

Rekenkamer onderzoek ‘Uitvoering van het subsidiebeleid in Harlingen’



Opdrachtgever :Rekenkamer Harlingen
Onderzoeksbureau Profacto
Versie: 2 juni 2025 bestuurlijk wederhoor.

Inhoud

1	Inleiding en samenvatting	Error! Bookmark not defined.
1.1	Het onderzoek	3
1.2	Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan	4
1.3	Sturing door de gemeenteraad	5
1.4	Conclusies en aanbevelingen	5
1.5	Leeswijzer	6
2	Subsidiebeleid in Harlingen	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Juridische en beleidsmatige kaders	7
3	Organisatie & aard en omvang subsidies	13
3.1	Gemeentelijke organisatie	13
3.2	Verstrekke subsidies door de gemeente	14
4	Subsidieverstrekking in Harlingen	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Aanvraag en subsidieverlening	17
4.3	Verantwoording en subsidievaststelling	21
5	Sturing door de gemeenteraad	27
5.1	Kaderstellende rol	27
5.2	Informatievoorziening aan de raad	27
5.3	Controle en bijsturing	28
6	Conclusies en aanbevelingen	29
6.1	Inleiding	29
6.2	Conclusies	29
6.3	Aanbevelingen	35
Bijlage 1:	Deelvragen	36
Bijlage 2:	Normenkader	37
Bijlage 3:	Onderzoeksopzet en verantwoording	38
Bijlage 4:	Beoordeling a.d.h.v. het normenkader	40
Bijlage 5:	Subsidieregeling en beoogde doelen	43

1 Inleiding en samenvatting

1.1 Het onderzoek

De gemeente Harlingen verstrekt jaarlijks aan verschillende instellingen en organisaties subsidies. Met die subsidies worden zij in staat gesteld om bepaalde activiteiten te verrichten die bijdragen aan het behalen van maatschappelijke en/of economische doelen. De Rekenkamer Harlingen heeft onderzoek gedaan naar het in de gemeente gevoerde subsidiebeleid. Het onderzoek beoogt in beeld te brengen in hoeverre subsidies bijdragen aan de realisatie van gemeentelijk beleid. De Rekenkamer wil de gemeenteraad onder meer inzicht geven in de doeltreffendheid van het huidige subsidiebeleid en de raad daarmee handvatten bieden voor zijn controlerende en kaderstellende rol.

De onderzoeksvraag die in het onderzoek centraal staat is tweeledig en luidt als volgt:

*‘In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Harlingen doeltreffend in relatie tot de beoogde effecten en wat kan er gezegd worden over de rechtmatigheid en doelmatigheid?’
Welke financiële middelen zijn ermee gemoeid?’*

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn deelvragen geformuleerd. Deze zijn te vinden in bijlage 1. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2024 – maart 2025 en de bevindingen zijn getoetst aan een normenkader, dat in bijlage 2 is opgenomen. In het onderzoek is het subsidiebeleid in Harlingen bestudeerd en is onderzocht hoe in Harlingen subsidies worden verleend. Daarbij is gekeken naar de juridische en beleidsmatige kaders, is de aard en omvang van de subsidies die door de gemeente zijn verstrekt in kaart gebracht en is de uitvoeringspraktijk en de rol van de raad onderzocht.

Naast bestudering van de Algemene subsidieverordening (de ASV) en de subsidieregelingen waarover de gemeente beschikt zijn in totaal zes (groeps)gesprekken gevoerd, waarbij nader is gesproken over (de uitvoering van) het subsidiebeleid. Het ging in dit geval om gesprekken met de portefeuillehouder subsidies, de teamleider Omgeving, de subsidiecoördinator, subsidiebehandelaars en een medewerker van de griffie. Daarnaast zijn, om een verdiepend inzicht te krijgen in de praktijk, zeven casestudy's verricht. Een casestudy bestond uit een dossieronderzoek en een of meer interviews met de behandelend ambtenaar of (vertegenwoordiger van) de subsidie-ontvangende organisatie. Op deze manier is verder onderzocht of de gemeente subsidies rechtmatig verstrekt, hoe de verantwoording over subsidies plaatsvindt en in hoeverre subsidieverlening doelmatig en doeltreffend is. De te onderzoeken periode betrof de periode van 1 januari 2018 tot 1 april 2025. In bijlage 3 is een verantwoording opgenomen van de onderzoeksaanpak en onderzoeksmethoden.

Met betrekking tot deze rapportage wordt opgemerkt dat de gemeente gedurende de uitvoering van dit onderzoek bezig is met een herijking van het subsidiebeleid. De ASV is in dat kader herzien, er wordt algemeen subsidiebeleid opgesteld, gewerkt aan beleid met betrekking tot het houden van steekproeven en standaardbrieven worden tegen het licht gehouden. Hierdoor is niet uitgesloten dat bepaalde onderzoeksbevindingen en wellicht aanbevelingen op dit moment al door (medewerkers van) de gemeente worden herkend en worden opgepakt.

Daarnaast geldt dat in deze rapportage niet wordt ingegaan op individuele subsidies en/of de effecten daarvan. Alleen daar waar de uitkomsten van een casestudy indicatief zijn, kan het zijn dat een individuele subsidie of subsidieregeling nader in de rapportage terugkomt.

Hieronder is een samenvatting van de conclusies die op basis van de onderzoeksbevindingen kunnen worden getrokken (zie in dat kader ook hoofdstuk 6 van deze rapportage) opgenomen

1.2 Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan

Het subsidiebeleid in Harlingen wordt gevormd door de ASV, de programmabegroting en de nadere subsidieregelingen. De ASV sluit niet meer op alle punten aan op de praktijk, onder andere als het gaat om soorten subsidies die de gemeente wenst te verstrekken en de terminologie die daarbij wordt gehanteerd. Bij de herziening van het subsidiebeleid en subsidieproces die op dit moment plaatsvindt wordt de ASV geactualiseerd.

De gemeente Harlingen beschikt, behoudens de ASV, (nog) niet over een document waarin algemene uitgangspunten, die gelden bij subsidieverstrekking, zijn vastgelegd. Er is geen Administratieve Organisatie (AO), geen algemeen beleid gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidieverstrekking en ook geen algemeen beleid met betrekking tot het houden en uitvoeren van steekproeven. De gemeente heeft wel Bibob-beleid, waarin het verstrekken van subsidies is meegenomen. Ook is in het Bevoegdhedenbesluit vastgelegd wie bevoegd is om besluiten te nemen over subsidieaanvragen. Ten aanzien van de begrotingssubsidies valt op dat in de Programmabegroting van Harlingen die specifieke subsidies niet altijd herkenbaar terugkomen. Formeel is er in de begroting voor die subsidie wel een bepaald bedrag gereserveerd, maar wordt daarin die subsidie dus niet expliciet genoemd. Het is raadzaam om alle subsidies die voorzienbaar zijn (doordat deze subsidies bijvoorbeeld meerdere jaren worden verleend en/of de gemeente daarvoor een bepaald bedrag beschikbaar stelt) met naam en toenaam op te nemen in de programmabegroting.

In Harlingen is de subsidieverstrekking laag in de organisatie belegd. De gemeente beschikt over een subsidiecoördinator en één beleidsadviseur die specifiek werkzaamheden op gebied van subsidies verrichten. Verder is gekozen om de subsidieverstrekking te beleggen bij beleidsadviseurs die werkzaam zijn binnen een bepaald beleidsterrein. Deze medewerkers behandelen subsidies als onderdeel van hun takenpakket binnen dat specifieke beleidsterrein. Een risico in het huidige werkproces is de kwetsbaarheid van de organisatie bij vertrek of uitval wegens ziekte van een medewerker en het niet standaard werken met een vier-ogenprincipe, waarbij een collega inhoudelijk meekijkt. Ook is er sprake van rolvermenging; beleidsadviseurs die subsidieaanvragen moeten beoordelen zijn zowel normstellend als toetsend.

Het aantal subsidieaanvragen is in de onderzoeksperiode (2018 tot 2025) flink toegenomen, wat ook een stijging van het aantal verleende subsidies met zich meegebracht. Voor de subsidieaanvragen wordt gebruik gemaakt van standaardaanvragen. De kwaliteit en volledigheid van de bestudeerde subsidieaanvragen loopt sterk uiteen. Gedurende de onderzoeksperiode is een verbetering te zien wat betreft de volledigheid van de subsidieaanvragen. De gemeente heeft de subsidieverlening geüniformeerd door te werken met standaardbrieven en een centraal gecoördineerde aanpak. De motivering in de verlening- en vaststellingsbeschikkingen is vaak summier. Bij afwijzende beschikkingen is de motivering waarom geen subsidie wordt toegekend belangrijk. Ook wanneer een subsidie wordt toegekend, is het belangrijk dat uit de motivering duidelijk blijkt voor welke activiteiten en met het oog op welk (beleids)doel of maatschappelijk effect een subsidie wordt verleend. Hoewel voor zowel de subsidieontvangers als de subsidiebehandelaars het duidelijk is aan welke doelen de activiteiten bijdragen, wordt dit niet expliciet opgenomen in de beschikkingen. De motivering van beschikkingen kan dan ook wat betreft de omschrijving van het doel en het maatschappelijk effect waaraan de activiteit een bijdrage levert of heeft geleverd worden verbeterd.

Voor subsidieontvangers is het niet altijd duidelijk dat zij een formele aanvraag tot subsidievaststelling moeten doen. De gemeente wijst subsidieontvangers hier altijd op. Als achteraf blijkt dat een subsidieontvanger de overeengekomen prestaties niet heeft gerealiseerd (bijvoorbeeld doordat de gesubsidieerde activiteiten niet of niet volledig zijn uitgevoerd), wordt de subsidie lager vastgesteld. De subsidieverleners hebben de beleidsdoelen en/of maatschappelijke effecten wel voor ogen, maar de casestudy's laten zien dat bij de vaststelling van subsidies vooral naar de output en veel minder naar de outcome wordt gekeken. Als er al naar de outcome wordt gekeken, dan wordt dit niet vastgelegd in de vaststellingsbeschikking.

1.3 Sturing door de gemeenteraad

De gemeenteraad in Harlingen vult haar kaderstellende rol op het gebied van subsidieverlening in bij de vaststelling van de ASV en de Programmabegroting. De raad kan dus opnieuw algemene kaders stellen bij het vaststellen van de nieuwe ASV. De raad heeft daarnaast ten aanzien van subsidieverstreking een controlerende taak.

Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenteraad wat betreft subsidieverstreking financiële informatie ontvangt en dat de raad wat betreft verschillende subsidies en de herziening van het subsidiebeleid en subsidieproces ook via raadsinformatiebrieven op de hoogte wordt gehouden. De raad ontvangt niet periodiek of jaarlijks in algemene zin inhoudelijke informatie over subsidieverstreking in Harlingen. Niet gebleken is dat de raad ook actief om nadere informatie over de effectiviteit van de subsidies heeft gevraagd. De raad wordt wel op de hoogte gesteld als er bij specifieke subsidieverstrekingen of organisaties budgettaire en/of inhoudelijke knelpunten zijn. Indien nodig stuurt de raad dan bij, bijvoorbeeld door het aannemen van een moties. Zo heeft de raad in een motie het college opdracht gegeven om in overleg in overleg te gaan met de subsidieontvanger en met een oplossing te komen voor het begrotingstekort over 2025 en de raad daarover een terugkoppeling te geven. Ook is een motie aangenomen waarin het college is opgedragen om uit te zoeken of subsidieverlening voor een bepaalde activiteit mogelijk is.

1.4 Conclusies en aanbevelingen

De subsidieverstreking in Harlingen verloopt rechtmatig; subsidies die worden verstrekt hebben een duidelijke wettelijke grondslag, besluiten worden bevoegd genomen en bij de verlening en vaststelling worden de beleidsmatige kaders gevolgd. Het is raadzaam om de begrotingssubsidies wel expliciet in de Programmabegroting te noemen, zodat duidelijk zichtbaar is voor welke activiteiten geld in de vorm van een subsidie in de begroting beschikbaar is gesteld.

Wat betreft de doelmatigheid, doeltreffendheid en de effecten van subsidiëring wordt vooral naar de output en veel minder naar de outcome gekeken. Vaak (mede vanwege de ruim geformuleerde beleidsdoelen) is wel duidelijk dat de verrichtte activiteiten een bijdrage leveren aan realisatie van beleidsdoelen. Er kan echter niet worden vastgesteld in welke mate de activiteit daadwerkelijk bijdraagt aan het bereiken van een beleidsdoel. In de beschikking wordt vaak ook niet omschreven aan welk beleidsdoel de activiteit een bijdrage moet leveren of heeft geleverd. Ook wordt uit subsidiedossiers niet duidelijk welke maatschappelijke effecten met de activiteit (moeten) worden bereikt. Dit terwijl in sommige subsidieregelingen (bijvoorbeeld in het sociaal domein) wel expliciet maatschappelijke effecten worden genoemd. De motivering van de beschikkingen kan dan ook worden verbeterd.

