan de maatschappelijke doelen van de gemeente. Aan welke beleidsdoelen zij bijdragen en op welke manier zij dat doen, wordt in de programmabegroting echter beperkt duidelijk gemaakt. Met name de raadsleden willen dat de beleidsmatige inbedding van deze begrotingssubsidies wordt verstevigd. Ook vanuit de organisatie is aangegeven dat er duidelijker beleid moet komen voor de begrotingssubsidies, bijvoorbeeld ten aanzien van het verstrekken van begrotingssubsidies voor evenementen.

2.2.2. Vertaling doelstellingen naar subsidieafspraken

Voor dit onderzoek zijn de subsidiedossiers van acht verschillende subsidies opgevraagd, variërend van meerjaren-subsidies (begrotingssubsidies) met een grote omvang tot subsidies die behoren tot een kleinere subsidieregelingen.

Subsidieregeling	Subsidieaanvrager	Aangevraagd	Toegekend
Preventiefonds professioneel	Stichting Thuisgekookt	€ 25.500	€ 25.500
Evenementen	Stichting 4 Mijl Festival	€ 9.000	€ 9.000
Eenmalige subsidies (Awb)	Vlucht voorwaarts	€ 75.000	€ 75.000
Amateurkunst	Stichting Keuning Jeugd Orkest	€ 3.000	€ 3.000
Activiteiten Kunst en Cultuur	Asser Mannenkoor	€ 4.000	€ 4.000
Meerjarensubsidies ²	De Nieuwe Kolk	€ 8.610.000	€ 8.182.848
Meerjarensubsidies	Wijkcentrum Peelo	€ 122.000	€ 122.000
Evenementen	LDP International	€ 18.750	€ 0 (afgewezen)

Figuur 3. Bestudeerde subsidiedossiers.

Wat opvalt aan de bestudeerde dossiers, is dat er bij alle bestudeerde dossiers afspraken worden overeengekomen over uit te voeren activiteiten. Dit is in lijn met de ASV, die voorschrijft dat het college binnen de subsidieregelingen de te subsidiëren activiteiten bepaalt. We zien dat er bij alle subsidieaanvragers duidelijk aandacht is voor de maatschappelijke bijdrage van de organisaties. Daarbij zijn de subsidieafspraken ten aanzien van het Preventiefonds bijvoorbeeld gestoeld op een aantal resultaatgebieden en maakt de subsidieaanvrager ook duidelijk hoe de activiteiten

² Dit is een subsidie die als 'meerjarensubsidie' geboekt staat. Feitelijk is dit een begrotingssubsidie.



daaraan bijdragen. Voor de evenementensubsidies geldt dat er een adviescommissie kijkt naar elementen als laagdrempeligheid en toegankelijkheid voor Assen. Hier worden dan vanuit de subsidiebeschikking ook afspraken over gemaakt. Wat wel grotendeels ontbreekt in de afspraken is de mate waarin de activiteiten waarvoor subsidies worden aangevraagd - en worden toegekend - ook écht gekoppeld worden aan gemeente-eigen doelen.

In bijna geen van de bestudeerde beschikkingen wordt expliciet en herleidbaar gerefereerd aan de doelstellingen die de gemeente nastreeft en hoe de subsidie hieraan een bijdrage levert of kan leveren. Door het niet expliciet opnemen van de beleidsdoelen in de beschikkingen, worden er ook geen afspraken gemaakt met de verenigingen of organisaties om de beoogde bijdrage te leveren aan de gemeentelijke doelen. Ook in de aanvragen zelf wordt niet herleidbaar gerefereerd aan gemeentelijk beleid of gemeentelijke doelstellingen.

Een uitzondering hierop vormt de meerjarensubsidie aan De Nieuwe Kolk. Hierin zijn in een bijlage de subsidiedoelstellingen helder uitgewerkt en is aangegeven hoe deze passen binnen het Cultureel Profiel van de Nieuwe Kolk (2008) en de kadernota Assen Cultuur 2021-2024. Aan deze verstrekte subsidies zijn ook meetbare inspanningen verbonden, zoals:

- Het aantal theatervoorstellingen bedraagt tenminste 170.
- Het totaal aantal bereikte bezoekers voor het theater bedraagt tenminste 65.000.
- Het aantal maatschappelijke en culturele activiteiten bedraagt tenminste 36 (met tenminste 16.000 deelnemers).
- De sponsorinkomsten bedragen tenminste € 60.000.

Vanuit de organisatie is aangegeven dat ook voor de andere grote culturele instellingen die een subsidie ontvangen dergelijke afspraken zijn gemaakt.

2.3. Toetsing op de normen

Groen Aan de norm is volledig of grotendeels voldaan.

Oranje Aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

Aspect	Norm
Kaderstelling	1. Duidelijk is vastgesteld welke soorten subsidies er zijn en welke ambitie met het beleid wordt nagestreefd. 2. De ambities van de betrokken beleidsdomeinen zijn in de subsidieverordening, subsidieregeling en/of kaderstellende nota vertaald naar concrete doelen. 3. De doelen worden per subsidie vertaald in duidelijke subsidieafspraken.

Norm 1

Het is duidelijk welke soorten subsidies er zijn in Assen. De gemeente onderscheidt vanuit de ASV begrotingssubsidies en verschillende subsidieregelingen op uiteenlopende domeinen. De gemeente heeft niet in een kader of nota vastgelegd hoe zij kijkt naar de inzet van subsidies en welke ambities/doelen met subsidies worden nagestreefd. Voor de subsidies is ook beperkt uitgewerkt welke doelen de gemeente wil nastreven en hoe de subsidiedoelen gekoppeld zijn aan actuele, gemeentelijke beleidsdoelen. Daarmee is aan norm 1 gedeeltelijk voldaan.

Norm 2

Er is beperkt vastgelegd hoe de ambities vanuit de betrokken beleidsdomeinen zijn vertaald naar concrete doelen. De doelen zijn niet gekwantificeerd en bevatten geen meetbare streefwaarden of KPI's. Wel wordt in een aantal regelingen



herleidbaar gestuurd op voorwaarden die logisch voortvloeien uit de beleidsdoelen. Er wordt daarom op dit moment aan norm 2 gedeeltelijk voldaan.

Norm 3

We constateerden onder norm 1 dat er een beperkte koppeling is tussen de gemeentelijke beleidsdoelen en de inzet van subsidies. De bestudeerde subsidieafspraken vloeien wel logisch voort uit de regelingen en zijn duidelijk afhankelijk van de aard van de regeling. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan norm 3.



3. Uitvoering

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Hoe is de uitvoering van het subsidiebeleid opgezet op papier?
- Hoe functioneert de uitvoering in de praktijk?

In paragraaf 3.1. geven we een beschrijving van de uitvoering rondom subsidies op basis van de documenten en de gesprekken. In paragraaf 3.2. voeren we hier een analyse op uit. Dit leidt tot een toetsing op de gestelde normen in paragraaf 3.3.

3.1. Beschrijving

3.1.1. Opzet en uitvoering subsidieproces

Subsidieproces in de ASV

In de ASV is een aantal uitgangspunten opgenomen over verschillende elementen van het subsidieproces. Hierna worden deze kort beschreven.

Aanvraag en aanvraagtermijn

Er wordt onderscheid gemaakt tussen subsidies die per kalenderjaar worden verstrekt en andersoortige subsidies. Voor jaarlijkse subsidie of subsidie per kalenderjaar geldt de datum van 1 juni. Voor incidentele subsidies of subsidies vanuit een subsidieregeling geldt standaard de genoemde termijn van acht weken. Via subsidieregelingen kunnen verdere uitgangspunten worden verbonden aan de aanvraag en de aanvraagtermijn.

Beslistermijn

Via subsidieregelingen worden uitgangspunten verbonden aan de beslistermijn.

Verantwoording en vaststelling

Voor zover dit niet is bepaald in een verordening of subsidieregeling, wordt bij de verleningsbeschikking vermeld op welke wijze de subsidieontvanger de besteding van de subsidie dient te verantwoorden. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de wijze van verstrekking en eindverantwoording in de hoogte van de subsidies:

- Subsidies t/m € 5.000 worden direct vastgesteld door het college van B&W.
- Voor subsidies tussen € 5.000 en € 50.000 dient de subsidieontvanger, uiterlijk dertien weken nadat de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht, een aanvraag tot vaststelling in. De aanvraag bevat een inhoudelijk verslag van de gesubsidieerde activiteiten.
- Voor subsidies van meer dan € 50.000 dient de subsidieontvanger, ingeval van een subsidie die per kalenderjaar is verstrekt, uiterlijk 1 april van het jaar erna - en in andere gevallen uiterlijk dertien weken nadat de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht - een aanvraag tot vaststelling in. De aanvraag bevat:
 - o Een inhoudelijk verslag van de gesubsidieerde activiteiten.
 - o Een overzicht van de gesubsidieerde activiteiten en hieraan verbonden uitgaven en inkomsten.
 - o Een balans of jaarrekening van het afgelopen kalenderjaar of subsidietijdvak met toelichting daarop.
 - o Een controleverklaring door een onafhankelijk accountant.



Subsidieproces in individuele subsidieregelingen

Zoals de ASV voorschrijft, is het college bevoegd om individuele subsidieregelingen vast te stellen. Hiervan zijn er elf gepubliceerd op overheid.nl en op de eigen website van de gemeente Assen. In de gepubliceerde subsidieregelingen neemt de gemeente ook, voor die individuele regeling, onderdelen van het subsidieproces op. In bijlage 1 zijn per subsidieregeling de belangrijkste processtappen opgenomen.

Organisatie van het subsidieproces

Front Office Subsidies (FOS)

Sinds enkele tijd werkt de gemeente Assen met een Front Office Subsidies (FOS). Voorheen, in de interviews is gesproken over circa tien jaar geleden, kwamen subsidieaanvragen niet op één centrale plek binnen. De aanvragen kwamen veelal binnen in de postbus van een beleidsmedewerker en dit werd beperkt gecoördineerd. Er is daarom een pilot van een jaar gestart om het FOS op te richten, waarna de FOS definitief is geworden.

Proces op hoofdlijnen

In de interviews is aangegeven dat in het medewerkersportaal van de organisatie een workflow is opgenomen waarin het subsidieproces is uitgewerkt, in samenwerking met beheer. Uit de interviews komt echter naar voren dat betrokkenen binnen de organisatie hier weinig zicht op hebben. Daarnaast hebben we een document ontvangen waarin de FOS zelf de taken en verantwoordelijkheden op hoofdlijnen per type subsidie heeft uitgewerkt. Ter illustratie is in figuur 4 voor de begrotingssubsidies aangegeven wat de FOS hierover aangeeft.

- **Begrotingssubsidies** (jaarlijkse subsidies; moeten worden ingediend uiterlijk 1 juni voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft)
 - o aanvraag jaarlijkse subsidie wordt ingediend (subsidies@assen.nl; info@assen.nl of DIV);
 - o Aanvraag wordt geregistreerd in zaaksysteem (Subsidie Verkort)
 - o FOS medewerker doet een check op compleetheid;
 - o FOS doet een verzoek om aanvulling op aanvraag of een ontvangstbevestiging uit;
 - o FOS maakt alvast een concept besluit + betaalopdracht (ter aanvulling door beleid)
 - o FOS stuurt aanvraag met concept besluit en betaalopdracht, voorzien van een begeleidende mail stappenplan behandeling jaarlijkse subsidieaanvraag, door naar de beleidsmedewerker;
 - o Begrotingssubsidies worden ~~def~~, verwerkt en verzonden nadat de raad de begroting heeft vastgesteld in november;
 - o FOS stuurt het ~~def~~, concept besluit (na vaststelling college) met betaalopdracht voor verwerking naar DIV. DIV draagt ook zorg voor verzoek uitbetaling subsidie naar Crediteuren. **(deze taken zullen op korte termijn niet meer uitgevoerd worden door DIV en worden overgeheveld naar de FOS).**
 - o FOS verwerkt de informatie in het zaaksysteem; elke aanvraag heeft een zaaknummer; het proces per zaak wordt bijgewerkt; dit kost veel tijd.

Figuur 4. Toelichting FOS op taken en verantwoordelijkheden bij begrotingssubsidies.

Het subsidieproces kan variëren op onderdelen vanwege de verschillen tussen subsidieregelingen. Op hoofdlijnen ziet het subsidieproces er echter als volgt uit.

Als een subsidieaanvraag binnenkomt wordt deze door de FOS ingeboekt en gecheckt op de ontvankelijkheid. Zo wordt er bekeken of de aanvraag compleet is. Zo niet, dan komt er een verzoek tot aanvulling. Hierna wordt de aanvraag per mail doorgestuurd, inclusief documenten.



Dan volgt een ontvangstbevestiging en wordt de beleidsmedewerker die bij de subsidie(regeling) betrokken is gevraagd om de aanvraag inhoudelijk in behandeling te nemen. De FOS voegt dan ook een conceptbesluit en een concept betaalopdracht bij.

In de begeleidende mail naar de beleidsmedewerker staat ook dat Financiën moet worden betrokken, zodat er van zowel Beleid als Financiën een akkoord komt. Het definitieve besluit komt uiteindelijk terug en wordt zodanig verwerkt, met de betaalopdracht, dat het als concept in het systeem komt. Dit concept wordt via het portaal doorgestuurd naar DIV, de afdeling die de besluiten/betaalverzoeken verwerkt. De FOS bewaakt vervolgens de termijnen, bijvoorbeeld als er verantwoording plaats moet vinden, en krijgt ook de verantwoording binnen. Voor de verantwoording bestaat een format dat de subsidieaanvragers moeten invullen, afhankelijk van de aard van de subsidie(regeling). Zowel de FOS als de betrokken beleidsmedewerker checkt zo nodig de verantwoording.

De FOS behandelt alle subsidieaanvragen tot en met € 50.000. De teammanagers ondertekenen de subsidieaanvragen vanaf € 50.000 en hoger. Deze verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in het mandaatbesluit van de gemeente Assen 2019).³

Rol adviescommissies

Bij drie subsidieregelingen is een adviescommissie betrokken bij de beoordeling van de subsidie. Het gaat om de subsidieregelingen Activiteiten kunst en cultuur 2023, Evenementen, en het Preventiefonds voor professionals (4, 6 en 7 in figuur 2). De adviescommissies toetsen op de voorwaarden, zoals opgenomen in de subsidieregelingen (zie figuur 2). Uit de interviews komt naar voren dat deze adviescommissies in het leven zijn geroepen om de onafhankelijkheid van de subsidiebesluiten beter te kunnen borgen. Het Activiteiten kunst en cultuur, Evenementen, en Preventiefonds voor professionals zijn ook onderwerpen waarop expertise vanuit de samenleving goed kan worden georganiseerd.

3.1.2. Toepassing van de subsidieverordening en de subsidieregelingen in de praktijk

Beschikkingen

Voor dit onderzoek zijn acht subsidiedossiers van verschillende aard en omvang bestudeerd (zie figuur 3). In de beschikkingen van de subsidies is herleidbaar te zien dat de ASV en de subsidieregeling op de beschikkingen worden toegepast. Zo wordt expliciet benoemd dat er getoetst wordt aan de ASV en/of de subsidieregelingen. Er wordt toegelicht waarom de subsidie wordt toegekend en past binnen de subsidieregeling. Dit wordt, waar relevant, ondersteund met de beoordeling van de adviescommissie(s). Er wordt in de beschikkingen echter niet aangegeven op basis van welke gemeentelijke doelen de subsidies worden verstrekt of hoe de verstrekte subsidie past binnen de inhoudelijke beleidskaders van de gemeente.

Bij alle bestudeerde beschikkingen wordt het toegekende bedrag benoemd. Waar relevant, wordt benoemd op basis van hoeveel jeugdleden de subsidie is berekend. Dit geldt voor bijvoorbeeld de subsidie in het kader van de Amateurkunst. Ook wordt de aanvragers die een subsidie ontvangen, die verstrekt wordt op basis van activiteiten, gevraagd om de activiteiten uit de subsidieaanvraag uit te voeren. In de beschikking is ook opgenomen hoe de vaststelling plaatsvindt. Dit gebeurt, afhankelijk van de regeling, direct via de beschikking of nadat de benodigde verantwoording door de aanvrager is aangeleverd. Hierbij wordt verwezen naar welke wet- en regelgeving van toepassing is op het besluit, wanneer de organisatie de subsidie ontvangt en hoe er een bezwaarschrift kan worden ingediend.

