

Retouradres: Postbus 8 3300 AA DORDRECHT

Aan

de gemeenteraad

**Gemeentebestuur**

Spuiboulevard 300  
3311 GR DORDRECHT

F (078) 800 8080  
www.dordrecht.nl

**Datum** 16 november 2010  
**Ons kenmerk** MO/2010/480248  
**Begrotingsprogramma** Divers  
**en -thema** divers  
**Bijlage(n)** 1  
**Betreft** RAADSINFORMATIE inzake subsidies

**Contactpersoon**

J. Bierbooms  
T (078) 639 8494  
E j.bierbooms@dordrecht.nl

## Samenvatting

In deze brief informeren wij u over subsidies in het algemeen en beantwoorden we de vragen die zijn gesteld door de fractie van Beter voor Dordt (paragraaf 1). Daarnaast gaan wij in op het onderzoek naar de effectiviteit van subsidies dat wij voornamelijk via de brede doorlichting fase 4 willen gaan uitvoeren. De beleidsterreinen/producten die niet in de brede doorlichting fase 4 vallen zullen wij daarna apart gaan onderzoeken (zie paragraaf 2 en verder).

### 1. Wat is de aanleiding?

In het kaderstellend debat met betrekking tot de begroting 2011 is gesproken over het reduceren van het subsidiebudget. Zoals wij in onze aanbiedingsbrief hebben aangegeven vormen subsidies een van de instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft om haar beleidsdoelen te realiseren. In het kader van de bezuinigingen hebben wij eerder dit jaar een generieke korting van 2,5% toegepast op de subsidies 2011. Dit was een noodzakelijke maatregel, maar geniet niet onze voorkeur. Daar subsidies direct gerelateerd zijn aan beleidseffectiviteit, willen we het beperken of ter discussie stellen van subsidies koppelen aan de heroverweging van beleid zodat hierin consistentie ontstaat.

## Achtergrond

### Algemeen

#### *Wat is subsidie?*

Subsidie is een van de belangrijkste financiële beleidsinstrumenten die de overheid tot zijn beschikking heeft. De overheid probeert daarmee positief gedrag te beïnvloeden en negatief gedrag te beëindigen door financiële prikkels. Subsidie is dus een middel om bepaalde beleidsdoelen te realiseren en zit verweven in allerlei beleidsterreinen en begrotingsposten van die beleidsterreinen en betreft géén aparte post op de begroting.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) verstaat onder subsidie:

- aanspraak op financiële middelen;
- verstrekt door een bestuursorgaan;
- gericht op bepaalde activiteiten;
- geen betaling voor geleverde goederen of diensten.

Zodra er sprake is van de aanspraak op middelen, treedt het subsidiebegrip naar voren; er hoeft nog geen sprake te zijn van daadwerkelijke overhandiging van het geld. Het belangrijkste moment is niet de daadwerkelijke beschikbaarstelling van

**Datum** 16 november 2010  
**Ons kenmerk** MO/2010/480248

het geld, maar de beslissing van het college om de voorgenomen activiteiten te subsidiëren. Deze beslissing is verwoord in de subsidiebeschikking.

Wat valt niet onder het subsidiebegrip:

- levering aan de gemeente van goederen en diensten voor een niet marktconforme prijs;
- commerciële transacties, waarbij goederen en diensten aan het bestuursorgaan geleverd worden;
- het uitloven van een prijs;
- het betalen van contributie;
- het doen van een gift of schenking.

#### *Doelstelling subsidies*

Het doel van het verstrekken van subsidies is het ondersteunen en stimuleren van activiteiten die bijdragen aan de door de gemeenteraad vastgestelde, gewenste maatschappelijke effecten. Met een subsidie wordt dus beoogd de hoeveelheid of kwaliteit van bepaalde activiteiten te beïnvloeden door geldelijke steun.

Het gaat hierbij onder meer om zgn. "Merit goods". Zaken waarin bij normale marktomstandigheden niet in worden voorzien en waarbij de overheid middels subsidiëring voor zorg draagt.

#### *Motieven verlenen subsidie*

- Kostenmotief: dit geldt als de kosten van de gesubsidieerde activiteit met een financiële overheidsbijdrage worden verlaagd. Op deze manier leiden subsidies tot prijsverlaging van een voorziening en kunnen daardoor tot een groter gebruik leiden. Ook kunnen zij een omvangrijke bijdrage in de kostprijs van een voorziening vormen dat die voorziening zonder die bijdrage in het geheel niet geproduceerd of afgezet zou kunnen worden (bijv. jeugd- en jongerenwerk).
- Paternalistische motief: hierbij voelt de overheid zich vanuit het algemeen belang geroepen een bepaalde dienst of goed te subsidiëren (bijv. het alcoholpreventie programma).
- Externe effectenmotief: hiermee beoogd de overheid veel meer te bereiken/ teweeg te brengen dan alleen de gesubsidieerde activiteit (bijv. bij evenementensubsidies).