De gemeente zit momenteel in een proces om het subsidiebeleid te herzien en het bestaande subsidieproces te verbeteren. Hoewel dit reeds tot verbeteringen heeft geleid, bijvoorbeeld in de volledigheid van subsidieaanvragen, laat dit onderzoek zien dat er nog verbeteringen mogelijk zijn. Op basis van de bevindingen en conclusies van het onderzoek naar (de uitvoering van) het subsidiebeleid in Harlingen komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. Ga door met de herijking van het subsidiebeleid en subsidieproces en besteed daarbij expliciet aandacht aan de volgende zaken:
 - a. Kijk bij de vaststelling van het subsidiebeleid goed naar de soorten subsidies die de gemeente wenst te verstrekken en de terminologie die daarbij wordt gehanteerd;
 - b. Leg algemeen beleid over misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies vast en maak bij de ontwikkeling van dat beleid gebruik van de kennis en ervaring die andere organisaties daarvan hebben;
 - c. Stel beleid met betrekking tot het houden en uitvoeren van steekproeven vast;
 - d. Kijk goed naar de termijnen die in algemene zin moeten gelden voor het aanvragen, verlenen en vaststellen van subsidies (inclusief het afleggen van verantwoording over subsidies en stel indien nodig een andere termijn vast;
 - e. Leg in het subsidiebeleid vast hoe in algemene zin moet worden omgegaan met het opbouwen van reserves;
 - f. Leg schriftelijk vast wie voor welke stap in het proces van subsidieverstrekking verantwoordelijk is en hoe dat proces er in algemene zin uitziet. Borg daarbij ook de continuïteit bij uitval van de subsidiecoördinator;
 - g. Beoordeel of de gemeente opnieuw bij subsidies waarvoor een subsidieplafond geldt wil vasthouden aan het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'.
2. Ga standaard werken met een vier-ogenprincipe, waarbij het belangrijk is dat de ambtenaar die de subsidiebeschikking meeleest ook een inhoudelijk oordeel kan geven.
3. Maak subsidieaanvragers en subsidieontvangers zelf verantwoordelijk voor het aantonen dat de activiteiten waarvoor zij een subsidie wensen te ontvangen of hebben ontvangen bijdragen aan beleidsdoelen van de gemeente of te realiseren maatschappelijke effecten. Doe dit door subsidieaanvragers dit bij het indienen van de aanvraag expliciet te laten motiveren op het aanvraagformulier en door subsidieontvangers dit bij de verantwoording informatie te laten aanleveren die ziet op behaalde resultaten (outcome), in plaats van uitsluitend uitgevoerde activiteiten (output).
4. Verbeter de motivering van verleningsbeschikkingen door in die beschikking standaard te omschrijven welke activiteiten de subsidieontvanger dient te verrichten en door in die beschikking te omschrijven aan welk beleidsdoel/maatschappelijk effect de activiteit een bijdrage levert. Vertaal die beleidsdoelen ook in concrete subsidieafspraken, zodat bij de vaststelling van de subsidie beter kan worden bepaald wat het effect van de subsidieverstrekking is geweest.
5. Vermeld begrotingssubsidies expliciet in de Programmabegroting, zodat duidelijk zichtbaar is voor welke activiteiten een subsidie in de begroting beschikbaar is gesteld.

De conclusies en aanbevelingen worden in hoofdstuk 6 uitgebreider behandeld.

1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken zijn de bevindingen van het onderzoek neergelegd. Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen van het gemeentelijke subsidiebeleid en hoofdstuk 3 gaat in op de organisatie, aard en omvang van subsidieverstrekking in Harlingen. In hoofdstuk 4 komt vervolgens de praktijk van subsidieverstrekking aan bod. Daarbij wordt aandacht besteed aan de wijze waarop subsidies worden verleend, hoe de verantwoording over subsidies in Harlingen plaatsvindt en in hoeverre subsidieverstrekking rechtmatig, doelmatig en doeltreffend is. Hoofdstuk 5 gaat in op de sturing door de raad en de rapportage sluit in hoofdstuk 6 af met een conclusie, waarbij de verschillende onderzoeksvragen worden beantwoord en aanbevelingen worden gedaan om de subsidieverstrekking in Harlingen (nog verder) te verbeteren.

2 Subsidiebeleid in Harlingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de juridische en beleidsmatige kaders voor subsidieverlening. Het gaat daarbij om de wijze waarop de gemeente Harlingen het subsidiebeleid heeft vormgegeven. Het hoofdstuk begint in paragraaf 2.2 met een beschrijving van de juridische en beleidsmatige kaders van de gemeente. Daarbij wordt de Algemene subsidieverordening (de ASV) beschreven en ingegaan op de verschillende subsidieregelingen die Harlingen kent. Ook wordt kort beschreven welke overige subsidies in Harlingen worden verleend en wordt kort aandacht besteed aandacht aan de mandaatregeling die geldt voor subsidieverstrekking.

2.2 Juridische en beleidsmatige kaders

Algemeen

Bij de vormgeving en uitvoering van subsidiebeleid zijn de gemeenteraad (de raad), het college van burgemeester en wethouders (het college) en de ambtelijke organisatie betrokken. De raad dient de kaders voor subsidieverstrekking vast te stellen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van dat subsidiebeleid en kan nadere regelingen vaststellen. In titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) zijn de wettelijke kaders vastgelegd die leidend zijn voor de uitvoering en de raad stelt financiële en beleidsmatige kaders. De Awb laat de raad en het college veel ruimte in de wijze waarop zij het subsidiebeleid en het proces van subsidieverstrekking kunnen vormgeven. In de lokale subsidieverordening en/of nadere subsidieregelingen kunnen de raad en het college aanvullende of concretere eisen opnemen die in acht moeten worden genomen bij de subsidieverstrekking.

In Harlingen worden de gemeentelijke kaders voor subsidieverlening gevormd door de ASV, de Programmabegroting en de nadere subsidieregelingen. De gemeente beschikt niet over een Administratieve Organisatie (AO). Een AO is een document waarin bevoegdheden, regels, werkwijzen en procedures zijn vastgelegd die het kader vormen voor het administratieve proces. De gemeente heeft wel in het Bevoegdhedenbesluit voor de gemeente Harlingen 2025 de uitoefening van bepaalde bevoegdheden vastgelegd. Daarin is bijvoorbeeld geregeld dat de bevoegdheid om besluiten te nemen over subsidieaanvragen is gemandateerd aan de gemeentesecretaris/algemeen directeur. De gemeente beschikt, behoudens de ASV, (nog) niet over documenten waarin algemeen subsidiebeleid (algemene uitgangspunten die gelden bij subsidieverstrekking) zijn vastgelegd dan wel over beleid met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies.

Bij het Bibob-beleid van de gemeente Harlingen is het verstrekken van subsidies wel meegenomen. In de Beleidsregels Bibob gemeente Harlingen 2023 (hierna: de beleidsregels Bibob) is een apart artikel opgenomen met betrekking tot het verstrekken van subsidies. Daaruit volgt dat de gemeente een eigen onderzoek start met betrekking tot subsidieaanvragen of al verleende dan wel vastgestelde subsidies als:

- a. de aanvraag een nieuwe subsidierelatie betreft en een subsidie van meer dan € 10.000 per jaar wordt aangevraagd;
- b. de activiteit waarvoor subsidie wordt aangevraagd valt onder één of meer risicocategorieën en/ of risicogebieden die genoemd zijn in de bijlage behorende bij de beleidsregels Bibob;

- c. uit eigen ambtelijke informatie en/ of informatie afkomstig van één van de partners van het samenwerkingsverband RIEC hier aanleiding toe is;
- d. er een tip van het Landelijk Bureau Bibob als bedoeld in artikel 11 van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is ontvangen;
- e. er een tip van de officier van justitie, een tip van een ander bestuursorgaan dat of een rechtspersoon met een overheidstaak die bevoegd is tot toepassing van de Wet Bibob is ontvangen.

Intern zijn er in Harlingen twee bijeenkomsten georganiseerd waarbij uitleg is gegeven aan medewerkers en subsidieverleners zijn gewezen waarop zij moeten letten.

Herzien juridische en beleidsmatige kaders

Bij accountantscontroles is een aantal jaren (2021 en 2022) opmerkingen geplaatst ter verbetering van de structuur, de systematiek en procesvoering van subsidieverstrekking. Het gaat daarbij onder meer om noodzakelijke verscherping van de prestatieverlevering door gesubsidieerde partijen, de mate van volledigheid van ingediende aanvragen, de mate waaraan de tussentijdse prestatiemeting voldoet, het behalen van termijnen, de financiële toets op diverse momenten in het proces en het noodzakelijke onderscheid tussen subsidie en overheidsopdracht.¹ De gemeente is dan ook een proces ingegaan om het subsidiebeleid te herzien en het bestaande subsidieproces te verbeteren. Zo is onder meer de ASV geactualiseerd², worden een waarderingsregeling³ en algemeen subsidiebeleid opgesteld, worden standaardbrieven verbeterd en wil de gemeente beleid met betrekking tot het houden van steekproeven op te stellen. Ook wordt de mandaatregeling opnieuw tegen het licht gehouden. De gemeente beoogt met deze (te ondernemen) acties te komen tot een eenvoudiger, consistentere, transparant en actueel gemeentelijk subsidie instrumentarium.⁴ Uiterlijk 1 juli 2025 dienen alle activiteiten gereed te zijn en de gemeente is voornemens om vanaf 1 januari 2026 met de nieuwe regelgeving en conform het nieuwe beleid en aangepaste subsidieproces te werken.⁵

Uit de gesprekken komt naar voren dat de weg naar het nieuwe subsidiebeleid in 2023 is opgestart en de doorlooptijd lang is en al enige tijd is ingeslagen, mede doordat een eerdere herziening van het beleid door externe inhuur niet het gewenste resultaat opleverde. Er is een grote variëteit aan subsidies; bij het opstellen van het nieuwe beleid is er enerzijds de wens voor een eenduidig toetsingskader, maar anderzijds blijkt het lastig om generieke regels op te stellen voor de uiteenlopende regelingen.

De Algemene subsidieverordening

De gemeenteraad van Harlingen heeft op 3 december 2014 de *Algemene subsidieverordening gemeente Harlingen 2015* (hierna: de ASV) vastgesteld. Deze verordening regelt het subsidieproces voor aanvrager en het college en is gebaseerd op de Awb, waarin regels over subsidies en het proces van subsidieverstrekking zijn opgenomen.

Nadat de onderzoeksactiviteiten zijn afgerond is op 8 april 2025 een nieuwe ASV in werking getreden. In dat kader wordt opgemerkt dat de hieronder opgenomen beschrijving ziet op de

¹ Zie de Raadsinformatiebrief van 16 december 2024 met zaaknummer:278632 over subsidiebeleid en regelgeving.

² Programmabegroting 2024 gemeente Harlingen, p. 14. De gemeente heeft hiervoor extra (externe) capaciteit aangetrokken, maar dit leverde niet het gewenste product op.

³ De gemeente is voornemens om meer te gaan werken met waarderingsubsidies. Een waarderingssubsidie is een subsidie die wordt toegekend als blijk van waardering voor activiteiten die de gemeente belangrijk vindt met een overwegend kleinschalig of kortdurend karakter of een relatief lage activiteitenfrequentie.

⁴ Raadsinformatiebrief van 16 december 2024 met zaaknummer:278632 over subsidiebeleid en regelgeving, p. 2 en Programmabegroting 2024 gemeente Harlingen, p. 14.

⁵ Raadsinformatiebrief van 16 december 2024 met zaaknummer:278632 over subsidiebeleid en regelgeving, p. 4.

ASV uit 2015, omdat de onderzoeksperiode de periode van 1 januari 2018 tot en met 1 april 2025 betrof.

In de ASV werden twee soorten subsidies onderscheiden, namelijk eenmalige en jaarlijkse subsidies. Een eenmalige subsidie is een subsidie die ten behoeve van bijzondere incidentele projecten of activiteiten wordt verstrekt. Onder een jaarlijkse subsidie werd volgens de ASV verstaan: een subsidie die per (boek)jaar of voor een bepaald aantal boekjaren wordt verstrekt. Voor beide soorten subsidies geldt dat deze voor een periode van maximaal vier jaar kan worden verstrekt.⁶

Het proces van subsidieverstrekking kent drie belangrijke momenten, namelijk het moment waarop een organisatie een subsidie aanvraagt (de subsidieaanvraag), het moment waarop het college een aangevraagde subsidie verleent (subsidieverlening) en het moment waarop het college de subsidie vaststelt (de subsidievaststelling). De ASV onderscheidt deze drie momenten en bevat (algemene) regels waaraan bij het aanvragen, verlenen en de vaststelling van een subsidie moet worden voldaan. Zo is vastgelegd hoe een aanvraag moet worden ingediend, welke gegevens een aanvrager dient aan te leveren, op welke gronden een subsidie kan worden geweigerd, ingetrokken en/of teruggevorderd, hoe de eindverantwoording over subsidies moet plaatsvinden en welke beslistermijnen bij de hierboven beschreven momenten gelden. Belangrijk is dat de procedurevoorschriften en eindverantwoording verschillen, afhankelijk van de hoogte van de subsidie. De ASV maakt hierbij onderscheid tussen de volgende drie categorieën subsidies:

1. Subsidies tot en met € 5.000;
2. Subsidies van meer dan € 5.000 tot en met € 50.000; en
3. Subsidies van meer dan € 50.000.

In de ASV is ook vastgelegd welke rechten en verplichtingen in algemene zin voor de organisatie die een subsidie ontvangt (de subsidieontvanger) en de gemeente (de subsidieverstrekker) gelden.⁷ Verder biedt de verordening onder meer de mogelijkheid om een subsidieplafond in te stellen en om in uitzonderlijke gevallen een hardheidsclausule toe te passen.⁸ In de ASV zijn dus algemene regels vastgelegd die gelden bij het aanvragen, verlenen en vaststellen van subsidies.