³ Gemeente Assen (2019). *Mandaatbesluit*.



Accountantsverklaringen over de jaarstukken 2020-2022

In de accountantscontroles die toebehoren aan de jaarstukken 2020, 2021 en 2022, heeft de accountant aandacht besteed aan subsidies en het subsidieproces van de gemeente Assen. Hierna lichten we de hoofdpunten uit de accountantsverklaringen toe.

2020

In 2020 is geconstateerd dat er twee subsidiebeschikkingen zijn afgegeven, zonder dat er sprake was van een formeel juridische grondslag. Deze verstrekte subsidies zouden vanuit de begroting 2020 hun grondslag moeten vinden, maar waren echter niet als zodanig opgenomen. Als gevolg hiervan waren de desbetreffende subsidies ad € 13.325.000 formeel onrechtmatig omdat de relevante bepalingen in wet- en regelgeving niet geheel werden nageleefd.

In 2020 heeft de accountant ook een steekproef uitgevoerd op de door de gemeente Assen verstrekte subsidies. Naast het feit dat hieruit diverse onrechtmatigheden komen van subsidies die een inkoopkarakter hebben (deze hadden moeten worden ingekocht in plaats van gesubsidieerd), zijn er ook diverse subsidies verstrekt zonder subsidiebeschikking of is er meer subsidie verstrekt dan in de beschikking is opgenomen. Uit de uitgevoerde werkzaamheden volgt dat de gemeente Assen in 2020 in totaal eenentwintig subsidies heeft verstrekt voor een bedrag van €1.400.319, waarvoor niet de ASV is nageleefd.

2021

In de jaarrekeningcontrole zijn onrechtmatigheden binnen het subsidieproces geconstateerd. Uit de integrale controle komen diverse onrechtmatigheden naar voren. Behalve dat er subsidies zijn die een inkoopkarakter hebben (deze hadden moeten worden ingekocht in plaats van gesubsidieerd), zijn er vijfenveertig subsidies verstrekt zonder subsidiebeschikking. Deze vijfenveertig subsidies vertegenwoordigen een waarde van circa € 1,1 miljoen.

Over 2021 is vastgesteld dat er eenentachtig subsidiebeschikkingen zijn afgegeven, zonder dat hier sprake is van een formeel juridische grondslag. Deze verstrekte subsidies zouden hun grondslag moeten vinden in de begroting 2021, maar waren echter niet als zodanig opgenomen. Deze subsidies ad € 2,1 miljoen waren daarmee formeel onrechtmatig. Daarnaast zijn er vijf subsidies voor in totaal € 371.000 te laag opgenomen in de begroting. De totale formele onrechtmatigheid bedroeg daarmee € 2,4 miljoen.

De accountant geeft in de accountantsverklaring over de jaarstukken van 2021 van de gemeente Assen aan dat de 'verbetering van het subsidieproces' een top-5 aandachtspunt is voor 2022. Meer specifiek geeft de accountant dat het subsidieproces beperkt verbeterd was ten opzichte van 2020. Er zijn stappen gezet door het instellen van een projectgroep⁴ voor kunst- en cultuursubsidies maar de accountant adviseert, gezien de omvang van de bevindingen, een bredere aanpak om het subsidieproces te verbeteren.

2022

De accountant geeft in de accountantsverklaring over de jaarstukken van 2022 aan dat de gemeente Assen de afgelopen jaren veel aandacht heeft besteed aan maatregelen om de eerder geconstateerde onrechtmatigheden op te lossen. Desondanks komt de accountant opnieuw tot een niet goedkeurende controleverklaring. De onrechtmatigheden ten aanzien van verstrekte subsidies blijven ook komend jaar aandacht vragen en de 'naleving rechtmatigheid inkopen en subsidies' wordt als een top-4 aandachtspunt voor 2023 benoemd.

⁴ Adviescommissie.



Meer specifiek geeft de accountant over subsidies aan dat er een risicogerichte aanpak is gekozen voor de controles van beschikkingen. De subsidies die in 2021 niet middels een beschikking zijn afgegeven, zijn opnieuw gecontroleerd. In aanvulling hierop zijn ook alle subsidies die in 2022 zijn verstrekt aan nieuwe ontvangers, gecontroleerd. Hieruit volgt dat er in 2022 drieënzestig subsidies zijn verstrekt zonder subsidiebeschikking, voor een totale waarde van € 1,1 miljoen. Omdat deze subsidies gedurende het jaar alsnog zijn opgenomen in de voortgangsrapportage van de gemeente Assen, leidde dit niet tot een financiële onrechtmatigheid.

Over 2022 is wel vastgesteld dat er nog vier subsidiebeschikkingen zijn afgegeven, zonder dat hier sprake is van een formeel juridische grondslag. Ook deze subsidies zouden hun grondslag moeten vinden in de voortgangsrapportage 2022, maar waren echter niet als zodanig opgenomen. Daarnaast zijn zes subsidies te laag opgenomen in de voortgangsrapportage. Ondanks het feit dat de onrechtmatigheid aanzienlijk is afgenomen (door reparatie achteraf in de voortgangsrapportage), wordt de gemeente geadviseerd dit proces aan 'de voorkant' beter te organiseren.

Opvolging verbeteracties

In de interviews is aangegeven dat, naar aanleiding van de accountantscontroles, de teammanagers Ontwikkeling en Advies zijn aangewezen als verantwoordelijken voor het proces om verbeteringen door te voeren. Dit is in de afgelopen jaren eerder niet opgepakt via een concreet plan van aanpak of iets dergelijks. Uit de gesprekken komt naar voren dat recentelijk het initiatief is genomen vanuit Business Control om met verbeteracties te komen. Dit verbetertraject kent de volgende doelstellingen⁵:

- *Het in kaart brengen en vaststellen van verantwoordelijkheden omtrent het subsidieproces.*
Doelstelling: er is bepaald dat de verantwoordelijkheden op de juiste plek belegd zijn/dan wel waar deze belegd moeten worden.
- *Het vastleggen en borgen van het subsidieproces in een vast te stellen uitvoeringskader subsidies.*
Doelstelling: komen tot een uitvoeringskader subsidies waarin het subsidieproces wordt beschreven en vastgelegd. Hierin worden de verschillende processtappen beschreven om te borgen dat een subsidie rechtmatig wordt verstrekt. Ook wordt beschreven welke soorten subsidies de gemeente Assen kent en welke stappen moeten worden doorlopen per soort subsidie, van de aanvraag tot het vaststellen van de subsidie.
- *Het medewerkersportaal beter benutten als subsidieregister.*
Doelstelling: het medewerkersportaal wordt gebruikt als subsidieregister. Hier wordt alle documentatie omtrent een subsidie vastgelegd. De bevindingen van de accountant betreffen voor een deel het niet kunnen controleren van het naleven van het subsidieproces. Met het beter benutten van het medewerkersportaal kan deze bevinding opgevolgd worden. Belangrijk hierbij is dat de financiële systeem goed aansluit op het medewerkersportaal.

In het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat de teammanagers Ontwikkeling en Advies daarmee niet meer integraal verantwoordelijk zijn voor het opvolgen van alle acties die voortkomen uit de accountantscontrole.

3.1.3. Inzet van middelen en capaciteit

Omdat er geen specifiek subsidiebeleid of een nota subsidies is vastgesteld in Assen, zijn er ook geen documenten waarin uitspraken zijn gedaan over de inzet van capaciteit en middelen om subsidies te verstrekken. In het eerder gememoreerde document van de FOS (zie figuur 4) is aangegeven dat de FOS een bezetting kent van twee ambtenaren die respectievelijk 36 uur en 6 uur werkzaam zijn voor de FOS. Voor de behandelende ambtenaren en teammanagers is de betrokkenheid bij subsidies verder onderdeel van het reguliere werk. Er is geen, zoals in veel

⁵ Gemeente Assen (2023). *Projectplan Verbeteraanpak subsidies def.*



gemeenten gebruikelijk, adviseur of coördinator subsidies die de verbinding tussen de FOS en de beleidsterreinen vervult.



Ten aanzien van beschikbare middelen is in de ASV wel benoemd dat subsidies worden verstrekt op basis van de beschikbaarheid van middelen in de begroting (de subsidieplafonds). Ook in verschillende subsidieregelingen wordt er naar deze subsidieplafonds verwezen.

3.2. Analyse

3.2.1. De uitvoering rondom subsidies is de afgelopen jaren in ontwikkeling geweest

Rol van de FOS

Met de komst van de FOS heeft de gemeente Assen ervoor gezorgd dat de ontvangst van subsidieaanvragen meer gecoördineerd is. Uit de interviews komt naar voren dat circa 80% van alle subsidieaanvragen nu op bij de FOS binnenkomt. De aanvragen die elders binnenkomen, worden met de FOS gedeeld zodat de subsidiebehandeling vanuit hier kan beginnen. Breed in de organisatie wordt waardering uitgesproken voor het werk dat de FOS op zich neemt. Ook wordt de kennis van het geheel aan subsidies dat bij de FOS ligt en de ondersteuning die de FOS biedt bij de behandeling van de subsidies, als enorm waardevol ervaren.

Adviescommissies

Met het instellen van adviescommissies probeert de gemeente Assen te borgen dat er onafhankelijke en transparante beoordelingen van subsidies plaatsvinden. In de subsidiedossiers zien we dat de adviescommissies duidelijk toetsen aan de gestelde voorwaarden. Deze onafhankelijke toetsing heeft, zo is aangegeven, ook tot minder bezwaren op afgewezen subsidies geleid in de afgelopen periode. We zien vanuit de subsidiedossiers dat de adviezen van de adviescommissies ook periodiek bij het college van B&W op tafel komen. Het college besluit herleidbaar, naar aanleiding van de adviezen van de adviescommissies. Vanuit het verdiepende gesprek met subsidieaanvragers is ook gebleken dat de adviescommissie aanvragers helpt met het indienen van de subsidieaanvraag.

De accountant heeft over het instellen van een projectgroep (ofwel adviescommissie) in 2021 aangegeven dat hij dit ziet als een verbetering van het proces rondom kunst- en cultuursubsidies. Echter, omdat kunst- en cultuursubsidies slechts een klein onderdeel zijn van het totaal aan subsidies en de accountant bij verschillende subsidies onrechtmatigheden heeft geconstateerd, wordt de organisatie aanbevolen een breder verbetertraject voor het subsidieproces op te stellen (zie paragraaf 3.2.2.).

Uit de interviews komt ten slotte naar voren dat er nog enkele verbeterpunten zijn ten aanzien van de samenwerking met de adviescommissies. Zo loopt de organisatie er op dit moment soms tegenaan dat er te weinig balans zit in de beoordeling en advisering. Belangrijk is dat de adviescommissie voldoende het beleid kent waarop de regeling is gestoeld. Gepleit wordt ook voor een onafhankelijke voorzitter van de adviescommissie.

3.2.2. Verbeteringen in de uitvoering zijn desondanks noodzakelijk

Rollen, taken en verantwoordelijkheden in het subsidieproces en gebruik van het medewerkersportaal

Zoals beschreven in paragraaf 3.1.1., is er via het medewerkersportaal een procesbeschrijving van de subsidies voorhanden. Over dit medewerkersportaal komt in de interviews naar voren dat dit beperkt als standaard gebruikt wordt voor subsidies. Dit leidt bijvoorbeeld tot het werken met eigen schaduwlijsten binnen verschillende organisatie-onderdelen, en dat de FOS nu ook in de praktijk taken binnen het subsidieproces overneemt van Beleid, zoals het koppelen van benodigde documenten en termijnbewaking. Dit komt de eigen capaciteit voor de uitvoering niet ten goede.



Wat hierbij ook niet helpt is dat de betrokkenen binnen het subsidieproces ervaren dat de rollen, taken en verantwoordelijkheden voor de FOS en de betrokken beleidsambtenaren te beperkt zijn uitgewerkt. De FOS is het portaal waar subsidies in- en uitgaan. In principe is de FOS echter geen proceseigenaar; dat zijn de beleidsambtenaren en de betrokken budgethouders (teammanagers). Dit is echter, zo wordt ook gevoeld in de organisatie, te beperkt beschreven.

Veel gemeenten werken deze rollen, taken en verantwoordelijkheden uit in een intern werkdocument dat gedeeld wordt in de organisatie. De workflow op het medewerkersportaal lijkt echter geen gemeengoed te zijn in de organisatie. In verschillende gesprekken is gepleit voor een handzame notitie of nota waarin de gemeente duidelijk maakt:

- Hoe er wordt gekeken naar subsidies als instrument en hoe dit zich verhoudt tot bijvoorbeeld inkoop.
- Welke subsidies de gemeente onderscheidt.
- Hoe de rolverdeling tussen FOS, Beleid en Financiën georganiseerd is, zodat men elkaar hier beter op kan aanspreken.

Aan een dergelijk uitvoeringskader subsidies wordt nu gewerkt via het eerder gememoreerde verbeterplan. Dit was ten tijde van de interviewronde nog niet breed bekend binnen de organisatie.

Capaciteit uitvoering

In de interviews is meermaals aangegeven dat de FOS dun bemenst is. Veel kennis en capaciteit liggen bij één fulltime medewerker die vrijwel alleen het totaaloverzicht heeft van wat er omgaat in de verschillende regelingen. De organisatie geeft hierover aan dat deze persoonsafhankelijkheid het subsidieproces kwetsbaar maakt, mede doordat het totaal aan regelingen erg versnipperd is binnen de organisatie. Ook vanuit de FOS is in het document 'Taken c.q. werkzaamheden FOS' aangegeven dat capaciteit bij de FOS een issue is. De FOS heeft op dit moment niet voldoende uren om alle (administratieve) werkzaamheden uit te voeren. Deze capaciteit wordt in de praktijk alleen maar meer beperkt doordat de FOS ook taken overneemt van collega's die het medewerkersportaal onvoldoende gebruiken.

Zowel vanuit de FOS als vanuit Beleid wordt gepleit voor versteviging van de (strategische) capaciteit rondom subsidies. Veel gemeenten maken gebruik van een coördinator of adviseur subsidies die ook een brug slaan tussen daar waar de subsidies binnenkomen en de beleidsinhoud. In verschillende gesprekken is gepleit voor een dergelijke functionaris binnen de gemeente. Dit kan ook iemand zijn die zich meer richt op de koppeling tussen beleidsinhoud en de inzet van subsidies.

Kennis van subsidies en subsidieproces in de organisatie

Uit veel gesprekken naar voren dat er een te wisselend kennisniveau is in de organisatie van subsidies en het proces van subsidieverstrekking. Subsidieaanvragers geven in het verdiepende gesprek tevens aan dat de gemeente niet altijd 'met één mond' spreekt als het gaat over subsidiemogelijkheden. Aanvragers zijn dan afhankelijk van degene die ze treffen binnen de organisatie als het gaat om het goed bedienen en te woord staan over mogelijkheden en bijbehorende processen. Een enkele ambtenaar geeft aan te ervaren dat het bewustzijn van ambtenaren rondom het subsidieproces wel verbeterd is.

Vanuit verschillende hoeken in de organisatie wordt gepleit voor meer opleiding en training rondom dit onderwerp omdat dit - gelet op het groot aantal regelingen - voor veel beleidsambtenaren onderdeel van het werk is. Behalve voor opleiding en training, wordt er ook voor gepleit om deze kennis vast te leggen in een organisatiebreed werkdocument of beknopte notitie. Hier wordt nu al aan gewerkt via het PvA vanuit business control (zie paragraaf 3.1.2.), maar dit verdient nadere uitwerking.



Tegelijkertijd wordt vooral gepleit voor het breed verbeteren van houding en gedrag rondom subsidies. Het subsidieproces kan, zo is aangegeven, wel op papier worden uitgeschreven maar het gaat uiteindelijk om de naleving hiervan in de praktijk door alle direct betrokkenen. De combinatie van een beperkte rolduidelijkheid, kennis en naleving (houding en gedrag) heeft er volgens betrokkenen toe geleid dat de accountant de afgelopen jaren verschillende onrechtmatigheden in het subsidieproces heeft aangetroffen.

3.3. Toetsing op de normen

Groen Aan de norm is volledig of grotendeels voldaan.