#### **Werkwijze Dordrecht**

##### *Beleidsmatig uitgangspunt*

Bij de uitwerking van het MJP en de begroting gebruiken we de drie w-systematiek. De begroting 2011 start daarom met het beantwoorden van de vraag "wat willen we bereiken?" (MJP). Het plaatje van het politiek akkoord gebruiken we daarbij als uitgangspunt voor de hoofdstukindeling. Het MJP wordt vervolgens via de begrotingsprogramma's concreet uitgewerkt:

1. Overzicht van de relevante ontwikkelingen en trends;
2. Probleemanalyse en overzicht van staand beleid;
3. Hoofd- en subdoelen van het programma: "wat willen we bereiken?";
4. Een overzicht van mogelijk MJP-indicatoren waarmee we beoordelen of de doelen zijn bereikt;
5. Een overzicht van mogelijke output voor de begroting 2011 als antwoord op de vraag "Wat gaan we daarvoor doen?".

**Datum** 16 november 2010  
**Ons kenmerk** MO/2010/480248

De programma's zijn onderverdeeld in producten die gerangschikt zijn naar beleidsvelden. Vanuit de regie- en beleidsrol van de gemeente willen we de beleidsdoelen ondermeer realiseren via instellingen in de stad. Hiervoor wordt aan de betreffende instellingen subsidie verleend.

#### *Soorten subsidie*

In Dordrecht kennen we in de Algemene Subsidie Verordening 2010 (ASV 2010) twee soorten subsidie:

1. Jaarlijkse subsidie: een subsidie die jaarlijks/structureel per boek- of schooljaar of voor een aantal boek- of schooljaren wordt verstrekt aan een aanvrager.
2. Eenmalige subsidie: subsidie t.b.v. incidentele projecten of activiteiten.

In de hiervoor geldende subsidieverordeningen (zie hieronder bij wettelijke bepalingen) werd structurele en incidentele subsidie niet nader gedefinieerd. Binnen deze soorten wordt niet concreet gebruikgemaakt van benamingen als budgetsubsidie, exploitatiesubsidie, prestatiesubsidie, investeringssubsidie en waarderingssubsidie. In de praktijk blijkt uit de wijze van subsidiëring vaak wel om wat voor subsidievorm het gaat.

In het kader van de verzakelijking van de subsidierelatie wordt de vroegere exploitatie c.q. inputsubsidie steeds meer omgezet naar een outputsubsidie (bijv. voor Opmaat op het gebied van Algemeen Maatschappelijk Werk gelden de prestatieafspraken van 100 tot 120 afgesloten hulpverleningen per fte op jaarbasis. Dit betekent dat in 2010 voor Dordrecht 855 tot 1.026 afgesloten hulpverleningen moeten worden gerealiseerd. Daarnaast moet Opmaat 63 trajecten in het kader van thuisbegeleiding ontregelde gezinnen/huishoudens realiseren in 2010).

Bij de vaststelling van een subsidie wordt gekeken of de instelling aan de gestelde verplichtingen heeft voldaan. Als de instelling heeft voldaan aan de voorwaarden en/of verplichtingen wordt de subsidie conform de subsidieverlening vastgesteld. Als de instelling niet aan alle voorwaarden en/of verplichtingen heeft voldaan kan de subsidie lager worden vastgesteld.

#### *Wettelijke bepalingen*

Subsidie kan alleen worden verstrekt op basis van een wettelijke grondslag. De wettelijke grondslagen in Dordrecht zijn in de jaren 2005 tot en met 2010 de volgende geweest:

- Algemene Subsidie Verordening 1995;
- Algemene Subsidie Verordening 1998;
- Algemene Subsidie Verordening Dordrecht (2006);
- Algemene Subsidie Verordening 2010 inclusief een aantal Nadere Regels.

Deze verordeningen zijn voor alle sectoren van de gemeente geldend (geweest). Tot 1 juli 2010 waren er naast deze ASV's ook een aantal specifieke subsidieverordeningen, zoals voor amateurkunst. Met de komst van de ASV 2010 zijn deze specifieke subsidieverordeningen vervangen door Nadere Regels. In de Nadere Regels staan specifieke regels voor een bepaald beleidsterrein. Dit kunnen inhoudelijke regels zijn, maar ook procedurele regels als bijvoorbeeld wordt afgeweken van de Algemene Subsidie Verordening (ASV). Op dit moment zijn er Nadere Regels voor: sportsubsidies, evenementen, in stand houden van bomen, amateurkunst, beeldende kunstenaars, speeltuin- en scoutingwerk, culturele

**Datum** 16 november 2010

**Ons kenmerk** MO/2010/480248

initiatieven en wijkwensen. De verwachting is dat hier nog een aantal Nadere Regels bij zullen komen, zoals voor maatschappelijke zorg.