De ASV uit 2015 was inmiddels tien jaar oud en niet meer actueel. Het schuurt bijvoorbeeld met betrekking tot de terminologie van de verschillende soorten subsidies uit de ASV. Formeel is volgens de ASV een incidentele subsidie die voor meerdere jaren wordt verleend een eenmalige subsidie. Dergelijke incidentele subsidies worden door de gemeente niet aangemerkt en geregistreerd als eenmalige subsidie, maar als een incidentele subsidie, die vervolgens eenmalig, jaarlijks of meerjarig kan worden verleend. Verder blijkt uit het door de gemeente aangeleverde Excelbestand dat er in de praktijk subsidies worden verleend als zijnde een 'jaarlijkse' subsidie, terwijl de organisatie al vele jaren een dergelijke subsidie ontvangt en een jaarlijkse subsidie volgens de ASV alleen voor een periode van maximaal vier jaar kan worden verstrekt. Een voorbeeld hiervan is de subsidieverlening aan Seewyn, centrum voor muziek-, kunst- en cultuuronderwijs en de subsidieverlening aan kinderopvangorganisatie Kinderwoud.

Een ander knelpunt met betrekking tot het subsidiebeleid is dat de aanvragen die per boekjaar worden verstrekt uiterlijk 1 juni moeten zijn ingediend, maar er ten aanzien van andere subsidies onduidelijkheid is voor wat betreft de uiterlijke aanvraagtermijn. Ook ontbreekt er in de ASV

⁶ Zie artikel 1, onder d en f van de ASV.

⁷ In artikel 11 van de ASV zijn bijvoorbeeld algemene verplichtingen voor de subsidieontvanger opgenomen.

⁸ Zie artikel 5 en artikel 18 van de ASV. De hardheidsclausule houdt in dat het college in bijzondere situaties bepaalde bepalingen uit de ASV buiten toepassing kan laten of daarvan kan afwijken, namelijk als die bepaling(en) voor de subsidieaanvrager of -ontvanger gevolgen zou hebben die onevenredig zijn in verhouding tot de met de betrokken bepalingen te dienen doelen.

een bepaling over de mogelijkheid om in termijnen te betalen en is onvoldoende duidelijk hoe moet worden omgegaan met reserves. Ook blijkt uit een raadsinformatiebrief van 16 december 2024 en uit de interviews dat de ASV onvoldoende geschikt is om effectief subsidiebeleid te kunnen realiseren, bijvoorbeeld als het gaat om de doelstellingen en uitgangspunten van subsidies.⁹ Daarvoor is algemeen subsidiebeleid en/of een nadere subsidieregeling nodig.

Na afronding van de onderzoeksactiviteiten en oplevering van de conceptrapportage bleek dat een nieuwe ASV is opgesteld en per 8 april 2025 in werking is getreden. Ook in de nieuwe ASV wordt uitgegaan van de begrippen eenmalige en jaarlijkse subsidies, ontbreekt een bepaling over de mogelijkheid om in termijnen te betalen en is niet vastgelegd hoe moet worden omgegaan met reserves.

Nadere subsidieregelingen

Het college kan voor beleidsterreinen (zoals het stellen van criteria voor subsidieverlening) een regeling vaststellen. Het college van Harlingen heeft van die mogelijkheid gebruik gemaakt en voor verschillende beleidsterreinen nadere regels vastgesteld. In die nadere subsidieregelingen wordt bijvoorbeeld bepaald met oog op welk doel subsidieverlening mogelijk is, welke doelgroepen subsidie kunnen ontvangen, hoe de subsidie wordt berekend en hoe de subsidiebedragen worden uitbetaald. In de onderstaande tabel is weergegeven over welke nadere subsidieregelingen de gemeente in de periode 2018 tot 2025 beschikt(e). In bijlage 5 is een totaaloverzicht opgenomen waarin ook is aangegeven welk beleidsterrein het betreft en met het oog op welke beleidsdoelen een subsidie op basis van die regeling wordt verstrekt.

TABEL 1: OVERZICHT SUBSIDIEREGELINGEN HARLINGEN

Subsidieregeling	
1	Subsidieregeling Jubilea voor maatschappelijke organisaties gemeente Harlingen 2024
2	Subsidieregeling evenementen gemeente Harlingen 2024
3	Subsidieregeling Groene schoolpleinen gemeente Harlingen
4	Subsidieregeling Lokale Aanpak Isolatie gemeente Harlingen
5	Subsidieregeling Klimaatbestendige maatregelen gemeente Harlingen 2023 (Geldend 22-12-2022 t/m 10-4-2024)
6	Subsidieregeling Klimaatbestendige maatregelen gemeente Harlingen 2024
7	Subsidieregeling Voorschoolse Educatie gemeente Harlingen (Geldend 01-01-2015 t/m 31-07-2021)
8	Subsidieregeling Voorschoolse Educatie gemeente Harlingen 2022
9	Subsidieregeling compensatie OZB maatschappelijk vastgoed gemeente Harlingen 2021
10	Subsidieregeling Sociaal Domein gemeente Harlingen 2016 (deze subsidieregeling bestaat uit verschillende deelregelingen) 1. Deelregeling educatie, cultuur en sport ▪ Sub-regeling educatie (voorschoolse educatie, maatschappelijke stage, vakleerkracht gymnastiek) ▪ Sub-regeling cultuur (bibliotheekvoorziening, cultuurparticipatie, cultuureducatie en kleinschalige culturele evenementen en culturele initiatieven) ▪ Sub-regeling sport en bewegen 2. Deelregeling maatschappelijke ontplooiing ▪ Sub-regeling dorp-, wijk- buurtgerichte en bewonersinitiatieven ▪ Sub-regeling mantelzorg en vrijwilligers ▪ Sub-regeling ouderenwerk ▪ Sub-regeling begeleiding asielmigranten en nieuwkomers ▪ Sub-regeling collectieve voorzieningen en activerende dagbesteding 3. Deelregeling eenmalige subsidies 4. Deelregeling reserveringen en voorzieningen

⁹ Raadsinformatiebrief van 16 december 2024 met zaaknummer:278632 over subsidiebeleid en regelgeving, p. 3.

11	Tijdelijke subsidieregeling compensatie hogere energielasten 2023. ¹⁰
12	Regeling Topsportfonds Harlingen
13	Subsidieregeling 'stimulering beschikbaarheid AED's in de openbare ruimte'
14	Tijdelijke subsidieregeling Coronafonds gemeente Harlingen
15	Subsidieregeling Hein Buisman Stichting 2015-2019

Kijkend naar het overzicht van het aantal nadere subsidieregelingen, dan valt op dat sommige subsidieregelingen al geruime tijd ongewijzigd zijn. Een voorbeeld hiervan is de regeling voor het sociaal domein, die uit 2016 stamt. Dit roept de vraag op in hoeverre deze regeling nog aansluit bij actuele maatschappelijke ontwikkelingen, beleidsdoelen en juridische eisen. Uit de gesprekken die zijn gevoerd blijkt echter dat deze regeling nog steeds effectief is en dat de regeling de subsidieverleners voldoende houvast biedt bij subsidieverstrekking.

Er zijn geen signalen dat bepaalde subsidieregelingen dringend actualisatie behoeven. Recent zijn er nieuwe regelingen vastgesteld, zoals de evenementenregeling uit 2024 en subsidie-regelingen voor klimaatbestendige maatregelen en ter compensatie van hogere energielasten. Binnen specifieke beleidsterreinen vindt dus wel vernieuwing en/of actualisatie plaats. Actualisatie van de subsidieregelingen wordt niet structureel of integraal opgepakt, maar vindt op ad-hoc basis (daar waar dit nodig is) plaats. In verschillende subsidieregelingen is een subsidieplafond vastgesteld. Het daar genoemde bedrag is dan beschikbaar voor de verstrekking van subsidies. Vaak geldt daarbij dat subsidies worden verstrekt volgens het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'.

In de subsidieregelingen is vastgelegd met het oog op welk doel subsidies worden verleend.

Cultuureducatie

Eén van de beleidsterreinen waarvoor het college een nadere uitwerking van de ASV noodzakelijk en wenselijk acht is het sociaal domein. Daarom is de Subsidieregeling sociaal domein gemeente Harlingen 2016 (hierna: de Subsidieregeling sociaal domein) vastgesteld. De subsidieregeling sociaal domein bestaat uit verschillende deelregelingen, waaronder een deelregeling voor Educatie, Cultuur en Sport en een deelregeling Maatschappelijke ontplooiing. Beide deelregelingen bestaan weer uit verschillende subregelingen, waarin duidelijk is vastgelegd met het oog op welk(e) beleidsdoel(en) en maatschappelijke effecten een subsidie kan worden verleend. Voor cultuureducatie en muziekonderwijs zijn bijvoorbeeld de volgende beleidsdoelen vastgelegd:

- het versterken van de structuur van cultuureducatie in het basisonderwijs;
- het bieden van een compleet en samenhangend pakket kunst- en cultuureducatie activiteiten;
- het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling en innovatie van het werkterrein kunsteducatie ten behoeve van de individuele cursist en de amateurkunst;
- het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling en instandhouding van samenwerkingsverbanden met aanverwante instellingen, het amateurveld en het onderwijs;
- het aanbieden van een curriculum t.b.v. muziek en dans binnen het basisonderwijs;
- het leggen van verbindingen tussen muziekonderwijs en muziekverenigingen;
- samenwerken vanuit muziekonderwijs met vrijgestelde muziekdocenten.

Voorschoolse educatie

In artikel 2 van de Subsidieregeling Voorschoolse Educatie gemeente Harlingen is vastgelegd met het oog op welk doel subsidie wordt verleend. Als doel van de subsidieverlening is vastgelegd:

- Via de subsidiëring van peuterplaatsen in de Voorschoolse fase van het IKC zorgt het college voor een voldoende en kwalitatief goed aanbod van voorschoolse educatie, zodat doelgroepkinderen via een VVE programma zonder of met een zo klein mogelijke achterstand aan het basisonderwijs beginnen.
- Via de subsidiëring van reguliere dagdelen peuteropvang zorgt het college ervoor dat kinderen vanaf 2 jaar tot het moment dat zij de basisschool bezoeken, gebruik kunnen maken van erkende VVE-programma's, en daarmee gestimuleerd worden in hun ontwikkeling.

¹⁰ Deze subsidieregeling is per 31 december 2024 komen te vervallen.

- Via subsidiering van de pedagogisch beleidsmedewerker op de VVE locaties wordt de kwaliteit van de voorschoolse educatie op de locatie verhoogd door uitvoering van kwaliteitsverhogende beleidsmaatregelen en het coachen van pedagogisch medewerkers.

Overige subsidies

Het is ook mogelijk om zonder een wettelijk voorschrift een subsidie te verlenen, namelijk bij:

- spoedeisende situaties (betreft een tijdelijke situatie en is vooruitlopend op de vaststelling van een wettelijk voorschrift);
- subsidies die op grond van een begrotingspost worden verleend (begrotingssubsidies);
- uitzonderlijke situaties (incidentele subsidies), waarbij er in beginsel slechts eenmalig een subsidie wordt toegekend;
- het verstrekken van Europese subsidies op basis van een Europees Programma.¹¹

Het onderzoek laat zien dat er in Harlingen ook subsidies worden verstrekt zonder dat deze subsidies gebaseerd zijn op een wettelijke grondslag. Het gaat dan om incidentele en begrotingssubsidies. Subsidies voor evenementen werden bijvoorbeeld vaak aangemerkt als incidentele subsidies of begrotingssubsidies. Pas sinds oktober 2024 beschikt de gemeente over een aparte subsidieregeling voor evenementen; deze regeling is er gekomen na vaststelling van de evenementenvisie in Harlingen. Voorbeelden van begrotingssubsidies zijn bijvoorbeeld de subsidieverstrekking in verband met de Visserijdagen in Harlingen en de subsidieverstrekking aan stichting Toeristisch Informatiepunt Harlingen (TIP). In de periode 2018 tot 31 januari 2025 zijn in totaal 49 incidentele of begrotings-subsidies verleend.¹²

Leningen en garanties kunnen ook subsidie zijn. Van garanties is bijvoorbeeld sprake als de overheid rente en aflossing garandeert van een krediet dat door een bank aan een derde is verstrekt. Een garantie is in de systematiek van de subsidietitel een subsidieverlening onder de opschortende voorwaarde dat zich een onzekere gebeurtenis voordoet. Een lening door de overheid tegen een niet-marktconform tarief valt in beginsel onder het subsidiebegrip, als deze verstrekt wordt voor bepaalde activiteiten. In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat de gemeente ook dergelijke subsidies verstrekt.

Mandaatregeling

Het college van Harlingen is bevoegd om te besluiten op subsidieaanvragen, maar in de praktijk worden deze besluiten voorbereid en opgesteld door ambtenaren die werkzaam zijn bij de gemeente. Om ervoor te zorgen dat subsidiebesluiten bevoegd worden genomen is een mandaatregeling vastgesteld, zie onder meer het Bevoegdhedenbesluit voor de gemeente Harlingen 2024 en het Bevoegdhedenbesluit voor de gemeente Harlingen 2025. Het bevoegdhedenbesluit 2024 is vastgesteld op 22 februari 2024 en het bevoegdhedenbesluit 2025 is op 4 februari 2025 in werking getreden en daarmee actueel. Voor het nemen van besluiten omtrent subsidieaanvragen en -verzoeken zijn de gemeentesecretaris/ algemeen directeur gemandateerd en de teamleider is ondergemandateerd voor subsidies die onder ASV vallen en binnen het subsidiebudget vallen.