Oranje Aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

Aspect	Norm
Uitvoering	1. Het subsidieproces is vastgelegd waarbij de aanvraag, de verlening, de verstrekking, de vaststelling en de verantwoording op een duidelijke manier zijn geregeld. 2. Binnen het proces zijn de verantwoordelijkheden voor de subsidieaanvrager/-ontvanger en de gemeente eenduidig geregeld. 3. De uitgangspunten van het subsidiebeleid zijn volledig en consistent uitgewerkt in de door de raad vastgestelde subsidieverordening en eventuele deelverordeningen. 4. De subsidieverordening wordt (en eventuele regelingen worden) volledig en consistent toegepast op de subsidiebeschikkingen en de voorwaarden die daarin worden opgenomen. 5. In de subsidiebeschikkingen zijn in ieder geval duidelijke voorwaarden opgenomen ten aanzien van de te realiseren ambities en doelen, de te ontplooiën activiteiten en het subsidiebedrag alsook voor de verantwoording van de subsidie en van de mate van doelrealisatie. 6. Duidelijk is vastgesteld welke middelen (geld en capaciteit) worden ingezet ten behoeve van het subsidiebeleid.

Norm 1

Er is voor de verschillende subsidies in een workflow op het medewerkersportaal het een en ander vastgelegd over subsidieprocessen. Hierbij is aandacht voor de betrokkenheid van de FOS en de betrokken beleidsambtenaren. Dit document lijkt echter geen gemeengoed in de organisatie. Ook het verbetertraject vanuit Business Control gaat zich richten op het in kaart brengen en vaststellen van verantwoordelijkheden omtrent het subsidieproces. Hiermee wordt gedeeltelijk voldaan aan norm 1.

Norm 2

De verantwoordelijkheden voor de subsidieaanvragers en de wijze waarop deze zich verhouden tot de gemeente, zijn duidelijk geregeld via de ASV en de subsidieregelingen. Het is inzichtelijk welke stappen moeten worden ondernomen door de aanvrager (het aanleveren van documenten en, afhankelijk van de subsidie, verantwoording) en de gemeente (registratie, beoordeling en beschikking). Daarmee is aan norm 2 voldaan.

Norm 3

De gemeente heeft geen uitgangspunten ten aanzien van subsidies vastgelegd. In de praktijk heeft dit geleid tot aanbevelingen van de accountant om dit beter vast te leggen, met aandacht voor de verhouding tussen subsidies en inkoop. Daarmee wordt aan norm 3 niet voldaan.

**Norm 4**

Hoewel in de voor dit onderzoek bestudeerde beschikkingen wordt gerefereerd aan de subsidieverordening, lijkt de verordening consequent te worden toegepast op de verlening van de subsidies. Desondanks heeft de accountant in de afgelopen drie jaar onrechtmatigheden geconstateerd rondom de toepassing van de ASV en het ten onrechte, zonder beschikking verlenen van subsidies. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan norm 4.

Norm 5

De beschikkingen bevatten geen voorwaarden omtrent beoogde effecten en de wijze waarop deze gekoppeld zijn aan gemeentelijk vastgestelde doelen. Wel worden vanuit de subsidiebeschikkingen afspraken gemaakt over de te ontplooiën activiteiten (veelal vanuit meegeleverde jaar- of activiteitenplannen), het subsidiebedrag en de manier waarop verantwoording moet worden afgelegd over de subsidie. Deze verantwoording richt zich echter beperkt op de doelrealisatie van aan de subsidie gelieerde gemeentelijke doelstellingen (hier staan we in hoofdstuk 4 nader bij stil). Daarmee wordt gedeeltelijk gedaan aan norm 5.

Norm 6

Het is duidelijk welke capaciteit de FOS beschikbaar heeft voor de uitvoering van haar taak. De verdere inzet van middelen (geld en capaciteit) en met name de benodigde kennis van subsidies en subsidieprocessen binnen de organisatie, is verder beperkt gespecificeerd en uitgewerkt. Daarmee wordt gedeeltelijk voldaan aan norm 6.



4. Realisatie, feitelijk inzicht en leren

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

- Wat is de totale omvang van de subsidies die (jaarlijks) door de gemeente Assen worden verstrekt?
- Welke soorten subsidies kunnen hierbinnen worden onderscheiden?
- Worden de doelen en ambities gerealiseerd?
- Staan de ingezette middelen in verhouding tot de gerealiseerde ambities en doelen?
- Hoe wordt geleerd van de eerdere inzet van subsidies?

In paragraaf 4.1. geven we een beschrijving en een analyse van het feitelijke inzicht in de monitoring. In paragraaf 4.2. beschrijven we de doelrealisatie en het leren hiervan. Dit leidt tot een toetsing op de gestelde normen in paragraaf 4.3.

4.1. Feitelijke inzicht en monitoring

4.1.1. Beschrijving

Op basis van de documenten zien we dat er verschillende overzichten zijn waarin een deel van de subsidies staat weer-geven. Er is echter geen totaaloverzicht voorhanden waarin de feitelijke omvang van alle subsidies gepubliceerd wordt of gedeeld wordt met de raad. Hierna wordt omschreven welke overzichten er wel beschikbaar zijn en welke informatie deze overzichten bevatten.

Subsidieregister eenmalige subsidies op de website

Op de website van de gemeente is een online subsidieregister gepubliceerd van de eenmalige, in 2022 verstrekte subsidies. Van de andere jaren is geen register gepubliceerd op de website. Het gepubliceerde register betreft een lastig leesbare webpagina die geen totaaloverzicht geeft van de verstrekte, eenmalige subsidies. De afbeelding hierna bevat een gedeeltelijke screenshot van dit online subsidieregister. Zoals te zien, wordt er per verstrekte subsidie slechts informatie gegeven over het zaaknummer, de omschrijving van de subsidieregeling, de aanvrager van de subsidie en het aangevraagde subsidiebedrag. Vanuit het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat dit overzicht in beginsel wel een duidelijke opmaak had en dat niet helder is waarom dit subsidieregister nu op onderstaande wijze op de website staat.

Zaaknummer, regeling omschrijving, aanvrager bedrag:

53091-2022 Eenmalige subsidies (awb) Subsidieaanvraag compensatie buurthuizen Buurt- en Speeltuinvereniging LTC. Buurt- en Speeltuinvereniging Langedijk Talmastraat Combinatie € 1.000

162499-2022 Eenmalige subsidies (awb) Subsidieaanvraag compensatie buurthuizen Buurt- en Speeltuinvereniging Anreperstraat en omgeving. Buurt- en Speeltuinvereniging Anreperstraat en omgeving € 1.000

Figuur 5. Screenshot subsidieregister eenmalige subsidies 2022 (via <https://www.assen.nl/subsidieregister-eenmalige-subsidies>)



Begrotingssubsidies in de programmabegrotingen

De programmabegrotingen bevatten overzichten van de begrotingssubsidies, uitgesplitst onder de verschillende programma's. Het gaat hier om zowel meerjarensubsidies, eenmalige subsidies als subsidies die verstrekt zijn vanuit een subsidieregeling. In het overzicht wordt echter niet geëxpliciteerd om welke van deze soorten subsidies het gaat. Tot en met de programmabegroting van 2022 wordt slechts het programma waaronder de subsidie valt, de partij die de subsidie ontvangt en de hoogte van het subsidiebedrag weergegeven (zie figuur 6). Vanaf 2023 wordt in de programmabegroting een kolom toegevoegd met een korte beschrijving van het doel waarmee de subsidie is verstrekt. Zoals weergegeven in figuur 7, is er bijvoorbeeld een subsidie van € 464.000 verstrekt aan de Stichting Ondernemersfonds met als doel het 'organiseren van stadsbrede activiteiten'.

Overzicht subsidies 2021 (bedragen in €)	
Programma / Partij	Subsidiebedrag
Werken in Assen	
Stichting Ondernemersfonds	450.000
VVV/TIP	59.000

Figuur 6. Screenshot weergave begrotingssubsidies in programmabegroting 2021.

Werken in Assen		
Stichting Ondernemersfonds	Organiseren stadsbrede activiteiten	464.000
Gemeente Groningen	Programma Make it in the north	3.334

Figuur 7. Screenshot weergave begrotingssubsidies in programmabegroting 2023, met in de tweede kolom de doelstelling.

Excel-bestanden

Buiten deze overzichten is er geen centraal overzicht beschikbaar dat inzicht biedt in de aard, de omvang, de ontvanger en het doel/beleidsdomein, inzichtelijk voor de verschillende subsidieregelingen. In het kader van dit onderzoek heeft de organisatie voor de jaren 2021-2023 Excel-bestanden verstrekt met alle subsidieaanvragen van die periode voor zowel de eenmalige subsidies, meerjarensubsidies als de subsidies die zijn aangevraagd voor de verschillende subsidieregelingen.

In de Excel-bestanden is echter niet terug te zien of het gaat om een begrotingssubsidie of niet; ook zijn de overzichten niet actueel. Zo staan er in het overzicht van 2021 nog dertien subsidieaanvragen met de status 'in behandeling'.

Op basis van dit overzicht is in de tabel op de volgende de omvang weergegeven van de verschillende verstrekte subsidies. Het Excel-bestand dat is aangeleverd voor 2023 bestaat slechts uit de subsidies die tot en met 8 augustus 2023 zijn aangevraagd; deze gegevens zijn dus niet compleet.



Type subsidie	2021	2022	2023 (t/m 8 aug)
Eenmalige subsidies	€ 2.084.619	€ 2.201.123	€ 1.538.542,04
Meerjarensubsidies	€ 15.143.553	€ 16.902.781	€ 666.374
Incidentenbudget Evenementen	€ 164.151,90	€ 85.960	€ 58.838
Peuteropvang	€ 940.926	€ 1.055.626	€ 0,00
Preventiefonds	€ 269.282	€ 82.452	€ 48.630
Subsidieregeling Regenton en andere vormen van wateropvang 2021 en 2022	€ 14.000	€ 11.525	€ 8.250
Uniek Sporten	€ 8.250	€ 11.475	€ 0,00
Subsidieregeling Groene daken 2021 en 2022	€ 41.617,50	€ 65.345	€ 30.210
Subsidieregeling Afkoppelen Hemelwater 2021-2022	€ 2.707,09	€ 3.118	€ 700,50
Subsidieregeling voor Amateurkunst	€ 15.274	€ 23.650	€ 5.500
Subsidieregeling Activiteiten Kunst en Cultuur gemeente Assen	€ 2.500	€ 59.841	€ 22.770
Frisse Start	€ 1.264,25	€ 61.562	€ 15.000
Totaal subsidieregelingen	€ 1.532.086,74	€ 1.460.554,60	€ 189.898,50
Totaal	€ 18.760.258,74	€ 20.564.458,60	€ 2.394.814,54

Figuur 8. Overzicht omvang subsidies 2021-2023 uit Excel-bestanden.

4.1.2. Analyse

Gebrek aan een centraal overzicht bemoeilijkt inzicht in feitelijke omvang

Er is geen centraal overzicht van alle subsidies, naar aard, omvang, ontvanger en doel/beleidsdomein. Het register van eenmalige subsidies op de gemeentelijke site bevat slechts het jaar 2022 en is lastig leesbaar. Naast de aanvrager en de omvang van de subsidie en de omschrijving van de regeling, biedt het overzicht geen inzicht in de aard van de subsidie en aan welk doel/beleidsdomein de subsidie bijdraagt. De subsidieoverzichten uit de programmabegrotingen bieden eveneens weinig inzicht. Weliswaar worden de verstrekte subsidies gekoppeld aan de programma's, maar verder wordt geen informatie gegeven over de activiteit van de subsidie en op welke manier deze bijdraagt aan de doelen die in de programma's zijn gesteld. Vanaf 2023 wordt in de programmabegroting een kolom toegevoegd met het doel waarmee de subsidie is verstrekt, maar deze doelen zijn weinig concreet (SMART) en niet gekoppeld aan een van de beleidsdoelen.

De Excel-overzichten bevatten de meeste informatie. Deze laten zien in welk jaar een subsidie is aangevraagd, op welk jaar de subsidie van toepassing is, wat de status is van een subsidieaanvraag (ingetrokken, afgewezen, toegekend, vastgesteld, in behandeling), het zaaknummer, het type subsidie (eenmalig, meerjarig, subsidieregeling), een omschrijving van de aanvraag, de aanvrager en de hoogte van de subsidie. Het zijn echter lastig werkbare Excel-bestanden; het is moeilijk om te sorteren op verschillende subsidies en om op basis daarvan bijvoorbeeld de totale som van subsidieaanvragen voor een bepaalde regeling te kunnen zien. Daarnaast zijn de bestanden niet actueel. Zo staan in de totaaloverzichten van 2021 nog subsidies met de status 'in behandeling'. Dit document lijkt daarmee niet volledig geactualiseerd te zijn.



Door de versplinterde overzichten is de administratie niet optimaal op orde. Dit wordt bemoeilijkt door het feit dat de financiële administratie en het medewerkersportaal niet goed op elkaar zijn aangesloten. In de interviews is aangegeven dat subsidieplafonds in een apart Excel-bestand worden bijgehouden en dat betrokkenen bij subsidie-regelingen eigen 'schaduwlijsten' hanteren. Er wordt op dit moment dus nog te veel handmatig bijgehouden in aparte bestanden. Dit vergroot de foutgevoeligheid en het risico dat niet alles in beeld is. In plaats van handmatige overzichten die versplinterd in de organisatie aanwezig zijn, zou het wenselijk zijn dat de organisatie met één druk op de knop een overzicht van alle subsidies uit kan draaien. Een overzicht dat voor de verschillende subsidieregelingen laat zien hoeveel budget er beschikbaar is (subsidieplafond), wat de status is van de verschillende subsidieaanvragen, met welke doel de subsidies zijn verleend en informatie over de doelrealisatie. Dit overzicht is wenselijk om het subsidieproces transparant en controleerbaar te maken.

4.2. Doelrealisatie en leren

4.2.1. Beschrijving

Verantwoording over doelrealisatie via P&C-stukken

Zoals hiervoor beschreven, is er van alleen de eenmalige subsidies over 2022 een overzicht gepubliceerd op de website. In de interviews is aangegeven dat er daarnaast in de P&C-documenten over subsidies wordt verantwoord. In de programmabegrotingen gebeurt dit uiteraard over de begrotingssubsidies. In de jaarstukken vinden incidenteel verwijzingen plaats naar de subsidieregelingen. In de jaarstukken van 2022 is bijvoorbeeld het volgende aangegeven. *"Door corona werd minder subsidie aangevraagd voor evenementen en culturele organisaties."*⁶ En in de jaarstukken van 2021 geeft de gemeente aan: *"Inwoners en bedrijven worden ondersteund om hun omgeving klimaatbestendiger te maken met subsidies voor regentonnen, groene daken en het afkoppelen van de regenwaterafvoer"* en *"Wij hebben besloten Vlucht Voorwaarts in 2022 een subsidie te geven van € 75.000. Met dit bedrag moet Vlucht Voorwaarts zich met name richten op vrouwelijke statushouders die al enige tijd in Assen wonen en hen helpen om een sociaal netwerk op te bouwen."*

Er wordt dus verwezen naar individuele subsidieregelingen, maar er wordt niet structureel verantwoord over alle subsidieregelingen en de doelen die gerealiseerd zijn met de inzet van subsidies.

Evaluatie (individuele) subsidieregelingen en leren

Uit de documenten en de gesprekken maken we op dat enkele subsidieregelingen in de afgelopen jaren geëvalueerd zijn. Dit geldt voor in elk geval voor 1) de subsidieregeling Regenton 2021-2022, 2) de subsidieregeling Groene Daken 2021-2022 en 3) de subsidieregeling Afkoppelen Hemelwater 2021-2022. Deze evaluatie maakte deel uit van het collegebesluit dat aan deze drie regelingen ten grondslag ligt. Hierin was opgenomen dat de subsidieregelingen in 2023 moesten worden geëvalueerd op in elk geval de aspecten: gebruik en gebruikerservaring van de regelingen, aantal aangeschafte regentonnen, aantal m² groene daken aanleg en aantal m² afgekoppeld oppervlak.

De evaluatie gaat inderdaad in op de voornoemde aspecten rondom omvang, maakt inzichtelijk hoe gebruikers de regeling hebben ervaren en leidt tot verbeterpunten voor het vervolg rondom het proces. Deze verbeterpunten in het proces zijn opgenomen in de vigerende drie subsidieregelingen uit 2023.

