

Retouradres: Postbus 16079, 2500 BB Den Haag

Aan  
De commissie Bestuur  
t.a.v. mevr. Wenink, voorzitter

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
RK/2020.44 / RIS305704

Doorkiesnummer  
070-3532048

E-mailadres  
rekenkamer@denhaag.nl

Aantal bijlagen

1

Datum  
3 juli 2020

Onderwerp:  
Opvolging raadsbesluit rekenkameronderzoek Subsidies

Geachte mevrouw Wenink,

Op 18 en 19 juni jl. ontving u van het college ter vaststelling de Kadernota subsidiebeleid Den Haag 2020-2023 (RIS 305416) en de Algemene subsidieverordening Den Haag 2020 (RIS 305417). Tevens ontving u ter informatie de door het college vastgestelde Model subsidieregeling Den Haag 2020 (RIS 305418). Zoals in de kadernota is aangegeven geeft het college met deze stukken mede opvolging aan het besluit van 14 december 2017 van de raad dat naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Eerlijk delen' naar het subsidiebeleid van de gemeente is genomen (RIS 297663). Zoals inmiddels gebruikelijk reageert de rekenkamer in navolging op haar onderzoeken graag op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het raadsbesluit.

In algemene zin constateert de rekenkamer dat met de kadernota, de algemene subsidieverordening en model subsidieregeling een belangrijke stap is genomen om invulling te geven aan het raadsbesluit. Het college krijgt met dit beleid meer mogelijkheden om beter te sturen op de doeltreffendheid van de subsidies en het "eerlijk verdelen"<sup>1</sup> van de subsidies, en de raad kan het college hier in de toekomst beter op controleren. Samenvattend geeft de rekenkamer de volgende aandachtspunten mee aan de raad.

Ten aanzien van de Kadernota subsidiebeleid Den Haag 2020-2023:

- Uit de kadernota blijkt niet duidelijk wat het beleid is ten aanzien van leningen en garantstelling die eveneens als subsidies aangemerkt moeten worden. Ook is niet duidelijk gemaakt hoe over deze categorieën aan de raad gerapporteerd wordt (zie bijlage bij deze brief, punt 4a);
- Uit de tekst in paragraaf 3.4 van de kadernota ten aanzien van het steekproefsgewijs controleren blijkt niet dat bij subsidies die direct worden vastgesteld altijd steekproefsgewijze controles kunnen plaatsvinden (zie bijlage bij deze brief, punt 4d).

<sup>1</sup> De rekenkamer constateerde in 2017 dat de verdeling van subsidies over potentiële subsidieontvangers in veel gevallen onvoldoende objectief en transparant was, waardoor niet alle belanghebbenden gelijke mogelijkheden kregen om subsidies aan te vragen en/of te ontvangen.

Ten aanzien van de Algemene Subsidieverordening Den Haag 2020:

- Bij artikel 5 van de Algemene Subsidieverordening is in de toelichting niet opgenomen dat er vanwege de huidige praktijk tot 2022 geen verplichting geldt om alle subsidies in subsidieregelingen uit te werken, maar dat die verplichting vanaf 2022 wel geldt (zie bijlage bij deze brief, punt 1).

Ten aanzien van de Model subsidieregeling Den Haag 2020:

- Bij de model subsidieregeling is geen toelichting opgenomen waarin voor artikel 1:3 wordt toegelicht dat het doel concreet en meetbaar geformuleerd moet worden (zie bijlage bij deze brief, punt 2);
- Bij artikel 6:2 van de model subsidieregeling is in de bepaling over de eerstvolgende evaluatie niet opgenomen dat de evaluaties minimaal eens in de vijf jaar plaatsvinden (zie bijlage bij deze brief, punt 3);

In de bijlage bij deze brief treft u per punt uit het raadsbesluit meer gedetailleerd aan hoe aan het raadsbesluit invulling is gegeven.

Wij hopen u met deze brief meer inzicht te geven in de wijze waarop het college opvolging heeft gegeven aan het raadsbesluit over de aanbevelingen van de rekenkamer, zodat u dit kunt betrekken bij de behandeling van de kadernota en de algemene subsidieverordening.

Met vriendelijke groet,



H.A. (Manus) Twisk  
voorzitter

# BIJLAGE: OPVOLGING RAADSBESLUIT SUBSIDIES

Het raadsbesluit van 14 december 2017 dat naar aanleiding van het rekenkameronderzoek 'Eerlijk delen' naar het subsidiebeleid van de gemeente is genomen (RIS 297663) bestaat uit 6 punten. Op basis van de Kadernota subsidiebeleid 2020-2023 (RIS 305416), de Algemene subsidieverordening Den Haag 2020 (RIS 305417) en de Model subsidieregeling Den Haag 2020 (RIS 305418) wordt hierna per punt uit het raadsbesluit aangegeven in hoeverre hieraan opvolging is gegeven.