¹¹ Deze subsidies vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

¹² Stand van zaken tot en met 31 januari 2025.

3 Organisatie & aard en omvang subsidies

3.1 Gemeentelijke organisatie

Formatie

In de gemeente Harlingen is de subsidieverstreking laag in de organisatie belegd. Dat blijkt onder meer uit het bevoegdhedenbesluit en de wijze waarop de subsidieverlening en subsidievaststelling ambtelijk is georganiseerd. Binnen de gemeente is één medewerker aangesteld als subsidiecoördinator (0,7fte). De subsidiecoördinator is aangesteld naar aanleiding van opmerkingen die de accountant heeft gemaakt in 2019/2020. Daarnaast verricht één beleidsadviseur ook specifiek werkzaamheden op het gebied van subsidies (0,2 fte) en is er bewust voor gekozen om subsidieverstreking te beleggen bij verschillende andere beleidsadviseurs (11 ambtenaren) die werkzaam zijn binnen een bepaald beleidsterrein; voor deze medewerkers geldt dat zij subsidies als onderdeel van hun brede takenpakket binnen dat beleidsterrein behandelen.¹³ Dit vraagt echter veel van hen, omdat zij niet alleen inhoudelijke kennis van hun beleidsterrein nodig hebben, maar ook inzicht moeten hebben in juridische en financiële aspecten, zoals verordeningen en de Algemene wet bestuursrecht (de Awb). In de praktijk ervaren beleidsmedewerkers dat het lastig is om dit aspect van hun werk goed te borgen, juist omdat subsidieverlening en -vaststelling vaak slechts één keer per jaar aan de orde is. Zoals een geïnterviewde opmerkt: 'ik verleen en stel de subsidies maar één keer per jaar vast. Het voelt elke keer alsof ik er opnieuw in moet duiken. Dat is best lastig en kost veel tijd'. Het werkproces met betrekking tot subsidies wordt op dit moment geoptimaliseerd. Zo wordt onder meer duidelijk beschreven wie welke rol heeft in het subsidieproces.¹⁴

Risico's en waarborgen

Een risico in het huidige werkproces is de kwetsbaarheid van de organisatie bij vertrek of uitval wegens ziekte van een medewerker. Het vertrek van een medewerker kan tot een kwetsbare periode leiden, vooral bij de coördinator, die als 'collectief geheugen' fungeert en het overzicht heeft over de uitvoering. De beleidsadviseur die zich ook met subsidies bezighoudt en bijspringt tijdens vakanties, biedt enige waarborgen. Voor langdurige uitval is de beschikbare 0,2 fte echter onvoldoende om alle coördinerende taken op te vangen.

Voorschoolse educatie

Eén van de dossiers die in het onderzoek is betrokken betreft subsidieverlening aan een peuteropvang instelling in Harlingen. Uit het dossieronderzoek en gevoerde gesprekken over de subsidieverlening blijkt dat de behandeling van subsidieaanvragen met betrekking tot verlening en vaststelling van de subsidie in sommige jaren erg lang duurde. De lange behandelingsduur kwam onder meer door personele wisselingen en ziekte van de betreffende medewerker bij de gemeente. Daar kwam nog bij dat er in de periode tot 2022 sprake was van een ingewikkelde bekostigingsprocedure. In de jaren 2018, 2019 en 2024 is de beschikking voor subsidieverlening dan ook niet tijdig afgegeven.

¹³ Doordat ten aanzien van een groot deel van de subsidieverleners geldt dat subsidieverlening en -vaststelling, gelet op hun functie, als onderdeel van hun werkzaamheden binnen dat betreffende beleidsterrein behoort, is niet duidelijk hoeveel fte precies voor subsidieverlening beschikbaar is.

¹⁴ Raadsinformatiebrief van 16 december 2024 met zaaknummer:278632 over subsidiebeleid en regelgeving, p. 3 en 4. Deze optimalisatie dient in het tweede kwartaal van 2025 te zijn afgerond.

In de gemeente Harlingen is geen sprake van functiescheiding, in die zin dat de subsidievestiging plaatsvindt door een andere ambtenaar dan die de subsidieverleningsbeschikking heeft opgesteld of dat standaard een vier-ogenprincipe wordt toegepast. Bovendien beoordelen en verlenen beleidsmedewerkers subsidies binnen hun eigen beleidsterrein, terwijl zij tegelijkertijd ook inhoudelijk betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. Zij bevinden zich in de positie waarbij zij zowel normstellend als toetsend zijn. Hoewel deze rolvermenging niet ongebruikelijk is in kleinere gemeenten, vormt het wel een risico voor blinde vlekken en/of onvoldoende afstand tussen beleid en uitvoering.

Uit de interviews blijkt dat er in de praktijk wel enige waarborgen zijn. De subsidiecoördinator is altijd betrokken en subsidiebeschikkingen gaan altijd langs de betreffende teamleider. Kanttekening hierbij is dat de subsidiecoördinator doorgaans inhoudelijk van het betreffende beleidsterrein geen kennis heeft. Juist met het oog daarop wordt de beoordeling overgelaten aan de medewerker die verantwoordelijk is voor dat specifieke beleidsterrein. Ook is volgens gesprekspartners bij de grotere subsidies doorgaans een medewerker van financiën betrokken en in sommige gevallen wordt een medewerker van Juridische Zaken geraadpleegd. De mate waarin andere medewerkers (Financiën, Juridische Zaken etc.) betrokken zijn, is echter afhankelijk van de persoon van de subsidieverlener.

Daarnaast bestaat er bij relatief kleine gemeenten met korte lijnen (zoals Harlingen) een groter risico op informele beïnvloeding of belangenverstrengeling. Het onderzoek laat zien dat er binnen de gemeente nog geen algemeen beleid is hoe subsidieverleners hiermee (en met mogelijke risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik) om dienen te gaan. Verschillende andere organisaties, waaronder de Provincie Fryslân, hebben kennis en ervaring met (het ontwikkelen en de uitvoering van) beleid over misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidieverstrekking.

3.2 Verstrekte subsidies door de gemeente

Aard en omvang subsidies Harlingen

Bij dit onderzoek naar (de uitvoering van) het subsidiebeleid van Harlingen is de aard en omvang van subsidies in kaart gebracht. Met betrekking tot het aantal subsidieaanvragen dat de gemeente heeft ontvangen, geldt dat het totaal aantal subsidieaanvragen de afgelopen jaren flink is toegenomen, wat ook een stijging van het aantal verleende subsidies met zich meebracht. Dat het aantal subsidieaanvragen flink is toegenomen komt doordat er (met name vanaf 2021) meer subsidieregelingen zijn (bij)gekomen.

TABEL 2: OVERZICHT AANGEVRAAGDE, VERLEENDE EN AFGeweZEN SUBSIDIES¹⁵

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Totaal aantal ingediende aanvragen	75	80	98	154	237	214	263
Totaal aantal verleende subsidies	75	79	89	152	232	207	244
Totaal aantal afgewezen subsidies	0	1	9	2	5	7	18

De subsidiecoördinator houdt de subsidies bij in een Excelbestand, waarin gegevens worden vastgelegd over de aard van de subsidie (jaarlijks, meerjarig of incidenteel), de subsidieaanvrager, de behandelaar, de toepasselijke regeling en het toegekende bedrag. De omvang van de verschillende subsidieregelingen, incidentele en begrotingssubsidies is in de onderstaande tabel weergegeven.

¹⁵ Stand van zaken per 31 januari 2025. Bij verschillende aangevraagde subsidies deed zich in 2020 vanwege de Coronapandemie de situatie voor dat subsidiegerelateerde activiteiten niet (meer) konden plaatsvinden. Bij een aantal aanvragen staat in verband daarmee aangegeven dat de subsidie is 'doorgeschoven 2020'. Deze subsidies zijn in de telling van het totaal aantal ontvangen subsidieaanvragen meegenomen bij 2020 en niet bij 2021.

TABEL 3: OVERZICHT OMVANG SUBSIDIES PER SUBSIDIEREGELING EN/OF INCIDENTELE OF BEGROTINGSUBSIDIE¹⁶

Subsidieregelingen gemeente Harlingen	Aantal verstrekte subsidies	Bedrag
Subsidieregeling Klimaatbestendige maatregelen	48-97 per kalenderjaar	€ 40 – € 500
Subsidieregeling Voorschoolse Educatie	3-5 per kalenderjaar	€ 40.000 – € 325.000
Subsidieregeling compensatie OZB maatschappelijk vastgoed gemeente Harlingen	15-18 per kalenderjaar	€ 140 – € 1.890
Subsidieregeling Sociaal Domein 2016	60-92 per kalenderjaar	Grote variatie, bedragen tussen de € 100 – € 747.000
Regeling topsportfonds Harlingen	6 – 16 per jaar	€ 270 – € 1.500
Subsidieregeling stimulering beschikbaarheid AED's in de openbare ruimte	0 – 5 per kalenderjaar	€ 600 – € 1.200
Tijdelijke subsidieregeling Coronafonds gemeente Harlingen	2-9 per kalenderjaar	€ 600 – € 6.000
Tijdelijke subsidieregeling compensatie hogere energielasten 2023	8-9 per kalenderjaar	€ 580 – € 10.000
Subsidieregeling Jubilea voor maatschappelijke organisaties gemeente Harlingen 2024	2 in totaal	€ 500 per aanvraag
Subsidieregeling evenementen gemeente Harlingen 2024	-	-
Subsidieregeling Groene schoolpleinen gemeente Harlingen	-	-
Subsidieregeling Lokale Aanpak Isolatie gemeente Harlingen	-	-
Incidenteel en begrotingssubsidies	10 – 35 per kalenderjaar	Grote variatie, bedragen tussen de € 340 – € 300.000

Uit het Excelbestand van de gemeente blijkt dat vrijwel alle subsidieregelingen van de gemeente worden gebruikt. Alleen de drie meest recent vastgestelde subsidieregelingen zijn nog niet toegepast, omdat deze regelingen pas net halverwege of eind 2024 zijn vastgesteld.¹⁷ Verschillende doelgroepen worden bediend. Dit illustreren we aan de hand van enkele voorbeelden:

Klimaatbestendige maatregelen

De subsidie klimaatbestendige maatregelen kan worden aangevraagd door eigenaren en huurders van gebouwen en percelen binnen de gemeente Harlingen. Voor het aanvragen van subsidie dienen huurders schriftelijke toestemming van de eigenaar van het gebouw of perceel te hebben voor de maatregelen.

Voorschoolse Educatie

De subsidieregeling Voorschoolse Educatie biedt de mogelijkheid om aan peuteropvang instellingen in Harlingen op basis van het aantal bezette peuterplaatsen voor de peuteropvang (waarop de gemeentetoeslag van toepassing is) en het aantal bezette VVE-peuterplaatsen een subsidie te verlenen.¹⁸ Deze aanbieders moeten voldoen aan de landelijke kwaliteitseisen en het kwaliteitskader van de gemeente Harlingen. Ook kan een subsidie worden verstrekt voor de inzet van de pedagogisch beleidsmedewerker op de VVE locaties die voldoen aan de voorwaarden voor peuteropvang en VVE.

¹⁶ Stand van zaken tot en met 31 januari 2025. In deze tabel zijn niet alle door de gemeente verstrekte subsidies opgenomen. Het Excelbestand van de gemeente maakt namelijk geen onderscheid tussen regelingen die in 2018 golden of subsidies die op een bepaald terrein al eerder waren verstrekt en regelingen die daarna in werking zijn getreden. Een voorbeeld hiervan zijn evenementensubsidies. Hiervoor is net een nieuwe regeling in werking getreden, maar dergelijke subsidies werden ook al eerder door de gemeente Harlingen verleend. Op grond van de nieuwe regeling waren op 31 januari 2025 nog geen subsidies verstrekt.

¹⁷ Stand van zaken tot en met 31 januari 2025.

¹⁸ VVE staat voor voor- en voerschoolse educatie.

Compensatie hogere energielasten

Het college van Harlingen heeft een tijdelijke subsidieregeling vastgesteld in verband met energiecrisis waarvan sinds 2022 sprake is. Deze energiecrisis heeft grote impact voor inwoners en bedrijven, maar ook voor maatschappelijke organisaties (verenigingen en stichtingen). Met deze tijdelijke regeling kunnen maatschappelijke organisaties die accommodaties in beheer en gebruik hebben in de gemeente Harlingen een compensatie krijgen in de vorm van een subsidie. Een subsidie kan alleen worden verkregen voor de gestegen energielasten in het kalenderjaar 2022 en/of 2023 ten opzichte van de energielasten in het kalenderjaar 2021. Zij kunnen geen subsidie krijgen voor een hoger energieverbruik over 2022 of 2023.

Impactvolle subsidies

Om een verdiepend inzicht te krijgen in de praktijk van de subsidieverstrekking, is in casestudy's een aantal subsidiedossiers van 'impactvolle subsidies' bestudeerd. Het gaat dan om subsidies die meer impact binnen de Mienskip hebben, bijvoorbeeld gelet op de hoogte van de verleende subsidiebedragen, de aantallen verleende subsidies of een combinatie van beiden.