⁶ Gemeente Assen (2023). *Jaarstukken 2022*.



Uit de gesprekken maken we op dat er vaker op subsidieregelniveau aanpassingen plaatsvinden die gaan over het subsidieproces. Zo is bijvoorbeeld:

- Voor de subsidieregeling Uniek Sporten de aanvraagdatum op 1 oktober gezet omdat 1 juni vaak te vroeg kwam voor de aanvragers.
- De subsidieregeling Preventiefonds voor professionals herzien zodat het budget nu verdeeld wordt in A-, B- en C-categorieën omdat dit beter aansluit bij landelijke ontwikkelingen.
- De subsidieregeling Amateurkunst is aangepast omdat er is geconstateerd dat er geld werd overgehouden. In de samenleving (organisaties binnen het amateurveld) was de behoefte om scholing van jeugdleden gesubsidieerd te krijgen. Dit heeft geleid tot een uitbreiding van de subsidieregeling. Er is een artikel opgenomen voor het subsidiëren van jeugdleden.

4.2.2. Analyse

Er kan geen eenduidig beeld worden gegeven van de doelrealisatie van de subsidies

Omdat in de administratie op dit moment nog stappen moeten worden gezet, is de vertaalslag van 'overzicht' (feitelijke omvang) naar 'verdiepend inzicht' (doelrealisatie) op dit moment nog lastig te maken. In de huidige verantwoording over subsidies wordt beperkt de link gelegd naar de beleidsdoelen die onder de subsidiekaders liggen. Eerder constateerden we dat niet voor alle subsidieregelingen duidelijk is gemaakt hoe deze voortvloeien uit actuele beleidsdoelen en beleidskaders, en dat voor de subsidieregelingen waarbij dit wel het geval is, deze regelingen niet zijn uitgewerkt naar meetbare effecten en normen. Dit is een beperkende factor om de doelrealisatie inzichtelijk te maken.

Er vindt daarom op dit moment geen actieve en gestructureerde monitoring plaats van de doelrealisatie van de inzet van subsidies als gemeentelijk instrument. Van sommige regelingen komt wel naar voren dat er bewust niet actief gemonitord wordt op de doelrealisatie. Het gaat hierbij om subsidies die een beperkte omvang hebben en die worden verstrekt vanuit waardering voor en vertrouwen in de samenleving. Er wordt daarom aan deze aanvragers niet om verantwoording gevraagd.⁷

Er zijn daarentegen ook voorbeelden van subsidieregelingen die meer aandacht krijgen voor de monitoring van de subsidie-effecten en het onder het voetlicht brengen van deze effecten. Een mooi voorbeeld hiervan is het Preventiefonds dat er tegenaan liep dat het een uitdaging is om het effect van preventie inzichtelijk te maken. Zij zijn met hulp van de Hanze Hogeschool bezig om meer inzichtelijk te maken welke preventie-effecten bereikt worden met de subsidie via een aansluitend beoordelings- en evaluatieformulier. Ook hebben zij hierover een documentaire gemaakt omdat preventie bij uitstek een onderwerp is dat vraagt om meer zachte of kwalitatieve en verhalende verantwoording.

Ten slotte zien we dat voor de begrotingssubsidies beperkt verantwoord wordt over de bijdrage van deze subsidies aan de actuele, gemeentelijke beleidsdoelen. Hoewel de gemeente sinds de voortgangsrapportage van 2023 wel kort het doel van de begrotingssubsidie beschrijft (bijvoorbeeld 'organiseren stadsbrede activiteiten'), is het vooral voor de raad op dit moment onvoldoende duidelijk hoe deze begrotingssubsidies beleidsmatig inbedden. De raad heeft behoefte aan inzicht in de manier waarop de subsidies bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen.

Het structureel evalueren van de doeltreffendheid van subsidies is niet breed geborgd

In de interviews is over de subsidies van grotere omvang (zoals begrotingssubsidies) aangegeven dat er op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau (tussentijdse) gesprekken plaatsvinden met deze organisaties om te bekijken hoe de

⁷ Zie bijlage 1. Dit geldt bijvoorbeeld voor de drie duurzaamheidssubsidies (1-3) en Uniek Sporten (9).



subsidieafspraken in de praktijk worden nageleefd. Er zijn ambtelijk accounthouders aangewezen die deze tussentijdse gesprekken voeren.

Specifiek vanuit kunst en cultuur is aangegeven dat er jaarlijks een bijeenkomst is voor het amateurveld waarin de inzet van subsidies een belangrijk onderwerp is.

Uit de subsidiedossiers valt op te maken dat de organisaties die verantwoording afleggen aan de gemeente, dit veelal doen via een jaarverslag. In deze jaarverslagen wordt beperkt de koppeling gelegd met de beleidsdoelstellingen op basis waarvan de gemeente Assen de subsidie verstrekt heeft.

Qua evaluatie van de doeltreffendheid van de subsidies blijkt sowieso dat die niet structureel georganiseerd is. We zien dat er op het niveau van de individuele subsidieregelingen wel een evaluatie heeft plaatsgevonden van de duurzaamheidssubsidies. Deze evaluatie richtte zich echter vooral op de subsidieprocessen. Er werd in deze evaluatie geen directe link gelegd met de doelstellingen op basis waarvan deze subsidies werden verstrekt, laat staan wat de bijdrage is van deze subsidies aan de doelen. Ook als andere subsidieregelingen worden aangepast, gebeurt dit veelal in elementen van het subsidieproces, zoals de aanvraagtermijn of voorwaarden om een subsidie te ontvangen. Er wordt beperkt de link gelegd met de doelen waarop de regelingen zijn gestoeld.

4.3. Toetsing op de normen

Aspect	Norm
Realisatie, feitelijk inzicht en leren	1. Er is een centraal overzicht van alle subsidies naar aard, omvang, ontvanger en doel/beleidsdomein. 2. Dit overzicht wordt structureel bijgehouden. 3. De ambities en doelen worden gerealiseerd. 4. Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan worden periodiek geëvalueerd op basis waarvan zo nodig tot aanpassingen wordt overgegaan.

Norm 1 en 2

Er is geen centraal overzicht dat voor alle subsidies inzicht biedt in de aard, de omvang, de ontvanger en het doel/beleidsdomein. De huidige verantwoording van de subsidies vindt zeer gefragmenteerd plaats via de website en de P&C-stukken. Het subsidieregister van 2022 dat op de website is opgenomen, bevat wat algemene informatie maar biedt geen inzicht in het (beleids)doel waarvoor de subsidie is verstrekt. Over de begrotingssubsidies wordt sinds 2023 wel een beknopte beschrijving van het doel gegeven, maar deze doelen zijn weinig concreet en ook beperkt gekoppeld aan doelen vanuit gemeentelijk beleid. Naast deze overzichten zijn er Excel-overzichten per jaar met alle subsidie-aanvragen, maar dit gaat om lastig werkbare bestanden waar moeilijk overzichten en analyses uit kunnen worden gehaald. Dit maakt dat aan norm 1 niet wordt voldaan, waardoor automatisch ook niet aan norm 2 wordt voldaan. We geven norm 2 daarom geen kleurtoetsing.

Norm 3

Op basis van de beschikbare verantwoording van de verschillende subsidies kan geen eenduidige uitspraak worden gedaan over de doelrealisatie. In de huidige administratie en verantwoording wordt nog te beperkt een link gelegd tussen de subsidies en de gemeentelijke doelen. Voor de subsidieregelingen waarvan wel duidelijk is gemaakt uit welke beleidsdoelen en beleidskaders deze zijn voortgevloeid, geldt ook dat deze niet zijn uitgewerkt in meetbare ambities en doelen. Ook ten aanzien van de begrotingssubsidies wordt geen koppeling gelegd tussen de inzet van de subsidie



en de gemeentelijke doelen en met welk doel de subsidies zijn verstrekt. We constateren daarom dat aan norm 3 niet wordt voldaan.

Norm 4

De gemeente Assen heeft geen overkoepelend subsidiebeleid en heeft ook geen evaluatie uitgevoerd op het totaal aantal subsidies. Wel zijn de afgelopen jaren enkele individuele subsidieregelingen geëvalueerd, wat ook heeft geleid tot aanpassingen binnen de regelingen. De aanpassingen hadden echter betrekking op met name het proces en gingen minder in op het verstevigen van de link tussen de subsidies en de doelstellingen op basis waarvan deze subsidies zijn verstrekt. De structurele evaluatie van de doeltreffendheid van de verschillende subsidies is ook niet geborgd in de organisatie. Daarmee wordt aan norm 4 gedeeltelijk voldaan.



5. Gebruikersperspectief

In dit hoofdstuk staat de volgende deelvraag centraal:

- In hoeverre bieden de kaders en de uitvoering van het subsidiebeleid de subsidiegebruikers transparantie?

In paragraaf 5.1. geven we een beschrijving van de resultaten uit de enquête onder subsidieaanvragers en de focus-groep. In paragraaf 5.2. volgt de analyse van deze beschrijving. Op basis van deze paragrafen wordt in paragraaf 5.3. weergegeven hoe de gemeente scoort op de gestelde normen in het hoofdstuk.

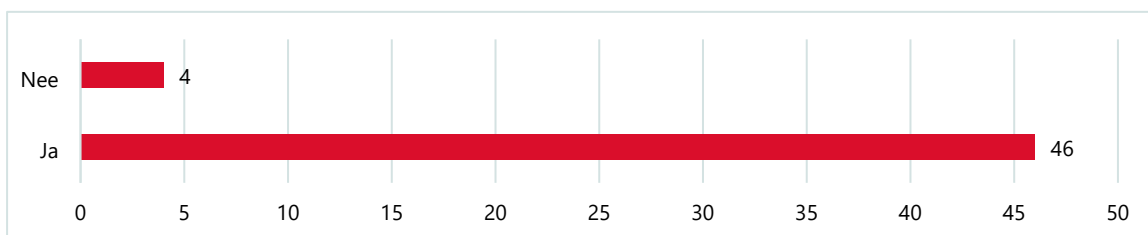
5.1. Beschrijving

Om het gebruikersperspectief op te halen, is een enquête uitgezet onder inwoners die in de afgelopen twee jaar een subsidie hebben aangevraagd bij de gemeente Assen. De enquête is uitgezet onder 113 inwoners en ingevuld door 50 personen. Dat betekent dat de enquête een response rate kent van circa 44%. Toch zijn niet alle vragen door alle respondenten ingevuld. In de visualisaties van de enquêteresultaten in dit hoofdstuk geven we per vraag hoeveel personen de vraag hebben beantwoord. Aan de geënquêteerden is ook gevraagd of zij hun antwoorden wilden toelichten in een verdiepend gesprek. Dit gesprek is uiteindelijk gevoerd met twee respondenten, die beiden al meerdere jaren subsidie ontvangen van de gemeente Assen. De beelden uit dit gesprek zijn ter aanvulling toegevoegd bij de corresponderende stelling.

Daarnaast is ook in de gesprekken met de ambtelijke organisatie gevraagd wat zij terugkrijgen van inwoners in het contact gedurende het gehele subsidieproces. Deze beelden zijn - indien relevant - ter aanvulling of nuancering toegevoegd bij de corresponderende stellingen uit de enquête.

5.1.1. Algemene gegevens subsidieaanvragers

Van de 50 respondenten hebben 46 respondenten de afgelopen twee jaar subsidie ontvangen van de gemeente (92%).

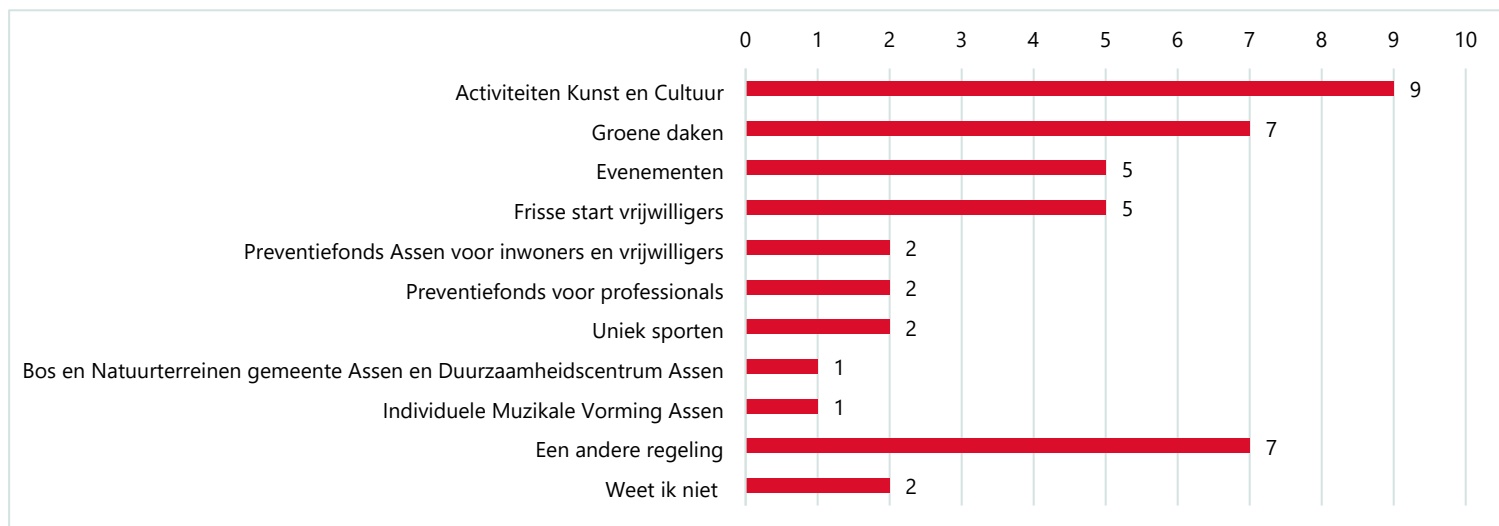


Figuur 9. Antwoord op de vraag: Heeft u in de afgelopen vier jaar subsidie ontvangen? (N=50)

Van deze 50 respondenten heeft het grootste gedeelte (9 respondenten) in de afgelopen twee jaar een subsidie aangevraagd voor de subsidieregeling activiteiten Kunst en Cultuur. Andere subsidieregelingen waarvoor subsidies zijn aangevraagd zijn: Groene Daken (7 respondenten), Evenementen (5 respondenten), Frisse start vrijwilligers (5 respondenten), Uniek Sporten (2 respondenten), Preventiefonds Assen voor inwoners en vrijwilligers (2 respondenten), Preventiefonds voor professionals (2 respondenten), Bos en Natuurterreinen gemeente Assen en Duurzaamheidscentrum Assen (1 respondent) en Individuele Muzikale Vorming Assen (1 respondent).



Zeven respondenten geven aan voor nog een andere subsidieregeling een subsidie te hebben aangevraagd en twee respondenten geven aan niet te weten voor welke subsidieregeling een subsidie is aangevraagd.



Figuur 10. Antwoord op de vraag: Heeft u in de afgelopen vier jaar subsidie ontvangen? Voor welke subsidieregeling heeft u in de afgelopen twee jaar subsidie aangevraagd? Indien u meerdere subsidies heeft ontvangen, kies dan voor de grootste subsidie. (N=43)

Van de volgende subsidieregelingen die vallen binnen de reikwijdte van dit onderzoek, hebben nul respondenten aangegeven dat ze daarvoor een subsidieaanvraag hebben gedaan:

- Subsidieregeling afkoppelen hemelwater.
- Subsidieregeling peuteropvang.
- Subsidieregeling Regenton en andere vormen van wateropvang.
- Subsidieregeling voor Amateurkunst.
- Subsidieregeling Doe het zelf, verduurzaming in Proeftuin Aardgasvrije Wijk De Lariks Assen.