#### *Beoordeling van subsidieaanvragen*

Er is voor een aantal beleidsterreinen criteria vastgelegd aan de hand waarvan de subsidieaanvragen worden beoordeeld. Dit kunnen zowel beleidsregels (bijv. SIS en VVE) als Nadere regels (bijv. evenementen, sportsubsidies, in stand houden bomen, amateurkunst, culturele initiatieven) zijn. Op de andere beleidsterreinen worden wel beoordelingscriteria gehanteerd alleen zijn die nog niet vastgelegd. Mede daarom zal het aantal Nadere Regels de komende jaren verder worden uitgebreid. Zo komen er goede verdeelregels ten aanzien van het maximaal beschikbare subsidiebudget (subsidieplafond) op een bepaald beleidsterrein. Denk hierbij aan maatschappelijke zorg, jeugd, lokaal gezondheidsbeleid, etc..

#### *Beschikken op subsidies*

Het subsidieproces is in 2007 beschreven. Het beleidsveld Cultuur beschikte tot 2008 niet over een modelbeschikking en procesbeschrijving, omdat het toen nog niet tot Maatschappelijke Ontwikkeling behoorde. Sinds de centralisatie van het subsidiebureau per 1 januari 2009 wordt er voor de gehele gemeente met standaard subsidiebeschikkingen gewerkt.

In de subsidiebeschikking worden voorwaarden opgenomen inzake de inhoudelijke verantwoording en/of bereikte resultaten. Bijvoorbeeld binnen de maatschappelijke opvang bij De Hoop is dit in de beschikking tot subsidieverlening 2010 gedaan. Bij de verantwoording van deze subsidie wordt ingegaan op het aantal cliënten, achtergrondgegevens, herkomst, opnameduur en het resultaat van de hulpverlening. Voldoen zij niet aan de verplichtingen dan kan de subsidie lager worden vastgesteld bijvoorbeeld naar rato.

In de beschikkingen verleend in de jaren 2005 t/m 2010 is geen apart anti-cumulatiebeding opgenomen. Wel stond in de ASV de weigeringsgrond opgenomen dat indien er sprake was van andere subsidieverstrekkers de subsidie kon worden geweigerd (toetsing bij beoordeling aanvraag).

#### *Beëindiging van subsidies*

Indien er beleidsinhoudelijke keuzes gemaakt worden die leiden tot beëindiging of vermindering van subsidie t.b.v. een organisatie dient er rekening gehouden te worden met een redelijke termijn van afbouw (algemeen beginsel van behoorlijk bestuur). Die redelijke termijn is afhankelijk van de betreffende situatie (bijv. hoe lang duurt de subsidierelatie al; is er personeel in dienst).

#### *Subsidieverlening Dordrecht 2010*

In Dordrecht hebben we in 2010 totaal € 32.775.678,30 aan subsidie verleend (peildatum 1 juni 2010, zie BURAP). Dit is verdeeld over 6 begrotingsprogramma's (oude structuur), 9 thema's en 36 producten. Na de peildatum zijn o.a. nog de volgende subsidies verstrekt:

- Osso: € 150.000,--;
- CBK subsidies: aan diverse kunstenaars (werkbeurzen, startsubsidies en/of projectsubsidies) in totaal € 24.546,--.

**Datum** 16 november 2010

**Ons kenmerk** MO/2010/480248

Deze subsidies zijn incidenteel en daarom na de peildatum verstrekt. Gemeentelijke bedrijven, zoals het Dordrechts Museum zijn onderdeel van de gemeente waardoor dit geen subsidierelaties zijn.

Vanaf 2009 stelt het subsidiebureau jaarlijks een collegevoorstel op (rond juni) voor het vaststellen van subsidieplafonds op die (beleids)terreinen waarvoor dit is vastgelegd (bijv. in nadere regels) voor het komende jaar. Voor het subsidiejaar 2011 is dit op de volgende gebieden gebeurd:

- Amateurkunst;
- Beeldende kunstenaars;
- Culturele Initiatieven;
- Sportsubsidies;
- Evenementen;
- Buurt- en straatfeesten;
- Wijkwensen;
- In stand houden bomen.