Uit de gesprekken met betrokkenen volgt dat met name de subsidieverstrekking aan stichting Connexa als impactvol wordt aangemerkt. Deze stichting verricht welzijnswerk in Harlingen en met de subsidieverlening aan stichting Connexa zijn grote bedragen gemoeid en de maatschappelijke impact is groot. Daarnaast zijn ook het stichting Toeristisch Informatiepunt Harlingen (TIP) en de Visserijdagen, de leergelden/jeugdfond (voor minima) en de kinderopvang genoemd als impactvolle subsidies.

Uiteindelijk zijn door de Rekenkamer de volgende subsidies als impactvolle subsidies in het onderzoek betrokken, vanwege de maatschappelijke impact en/of het aantal subsidies wat verleend wordt/de bedragen die daarmee gemoeid zijn.

- de subsidieverstrekking aan stichting Connexa;
- de subsidieverstrekking aan de stichting Toeristisch Informatiepunt Harlingen (TIP);
- de subsidieverstrekking aan stichting Leergeld Leeuwarden e.o.;
- de subsidieverstrekking aan stichting Jeugdfonds Sport & Cultuur Fryslân;
- de subsidieverstrekking aan Seewyn, centrum voor muziek-, kunst- en cultuuronderwijs;
- de subsidieverstrekking in verband met klimaatmaatregelen; en
- de subsidieverstrekking aan een kinderopvangorganisatie, te weten Kinderwoud.

4 Subsidieverstrekking in Harlingen

4.1 Inleiding

Het proces van subsidieverstrekking kent drie belangrijke momenten, namelijk het indienen van een subsidieaanvraag, het beoordelen en al dan niet verlenen van de aangevraagde subsidie en het moment waarop het college de subsidie vaststelt. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het aanvragen van subsidies, de subsidieverlening en de subsidievaststelling in Harlingen. Daarbij wordt aandacht besteed aan rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Wordt er bijvoorbeeld gehandeld overeenkomstig de beleidsmatige kaders en het bevoegdhedenbesluit. In hoeverre hebben de subsidiebeschikkingen in Harlingen een wettelijke grondslag en welke aandacht wordt er besteed aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Ook wordt ingegaan op de communicatie die al dan niet periodiek plaatsvindt met subsidieontvangers.

4.2 Aanvraag en subsidieverlening

Subsidieaanvraag

Subsidies kunnen digitaal (bijvoorbeeld via een formulier op de gemeentelijke website) of per post worden ingediend. Daarop is één uitzondering, namelijk bij aanvragen voor lokale aanpak isolatie geldt dat deze aanvragen niet via de gemeente, maar via het Duurzaam Bouwloket lopen. Zodra een subsidieaanvraag bij de gemeente binnenkomt, wordt deze in het zaakstelsel geregistreerd en doorgestuurd naar de subsidiecoördinator. De subsidiecoördinator registreert de aanvraag in een Excelbestand en speelt een centrale en coördinerende rol in het proces door alle binnenkomende aanvragen te beoordelen op volledigheid.

Uit zowel de interviews als de casestudies blijkt dat de kwaliteit en volledigheid van subsidieaanvragen sterk uiteenloopt. Binnen de gemeente wordt gewerkt met standaard aanvraagformulieren. Uit de casestudies blijkt dat die standaardformulieren niet altijd werden gebruikt, dat inmiddels veel meer gebruik wordt gemaakt van die formulieren, maar ook dat die formulieren niet altijd volledig worden ingevuld. Een aanvraag is bijvoorbeeld dan ingediend door middel van het sturen van een (summier) e-mailbericht aan de gemeente. De casestudy's laten zien dat de subsidieaanvrager in dat geval wel direct is gevraagd om alsnog een aanvraag door middel van invulling van het aanvraagformulier in te dienen. Hetzelfde geldt voor het indienen van een aanvraag voor vaststelling van de subsidie. Uit de casestudy's volgt dat subsidie-ontvangende organisaties nog wel eens nalaten om formeel een aanvraag in te dienen voor het vaststellen van de subsidie; zij sturen dan bijvoorbeeld het jaarverslag en/of accountantsverklaring toe. Subsidieontvangers worden daar dan door de subsidiecoördinator of subsidieverlener op gewezen en verzocht om formeel de vaststellingsaanvraag in te dienen.

Het is belangrijk dat bij het indienen van een aanvraag de informatie die nodig is voor het beoordelen van die aanvraag is gevoegd. In de ASV, maar ook in nadere subsidieregelingen wordt aangegeven welke documenten bij de aanvraag moeten worden gevoegd. Ook wat betreft de vaststellingsaanvraag is duidelijk aangegeven welke documenten moeten worden aangeleverd, zoals een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht, een financieel verslag of jaarrekening, een balans en bijvoorbeeld een accountantsverklaring.

Uit de gesprekken en casestudy's blijkt dat bij het aanvragen van een verleningsbeschikking bijna altijd direct de financiële stukken, waaronder de begroting, worden aangeleverd. Ook wordt doorgaans informatie aangeleverd met betrekking tot de activiteit(en) waarvoor een subsidie wordt aangevraagd. Ook bij de vaststellingsaanvragen wordt informatie aangeleverd. De casestudy's laten wel zien dat het soms voor subsidieontvangers lastig is om bepaalde informatie tijdig aan te leveren omdat bijvoorbeeld de begroting of het jaarverslag/de jaarrekening nog niet gereed is. Subsidieverleners verlenen regelmatig uitstel, waardoor aanvragers langer de tijd hebben om de aanvraag met de benodigde informatie aan te vullen. Ook blijkt dat er in een enkel geval discussie ontstaat over de termijn die geldt voor indiening van de aanvraag.

Cultuureducatie

De gemeente verleent jaarlijks aan een stichting een subsidie voor het in Harlingen verzorgen van muziekonderwijs en cultuureducatie. Een aanvraag om een subsidie die per boekjaar wordt verstrekt, dient volgens de ASV uiterlijk 1 juni voorafgaand aan het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft te worden ingediend. De casestudy laat zien dat het de stichting vanaf 2021 niet (meer) lukt om tijdig een aanvraag in te dienen. Een belangrijke reden daarvoor is dat de stichting ook op het gebied van cultuureducatie activiteiten verricht in de gemeente Waadhoeke en ook van die gemeente subsidie ontvangt. De begroting die de stichting dient aan te leveren betreft een gecombineerde begroting (met activiteiten voor beide gemeenten) en het lukte de stichting niet om voor 1 juni al een definitieve begroting aan te leveren. Voor de gemeente Harlingen was het echter belangrijk dat het subsidiebedrag duidelijk was. Het betreft namelijk een begrotingssubsidie en alleen het bedrag dat in de begroting is opgenomen is beschikbaar. Wanneer later zou blijken dat de begroting te laag uitvalt en de stichting een hoger subsidiebedrag nodig zou hebben, dan kan er geen hoger subsidiebedrag worden toegekend. Uiteindelijk is als oplossing ervoor gekozen dat de stichting een conceptbegroting aanlevert, waarbij geldt dat de stichting ruim heeft begroot.

Cultuureducatie

Ten aanzien van dezelfde stichting bestond er discussie over de termijn die geldt voor het indienen van een aanvraag voor het verkrijgen van een vaststellingsbeschikking. Aanvankelijk gold een subsidie-overeenkomst die was gesloten tussen de gemeente Harlingen en de stichting. Die overeenkomst betrof een basisovereenkomst en de gemeente verleende jaarlijks bij beschikking subsidie aan de stichting ter nakoming van de afspraken die waren opgenomen in die basisovereenkomst. In de overeenkomst was bepaald dat een aanvraag voor vaststelling van de subsidie op 1 juni moest zijn ingediend. Op een gegeven moment is echter de overeenkomst niet (meer) verlengd, waardoor de algemene termijn (uiterlijk 30 april) die is opgenomen in de ASV is gaan gelden.¹⁹ De stichting kon echter niet eerder de benodigde informatie voor de verantwoording aanleveren. Dat kwam doordat bepaalde informatie nog niet beschikbaar was (zoals het jaarverslag of de accountantsverklaring), informatie over Harlingen en Waadhoeke gescheiden moest worden en in één jaar omdat er nog nader overleg moest plaatsvinden over de reserves. Uiteindelijk is telkens aan de stichting uitstel verleend voor het complementeren van de aanvraag. Uit de casestudy volgt dat de gemeente graag weer toe wil naar het afsluiten van een uitvoeringsovereenkomst, waarin voor zowel Harlingen als Waadhoeke dezelfde indieningstermijnen zijn opgenomen en duidelijke bepalingen zijn opgenomen met betrekking tot de reserves.

Overige casestudy's

Ook de overige casestudy's laten zien dat niet altijd tijdig een aanvraag kan worden ingediend en om uitstel wordt gevraagd. Dat was bijvoorbeeld enkele jaren het geval bij de aanvraag van een subsidie door een stichting die activiteiten verricht ten behoeve van het bevorderen van het toerisme en bij twee andere stichtingen. De ene stichting verricht activiteiten zodat kinderen en jongeren uit financieel niet-daadkrachtige gezinnen in Harlingen mee kunnen doen aan sport- en cultuuractiviteiten. De andere stichting verschaft hulp voor kinderen wat betreft schoolreisjes, schoolspullenpas, zwemlessen, pc's, sinterklaascadeautjes, vakantiecampen etc. Daarnaast handelt deze stichting de aanvragen voor de Stichting Jeugdfonds Sport & Cultuur Fryslân af en doet de stichting de inkomenstoets voor mbo en vo-aanvragen. Beide stichtingen vroegen voor 2021 altijd subsidie aan via de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Noardwest Fryslân. In verband met de overgang per 1 januari 2021 naar de

¹⁹ Zie artikel 15 van de ASV.

gemeente, moesten de stichtingen vanaf dat moment een subsidieaanvraag indienen bij de gemeente Harlingen. Vanwege de overgang is enkele jaren (2021 en 2022) verlaat een aanvraag gedaan en is door de gemeente in 2022 uitstel verleend.

De casestudy's laten zien dat subsidieaanvragen worden onderbouwd met informatie die nodig is voor de beoordeling van de aanvraag. Wanneer er informatie ontbreekt, wordt de aanvrager direct verzocht om de aanvraag aan te vullen.

Wat opvalt is dat er bij het aanvragen van zowel een verlenings- als vaststellingsbeschikking vaak niet expliciet (schriftelijk) wordt aangegeven aan welk beleidsdoel en/of maatschappelijk effect de activiteit een bijdrage levert. In het standaard aanvraagformulier wordt hier wel naar gevraagd; er wordt expliciet gevraagd welk meetbaar resultaat de aanvrager verwacht van de activiteiten en wat het doel/effect is. Uit de bestudeerde dossiers blijkt dat de activiteiten waarvoor een subsidie wordt aangevraagd nog wel worden beschreven, maar dat het doel/effect niet of nauwelijks wordt omschreven. Geregeld wordt alleen verwezen naar documenten die bij de aanvraag worden gevoegd, zoals een jaaroverzicht of een werkplan, evaluatieverslag of een andere bijlage.

Subsidieverleners geven tijdens gesprekken aan dat de afgelopen jaren wel een verbetering zichtbaar is wat betreft de volledigheid van subsidieaanvragen. Volgens hen worden de laatste jaren aanvragen vollediger en beter onderbouwd ingediend. De casestudy's laten zien dat dit met name komt doordat er door subsidieverleners doorgevraagd wordt en extra informatie wordt verlangd wat betreft de onderbouwing van subsidieaanvragen.

Kwaliteitsslag

Bij een welzijnsorganisatie die jaarlijks subsidie aanvraagt bij de gemeente Harlingen heeft duidelijk een kwaliteitsslag plaatsgevonden. Tussen 2018 en 2022 diende de subsidieaanvrager voor een subsidie van meer dan € 50.000 ieder jaar een vrij summiere aanvraag in. Die aanvraag bestond alleen uit een korte brief en een begroting. In 2023 werden meer eisen gesteld aan het indienen van een aanvraag en werd de aanvraag uitgebreid met gedetailleerde informatie over de opbouw van de subsidie, de inzet van personeel en de berekening van de kostprijs. Deze verbetering kwam voort uit extra inspanningen van de subsidiebehandelaar. Een eerdere subsidieaanvraag werd namelijk niet direct in behandeling genomen, omdat essentiële documenten ontbraken. De gemeente verzocht de aanvrager toen om de ontbrekende informatie zo spoedig mogelijk aan te leveren, wat uiteindelijk heeft geleid tot het indienen van completere en beter onderbouwde aanvragen.

Ook subsidie-ontvangende organisaties die in het onderzoek zijn betrokken geven aan dat voor hen voldoende duidelijk is welke informatie zij moeten aanleveren. De casestudy's laten echter zien dat hierin nog wel het een en ander kan worden verbeterd, met name wat betreft de omschrijving van het doel en het maatschappelijke effect waaraan de activiteit een bijdrage levert of heeft geleverd.

Beoordeling subsidieaanvraag en subsidieverlening

De gemeente heeft de subsidieverlening geüniformeerd door te werken met standaardbrieven en een centraal gecoördineerde aanpak. De subsidiecoördinator stelt een conceptbeschikking op met behulp van een standaardsjabloon. Bij kleine, eenvoudige subsidies (subsidies tot en met € 5.000) doet de subsidiecoördinator ook de beoordeling van de aanvraag en maakt zij een inschatting van het toe te kennen bedrag. De conceptbeschikking wordt vervolgens doorgezet en besproken met de verantwoordelijke beleidsmedewerker, die de conceptbeschikking doorneemt. Daarna wordt een definitieve verleningsbeschikking genomen.