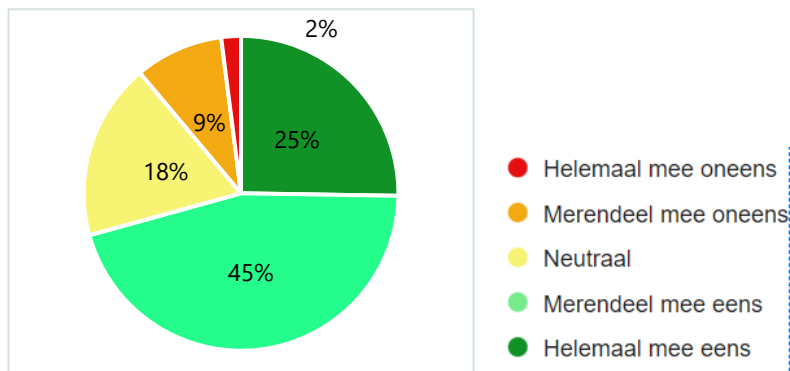
5.1.2. Ervaringen met het subsidieproces

Vindbaarheid informatie subsidiemogelijkheden

Van de 50 respondenten geven er 31 (70% van de 44 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat informatie over de subsidiemogelijkheden van de gemeente Assen gemakkelijk vindbaar is (figuur 11). In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden onder andere aan dat de subsidiemogelijkheden redelijk gemakkelijk te vinden zijn via de website van de gemeente. Een aantal respondenten geeft aan het de eerste keer even uitvogelen is waar op de website je moet zijn, maar dat het verder goed te vinden is. Ook geven respondenten aan dat de gemeente helpt bij het vinden van de juiste subsidieregelingen, bijvoorbeeld in contact met het subsidieloket of met ambtenaren zelf.



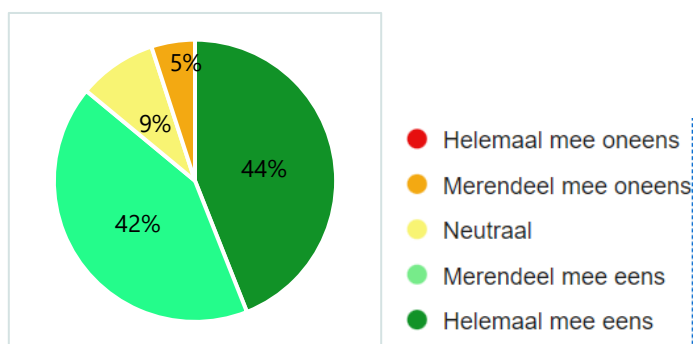
In het verdiepende gesprek gaven de twee subsidieaanvragers aan dat het een uitdaging blijft om inzicht te krijgen in de mogelijkheden. Een persoon gaf aan dat er meerdere gesprekken nodig waren met de gemeente om de mogelijkheden helder te krijgen en de ander gaf aan hulp te hebben gehad van een contactpersoon in de adviescommissie van de betreffende subsidieregeling. In gesprekken met de ambtelijke organisatie kwam terug dat inwoners soms teruggeven dat de overlap tussen verschillende regelingen soms verwarrend is.



Figuur 11. Antwoord op de stelling: Informatie over de subsidiemogelijkheden van de gemeente is makkelijk vindbaar. (N=44)

Te doorlopen stappen

Van de 50 respondenten geven er 37 (86% van de 44 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeel) eens te zijn met de stelling dat het duidelijk is welke verschillende stappen doorlopen moeten worden om een subsidie te ontvangen (figuur 12). In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden onder andere aan dat duidelijk is aangegeven welke stappen er doorlopen moeten worden. Dit staat aangegeven in bijvoorbeeld de subsidieregeling of in het aanvraagformulier. Ook geven respondenten aan dat deze stappen helder zijn uitgelegd door de ambtenaar met wie er contact was gedurende de aanvraag. Respondenten geven aan dat de duidelijkheid verschilt per regeling en dat de te doorlopen stappen in sommige gevallen kunnen wisselen per jaar, wat verwarring op kan leveren.

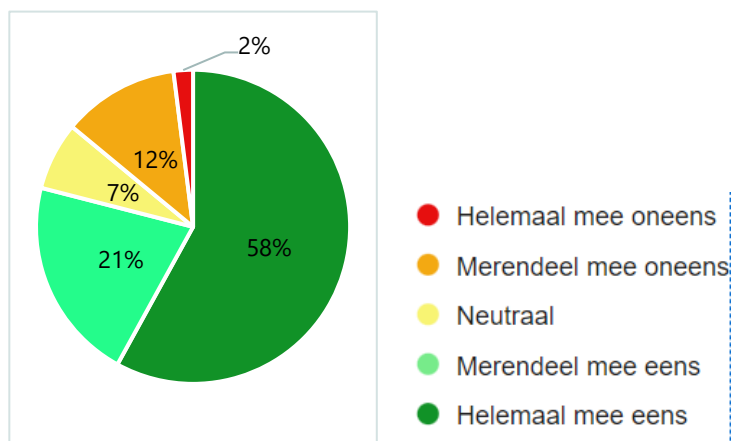


Figuur 12. Antwoord op de stelling: Het is voor mij duidelijk welke verschillende stappen doorlopen moesten worden om een subsidie aan te vragen. (N=44)



Bijdrage aan (maatschappelijke) doelen

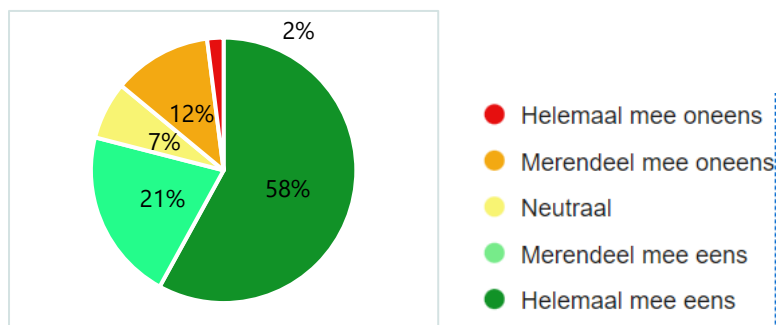
Van de 50 respondenten geven er 34 (79% van de 43 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat het duidelijk is aan welke (maatschappelijke) doelen de aangevraagde subsidie dient bij te dragen. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden over het algemeen aan de maatschappelijke doelen helder staan geformuleerd in de subsidieregeling. Wel geven geeft een aantal respondenten aan dat de doelen en criteria concreter geformuleerd zouden kunnen worden, of dat eisen en doelen dusdanig specifiek zijn dat deze niet makkelijk te vertalen zijn naar de praktijk.



Figuur 13. Antwoord op de stelling: Het is voor mij duidelijk aan welke (maatschappelijke) doelen mijn aangevraagde subsidie dient bij te dragen. (N=43)

Voorwaarden subsidieaanvraag

Van de 50 respondenten geven er 34 (79% van de 43 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat het duidelijk is wat aangeleverd moet worden voor een subsidieaanvraag. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden over het algemeen aan dat dit duidelijk staat beschreven. Ook hier geven respondenten aan dat de gemeente welwillend is om verdere uitleg te geven, mocht je er elf niet uit komen. In het verdiepende gesprek gaven de subsidieaanvragers ook terug dat de voorwaarden aan de voorkant helder zijn.

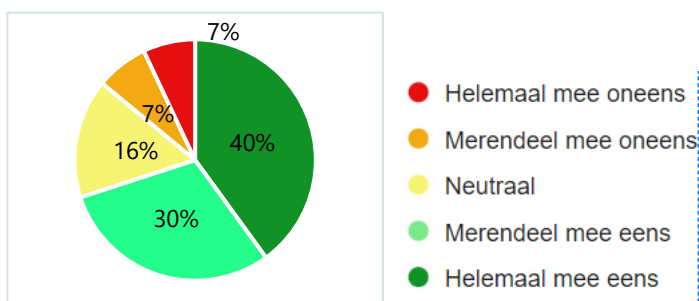


Figuur 14. Antwoord op de stelling: Het is voor mij duidelijk wat ik moet aanleveren voor een subsidieaanvraag (voorwaarden subsidieaanvraag). (N=43)



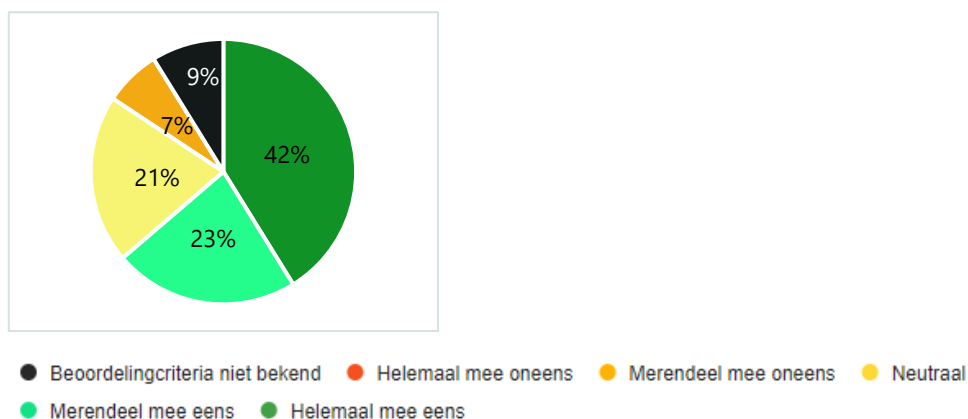
Beoordelingscriteria

Van de 50 respondenten geven er 30 (70% van de 43 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat het duidelijk is welke beoordelingscriteria de gemeente hanteert bij een subsidieaanvraag. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden onder andere aan dat de kaders bekend zijn en helder staan omschreven op de website van de gemeente. Zo benoemt iemand dat het duidelijk was welke onderdelen van het groendak onder de subsidie vallen. Een aantal respondenten geeft aan dat de beoordelingscriteria minder helder zijn. Zo benoemt iemand dat voor de aanvraag van een subsidie voor een evenement de criteria niet helder zijn geformuleerd. Andere aandachtspunten die worden benoemd zijn dat – buiten de brief over de subsidiebeschikking – niet duidelijk is hoe de meegegeven taken moeten worden verantwoord en dat de criteria niet altijd SMART zijn geformuleerd. Ook in het gesprek met de ambtelijke organisatie kwam naar voren dat zij wel eens van subsidieaanvragers terugkrijgen dat de criteria niet altijd duidelijk zijn.



Figuur 15. Antwoord op de stelling: Het is voor mij duidelijk welke beoordelingscriteria de gemeente hanteert bij een subsidieaanvraag. (N=43)

Ook is aan de respondenten de stelling voorgelegd of de gemeente passende beoordelingscriteria hanteert. 28 respondenten (65% van de 43 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) geven aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling. Op vier respondenten na, bij wie de beoordelingscriteria niet bekend zijn, wordt aangegeven dat de criteria passend zijn voor de subsidie waarvoor de respondent een aanvraag heeft gedaan. Wel benoemt iemand als aandachtspunt dat er meer samenhang nodig is tussen de verschillende subsidieregelingen om samen te werken en verbinding te leggen. Daarnaast kan dit helpen om overlap tussen de subsidies voorkomen. De respondent geeft aan dat in de beoordelingscriteria niet altijd goed is doordacht wat er verwacht wordt van de verschillende organisaties.



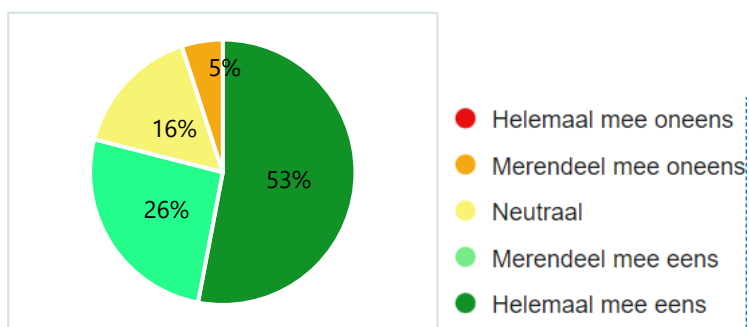
Figuur 16. Antwoord op de stelling: Ik vind dat de gemeente passende beoordelingscriteria hanteert. (N=43)



Motivatatie

Van de 50 respondenten geven er 34 (79% van de 43 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat de gemeente duidelijk heeft gemotiveerd waarom de subsidieaanvraag al dan niet is toegekend. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden over het algemeen aan dat dit helder is toegelicht en dat ook inzichtelijk wordt gemaakt wat er eventueel nog ontbreekt in de aanvraag. Een enkeling geeft aan dat er, behalve dat de subsidie is toegekend, geen toelichting werd gegeven op het 'waarom'.

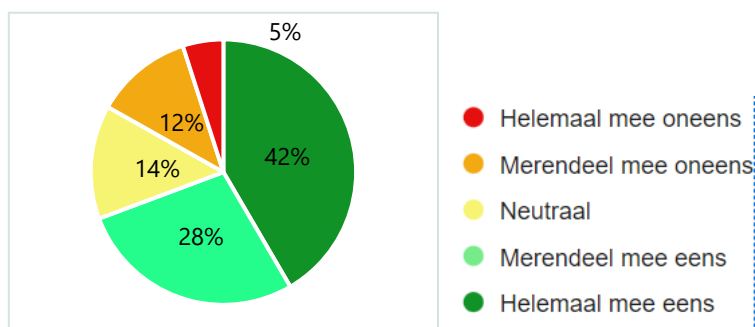
In het verdiepende gesprek gaven de twee subsidieaanvragers terug dat deze terugkoppeling goed plaatsvindt. Er wordt toegelicht wat er eventueel moet worden aangepast of aangevuld en de gemeente denkt mee over wat er nodig is om dat voor elkaar te krijgen.



Figuur 17. Antwoord op de stelling: De gemeente heeft duidelijk gemotiveerd waarom mijn subsidieaanvraag wel/niet is toegekend. (N=43)

Besluitvormingsproces

Van de 50 respondenten geven er 30 (70% van de 43 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat het besluitvormingsproces dat de gemeente hanteert ten aanzien van het toekennen van subsidies van tevoren duidelijk is. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden over het algemeen aan dat dit online goed te vinden is. Zo benoemt iemand dat er een agenda is waarin staat aangegeven op welk moment er wordt vergaderd over de aanvragen, zodat je als aanvrager weet waar je aan toe bent. Enkele respondenten geven aan dat het proces aan de voorkant duidelijk wordt geschetst, maar dat de opvolging daarvan soms afwijkt. Ook in het verdiepende gesprek gaven de subsidieaanvragers aan dat de terugkoppeling wel eens langer op zich liet wachten dan aan de voorkant was gecommuniceerd.

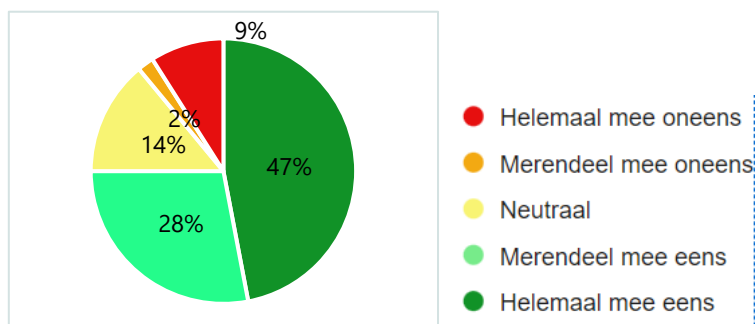


Figuur 18. Antwoord op de stelling: Het besluitvormingsproces dat de gemeente hanteert ten aanzien van het toekennen van subsidies is van tevoren duidelijk. (N=43)



Beslistermijn

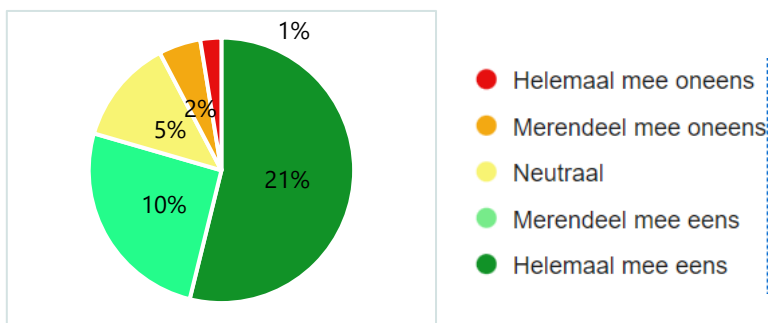
Van de 50 respondenten geven er 32 (75% van de 43 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat er tevredenheid is over de beslistermijn die de gemeente hanteert voor de aangevraagde subsidie. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden over het algemeen aan dat het een redelijke termijn is. Wel zitten er aanzienlijke verschillen in de reactietermijn. Zo geeft een respondent aan binnen een dag antwoord te hebben, maar duurde dit voor een andere respondent drie maanden. Ook geeft iemand aan dat het lastig is dat een subsidiebeschikking voor 2024 pas in november 2023 wordt toegekend. Een andere respondent geeft aan dat er soms pas vlak voor een evenement een toezegging wordt gedaan. In het verdiepende gesprek gaf een subsidieaanvrager mee dat de beslistermijnen strak zijn bepaald en dat daarin weinig flexibiliteit is voor de subsidieaanvrager.