## Punt 1 van het raadsbesluit

**Subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen op te stellen voor alle subsidies en hier alleen van af te wijken indien sprake is van een uitzonderingsgrond uit de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:23, derde lid: Spoedeisende subsidies, Europese subsidies, Subsidies die met bedrag en subsidieontvanger in de Programmabegroting zijn opgenomen en Incidentele subsidies).**

### Stand van zaken

Het college heeft in de kadernota als kader opgenomen dat op basis van de algemene subsidieverordening (ASV) alleen subsidies worden verstrekt nadat daarvoor een subsidieregeling is vastgesteld. Zoals het college aangeeft in de kadernota wordt op dit moment echter nog niet aan de kaders voldaan en dienen de kaders vanaf 2022 en zoveel mogelijk eerder consequent te worden toegepast. In de ASV is in artikel 5 (nog) niet opgenomen dat het college altijd bij het verstrekken van subsidies een subsidieregeling vaststelt. Er is geen toelichting bij dit artikel opgenomen, dat het vanaf 2022 verplicht is (of verplicht wordt) om bij de verstrekking van subsidies onder de ASV altijd een subsidieregeling vast te stellen.

Conform het raadsbesluit worden subsidies (vanaf 2022) op basis van subsidieregelingen of specifieke subsidieverordeningen verstrekt en kan hier alleen van afgeweken worden als sprake is van een uitzonderingsgrond uit de Awb. In de kadernota is namelijk opgenomen dat voor subsidies die op basis van de ASV worden verstrekt altijd een subsidieregeling moet worden opgesteld. En in de ASV (artikel 2) is bepaald dat deze van toepassing is voor alle subsidies, met uitzondering van de subsidies waarvoor een specifieke subsidieverordening is opgesteld en (eventueel) uitgezonderd de subsidies waarvoor een uitzonderingsgrond uit de Awb van toepassing is.

## Punt 2 van het raadsbesluit

**In subsidieregelingen, specifieke subsidieverordeningen en/of de toelichtingen hierop, het concrete doel van de subsidie en het daaraan gerelateerde maatschappelijke doel uit het gemeentelijk beleid op te nemen.**

### Stand van zaken

Zoals het college zelf aangeeft in bijlage 1 van de kadernota, is in de kadernota opgenomen dat in alle nieuwe subsidieregelingen een concreet en meetbaar doel én achterliggend maatschappelijk doel geformuleerd moet worden.<sup>2</sup> In de model subsidieregeling is in artikel 1:3 opgenomen dat het doel en het achterliggende maatschappelijke doel opgenomen moet worden. Ook in artikel 8 van de ASV is opgenomen dat de aanvrager van een subsidie zo concreet mogelijk de doelen en de resultaten met de te subsidiëren activiteiten omschrijft. Bij de model subsidieregeling (artikel 1:3) zit echter geen toelichting waarin nader omschreven is dat het doel concreet en meetbaar dient te zijn.

<sup>2</sup> Zie kader 2 in paragraaf 3.1 van de Kadernota Subsidies

### **Punt 3 van het raadsbesluit**

**Subsidieregelingen en specifieke subsidieverordeningen eenmaal in de vijf jaren op doelmatigheid en doeltreffendheid te evalueren.**

#### **Stand van zaken volgens de rekenkamer**

In de kadernota is opgenomen dat in alle nieuwe subsidieregelingen een evaluatie bepaling (minimaal eenmaal in de vijf jaar is opgenomen).<sup>3</sup> In artikel 6:2 van de model subsidieregeling is de volgende evaluatiebepaling opgenomen: *“Het college evalueert deze subsidieregeling (uiterlijk) [...]”*. Bij de evaluatiebepaling zit geen toelichting dat dit voor de eerste keer binnen vijf jaar moet gebeuren en dat voor langer lopende subsidieregelingen dit ééns in de vijf jaar moet gebeuren.

### **Punt 4 van het raadsbesluit**

**Een door de raad vast te stellen Beleidsnota Subsidies<sup>4</sup> op te stellen waarin het huidige beleid en het onder 1, 2 en 3 genoemde beleid is opgenomen.**

#### **Stand van zaken volgens de rekenkamer**

Dit punt uit het raadsbesluit is opgevolgd. In de kadernota is het subsidiebeleid opgenomen en zijn de onder 1, 2 en 3 genoemde raadsbesluiten overgenomen. De kadernota is voor vaststelling aan de raad aangeboden.