Bij grotere subsidies vult de subsidiecoördinator de conceptbeschikking in met de noodzakelijke (contact)gegevens en wordt de beoordeling en verdere motivering overgelaten aan de beleidsmedewerker, die over de inhoudelijke expertise beschikt.

Volgens de gesprekspartners is het meestal duidelijk welke medewerker verantwoordelijk is voor de beoordeling van een subsidie. Alleen bij incidentele subsidies doet zich wel eens de vraag voor waar de subsidieaanvraag ‘thuishoort’, omdat er dan onduidelijkheid is over de juiste categorisering van de subsidieaanvraag. Dit geldt bijvoorbeeld voor incidentele subsidies die raakvlakken hebben met meerdere beleidsterreinen, zoals sport, cultuur en onderwijs. In dergelijke gevallen wordt intern afgestemd en bepaald onder welke beleidsterrein en eventuele subsidieregeling de aanvraag valt en welke medewerker de aanvraag dient af te handelen. Op deze manier wordt het risico op een onjuiste indeling verminderd.

Uit interviews met subsidieverleners blijkt dat de ASV en de afzonderlijke subsidieregelingen hen voldoende houvast bieden bij de beoordeling van aanvragen. Ook is over het algemeen bij de aanvraag van een subsidie voldoende informatie aangeleverd om de aanvraag te kunnen beoordelen. Wanneer er nog extra informatie en/of een nadere duiding nodig is (bijvoorbeeld met betrekking tot de financiële onderbouwing van de aanvraag), wordt de subsidieaanvrager verzocht om die informatie aan te leveren.

De wijze van subsidieverlening verschilt per beleidsterrein en subsidieverlener, mede door verschillen in de formulering van regelingen en de manier waarop subsidieverlening binnen een bepaald beleidsterrein historisch is gegroeid. De afgelopen jaren wordt er in Harlingen meer met een standaardformat gewerkt, waardoor subsidiebeschikkingen meer op eenzelfde manier zijn opgebouwd en gemotiveerd. De casestudy's laten zien dat alle beschikkingen met betrekking tot subsidies die zijn gebaseerd op de ASV of een nadere subsidieregeling een duidelijke wettelijke grondslag hebben (die in de beschikking staat omschreven). Ook zijn de beschikkingen overeenkomstig de beleidsmatige kaders en (conform het mandaatbesluit) bevoegd genomen. Er worden ook subsidies verstrekt zonder wettelijke grondslag, zoals begrotingssubsidies. Ten aanzien van de begrotingssubsidies valt op dat in de Programmabegroting van Harlingen die specifieke subsidies niet altijd herkenbaar terugkomen. Formeel is er in de begroting voor die subsidie wel een bepaald bedrag gereserveerd, maar wordt die subsidie daarin dus niet expliciet genoemd.

Het onderzoek laat verder zien dat vaak een algemene voorwaarde aan de beschikking wordt verbonden. Het betreft dan een voorwaarde waarin wordt verwezen naar artikel 11 van de ASV waarin algemene verplichtingen van de subsidieontvanger zijn vastgelegd en wordt benadrukt dat wijzigingen in activiteiten of organisatorische zaken die van invloed zijn op de subsidie direct moeten worden doorgegeven. De casestudy's laten zien dat er vrijwel nooit andere, meer specifieke voorwaarden in de verleningsbeschikking worden opgenomen.

Te verrichten activiteiten en beleidsdoelen

Zowel uit de interviews als uit de casestudy's blijkt dat bij de subsidieverlening duidelijk is welke activiteiten de subsidieaanvrager verricht en aan welke (beleids)doelen en maatschappelijke effecten die activiteiten een bijdrage leveren. Bij veel subsidies die worden verleend geldt dat subsidieverleners hiernaar kijken en geldt dat duidelijk is dat de activiteiten die worden verricht inderdaad een bijdrage leveren aan een of meer (beleids)doelen dan wel maatschappelijke effecten. In enkele adviezen die zijn uitgebracht aan het college in verband met het nemen van een verleningsbeschikking is opgenomen met oog op welk beleidsdoel de subsidie wordt verleend. Ook in gesprekken die (al dan niet periodiek) worden gevoerd tussen subsidie-

verleners en de subsidieaanvragers wordt aandacht besteed aan de te verrichten activiteiten en de (beleids)doelen van de gemeente. Dat dit gebeurt en dat die duidelijkheid bestaat, blijkt doorgaans echter niet uit de verleningsbeschikkingen die door de gemeente worden afgegeven.

Motivering verleningsbeschikking beleidsdoelen

De casestudy's laten zien dat de subsidieverleningsbeschikkingen in Harlingen vrij summier worden gemotiveerd. In veel beschikkingen staat dat er een aanvraag is ontvangen en dat een subsidie ter hoogte van een bepaald bedrag wordt verleend. In een deel van de beschikkingen wordt beschreven welke activiteiten de subsidieontvanger dient te verrichten. Opvallend is dat bij verschillende subsidies voorheen wel, maar de laatste jaren niet meer wordt omschreven welke activiteiten moeten worden verricht. Uit de casestudy's blijkt verder dat in verleningsbeschikkingen niet wordt omschreven aan welk(e) beleidsdoel(en) die activiteiten een bijdrage dienen te leveren of welke maatschappelijke effecten daarmee moeten worden bereikt. Doorgaans wordt de volgende zin opgenomen: 'De activiteiten dragen daarmee bij aan de gemeentelijke doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten'. Slechts een enkele keer wordt in een beschikking het doel wat met de subsidieverlening wordt nagestreefd beschreven.

Doel subsidieverlening wel omschreven (uitzondering op de regel)

In een aantal beschikkingen waarbij door de gemeente een subsidie is verleend staat expliciet het doel dat met de subsidie wordt nagestreefd vermeld. Er staat dan bijvoorbeeld:

'Met uw activiteiten streeft u ernaar sociaal isolement dan wel sociale uitsluiting te voorkomen van schoolgaande kinderen en jongeren uit gezinnen met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum.'

'U ontvangt deze subsidie als bijdrage voor de uitvoering van uw taken zoals vermeld in de jaarlijkse subsidiebeschikking 2024 (...). De activiteiten dragen bij aan de gemeentelijke doelstellingen om in de gemeente Harlingen recreatie en toerisme te stimuleren.'

'Deze subsidie is bedoeld om activiteiten (lidmaatschap, abonnement, contributie) of producten (sportkleding, computer, verjaardagsbox) toe te kennen aan kinderen van 4 tot 18 jaar uit gezinnen met een minimuminkomen. Door de kinderen de mogelijkheid te bieden deel te nemen aan school, buitenschoolse activiteiten en sport- en cultuurbeoefening wordt sociale uitsluiting voorkomen.'

Hoewel in een enkele verleningsbeschikking het relevante beleidsdoel wordt genoemd en de aangevraagde activiteiten worden beschreven, ontbreekt vaak de expliciete link tussen beide. Hierdoor blijft onduidelijk waarom de gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Uit de gesprekken die met subsidieverleners en subsidieontvangers zijn gevoerd volgt dat voor beide partijen duidelijk is welke (beleids)doelstellingen en/of maatschappelijke effecten worden beoogt.

4.3 Verantwoording en subsidievaststelling

Voor een doeltreffend subsidiebeleid is het essentieel dat subsidieontvanger tussentijds en/of achteraf verantwoording aflegt over de realisatie van de afgesproken activiteiten, prestaties en doelen. De uiteindelijke verantwoording vindt plaats bij de aanvraag tot subsidievaststelling. De wijze waarop verantwoording wordt afgelegd verschilt, afhankelijk van de aard en hoogte van de subsidie. Uit het onderzoek blijkt dat de procedures werkbaar zijn, maar dat er binnen de gemeente wel de wens bestaat om wat betreft de eenvoudiger subsidies (< €5000) over te gaan tot waarderingssubsidies. Bij een waarderingssubsidie wordt als blijk van waardering voor de activiteit(en) een subsidie verleend. De subsidie geldt dan als een symbolische bijdrage aan de activiteit en er hoeft geen verantwoording te worden afgelegd.

Aanvragen tot vaststelling en het afleggen van verantwoording

Voor subsidies van meer dan € 5.000 en tot en met € 50.000 en voor subsidies boven de € 50.000 is de subsidie-ontvanger verplicht een aanvraag tot vaststelling in te dienen.²⁰ Voor subsidies tot en met € 5000 geldt dat er wel eens steekproeven worden gedaan waarbij ook de subsidiecoördinator is betrokken. Wanneer en hoe de steekproeven dienen plaats te vinden is niet geüniformeerd.

Bij deze subsidies moet de aanvraag een inhoudelijk verslag bevatten waarin wordt toegelicht in hoeverre de activiteiten zijn verricht. Voor subsidies boven de € 50.000 gelden aanvullende verantwoordingsvereisten, zoals een inhoudelijk verslag over de activiteiten, een financieel verslag of jaarrekening en een accountantsverklaring. Verder geldt dat in de subsidieregelingen ook nog eisen kunnen staan wat betreft het afleggen van verantwoording over de ontvangen subsidie.

Uit de casestudies blijkt dat bij subsidieontvangers niet altijd duidelijk is dat zij formeel om vaststelling van de subsidie moeten verzoeken. Vaak werd een e-mailbericht met daarbij verantwoordingsinformatie (denk aan een jaarverslag, financieel verslag/jaarrekening en een accountantsverklaring) toegestuurd. Subsidieontvangers denken vaak dat met het afleggen van verantwoording voldoende duidelijkheid wordt gegeven over de activiteiten die met de ontvangen subsidie zijn verricht, waardoor wordt nagelaten een formeel verzoek in te dienen.

Ontbreken formeel verzoek tot vaststelling subsidie

Een subsidieontvanger die tussen 2018 en 2024 een subsidie van meer dan € 50.000 ontving, diende in de jaren 2018-2021 geen formeel verzoek tot vaststelling in. De subsidieontvanger stuurde alleen een e-mailbericht met verantwoordingsinformatie. Volgens de subsidiebehandelaar was de ontvanger niet op de hoogte van deze verplichting en moest de subsidieontvanger hierop worden geattendeerd, wat soms nog steeds nodig is. Na deze herinnering diende de subsidieontvanger in 2022 en 2023 wel een verzoek tot vaststelling in.

Een andere subsidieontvanger geeft aan dat enkele jaren is nagelaten om een formeel verzoek in te dienen, omdat er behoorlijk wat tijdsdruk op zat om de verantwoordingsinformatie tijdig aan te leveren en vervolgens na het aanleveren van die informatie per mail vergeten wordt om ook formeel nog een verzoek in te dienen. Volgens deze subsidieontvanger zou het helpen als de gemeente de subsidieontvanger daarover een reminder stuurt.

Bij de verantwoording achteraf leveren subsidieontvangers diverse documenten aan. Uit de interviews en casestudies blijkt dat de manier waarop subsidieontvangers tussentijds en/of achteraf verantwoording afleggen varieert per subsidieregeling en soms ook per subsidie. Dat wordt deels verklaard door de algemene formulering in de ASV. In de ASV is bijvoorbeeld niet gedefinieerd wat onder een 'inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht' moet worden verstaan. Subsidieontvangers geven hier dan ook op verschillende manieren invulling aan en de kwaliteit van die verslaglegging verschilt hierdoor ook per verleende subsidie. Het onderzoek laat wel zien dat subsidieverleners kijken naar de kwaliteit van die verslaglegging en dat zij om een nadere onderbouwing vragen wanneer die kwaliteit te wensen overlaat. Daarnaast wordt de variatie in de wijze waarop tussentijds en/of achteraf verantwoording wordt afgelegd verklaard door historische ontwikkeling binnen een bepaald beleidsterrein of subsidie, waardoor nadere eisen zijn gesteld aan de verantwoording van een subsidie.

²⁰ Op grond van de ASV worden subsidies tot en met € 5.000 door het college doorgaans direct vastgesteld. Zie voor de verantwoordingseisen de artikelen 13, 14 en 15 van de ASV.

Ontwikkelingen op het gebied van het afleggen van verantwoording

Met name de afgelopen drie jaren is de gemeente meer eisen gaan stellen wat betreft het afleggen van verantwoording over de ontvangen subsidie en wordt gekeken welke informatie echt nodig is voor vaststelling van de subsidie. Zo wordt er vaker een nadere onderbouwing opgevraagd en wordt bij subsidieontvangers die ook activiteiten voor andere gemeenten verrichten strikter gekeken naar de activiteiten die de ontvanger daadwerkelijk voor Harlingen heeft verricht.

Meer of andere eisen stellen aan de verantwoording

Met betrekking tot een subsidie aan een stichting die activiteiten verricht voor zowel de gemeente Harlingen als de gemeente Waadhoeke, geldt dat de subsidieverlener bij de verantwoording kijkt welke activiteiten de subsidieontvanger daadwerkelijk heeft verricht en of die activiteiten ook in verhouding staan tot het verleende subsidiebedrag. Daarbij kijkt de subsidieverlener ook naar de verhouding tussen de gemeente Harlingen en Waadhoeke. In dat kader is aan de subsidieontvanger gevraagd om nader te specificeren welke activiteiten voor Harlingen zijn verricht en welke kosten daarmee gemoeid waren. De subsidieverlener wil de verdeling van de algemene kosten tegen het licht houden, zodat in de toekomst duidelijker wordt hoeveel subsidie per leerling de gemeente Harlingen verstrekt en hoeveel subsidie per leerling afkomstig is van de gemeente Waadhoeke.