Figuur 19. Antwoord op de stelling: Ik ben tevreden over de beslistermijn die de gemeente hanteert voor mijn aangevraagde subsidie. (N=43)

Verantwoording in verhouding tot subsidiebedrag

Van de 50 respondenten geven er 31 (78% van de 40 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat de verantwoording die moet worden afgelegd over de subsidie goed in verhouding staat tot het ontvangen subsidiebedrag. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden over het algemeen aan dat dit goed in verhouding staat en dat de eisen aan de verantwoording logisch en reëel zijn. Een aantal respondenten benoemt wel dat het verantwoorden veel werk kost en dat er duidelijker kan worden omschreven op welke punten moet worden verantwoord.

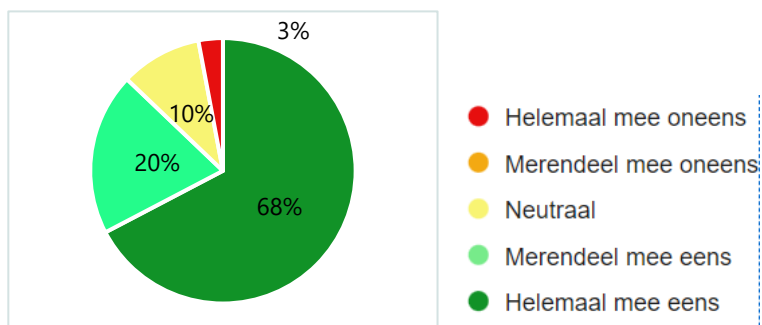


Figuur 20. Antwoord op de stelling: De verantwoording die ik over de subsidie moet afleggen staat goed in verhouding tot het subsidiebedrag dat ik/mijn organisatie heeft ontvangen. (N=40)



Subsidievaststelling

Van de 50 respondenten geven er 35 (88% van de 40 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat de subsidievaststelling duidelijk is. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden aan dat de subsidievaststelling zeer duidelijk is en helder is geformuleerd. Zo wordt er in de vaststelling duidelijk, puntsgewijs benoemd dat er een akkoord is op de activiteiten waarvoor subsidie is aangevraagd.



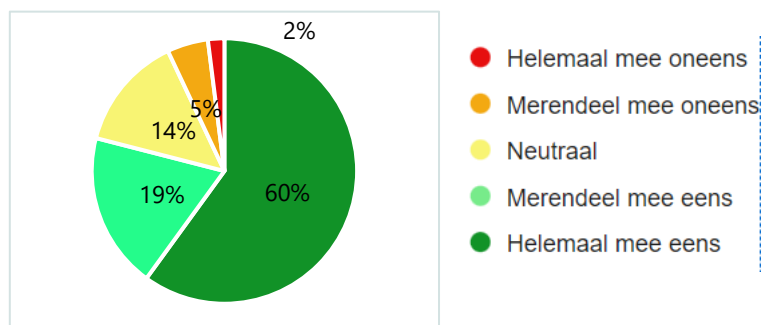
Figuur 21. Antwoord op de stelling: De subsidievaststelling die ik van de gemeente heb ontvangen was duidelijk. (N=40)

Communicatie

Aan de respondenten is ook gevraagd in hoeverre er tevredenheid is over de wijze waarop de gemeente communiceert over de subsidieaanvraag. Van de 50 respondenten hebben 34 respondenten (79% van de 43 respondenten die deze vraag hebben beantwoord) aangegeven het (merendeels) eens te zijn met de stelling "Ik ben tevreden over de wijze waarop de gemeente met mij communiceert over mijn subsidie(aanvraag)". Hierover wordt gezegd dat er korte lijntjes zijn naar de gemeente en dat er zorgvuldige communicatie plaatsvindt. Het contact met de ambtenaren wordt gewaardeerd. Daarbij benoemt een respondent dat de communicatie de afgelopen tijd verbeterd is. Een enkele respondent benoemt dat er meerdere keren moest worden geïnformeerd naar de status van een subsidieaanvraag, maar de geënquêteerden reageren verder overwegend positief op deze stelling.



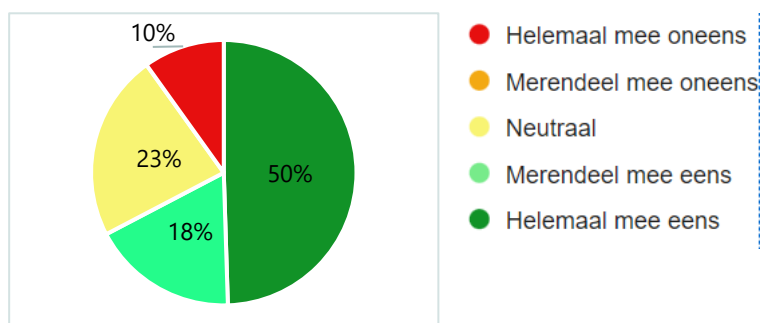
In het verdiepende gesprek gaven de subsidieaanvragers aan het menselijk contact erg belangrijk te vinden, maar dat dat niet altijd soepel verloopt. De aanvragers gaven aan veel verloop te zien in de organisatie, wat eraan bijdraagt dat verschillende medewerkers soms tegenstrijdige informatie geven. Daarmee kan het verloop van een subsidieaanvraag afhankelijk zijn van wie je in de gemeentelijke organisatie te spreken krijgt.



Figuur 22. Antwoord op de stelling: Ik ben tevreden over de wijze waarop de gemeente met mij communiceert over mijn subsidie(aanvraag). (N=43)

Maatschappelijke bijdrage

Van de 50 respondenten geven er 27 (68% van de 40 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt met de gemeente over de maatschappelijke bijdrage die met de ontvangen subsidie dient te worden geleverd. In hun onderbouwing van het antwoord geven de geënquêteerden in de meeste gevallen aan dat dit in goed overleg is vastgesteld en ook is toegelicht in de subsidieaanvraag. Enkele respondenten geven aan dat er geen afspraken zijn gemaakt met de gemeente. In het verdiepende gesprek gaven de twee subsidieaanvragers aan duidelijke afspraken te hebben gemaakt met de gemeente over de te leveren maatschappelijke bijdrage, bijvoorbeeld over het aantal bezoekers en te realiseren opbrengst.

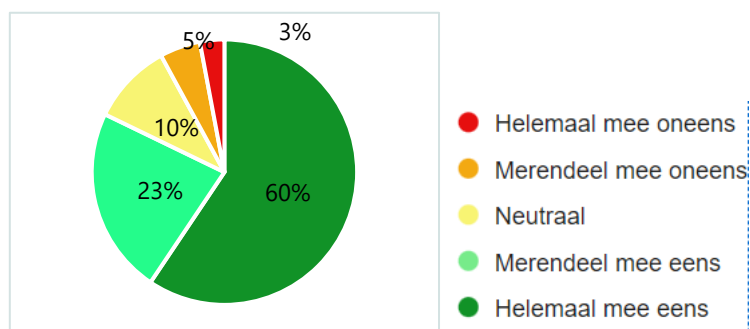


Figuur 23. Antwoord op de stelling: Ik heb duidelijke afspraken gemaakt met de gemeente over de maatschappelijke bijdrage die ik met de ontvangen subsidie dien te leveren. (N=40)

Vervolgens is gevraagd of met de ontvangen subsidie de afgesproken maatschappelijke bijdrage dan ook wordt geleverd. Van de 50 respondenten geven er 33 (83% van de 40 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met de stelling dat de afgesproken maatschappelijke bijdrage wordt geleverd. In de toelichting geven de meeste respondenten aan dat de bijdrage, zoals afgesproken in de aanvraag, wordt geleverd, of dat de aanvrager op koers ligt de bijdrage te leveren.



Ook de subsidieaanvragers waarmee het verdiepende gesprek is gevoerd, gaven aan de beoogde maatschappelijke bijdrage hebben kunnen realiseren middels de verstrekte subsidie. Daarover is bijvoorbeeld richting de gemeente verantwoord met kwantitatieve gegevens als aantal bezoekers, maar ook meer kwalitatieve verantwoording door verhalen van bezoekers en foto's van het evenement.

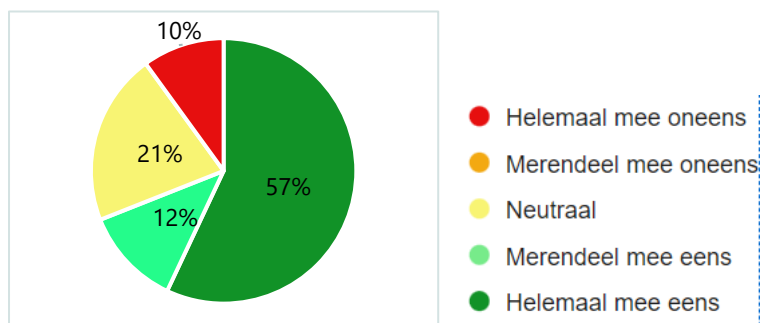


Figuur 24. Antwoord op de stelling: Met de subsidie die ik van de gemeente ontvang lever ik de afgesproken maatschappelijke bijdrage. (N=40)

Samenwerking tussen gemeente en aanvrager

Tot slot is aan de respondenten gevraagd in hoeverre zij ervaren dat de gemeente hen ziet als partner om de doelen van de gemeente te bereiken. Van de 50 respondenten geven er 29 (69% van de 42 respondenten die deze vraag hebben ingevuld) aan het (merendeels) eens te zijn met deze stelling. Zo geeft een deel van de respondenten aan dat de gemeente geïnteresseerd is in de plannen en wat die betekenen voor de inwoners van de gemeente, wat ook blijkt uit het contact met de gemeente. Ook een aantal geïnterviewden van de ambtelijke organisatie geeft aan dat ze terugkrijgen van aanvragers dat ze welwillendheid ervaren van de gemeente en dat de inzet en bereidheid van de FOS erg wordt gewaardeerd. De FOS is behulpzaam in het meedenken over de mogelijkheden om een subsidie aan te vragen en zijn benaderbaar voor vragen die subsidieaanvragers hebben gedurende het proces.

De respondenten die minder positief hebben geantwoord op deze stelling, geven bijvoorbeeld aan dat ze ervaren dat ze te weinig worden gezien en dat er te weinig wordt meegedacht door de gemeente. Een andere respondent geeft aan dat er voorheen geen sprake was van betrokkenheid, maar dat de gemeente nu meer inspanningen levert om dat te versterken.

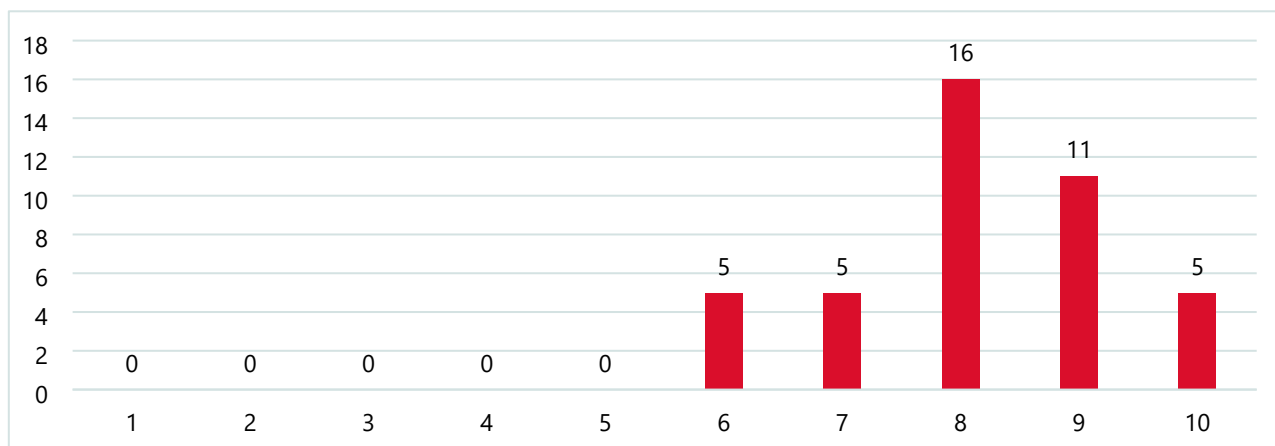


Figuur 25. Antwoord op de stelling: De gemeente ziet mij/mijn organisatie als partner om haar doelen te behalen. (N=42)



Beoordeling gehele 'subsidie-ervaring'

Aan het eind van de enquête is aan de respondenten gevraagd of zij de gehele subsidie-ervaring kunnen beoordelen met een cijfer van 1 tot 10. Daarbij gaat het om het gehele proces, met de verschillende aspecten die in de voorgaande vragen aan bod zijn gekomen. Hieruit komt een gemiddeld cijfer van 8,1. Geen enkele respondent heeft de subsidie-ervaring als onvoldoende ($<5,5$) beoordeeld.



Figuur 26. Antwoord op de vraag: Welk cijfer geeft u het geheel gezien uw 'subsidie-ervaring' met de gemeente? (N=42)

In de toelichting op deze overwegend positieve beoordelingen wordt bijvoorbeeld meegegeven dat het hele proces (van aanvraag tot toekenning tot verantwoording) transparant en soepel verloopt, dat de subsidies bijdragen aan het kunnen bereiken van maatschappelijke doelen en dat de communicatie vanuit de gemeente over het algemeen toereikend is. De respondenten geven ook enkele aanvullende aandachtspunten mee. Iemand benoemt dat er nog subsidiemogelijkheden missen en iemand anders geeft mee dat er aan de voorkant van een subsidieproces meer helderheid mag worden verstrekt in de te behalen resultaten en de voorwaarden voor samenwerking.

5.2. Analyse

5.2.1. Het subsidieproces wordt gewaardeerd, mede door historisch gegroeide subsidierelaties

Uit de enquête is het beeld ontstaan dat de subsidieaanvragers de wijze waarop de gemeente het proces rondom subsidies heeft opgezet en uitvoert, waarderen. Dit blijkt uit het algehele cijfer dat de respondenten geven aan de *subsidie-ervaring* met de gemeente. Het gemiddelde cijfer komt neer op een 8,1, waarbij geen van de respondenten de ervaring met een onvoldoende beoordeelt. Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat de subsidieaanvraag van 46 van de 50 respondenten ook daadwerkelijk is toegekend.

Wat daarbij opvalt is dat alle stellingen en vragen die aan de respondenten zijn voorgelegd, overwegend positief zijn beantwoord. Er worden enkele aandachtspunten genoemd, maar over het algemeen zijn de beoordelingen en de toelichtingen daarop, positief. Een verklarende factor die spreekt uit de onderbouwing van de antwoorden, is het feit dat meerdere subsidieaanvragers in de loop der jaren met de gemeente Assen een belangrijke subsidierelatie hebben opgebouwd. Zo noemt een respondent dat de organisatie al jaren wordt erkend door de gemeente, waardoor de contacten met de gemeente bekend zijn.



Een andere respondent benoemt dat de procedure helder is doordat er regelmatig een aanvraag wordt gedaan; een andere respondent zegt nog dat het verstrekken van een subsidie “altijd goed komt voor onze stichting”.