### **Punt 4a van het raadsbesluit**

**In de Beleidsnota Subsidies ook op te nemen een uitwerking van de definitie van subsidies en een uitwerking welk beleid voor de verschillende categorieën van subsidies van toepassing is en hoe over deze categorieën aan de raad gerapporteerd wordt.**

#### **Stand van zaken volgens de rekenkamer**

In bijlage 1 van de kadernota wordt ten aanzien van de opvolging van dit punt uit het raadsbesluit aangegeven dat de verschillende soorten uit de ASV 2014 (waarderingssubsidie, exploitatie en budgetsubsidies) in de ASV 2020 niet meer voorkomen. De rekenkamer constateerde in haar onderzoek echter dat onder de definitie van subsidies uit de Awb ook andersoortige subsidies zoals leningen, garantstellingen, sponsoring e.d. voorkomen die niet als zodanig in het subsidieregister waren opgenomen. In 2015 werd volgens het subsidieregister € 341,9 mln. aan subsidies verstrekt. In deze optelling ontbraken echter:

- Leningen (€ 548 mln. in 2015)
- Garantstellingen (€ 214 mln. in 2015)
- Onderwijshuisvesting (€ 33 mln. in 2015)
- Loonkostensubsidies (€ 7,4 mln. in 2015)
- Subsidies die verstrekt worden via Kansen voor West (€ 4,5 mln. in 2015)
- Sponsoring (ca. € 1,7 mln. in 2015)

In totaal werd € 808,6 mln. niet als subsidie aangemerkt, terwijl dit volgens de definitie van de Awb wel subsidies waren.

Ook in de nieuwe kadernota wordt in paragraaf 2.1 aangegeven dat als een financiering voldoet aan de criteria voor een subsidie het een subsidie is, ongeacht de naam die aan de financiering is gegeven, zoals bijdrage, garantstelling, sponsoring, etc. In de inleiding van de huidige kadernota is daarnaast aangegeven dat de gemeente Den Haag jaarlijks circa € 350 mln. aan subsidies verstrekt. Wanneer alle subsidies volgens de

<sup>3</sup> Zie tweede alinea van paragraaf 3.1 van de Kadernota Subsidies

<sup>4</sup> De gemeente Den Haag beschikt niet over een Beleidsnota Subsidies. Het huidige subsidiebeleid van de gemeente is in verschillende documenten vastgelegd, onder andere in de ASV, de Model-subsidieregeling, het Beleid Topinkomens en de paragraaf Subsidies in de Programmabegroting, zie feitenrapport § 4.2.1.

definitie uit de Awb waren meegenomen, zou dit bedrag echter substantieel hoger moeten zijn. De kadernota richt zich voor wat betreft de gestelde kaders en uitgangspunten zoals die zijn opgenomen in hoofdstuk 3 met name op de subsidies die onder ASV via subsidieregelingen (zullen) worden verstrekt. Of dit ook het kader wordt voor bijvoorbeeld leningen en garantstellingen is niet duidelijk gemaakt. Ook is in de kadernota niet duidelijk gemaakt of het subsidieregister uitgebreid gaat worden met leningen, garantstellingen, onderwijshuisvesting en loonkostensubsidies en subsidies via Kansen voor West of dat hier op andere wijze over gerapporteerd zal worden.

#### **Punt 4b van het raadsbesluit**

**In de Beleidsnota Subsidies ook op te nemen een uitgewerkt afwegingskader waarmee de gemeentelijke organisatie kan bepalen op welke wijze de gemeentelijke taken uitgevoerd kunnen worden.**

##### **Stand van zaken volgens de rekenkamer**

Dit onderdeel van het raadsbesluit is met het in bijlage 2 van de kadernota opgenomen afwegingskader opgevolgd.

#### **Punt 4c van raadsbesluit**

**In de Beleidsnota Subsidies ook op te nemen het beleid ten aanzien van het eenduidig bekend maken van de subsidiemogelijkheden via de website van de gemeente Den Haag.**

##### **Stand van zaken volgens de rekenkamer**

Dit onderdeel van het raadsbesluit is opgevolgd. In paragraaf 3.3 van de kadernota wordt aangegeven dat transparantie een belangrijk uitgangspunt wordt bij subsidieverstrekking. Via het vaststellen van subsidieregelingen moet in de toekomst voor iedereen duidelijk worden voor welke activiteiten en doelgroepen subsidie beschikbaar is. De subsidieregelingen worden gepubliceerd op [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). In bijlage 1 van de kadernota is daarnaast opgenomen dat subsidies via [www.denhaag.nl/subsidies](http://www.denhaag.nl/subsidies) eenduidig bekend worden gemaakt.