Een ander voorbeeld is de subsidie die jaarlijks wordt verleend aan een welzijnsorganisatie. De afgelopen jaren zijn daar wat betreft het afleggen van verantwoording ook extra eisen gesteld. In 2021 is bijvoorbeeld aangegeven dat de subsidieontvanger voortaan naast de jaarrekening met accountantsverklaring en een inhoudelijk verslag ook andere informatie dient aan te leveren. Het gaat dan onder meer om een overzicht van de gesubsidieerde activiteiten en hieraan verbonden uitgaven en inkomsten, inclusief opgebouwde/ uitgegeven reserve van middelen van gemeente Harlingen. Ook moet de subsidieontvanger inzicht geven in de (eventuele) opgebouwde reserve(s) door subsidie-overschotten vanuit gemeente Harlingen, zodat de gemeente kan beoordelen of en wanneer er overschrijding van de maximale toegestane reserve is. In de jaren daarna is door de subsidieontvanger extra informatie aangeleverd over de subsidieopbouw, personeelsinzet en kostprijsberekening, waardoor de gemeente nu beter inzicht heeft in de financiën en reserves.

Met betrekking tot de subsidie die wordt verleend aan een peuteropvang instelling in Harlingen geldt dat door de jaren heen de voorwaarden voor verantwoording deels zijn gewijzigd. Eén van de verantwoordingspraktijken die al langere tijd bestond betrof het aanleveren van formulieren voorzien van een handtekening van de directeur. In overleg met de subsidieontvanger concludeerde de subsidieverlener dat deze handtekening weinig meerwaarde had en voor de subsidieontvanger het proces juist omslachtiger maakte. In overleg is besloten om de wijze waarop verantwoording moet worden afgelegd te wijzigen, in die zin dat op de aan te leveren formulieren de handtekening van de directeur achterwege kan worden gelaten.

Tussentijdse controle en bijsturing

Naast het verplichte afleggen van verantwoording achteraf, kan een subsidieontvanger ook tussentijds verantwoording afleggen. Tussentijdse verantwoording vindt vaak plaats bij de wat grotere subsidies (subsidies die niet direct worden vastgesteld). Het afleggen van een tussentijdse verantwoording heeft tot doel om de voortgang te bewaken en besteding van middelen inzichtelijk te maken. Het afleggen van tussentijdse verantwoording gebeurt in Harlingen via voortgangsrapportages, financiële tussenrapportages en periodieke ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Ook wordt door middel van telefonisch contact of correspondentie via e-mail-berichten tussentijds een vinger aan de pols gehouden plaats.

Tussentijdse verantwoording

Een subsidieontvanger overlegt drie tot vier keer per jaar met de gemeente en heeft daarnaast twee keer per jaar bestuurlijk overleg met het bestuur (de wethouder), vooral bij belangrijke ontwikkelingen. Bij die gesprekken wordt de stand van zaken besproken, gesproken over de (te verrichten) activiteiten

en ontwikkelingen besproken. Van alle overleggen worden schriftelijke verslagen gemaakt. Tussen de subsidieverlener en de subsidieontvanger is bijna wekelijks telefonisch contact over lopende zaken.

Ten aanzien van een andere subsidieontvanger geldt dat er periodiek overleg plaatsvindt met de subsidieverlener, waarbij ook situaties die van invloed zijn op het al dan niet realiseren van beleidsdoelen worden besproken.

Op deze manier houdt de gemeente een vinger aan de pols met betrekking tot de activiteiten waarvoor een subsidie is verleend. Er vindt, behoudens de hierboven genoemde overleggen en eventuele kwartaalrapportages, geen monitoring plaats van de mate waarin doelstellingen van subsidies en subsidieregelingen zijn gerealiseerd. Uit de casestudy's komt naar voren dat het tussentijdse contact laagdrempelig verloopt en dat zowel de betrokken subsidieontvangers als de subsidieverleners tevreden zijn over de manier waarop dit contact verloopt.

Het contact met subsidieontvangers

De subsidieverleners hebben bij subsidies die niet direct worden vastgesteld tussendoor regelmatig contact met de subsidieontvangers. Bij verschillende subsidies vindt periodiek op ambtelijk niveau overleg plaats tussen de subsidieontvanger, de subsidieverlener, de subsidiecoördinator en/of andere ambtenaren (zoals de cultuurcoördinator). Het onderzoek laat ook zien dat er bij verschillende subsidies één of twee keer per jaar bestuurlijk overleg plaatsvindt.

Contact met subsidieontvangers

Bij de subsidie die is verleend aan een welzijnsorganisatie heeft de subsidieverlener wekelijks contact met de bestuurder van de stichting. Voorheen vond ook iedere zes weken overleg plaats tussen de gemeente, de bestuurder van de stichting en een medewerker van het gebiedsteam. Inmiddels vinden deze overleggen drie tot vier keer per jaar plaats. Daarnaast wordt er gemiddeld twee keer per jaar een bestuurlijk overleg met wethouder, de stichting en de subsidieverlener gehouden.

Ten aanzien van een verleende subsidie op het gebied van cultuureducatie vindt ook periodiek overleg plaats en heeft extra ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsgevonden over de stand van de reserve en de fusiekosten waarmee de subsidieontvanger werd geconfronteerd. Een eerder terugbetaalde reserve was niet goed verwerkt in de boekhouding van de subsidieontvanger. Hierdoor was er op papier meer reserve dan in werkelijkheid het geval was en zou de terugbetaling van de reserve boekhoudkundig nog op de algemene reserve in mindering gebracht moeten worden.

Het contact met de gemeente Harlingen wordt door betrokken subsidieontvangers als prettig en constructief ervaren. Er is volgens hen sprake van een goede samenwerking met de gemeente en de lijntjes zijn kort waardoor de subsidieontvanger en subsidieverlener elkaar goed weten te vinden. Ook de subsidieverleners geven aan tevreden te zijn over de manier waarop het contact verloopt.

Beoordeling vaststellingsaanvraag en vaststelling van de subsidie

Bij de vaststelling van subsidies beoordeelt de gemeente of de verstrekte middelen op de juiste wijze zijn besteed en of de subsidieontvanger voldoet aan de gestelde voorwaarden. Dit gebeurt op basis van de ingediende financiële en inhoudelijke verantwoordingsinformatie. Daarbij wordt onder meer beoordeeld of de gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk zijn verricht en welke kosten daarmee gemoeid waren.

Bijdrage van gesubsidieerde activiteiten aan beleidsdoelen

In de vaststellingsbeschikking wordt vaak niet inhoudelijk ingegaan op (het behalen van) beleidsdoelen. Ook blijkt niet of, en zo ja in welke mate, de gesubsidieerde activiteit heeft bijgedragen aan het daadwerkelijk behalen van de beoogde beleidsdoelen of maatschappelijke effecten. Dit

kan in Harlingen niet worden vastgesteld, omdat de gemeentelijke beleidsdoelen en maatschappelijke effecten bij de subsidieverlening doorgaans niet expliciet worden vertaald naar evalueerbare en resultaatgerichte subsidie afspraken. Slechts een enkele keer is daadwerkelijk met het oog op het te realiseren beleidsdoel een duidelijke, meetbare subsidieafpraak gemaakt en worden de resultaten daarvan gemonitord door middel van overzichten met aantallen die de subsidieontvanger moet aanleveren.

Voorbeeld van een concrete, meetbare subsidieafpraak

Ten aanzien van een subsidieontvanger geldt dat er bij de subsidieverlening een concreet meetbaar effect als doel is gesteld, namelijk de subsidieontvanger dient in 2023 in de gemeente Harlingen 300 kinderen te ondersteunen. Om uiteindelijk te kunnen monitoren dient de subsidieontvanger elk kwartaal aan de gemeente te rapporteren over het aantal bereikte aantallen kinderen en een overzicht aan te leveren op welke onderdelen ondersteuning is ingezet.

Het voorgaande betekent niet dat de gemeente bij de vaststelling van subsidies in de gevallen waarin geen nadere subsidieafpraak is vastgelegd niet naar de beleidsdoelen kijkt. Uit de interviews en casestudy's blijkt dat subsidieverleners deze beleidsdoelen en maatschappelijke effecten wel voor ogen hebben, maar dat het voor hen lastig is om vast te stellen of en zo ja in welke mate de activiteit bijdraagt aan het bereiken van een beleidsdoel. Dat wordt grotendeels veroorzaakt doordat de doelstellingen in de verschillende subsidieregelingen vaak vrij ruim zijn geformuleerd, waardoor de verrichte activiteiten daar vrijwel altijd onder vallen en deze doelstellingen niet worden geconcretiseerd.

De gemeente kijkt voor de vaststelling van subsidies vooral naar de output (welke activiteiten worden geleverd?). Er wordt veel minder gekeken naar de outcome (wordt met de subsidie bereikt wat we graag willen dat er wordt bereikt en zo ja in welke mate?) en als daar wel naar wordt gekeken, dan wordt dit in ieder geval niet vastgelegd in de vaststellingsbeschikking.

Gemeente vooral gericht op output

Een subsidieontvanger van subsidies tussen € 5.000 en € 50.000 stuurt verschillende jaren een korte e-mail met een enkele zin ter kennisgeving dat de evaluatie van de betreffende instelling is bijgevoegd. Ondanks deze beknopte eindverantwoording is er sprake van intensieve afstemming tussen de gemeente en de subsidieontvanger. Door regelmatig formeel en informeel overleg houdt de gemeente gedurende het jaar zicht op de voortgang en impact van de activiteiten. De beoordeling richt zich vooral op de vraag of de geplande activiteiten zijn uitgevoerd, maar minder op de mate waarin daadwerkelijk is bijgedragen aan het achterliggende beleidsdoel. Hierdoor blijft het effect van de subsidie op het einddoel grotendeels buiten beeld.

In verschillende verslagen met betrekking tot de jaarstukken van de gemeente Harlingen wordt door de accountant ook een knelpunt in de inhoudelijke verantwoording opgemerkt:²¹ *'de doelstellingen in verordeningen, beleidsstukken en beschikkingen zijn meestal zodanig ruim geformuleerd dat de subsidieontvanger een zekere mate van ruimte heeft in de besteding. Tegelijkertijd betekent dat ook dat er meestal geen eenduidige en harde norm is waartegen de prestaties van de subsidieontvanger (moeten) worden afgezet. Veelal is de verantwoording financieel ingestoken en wordt voor het inzicht in activiteiten en prestaties naast het jaarverslag ook gebruik gemaakt van ambtelijk en bestuurlijk overleg.'*

Met name het ambtelijk en bestuurlijk overleg dat plaatsvindt met de subsidieontvangers is van belang voor de vraag of een gesubsidieerde activiteit bijdraagt dan wel heeft bijgedragen aan het realiseren van een gemeentelijk beleidsdoel. Uit het onderzoek volgt dat subsidieverleners in Harlingen een goed beeld hebben van wat de subsidieontvangers precies doen.

²¹ Zie onder meer accountantsverslagen met betrekking tot de jaarstukken over 2021, 2022 en 2023.

Controle op misbruik en oneigenlijk gebruik

De gemeente beschikt niet over beleid met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik. In het onderzoek is nagegaan of en zo ja op welke manier subsidieverleners ook bij de beoordeling van subsidieaanvragen rekening houden met mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik. Subsidieverleners benadrukten het uitgangspunt van vertrouwen in inwoners en organisaties. Verschillende subsidieverleners gaven aan dat zij de financiële informatie die zij ontvangen van subsidieontvangers doorsturen naar Financiën. Daar wordt die informatie inhoudelijk beoordeeld. Wanneer subsidieverleners iets zien waarbij een nadere toelichting nodig is, dan vragen zij de subsidieontvanger om een nadere onderbouwing.

Wat als activiteiten niet of niet volledig zijn uitgevoerd?

Uit het onderzoek blijkt dat wanneer de overeengekomen prestaties niet gerealiseerd zijn (bijvoorbeeld doordat de gesubsidieerde activiteiten niet of niet volledig zijn uitgevoerd) het college de subsidie lager vaststelt. Verder laten de casestudy's zien dat als de activiteiten minder hebben gekost dan oorspronkelijk was begroot of een subsidie voor een aangevraagde activiteit niet kan worden verleend, de gemeente de subsidie ook lager vaststelt. Daar waar een subsidie lager werd vastgesteld, is in een collegeadvies en/of de beschikking gemotiveerd aangegeven waarom dat is gebeurd.

Het lager vaststellen van subsidies

Een stichting had een subsidie aangevraagd voor de uitvoering van voorschoolse educatie. Omdat het gebruik van voorschoolse educatie in Harlingen jaarlijks schommelt rond de 80%, is aan de stichting een voorschot van deze omvang verleend. Het niet uitvoeren van een pilot had tot gevolg dat de subsidie lager moest worden vastgesteld dan het door de stichting ontvangen voorschot. Het college heeft dat gedaan en de stichting verzocht om een bepaald bedrag aan de gemeente terug te betalen.