Dat subsidierelaties historisch gegroeid zijn is aan de ene kant een kracht. Het zorgt ervoor dat subsidieaanvragers bekend raken met het subsidieproces en daarin hun weg weten te vinden. Tegelijkertijd roept het de vraag op welke ruimte er is voor nieuwe organisaties die een beroep op een subsidie willen doen. Is het voor hen net zo makkelijk om wegwijs te raken binnen de gemeente om een subsidie te krijgen? Vanuit de organisatie is benadrukt dat nieuwe aanvragers een kans maken wanneer zij vallen binnen het huidige beleid, wanneer er budget binnen de begroting van de gemeente beschikbaar is en wanneer er een politieke meerderheid in de raad is om hiervoor (nieuwe) financiële middelen voor beschikbaar te stellen. De ambtelijke toetsing van een aanvraag vindt dus plaats binnen huidige beleid en budget. Vanuit de organisatie wordt gesteld dat nieuwe organisaties wegwijs worden gemaakt en ook naar andere subsidiemogelijkheden en fondsen worden verwezen indien nodig

Naast de verhouding tussen aanvragers met een historisch gegroeide relatie en nieuwe aanvragers, dient er ook aandacht te zijn voor de verhouding tussen de grote subsidies voor bijvoorbeeld De Nieuwe Kolk en een kleine subsidie die bijvoorbeeld verstrekt wordt aan een amateurvereniging. In het verdiepende gesprek gaven de twee subsidieaanvragers aan behoefte te hebben aan inzicht in hoe deze subsidies zich tot elkaar verhouden; dit is niet uitgewerkt door de gemeente.

Voor veel subsidieaanvragers die al jaren een relatie met de gemeente hebben zijn de te doorlopen processtappen helder. Het is voor hen duidelijk aan welke voorwaarden een aanvraag moet voldoen en op welke wijze besluitvorming over de subsidieaanvraag plaatsvindt. Veel organisaties wijten dit ook aan het goede een-op-een contact met ambtenaren en bestuurders binnen de gemeente. Inwoners geven terug dat de FOS toegankelijk is te benaderen voor vragen over de mogelijkheden voor het aanvragen van een subsidie en over onduidelijkheden in het subsidieproces.

5.2.2. Aanvragers zien verbeterpunten in de duidelijkheid van het subsidieproces

Naast de overwegend positieve houding van de subsidieaanvragers is er ook een aantal verbeterpunten die zijn benoemd door de respondenten. Deze hebben voornamelijk betrekking op de mate van duidelijkheid van het subsidieproces. Meerdere aanvragers geven aan dat het initieel uitdagend kan zijn om de juiste informatie op de gemeentelijke website te vinden. Het is daardoor niet altijd even duidelijk welke stappen er nodig zijn om een subsidie aan te vragen en aan welke criteria een aanvraag moet voldoen.

De subsidiegebruikers waarderen het contact met de gemeente, die welwillend is om te helpen waar nodig. Wel is er binnen de gemeente een wisselende mate van kennis aanwezig over subsidies. Daarnaast is er de afgelopen jaren verloop geweest in de ambtelijke organisatie. Dit zorgt ervoor dat aanvragers niet altijd weten bij wie ze moeten zijn en dat ze van verschillende mensen verschillende informatie kunnen krijgen. Daardoor kan degene die een subsidiegebruiker te spreken krijgt, invloed hebben op het subsidieproces.

Verder wordt als aandachtspunt meegegeven dat het verantwoordingsproces omslachtig kan zijn. Een aantal respondenten zou graag een vereenvoudigd en verduidelijkt verantwoordingsproces zien. Wel wordt de verhouding tussen verantwoording en het subsidieproces over het algemeen als ‘in balans’ gezien.

Het feit dat er verschillende verbeterpunten naar voren komen, kan te wijten zijn aan de hoeveelheid verschillende subsidieregelingen, met elk eigen voorwaarden en een eigen proces. De overwegend positieve beoordeling geeft aan dat dit geen probleem hoeft te zijn. Daarnaast zijn de subsidieregelingen dusdanig anders van aard dat de verschillen in proces en voorwaarden logisch zijn. Het is wel belangrijk dat de betrokkenen binnen de gemeentelijke organisatie



scherp houden én duidelijk naar buiten communiceren hoe de verschillende subsidieprocessen zijn opgezet en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Op die manier weten inwoners op het moment dat zij op de website van de gemeente kijken duidelijker waar ze aan toe zijn en kan de FOS de inwoners beter ondersteunen in het subsidieproces.



5.3. Toetsing op de normen

Aspect	Norm
Gebruikers-perspectief	1. De wijze waarop de gemeente het subsidiebeleid heeft opgezet en uitvoert, wordt gewaardeerd door subsidiegebruikers. 2. De subsidiemogelijkheden zijn duidelijk vindbaar voor mogelijke aanvragers. 3. Het is voor subsidiegebruikers voldoende duidelijk: - o Aan welke voorwaarden een aanvraag moet voldoen. - o Op basis waarvan de subsidieaanvraag wordt getoetst (toetsingskader). - o Op welke wijze besluitvorming (of afwijzing) over de subsidieaanvraag plaatsvindt.

Norm 1

Het subsidieproces wordt gewaardeerd door de subsidiegebruikers. Op de diverse stellingen uit de enquête is overwegend positief gereageerd en de respondenten beoordelen de gehele subsidie-ervaring met een gemiddelde van 8,1. Daarmee wordt aan norm 1 voldaan.

Norm 2

De subsidiegebruikers zijn tevreden over de vindbaarheid van de subsidiemogelijkheden (positief beoordeeld door 70% van de respondenten). Het kan daarbij de eerste keer wel even zoeken zijn waar de benodigde informatie staat. Ook kan de overlapping tussen sommige regelingen soms verwarrend zijn maar de gemeente is hierover volgens de gebruikers ook benaderbaar. Daarmee wordt ook aan norm 2 voldaan.

Norm 3

Subsidiegebruikers zijn tevreden over de duidelijkheid van de voorwaarden voor een subsidieaanvraag. Mochten subsidiegebruikers er niet uit komen, dan is de gemeente bereid om mee te denken en duidelijkheid te verschaffen. Ook over de beoordelingscriteria zijn de subsidiegebruikers over het algemeen tevreden. De kaders zijn volgens de gebruikers helder omschreven op de gemeentelijke website. Wel wordt als aandachtspunt benoemd dat de criteria niet altijd SMART zijn geformuleerd en dat de duidelijkheid van de criteria per regeling kan verschillen. De subsidiegebruikers vinden ook dat de gemeente over het algemeen duidelijk motiveert waarom een subsidieaanvraag al dan niet is toegekend. Waar nodig geeft de gemeente aan wat er eventueel nog ontbreekt in de aanvraag zodat deze uiteindelijk wel goedgekeurd kan worden. Er wordt daarmee aan norm 3 voldaan.



6. Raad

In paragraaf 6.1. gaan we in op de kaderstellende rol van de raad. In paragraaf 6.2. staan de controlerende rol en de informatievoorziening aan de raad centraal. In paragraaf 6.3. wordt beschreven hoe de gemeente scoort op de gestelde normen in het hoofdstuk.

6.1. Kaderstelling raad

6.1.1. Beschrijving

Rolverdeling raad en college

De gemeenteraad van de gemeente Assen heeft op 1 juli 2021 de op dit moment geldende Algemene subsidieverordening (ASV) vastgesteld.⁸ In de ASV zijn enkele uitgangspunten vastgelegd over de rolverdeling tussen het college en de raad. In de ASV staat vermeld dat de raad jaarlijks de programmabegrotingen vaststelt. Binnen die kaders kan het college vervolgens de subsidieplafonds vaststellen.

Op grond van juridische overwegingen is het noodzakelijk dat het college jaarlijks een aantal, met name genoemde, subsidieplafonds vaststelt. Het doel is het betreffende jaarbudget juridisch af te grenzen om daarmee open-eindconstructies en onbedoelde budgettaire bijwerkingen te voorkomen. De betreffende subsidiebudgetten maken deel uit van de budgetten in de programmabegroting. Met de vaststelling van de begroting stelt de raad de genoemde budgetten vast als bovengrens voor de in dat jaar, ten behoeve van de genoemde activiteiten, te verstrekken subsidies. Hierna is ter illustratie het subsidieplafond voor 2019 te zien voor de subsidieregeling Evenementen, zoals opgenomen in de programmabegroting van 2019.

Subsidieplafonds 2019		
Subsidieregeling	Bestemd voor/activiteit	2019 plafond (in €)
Evenementen	Evenementen, cultuur, sport en/of toerisme	122.000

Figuur 27. Subsidieplafond voor subsidieregeling Evenementen in programmabegroting 2019.

Verder kan de gemeenteraad voorstellen doen aan het college voor het verstrekken van subsidies via de bestemmingsreserve. Zo heeft de raad op 19 oktober 2023 een voorstel gedaan om een bedrag van maximaal € 47.000 uit de bestemmingsreserve Beeldende Kunst beschikbaar te stellen voor de realisatie van een Moluks kunstwerkmonument in het centrum van Assen.

In andere artikelen van de ASV worden ten slotte enkele bevoegdheden aan het college gedelegeerd die betrekking hebben op de inhoud van de ASV. Het betreft onder andere de bevoegdheid om te besluiten over het verstrekken van alle subsidies waarop de ASV van toepassing is. Het college heeft de bevoegdheid om de te subsidiëren activiteiten te bepalen en kan er voor kiezen om beleidsregels op te nemen in een subsidieregeling.

⁸ Gemeente Assen (1 juli 2021). *Algemene subsidieverordening 2021*.



Daarnaast wordt aan het college bijvoorbeeld de bevoegdheid gedelegeerd om aan een subsidie bepaalde 'bijzondere' verplichtingen te verbinden, in aanvulling op wat reeds mogelijk is op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

In de ASV is verder opgenomen dat, voor zover het college geen gebruikmaakt van de bevoegdheid om nadere regels vast te stellen, het slechts in beperkte mate mogelijk is om subsidies te verstrekken. 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.

In de aangeleverde documenten is niet te zien dat de gemeenteraad, naast het vaststellen van de ASV, op een andere manier betrokken was bij de inhoudelijke kaderstelling van de subsidies en de koppeling daarvan aan de gemeentelijke doelen. De raad stelt slechts jaarlijks de financiële kaders vast in de programmabegroting, waarbinnen het college vervolgens de subsidieplafonds kan vaststellen.

6.1.2. Analyse

In de raads sessie, waarin is gesproken met een afvaardiging van raadsleden, komt naar voren dat de raad beperkt in staat is geweest om zijn kaderstellende rol uit te voeren. De raadsleden ervaren de kaders omtrent subsidies als te ruim geformuleerd, met veel verschillende regelingen waaraan lastig meetbare doelen zijn gekoppeld. De raadsleden geven aan dat zij (in samenwerking met het college) deze kaders aan de voorkant onvoldoende duidelijk hebben opgesteld. Daarbij benoemen de raadsleden ook dat zij hun eigen rol beter hadden kunnen invullen. Tot nu toe was er naar eigen zeggen vooral emotionele betrokkenheid bij subsidies op het moment dat deze gekort of gestopt werden. De raadsleden geven aan dat zij meer terugkoppeling willen terugzien over welke beleidsdoelen worden bereikt met de subsidies. Daarnaast dient de samenwerking met het college te worden versterkt. Raad en college dienen samen afspraken te maken over de voorwaarden waaronder subsidies worden verstrekt en aan welke beleidsdoelen deze dienen bij te dragen.

De raadsleden geven aan dat het grote aantal subsidieregelingen, die deels overlappend zijn, het ook lastig maakt om de kaderstellende rol adequaat uit te voeren. De raad ervaart door de breed geformuleerde ASV en de hoeveelheid regelingen een groot grijs gebied; dit biedt de mogelijkheid tot veel discussies over subsidies (die ook gevoerd worden). Daarbij helpt het niet dat de raad een totaaloverzicht mist met de verschillende subsidies en voor welke doelen deze verstrekt worden. De raad spreekt de wens uit dat subsidies expliciet gestoeld moeten zijn op een beleidsdoelstelling en dat deze koppeling ook terug te zien is in de verantwoording richting de raad.

De gemeente Assen doet ook een aantal structurele bijdragen, zoals aan De Nieuwe Kolk en aan het Drents Museum. De raadsleden geven over deze subsidierelaties aan te ervaren dat er te weinig kaders bestaan over wat er van deze partijen mag worden verwacht, hoe de resultaten worden gecontroleerd en hoe deze afspraken worden bijgesteld. De raadsleden benoemen dat er, door het gebrek aan kaderstelling over deze structurele subsidierelaties, discussies worden gevoerd over de beperkte afspraken daaromtrent. De raad spreekt de wens uit dat er een kader komt waarin expliciet een koppeling wordt gelegd tussen de structurele subsidierelaties en de bijdrage daarvan aan de beleidsdoelstellingen. In een dergelijk kader zou er, volgens de raadsleden, tevens aandacht moeten zijn voor afspraken over de zelfredzaamheid van gesubsidieerde organisaties. Ook zou het kader een checklist moeten bevatten die inzichtelijk maakt of ambities worden behaald door middel van de verstrekte subsidie.



6.2. Informatievoorziening en controlerende rol

6.2.1. Beschrijving informatievoorziening

Als we kijken naar de ASV, zien we dat daarin geen uitspraken zijn gedaan over de informatievoorziening over de inzet van subsidies aan de raad. Wel zien we dat de raad informatie ontvangt over subsidies via de P&C-cyclus.

Informatievoorziening via de P&C-cyclus

De programmabegrotingen, voorjaarsrapportages en jaarstukken van de afgelopen jaren bevatten verschillende informatie over de verstrekte begrotingssubsidies.

Programmabegroting

In 2019 en 2020 heeft de raad in de bijlage van de programmabegroting een overzicht ontvangen van de begrotings-subsidies t/m € 50.000. Daarbij is voor de verschillende programma's te zien aan wie, hoeveel en voor welke activiteit een subsidie is verstrekt.

Welzijn			
Doel: Zorg voor kwetsbaren in een actieve, bereidwillige samenleving waarbij eigen kracht voorop staat. Ondersteunen vrijwilligerswerk.			
Naam	Subsidie	Activiteit	Argumentatie
Hospice Alteveer	€ 5.000	Aantal gasten en aantal vrijwilligers.	Ondersteuning door vrijwilligers in het palliatieve proces voor mensen die niet thuis kunnen/willen sterven. Past binnen het beleid en het collegeprogramma Informele zorg in een actieve samenleving.
Tegen haar wil	€ 6.700	Rol en plaats nader te bepalen.	Zorg voor kwetsbaren. Belangrijke functie voor de slachtoffers van huiselijk geweld, aantal aanmeldingen neemt toe.
Slachtofferhulp Noord N	€ 16.845	Slachtofferhulp.	Zorg voor kwetsbaren (slachtoffers ongeluk, misdrijf). Slachtofferhulp is geen wettelijke taak maar de gemeenten worden geacht € 0,25 per inwoner te subsidiëren.

Figuur 28. Screenshot overzicht begrotingssubsidies tot €50.000 uit programmabegroting 2019.

Voor de periode 2021-2023 zijn ook subsidieoverzichten voor de begrotingssubsidies opgenomen in de bijlage van de programmabegroting. Daarin zijn de subsidies gecategoriseerd naar het ontvangende programma/de ontvangende partij en het subsidiebedrag. De betreffende activiteit en argumentatie, zoals toegelicht in 2019-2020, ontbreken maar in tegenstelling tot 2019-2020 geeft dit overzicht ook de grotere subsidies (meer dan € 50.000) weer. In de voortgangsrapportage 2022 was een lijst opgenomen met begrotingssubsidies. Dit betrof een eenmalige herstelactie omdat het overzicht in de begroting 2022 per abuis niet volledig was en daardoor de juridische basis voor deze subsidies ontbrak.



Subsidiepartij	Subsidiebedrag
1 Wonen in Assen	
Provincie Groningen - Groningen Airport Eelde	405.000
2 Werken in Assen	
Stichting Ondernemersfonds	464.000
Gemeente Groningen	3.334
3 Meedoen in Assen	
St. Verslavingszorg Noord-Nederland	1.148.179
Leger des Heils	1.028.000
Werkpro	535.329
GGZ Drenthe	356.486
St. Leergeld Noord-Drenthe	239.000
Wijkvereniging Marsdijk- De Dissel	189.000
St Wijkcentrum Peelo - Markehuus	182.000
Jeugdfonds Sport en Cultuur Drenthe	181.000
GGZ - GGZ activiteiten	175.000
Wijkcentrum De Componist	166.304
STILA	155.000
GGZ - Opgz Voorzitterschap	88.652
St. Mynds	60.000
St. Plateau Kinderopvang	56.000
St. Voedselbank	50.000
Wijkgebouw De Schulp	45.000

langjarige subsidiërelatie met de gemeente hebben. De juridische grondslag van begrotingssubsidies is het overzicht in de begroting. Een begrotingssubsidie is een subsidie als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, onderdeel c van de Algemene wet bestuursrecht. Hierbij worden de naam van de subsidieontvanger en het maximale subsidiebedrag in de begroting opgenomen.