#### **Punt 4d van het raadsbesluit**

**In de Beleidsnota Subsidies ook op te nemen het beleid ten aanzien van het steekproefsgewijs controleren van subsidies onder de € 10.000 (waarderingssubsidies).**

##### **Stand van zaken volgens de rekenkamer**

In paragraaf 3.4 van de kadernota worden vier niveaus voor het verantwoorden van subsidies ontvangen. Bij het opstellen van een nieuwe subsidieregeling stelt het college volgens de kadernota vast welk niveau van verantwoording van toepassing is. Het eerste niveau heeft betrekking op subsidies die direct worden vastgesteld en waarvoor achteraf verantwoording niet nodig is *of* waarvoor achteraf een steekproefsgewijze verantwoording voldoende is. In bijlage 1 van de kadernota wordt echter aangegeven dat het steekproefsgewijs controleren verbonden wordt aan *alle* subsidies die direct worden vastgesteld. Daarmee wijkt de tekst in bijlage 1 af van de tekst in paragraaf 3.4 en is het voor de rekenkamer niet duidelijk of bij het eerste niveau van verantwoorden *altijd* in de subsidieregeling wordt opgenomen dat steekproefsgewijze controles kunnen plaatsvinden.

#### **Punt 5a van het raadsbesluit**

**Aan het subsidieregister het volgende toe te voegen een kolom die aangeeft wat de aard van de subsidieverstrekking is: specifieke subsidieverordening, subsidieregeling, spoedeisende subsidie, Europese subsidie, subsidie die als begrotingspost is opgenomen, incidentele subsidie en overige subsidies die in het kader van beleidsnota's worden verstrekt (zolang deze laatste categorie nog van toepassing is).**

### Stand van zaken volgens de rekenkamer

In bijlage 1 van de kadernota wordt aangegeven dat aan het subsidieregister een kolom soort subsidie wordt toegevoegd, waarmee de aard van de subsidieverstrekking inzichtelijk wordt gemaakt. De rekenkamer gaat er vanuit dat hierbij de in het raadsbesluit genoemde categorieën worden gehanteerd. Temeer omdat de raad via het subsidieregister dan kan controleren of de overige subsidies die in het kader van beleidsnota's worden verstrekt, worden afgebouwd en zoals in de kadernota is aangegeven vanaf 2022 niet meer voorkomen. Daarnaast is in de Awb bepaald dat de gemeente jaarlijks een verslag publiceert van de verstrekking van de spoedeisende en incidentele subsidies.

### Punt 5b van het raadsbesluit

**Aan het subsidieregister het volgende toe te voegen een kolom die aangeeft wat de stand van zaken is met betrekking tot het evalueren van de subsidies. Als de subsidie geëvalueerd is, de datum van de evaluatie en een hyperlink naar de evaluatie en als de subsidie niet geëvalueerd de uiterlijke evaluatiedatum.**

### Stand van zaken volgens de rekenkamer

Aan dit onderdeel van het raadsbesluit wordt volgens de kadernota volledig uitvoering gegeven. In paragraaf 3.3 van de kadernota is ten aanzien van het subsidieregister opgenomen dat in 2020 de informatievoorziening wordt verbeterd. Als de subsidie geëvalueerd is, wordt de datum van de evaluatie en een hyperlink naar de evaluatie opgenomen. Als de subsidie nog niet geëvalueerd is, wordt de uiterlijke evaluatiedatum vermeld.

### Punt 6 van het raadsbesluit

**Draag het college op om in de Beleidsnota Subsidies op te nemen hoe voor meer centrale controle en regie op de uitvoeringspraktijk gezorgd wordt, zodat de uitvoeringspraktijk overeenkomt met het subsidiebeleid en de juistheid en volledigheid van het subsidieregister verbetert.**

### Stand van zaken volgens de rekenkamer

In paragraaf 4.3 van de kadernota is opgenomen dat het Centraal Subsidiebureau een centrale adviserende, controlerende en ondersteunende rol heeft in het subsidieproces. De controlerende rol lijkt zich volgens paragraaf 3.1 te beperken tot het controleren of bij de verstrekking van subsidies de juiste budgetten worden aangesproken. In bijlage 1 van de kadernota wordt aangegeven dat de vakdiensten verantwoordelijk zijn voor een goede uitvoering van het subsidieproces en toepassing van het merendeel van de in de kadernota opgenomen kaders. Vanaf 2020 dienen de vakdiensten over de stand van zaken rond de opvolging van de kaders uit de kadernota te rapporteren. Op basis van deze informatie kan de rekenkamer niet beoordelen of hiermee voldoende controle en regie zit op de uitvoeringspraktijk.