#### *Evaluatie/controle subsidies*

Via de verplichte accountantsverklaringen met controleprotocollen (jaren 2005 t/m 2010) vindt er een formele controle plaats ten aanzien van de gesubsidieerde instellingen bij de vaststelling van de subsidies. Mocht er iets niet blijken te kloppen wat van invloed is op de hoogte van de subsidie, dan kan de subsidie lager worden vastgesteld. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan een sanctiebeleid t.b.v. de ASV 2010. Dit was er voorheen nog niet. De Algemene Wet Bestuursrecht en de ASV bieden echter ook mogelijkheden om in bepaalde gevallen een subsidie te wijzigen of in te trekken. Bovendien doet de accountant jaarlijks een interim-controle specifiek op subsidies en vindt er controle via de jaarrekening plaats. Verder hebben er via het College Onderzoeksprogramma (COP) onderzoeken plaatsgevonden naar het beheer en de rechtmatigheid van subsidies in 2003 (voor de oprichting van het subsidiebureau) en 2007 (na de oprichting van het subsidiebureau in 2006), zogenaamde 213a-onderzoeken.

De conclusies van het laatste onderzoek zijn:

- Met de komst van het Subsidiebureau is het proces van subsidieverstrekingen bij MO kwalitatief aanzienlijk verbeterd (o.a. dossiervorming, termijnbewaking en controles).
- Verdere verbeteringen qua doelmatigheid en rechtmatigheid zijn mogelijk en deels al in gang gezet door invoering van het Mozaïek zaaksysteem vanaf de verleningen 2008.
- Wanneer het Subsidiebureau ook voor andere sectoren de afhandeling van subsidieaanvragen gaat ondersteunen, dan mag dit met vertrouwen worden tegemoet gezien, op voorwaarde dat het SB hiervoor met voldoende fte's wordt uitgerust. En omdat het subsidieproces over meerdere sectoren loopt, verdient het verder aanbeveling om één manager procesverantwoordelijk te maken. Hij of zij overziet het hele proces en zal de capaciteit in de diverse sectoren en afdelingen op elkaar afstemmen, zodat knelpunten uitblijven en suboptimalisatie wordt voorkomen.

## **2. Wat willen we bereiken?**

De afgelopen jaren hebben we sterk ingezet op het verhogen van de rechtmatigheid van subsidies en met succes. De stap naar de beoordeling of de

**Datum** 16 november 2010

**Ons kenmerk** MO/2010/480248

subsidies bijdragen aan de gestelde beleidsdoelen (effectiviteit) is een logische vervolgstap. Omdat subsidie slechts een instrument is dat de gemeente inzet voor het bereiken van de gestelde beleidsdoelen zal de beoordeling van doeltreffendheid van subsidies worden gerelateerd aan de inhoudelijke beleidsvelden. Het is ons voornemen alle producten waarbinnen subsidies worden verstrekt te onderzoeken voor zover dat niet al is gebeurd in de brede doorlichting fase 3.

### **3. Wat gaan we daarvoor doen?**

Via de brede doorlichting (fase 4), waarbij een groot aantal beleidsterreinen/producten worden geëvalueerd, onderzoeken of de subsidies die daarbinnen worden verstrekt bijdragen aan het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. De eerste resultaten van het onderzoek zullen expliciet terugkomen in de rapportage met betrekking tot fase 4 van de brede doorlichting. De overige beleidsterreinen/producten zullen daarna worden onderzocht. Dit onderzoek zal uiterlijk 1 januari 2012 zijn afgerond. De resultaten zullen naar u worden gestuurd, zodat u inzicht houdt welke producten/beleidsvelden en daarbij behorende subsidies zijn doorgelicht.

In bijgaand overzicht (bijlage 1) vindt u de beleidsvelden/producten met daarbij aangegeven of daarbinnen de subsidies al (gedeeltelijk) op effectiviteit zijn beoordeeld of dat dit nog moet plaatsvinden.

Dit onderzoek zal mede worden begeleid door de auditfunctionaris binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling en beslaat alle gemeentelijke producten (beleidsvelden) waarbij subsidie als instrument wordt ingezet om de beleidsdoelen te realiseren.

### **4. Inspraak en communicatie**

N.v.t.

### **5. Vervolgtraject besluitvorming**

De eerste resultaten van het onderzoek van de brede doorlichting fase 4 zullen in de voortgangsrapportage van de brede doorlichting aan u worden voorgelegd. De overige resultaten zullen voor 1 januari 2012 aan u worden voorgelegd.

### **6. Wat mag het kosten?**

Kosten: PM.

### **7. Bij deze raadsinformatiebrief hoort de volgende bijlage:**

Bijlage 1: Overzicht producten met te nemen acties.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Het college van Burgemeester en Wethouders,  
de secretaris

de burgemeester

M.R. Schurink

A.A.M. Brok