Overzicht begrotingssubsidies 2023
(bedragen x € 1)

Subsidiepartij	Subsidiebedrag
4 Aantrekkelijk Assen	
De Nieuwe Kolk	8.285.000
St. Podium Zuidhaage	1.207.960
ICO Stichting Centr v Kunst & Cultuur	833.128
Drents Museum	250.000
Vaart in Assen	225.000
St. Garage TDI	195.000
St. Kunstpodium Campis	150.000
Provincie Groningen	50.000
St. Assen FM	44.000
St. Bevrijdingsfestival Drenthe	40.000
DeFka	22.500
St. Festival Vrouwenfilms	20.000

Figuur 29. Screenshot overzicht begrotingssubsidies uit programmabegroting 2023.

In het raadsvoorstel, behorend bij de [voortgangsrapportage 2023](#), is aangekondigd om - voorafgaand aan de bespreking van de voortgangsrapportage - aan de raad separaat een overzicht van de begrotingssubsidies te sturen. Daarbij is het overzicht uit de begroting 2023 aangevuld met het doel waarvoor de subsidie wordt verstrekt.

Tijdens de behandeling van de voortgangsrapportage in de raad, is de toezegging gedaan om bij het overzicht met begrotingssubsidies een korte toelichting te geven op het doel dat wordt beoogd de subsidie. Vanaf 2024 wordt in het overzicht met begrotingssubsidies standaard een extra kolom opgenomen met het doel van de subsidie.

Werken in Assen		
Stichting Ondernemersfonds	Organiseren stadsbrede activiteiten	464.000
Gemeente Groningen	Programma Make it in the north	3.334

Figuur 30. Screenshot overzicht begrotingssubsidies uit voorjaarsrapportage 2023, met in de tweede kolom het doel van de subsidie.

Aan de [jaarstukken](#) van de gemeente wordt geen subsidieregister/-overzicht toegevoegd. Er wordt ook niet op een andere manier structureel verantwoord over de inzet van subsidies en de gerealiseerde doelen. Wel wordt er in de jaarstukken incidenteel verwezen naar een subsidie. Zo is in de jaarstukken van 2022 bijvoorbeeld benoemd dat 'er minder subsidieaanvragen zijn binnengekomen voor evenementen en culturele organisaties'. Ook wordt er in de jaarstukken binnen de programmalijnen incidenteel informatie verschaft over subsidies. Zo staat in de jaarstukken van 2021 onder het programma Aantrekkelijk Assen dat de subsidietermijn van het provinciale binnenstadsfonds met een jaar is verlengd, en dat er subsidies zijn toegekend voor Assen Centraal. In deze incidentele verantwoording wordt verder geen koppeling gelegd met de doelen van de subsidieregeling en hoe deze subsidies daar aan zouden bijdragen.



6.2.2. Analyse

De raad ontvangt beperkt informatie over de subsidies, waardoor hij beperkt in staat is zijn controlerende rol adequaat te vervullen. Er ontbreekt systematische verantwoording over de subsidies die geen begrotingssubsidies zijn. In de raadssessie gaven verschillende raadsleden dan ook aan dat de huidige informatievoorziening onvoldoende inzicht biedt in de subsidies die verstrekt worden en met welke reden dat wel of niet gebeurt.

De jaarstukken van de gemeente Assen bevatten geen subsidieregister of subsidieoverzicht. Er wordt op verschillende plekken in de stukken wel incidenteel naar subsidieregelingen verwezen, maar er vindt geen structurele verantwoording plaats over de totale omvang van de subsidies. Dit in tegenstelling tot andere gemeenten, waar vaak wel een subsidieregister of -overzicht wordt toegevoegd aan de jaarstukken.

De raad ontvangt via de P&C-documenten informatie over de begrotingssubsidies. Dit is echter alleen informatie over de hoogte van de verschillende begrotingssubsidies. Er wordt verder niet geëxpliciteerd om wat voor subsidie het gaat en tot 2023 werd überhaupt niet aangegeven met welk doel de subsidies werden verstrekt. Weliswaar bevat het overzicht met begrotingssubsidies vanaf 2023 standaard een kolom met het beoogde doel van de verstrekte subsidie, maar deze doelen zijn niet beperkt concreet geformuleerd en worden niet expliciet gekoppeld aan de gemeentelijke beleidsdoelen.

In het gesprek met de raad geven de raadsleden aan dat zij op dit moment te beperkt informatie ontvangen over subsidies. De raad geeft aan behoefte te hebben aan een overzicht van alle subsidieregelingen, met daarbij informatie over het gemeentelijke beleidsdoel en het onderliggende beleidsstuk. Daarbij wil de raad dat ook dat het college inzichtelijk maakt op welke manier de subsidie bij gaat dragen (de 'hoe' waarover het college gaat) aan het beleidsdoel (de 'wat' waarover de raad gaat) en hoe de evaluatie daarop plaatsvindt.

Vervolgens ligt er een rol bij de raad zelf om deze informatie te gebruiken om proactief de inzet van subsidies te controleren en waar nodig bij te sturen. De raadsleden geven aan dat met het college momenteel slechts incidenteel het gesprek gevoerd wordt over bepaalde subsidies. De raadsleden erkennen daarbij ook dat de eigen controlerende rolinvulling ten aanzien van subsidies te beperkt was in de afgelopen jaren.



6.3. Toetsing op de normen

Aspect	Norm
Raad	1. De raad wordt actief betrokken bij de voorbereiding en de vaststelling van het subsidiebeleid en de ambities en doelen, zodat hij op een goede manier zijn kaderstellende taak kan uitvoeren. 2. De raad wordt actief geïnformeerd over de uitvoering van het subsidiebeleid en de mate waarin de ambities en doelen worden gerealiseerd. 3. De raad gebruikt de informatie om proactief de uitvoering van het beleid te controleren en zo nodig het beleid bij te stellen. 4. De raad krijgt in de P&C-documenten informatie over in ieder geval de verstrekte en vastgestelde subsidies (inclusief subsidieontvangende instelling en domein) en de mate van doelrealisatie.
A	

Normen 1, 2 en 3

Naast de door de raad vastgestelde ASV heeft de gemeente Assen geen apart subsidiebeleid of een subsidienota waarin doelstellingen of uitgangspunten ten aanzien van subsidiebeleid zijn opgenomen. Uit de documenten en gesprekken is verder niet gebleken dat de gemeenteraad op een andere wijze kaders heeft gesteld ten aanzien van de inzet van het instrument subsidies. Het feit dat er - naast de ASV - dus niet zoiets als 'het subsidiebeleid' bestaat, maakt dat aan deze norm niet is voldaan. Dit betekent ook dat de raad automatisch geen informatie kan ontvangen over de uitvoering van 'het subsidiebeleid' en deze dus ook niet kan controleren en waar nodig bijstellen. We geven norm 2 en norm 3 daarom geen kleurtoetsing.

Wel kan gesteld worden dat de informatievoorziening over de verschillende subsidies richting de raad summier is. De raad ontvangt via de P&C-stukken beperkte informatie en ook van doelrealisatie ziet de raad weinig terug. Dit komt terug in de normtoetsing op de vierde norm. Wat de controlerende rol van de raad betreft, komt naar voren dat de raad ook zelf te weinig met elkaar en met het college het gesprek heeft gevoerd om aan de voorkant heldere kaders te stellen. Naast discussies over enkele incidentele subsidies, hebben controle en bijstelling beperkt plaatsgevonden.

Norm 4

De raad krijgt via de P&C-documenten beperkte informatie over de verstrekte en vastgestelde subsidies. In de programmabegrotingen gebeurt dit uiteraard over de begrotingssubsidies. Daarnaast wordt in de jaarstukken incidenteel verwezen naar individuele subsidieregelingen. Er vindt verder geen structurele informatievoorziening plaats over alle subsidies. Wat doelrealisatie betreft, wordt alleen in de programmabegroting per begrotingssubsidie kort omschreven met welk doel de subsidie is verstrekt. Dit gaat echter om weinig concrete doelen die ook niet gekoppeld zijn aan de beleidsdoelen. Doordat de raad via de P&C-stukken dus slechts beperkte informatie ontvangt over de begrotingssubsidies, wordt aan norm 4 gedeeltelijk voldaan.



Bijlage 1 | Subsidieprocessen in subsidieregelingen

Naam subsidieregeling	Subsidieproces op hoofdlijnen (zoals beschreven in de subsidieregeling)
1. Regenton en andere vormen van wateropvang	Aanvraag De koper van een regenton vult het aanvraagformulier volledig in bij de winkel. Bij de kassa wordt de subsidie van € 20 direct in mindering gebracht op het aankoopbedrag. De verkoper van regentonnen dient maandelijks een declaratie in bij de gemeente Assen door de volledig ingevulde aanvraagformulieren op te sturen.
2. Groene daken	Aanvraag De aanvraag bestaat uit een ingevuld en ondertekend aanvraagformulier, met daarin een offerte met technische specificatie, situatietekening op schaal (1:1000) en/of foto en aankoopdatum. Het college is bevoegd ook andere dan de gevraagde gegevens te verlangen, indien die voor het nemen van de beslissing op die aanvraag noodzakelijk zijn.
3. Afkoppelen Hemelwater	Aanvraag De aanvraag bestaat uit: een ingevuld en ondertekend aanvraagformulier. Het college is bevoegd ook andere dan of slechts enkele van, de gemeente gegevens te verlangen, indien die voor het nemen van de beslissing op die aanvraag noodzakelijk zijn. Subsidievaststelling Als de werkzaamheden bij open sleuf zijn gecontroleerd en is vastgesteld dat de werkzaamheden conform de aanvraag zijn uitgevoerd, dan wordt overgegaan tot uitbetaling. Betaling De betaling vindt plaats binnen 6 weken na de controle.
4. Activiteiten kunst en cultuur 2023	Aanvraag Mogelijk in drie tijdvakken (1 januari, 1 mei, 1 september. De aanvraag bestaat uit in elk geval een beschrijving van activiteiten, begroting en dekkingsplan, en een beschrijving van het brede samenwerkingsverband. Beoordeling Door adviescommissie op voorwaarden (zie figuur 2). Beslissing Vindt plaats binnen acht weken na advies van de adviescommissie. Vaststelling vindt plaats volgens de ASV. Verantwoording Subsidiebedragen worden bij verlening tevens vastgesteld. Subsidieontvanger dient een financieel en inhoudelijk jaarverslag in, uiterlijk dertien weken na uitvoering van de activiteiten.
5. Amateurkunst 2023	Aanvraag Uiterlijk 1 juni, voorafgaand aan het boekjaar; eenmalig per kalenderjaar. De aanvraag bestaat uit een ingevuld aanvraagformulier met beschrijving van activiteiten, begroting en een dekkingsplan. Ten slotte moet een lijst met jeugdleden worden ingediend. Beoordeling en vaststelling Het college stelt jaarlijks een subsidieplafond vast. Daarbinnen worden de subsidieaanvragen op volgorde van binnenkomst behandeld tot het subsidieplafond bereikt is. Verantwoording Na afloop van de activiteiten toont de aanvrager bij het college aan dat de activiteiten hebben plaatsgevonden. De subsidieontvanger dient een financieel en inhoudelijk jaarverslag in, uiterlijk op 1 april, volgend op elk boekjaar waarvoor de subsidie verstrekt is. De subsidie kan worden teruggevorderd indien de activiteiten niet plaatsgevonden hebben, niet overeenkomen met de aanvraag of als er sprake is van fraude.
6. Evenementen	Aanvraag Het is mogelijk om de subsidie op drie momenten in het jaar aan te vragen: 1 januari, 1 mei en 1 september. De aanvraag bevat in elk geval een activiteitenplan en een gedetailleerde en sluitende begroting. Beoordeling Vindt plaats door adviescommissie binnen vier weken voor sluiting van het tijdvak op: publieksbereik, samenwerking, inpassing evenementenkalender en mate waarin het bijdraagt aan: - Versterking culturele, sportieve of toeristische imago. - Profilering Assen als levendige en aantrekkelijke stad. - Toeristische aantrekkingskracht. - Genereren van besteding in de stad (economische spin-off). Het college beslist op de aanvraag tot subsidieverlening nadat de adviescommissie daaromtrent een advies heeft uitgebracht, doch uiterlijk binnen acht weken na het verstrijken van een sluitingsdatum.



Naam subsidieregeling	Subsidieproces op hoofdlijnen (zoals beschreven in de subsidieregeling)
	Verantwoording en verlening <€ 5.000 wordt direct vastgesteld (binnen acht weken na afloop van de activiteiten moet de aanvrager een kort financieel en inhoudelijk verslag opleveren). >€ 5.000 wordt achteraf vastgesteld. Binnen dertien weken na verlening aanvraag tot vaststelling die bestaat uit een financieel en een inhoudelijk verslag, overeenkomstig de indeling van de aanvraag. Het college stelt de eenmalige subsidie binnen acht weken vast.
7. Preventiefonds voor professionals	Aanvraag Het is mogelijk om de subsidie op drie momenten in het jaar aan te vragen: 1 januari, 1 mei en 1 september. Aanvragers moeten aangeven hoe doelen bereikt worden (en resultaatgebieden: preventie, samenwerking, signalerende rol, zelfredzaamheid, gezondheid, saamhorigheid, opvoeden, maatschappelijk participatie), hoeveel mensen bereikt worden, begroting kosten activiteiten en hoe samenwerking met andere partijen er uit ziet. Beoordeling Aanvraag door adviescommissie: totaal 100 punten op: visie, ambitie, resultaatgebieden gerealiseerd, innovatief, bereik activiteiten, blijvende karakter, mate van effectiviteit (prijs/kwaliteit), samenwerking andere partijen. Het college besluit naar aanleiding van advies binnen acht weken na afloop van het einde van een subsidieperiode. Vaststelling Voor de vaststelling van de subsidie geldt het bepaalde in de ASV.
8. Frisse start vrijwilligers	Aanvraag Via het aanvraagformulier geeft de aanvrager aan voor welke activiteiten subsidie wordt aangevraagd na corona en waarom het sociaal culturele leven wordt versterkt. Aanvraag is mogelijk tot uiterlijk zes weken voor aanvang van de activiteit en kan tot en met 31 december worden ingediend. Verlening en vaststelling Wordt bij verlening direct vastgesteld door het college. Verantwoording Na afloop van de activiteiten toont de aanvrager bij het college aan dat de activiteiten hebben plaatsgevonden. Aantonen kan door het college in kennis te stellen van gemaakt beeldmateriaal, zoals foto's, filmpjes, vlogs etc. Indien mogelijk wordt dit materiaal gedeeld via social media.
9. Uniek Sporten	Aanvraag Moet plaatsvinden voor 1 oktober jaar van het jaar voorafgaand aan het subsidiejaar en bestaat uit een overzicht van in Assen woonachtige personen die gebruikmaken van het structurele aanbod van uniek sporten. Beslissing Vindt plaats op uiterlijk 31 december, voorafgaand aan het jaar waarop de aanvraag betrekking heeft, door het college. Verlening en vaststelling De subsidie wordt tegelijkertijd in één beschikking verleend en vastgesteld.
10. Doe het-zelf verduurzaming in Proeftuin	Aanvraag De subsidie kan, na bezoek van een door de gemeente aangewezen energieadviseur, worden aangevraagd door middel van het insturen van een ingevuld en ondertekend aanvraagformulier en facturen, bonnetjes en/of betalingsbewijzen van de aangeschafte materialen. Verstreking De subsidie wordt verstrekt na uitvoering van de maatregelen, uiterlijk binnen 24 maanden na aanvraag.
11. Voorschoolse educatie in de peuteropvang	Aanvraag De aanvraag wordt via een aanvraagformulier jaarlijks ingediend voor 1 november, voorafgaand aan het jaar waarvoor de subsidie wordt aangevraagd, en moet voldoen aan verschillende wettelijke voorwaarden. Budget De raad stelt in november met de gemeentelijke begroting het beschikbare budget voor het komende jaar vast voor de subsidie peuteropvang. Verantwoording en vaststelling De aanvrager uploadt kwantitatieve gegevens in de Peutermonitor, o.a. een overzicht van het aantal bezette peuterplaatsen, specificering naar o.a. vve-indicatie, financieel verslag en - boven € 50.000 - een accountantsverslag.

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.