Een subsidie die was verleend aan een stichting die activiteiten verricht, zodat kinderen en jongeren uit financieel niet-daadkrachtige gezinnen in Harlingen mee kunnen doen aan sport- en cultuuractiviteiten is ook een aantal keren lager vastgesteld. Als reden voor de lagere vaststelling is telkens genoemd dat de stichting minder aanvragen heeft ontvangen en er dus minder kinderen in de gemeente Harlingen konden sporten of cultuur beoefenen.

Ten aanzien van een subsidie die is verleend aan een welzijnsorganisatie geldt dat een subsidie was aangevraagd voor een bepaald bedrag in verband met de activiteiten die de stichting verricht en twee nieuwe projecten. Het college van Harlingen had echter voorafgaand aan het verlenen van de subsidie al besloten om één van die projecten af te wijzen en de stichting had voor een ander project inmiddels andere financiering gevonden. Om die redenen is aan de stichting een lagere subsidie verleend.

Bij een subsidie die was verleend aan een stichting die hulp verschaft voor kinderen wat betreft schoolreisjes, schoolspullenpas, zwemlessen, etc. is de subsidie bijvoorbeeld een keer lager vastgesteld, omdat het vanwege de wet op de vrijwillige ouderbijdrage niet mogelijk was om een subsidie te verstrekken voor schoolreisjes. Het begrote bedrag voor deze kosten is door het college in mindering gebracht op de aanvraag.

Uit de bestudeerde dossiers en de daarover gevoerde gesprekken blijkt dat er altijd contact is geweest met de subsidieontvanger, als blijkt dat een gesubsidieerde activiteit niet of niet volledig is verricht of er een andere reden is voor het lager moeten vaststellen van de subsidie. Vaak komt dit al ter sprake als er periodiek of tussentijds contact is tussen de subsidieverlener en subsidieontvanger. Het onderzoek laat dan ook zien dat er passende communicatie en afstemming plaatsvindt met gesubsidieerde instellingen over de realisatie van de doelstellingen, in het bijzonder als doelstellingen niet worden gerealiseerd. Wel blijkt er soms onduidelijkheid te bestaan over hoe moet worden omgegaan met het opbouwen van reserves.

5 Sturing door de gemeenteraad

5.1 Kaderstellende rol

De gemeenteraad heeft verschillende instrumenten om inhoudelijke, procedurele en financiële kaders te stellen. De raad stelt bijvoorbeeld de ASV en de Programmabegroting vast. Op die manier kan de raad het algemene subsidiebeleid vormgeven en invloed uit oefenen op de subsidieverstrekingen. Het college van Harlingen is verantwoordelijk voor de uitvoering van het door de raad vastgestelde beleid.

In december 2014 is de ASV van Harlingen door de raad vastgesteld. Ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek was de gemeente bezig met het opstellen van een nieuwe ASV. De raad heeft daarbij tot nu toe nog geen actieve rol gehad, hetgeen logisch is omdat dergelijke verordeningen altijd ambtelijk worden voorbereid en pas op een later moment (ter vaststelling) aan de raad worden voorgelegd. Met ingang van 8 april 2025 is een nieuwe ASV in werking getreden, waarbij de raad opnieuw algemene kaders heeft gesteld. Bovendien geldt dat de raad door middel van een raadsinformatiebrief inhoudelijk op de hoogte is gesteld van de ontwikkelingen op het gebied van de herijking van het subsidiebeleid.

Ieder jaar stelt de gemeenteraad de Programmabegroting vast. Daarmee stelt de raad ook de financiële kaders voor subsidieverlening vast. In de begrotingen van de gemeente worden enkele individuele subsidies beschreven. Daarnaast wordt vooral melding gemaakt van nieuw beleid en daaruit volgend subsidiebeleid, in relatie met het beleidsdoel en de middelen. In de programmabegroting van 2024 is bijvoorbeeld melding gemaakt van het nieuwe evenementenbeleid. Specifiek voor dat jaar is bovendien een uitbreiding van de personele capaciteit voor het taakveld subsidieverstrekingen vermeld. Een algemeen overzicht in de Programmabegrotingen van de belangrijkste subsidiestromen per beleidsprogramma in relatie tot de belangrijkste beleidsdoelen ontbreekt echter.

5.2 Informatievoorziening aan de raad

De gemeenteraad dient in staat te worden gesteld om een bepaalde mate van sturing uit te oefenen op de uitvoering van het beleid. De mate waarin de raad in staat is om te sturen en te controleren, wordt grotendeels bepaald door de informatie die door het college wordt verstrekt.

Op 16 december 2024 is de raad per raadsinformatiebrief geïnformeerd over de herijking van het subsidiebeleid en subsidieverleningsproces.²² Daarbij is de raad op de hoogte gesteld van het actualiseren van de ASV, het optimaliseren van het werkproces en het opstellen van een nieuwe mandaatregeling en beleid met betrekking tot het houden van steekproeven. In de brief zijn de verschillende onderdelen kort toegelicht en is een planning beschreven.

Verder wordt de raad (indien nodig) via een raadsinformatiebrief op de hoogte gesteld van (de uitvoering van) een bepaalde (nieuwe) subsidieregeling of toegekende subsidie. Als voorbeelden kunnen hier onder meer worden genoemd:

²² Zie de Raadsinformatiebrief van 16 december 2024 met zaaknummer:278632 over subsidiebeleid en regelgeving.

- de raadsinformatiebrief over de mogelijkheden om gebouwen met een maatschappelijk nut (deels) vrij te stellen van ozb, dan wel de ozb (deels) via subsidie te vergoeden²³
- de raadsinformatiebrieven over de regeling Topsportfonds Harlingen;²⁴
- de raadsinformatiebrief over de (financiële dekking voor de uitvoering van de) subsidie-regeling compensatie hogere energielasten 2022 en/of 2023;²⁵
- de raadsinformatiebrief over isolatie-aanpak²⁶
- de raadsinformatiebrief over het gebruik en de afronding van de tijdelijke subsidieregeling hogere energielasten maatschappelijke organisaties²⁷.

Uit een gesprek met een medewerker van de griffie blijkt dat de raad niet jaarlijks op een vast moment of periodiek inhoudelijke informatie ontvangt over subsidieverlening. In de jaarstukken wordt wel meerdere keren melding gemaakt van subsidies, maar daarbij gaat het meestal over verkregen/aangevraagde of af te rekenen subsidies.

Verder geldt dat de raad ook op de hoogte wordt gesteld als er budgettair en/of inhoudelijk knelpunten zijn bij specifieke subsidieverstrekingen of organisaties in Harlingen. Dit hangt samen met het specifieke karakter van Harlingen, waarbij er korte lijnen zijn en contact tussen inwoners en het bestuur laagdrempelig is. Een voorbeeld hiervan is de brandbrief die de raad ontving in verband met de bestaanszekerheid van zwemvereniging de Vikings en het beschikbaar stellen van extra geld in verband met de huur van zwembad 't Derde Haad.

5.3 Controle en bijsturing

Het is niet gebleken dat de raad actief heeft gevraagd om informatie over de effectiviteit van de subsidies. Het subsidiebeleid als zodanig is geen frequent bespreekpunt in de raad en de ASV en de uitvoering van het subsidiebeleid is de afgelopen jaren niet door de raad tegen het licht gehouden. Als het gaat om directe sturing door de raad geldt dat er in de onderzoeksperiode een aantal keren een motie is ingediend over een subsidieregeling. Het ging dan bijvoorbeeld over de subsidie klimaatbestendige maatregelen en de viering van 80 jaar vrijheid.²⁸ Ook is in verband met de raadsvergadering van 6 november 2024 een motie ingediend in verband met de financiële situatie van TIP en het begrotingstekort over 2025.²⁹ De raad heeft op die manier bijgestuurd wat betreft de subsidieverstreking aan TIP en gewaarborgd dat zij (in verband met de controlerende taak) nadere informatie ontvangt over de financiële situatie bij TIP. Ook is er een motie of amendement ingediend over de subsidie voor een Multifunctionele buitenruimte Wijnaldum³⁰ en voor een zwemvereniging.³¹

²³ Die de raadsinformatiebrief van 18 februari 2020 met zaaknummer 46009.

²⁴ Zie de raadsinformatiebrief van 17 april 2019 met zaaknummer 7203 en de raadsinformatiebrief van 22 december 2021 met zaaknummer 137468.

²⁵ Zie de raadsinformatiebrief van 30 maart 2023 met zaaknummer 198143.

²⁶ Zie de raadsinformatiebrief van 3 oktober 2023 met zaaknummer 233792.

²⁷ Zie de raadsinformatiebrief van 31 maart 2025 met zaaknummer 314299.

²⁸ Zie de motie over klimaat transitie raadsvergadering van 1 november 2023 (deze is verworpen) en de motie over de viering van 80 jaar vrijheid van 1 november 2023 (welke is aangenomen).

²⁹ In deze motie, welke is overgenomen, is het college opgeroepen om samen met het bestuur van TIP in overleg te gaan en met een oplossing te komen voor het tekort voor 2025 en de jaren erna en de raad voor 1 april 2025 te informeren over de uitkomst.

³⁰ In de motie vreemd Subsidie multifunctionele buitenruimte Wijnaldum van 31 mei 2023 is het college verzocht om in een toekomstige raadsvergadering met een raadsvoorstel te komen voor wat betreft het toekennen van een subsidie aan dorpsbelang Wijnaldum met een plafond van € 400.000 voor de Multifunctionele buitenruimte Wijnaldum.

³¹ Om zwemvereniging de Vikings bestaanszekerheid te geven had de gemeenteraad een brandbrief ontvangen. Na overleg met het college wordt er een budget van € 31.550 beschikbaar gesteld voor aanvullende subsidie aan zwemvereniging de Vikings voor de jaren 2024 t/m 2026, en deze te dekken uit de algemene investeringsreserve.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe het subsidiebeleid van Harlingen eruit ziet, hoe de subsidieverstrekking in de gemeente plaatsvindt en wat de rol van de gemeenteraad daarbij is. In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek weergegeven en enkele aanbevelingen gedaan om het proces van subsidieverstrekking in de toekomst te verbeteren.

De onderzoeksbevindingen zijn ook getoetst aan het normenkader. In bijlage 4 is die beoordeling opgenomen en aangegeven in hoeverre het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan voldoen aan de normen die zijn gesteld voor wat betreft rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

6.2 Conclusies

Subsidiebeleid

Het subsidiebeleid in Harlingen wordt gevormd door de ASV, de Programmabegroting en de nadere subsidieregelingen. Daarnaast bevat de Awb algemene bepalingen met betrekking tot subsidies. De gemeente beschikt, behoudens de ASV, (nog) niet over een document waarin algemene uitgangspunten die gelden bij subsidieverstrekking zijn vastgelegd. Er is geen Administratieve Organisatie (AO), geen algemeen beleid gericht op het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik bij subsidieverstrekking en ook geen algemeen beleid met betrekking tot het houden en uitvoeren van steekproeven. De gemeente beschikt wel over Bibob-beleid waarin het verstrekken van subsidies is meegenomen. Ook is er een bevoegdhedenbesluit waarin duidelijke is vastgelegd wie bevoegd is om besluit te nemen over subsidieaanvragen.

De ASV uit 2015 was inmiddels tien jaar oud en niet meer actueel. Bestudering van die ASV liet zien dat de terminologie wat betreft de soorten subsidies die kunnen worden verleend niet meer goed aansloot bij de dagelijkse praktijk. Een eenmalige subsidie die voor meerdere jaren wordt verleend, is in de termen van de ASV een eenmalige subsidie. Deze subsidies worden echter niet als zodanig aangemerkt en geregistreerd in het Excelbestand. Verder worden er subsidies geregistreerd als een jaarlijkse subsidie. Een jaarlijkse subsidie mag volgens de ASV alleen voor een periode van maximaal vier jaar worden verstrekt, maar er zijn organisaties die al jarenlang dezelfde subsidie van de gemeente ontvangen. Ook ontbreekt er in de ASV een bepaling over de mogelijkheid om in termijnen te betalen en is onvoldoende duidelijk hoe moet worden omgegaan met reserves. De ASV was dan ook aan een herziening toe, waarbij het aanbevelingswaardig is om goed te kijken naar de soorten subsidies die de gemeente wenst te verstrekken en de terminologie die daarbij wordt gehanteerd.

Na afronding van de onderzoeksactiviteiten en oplevering van de conceptrapportage bleek dat een nieuwe ASV is opgesteld en per 8 april 2025 in werking is getreden. Ook in de nieuwe ASV wordt uitgegaan van de begrippen eenmalige en jaarlijkse subsidies, ontbreekt een bepaling over de mogelijkheid om in termijnen te betalen en is niet vastgelegd hoe moet worden omgegaan met reserves.

Het onderzoek laat zien dat de nadere subsidieregelingen nog steeds actueel zijn en dat deze regelingen (daar waar nodig) ad hoc worden geactualiseerd.

Organisatie

In Harlingen is de subsidieverstrekking laag in de organisatie belegd. De gemeente beschikt over een subsidiecoördinator en één beleidsadviseur die specifiek werkzaamheden op gebied van subsidies verrichten. Verder is er bewust voor gekozen om de subsidieverstrekking te beleggen bij beleidsadviseurs die werkzaam zijn binnen een bepaald beleidsterrein. Deze medewerkers behandelen subsidies als onderdeel van hun takenpakket binnen dat specifieke beleidsterrein.

Risico's bij subsidieverstrekking

Een risico van de wijze waarop subsidieverstrekking op dit moment is belegd, is de kwetsbaarheid van de organisatie bij vertrek of uitval wegens ziekte van een medewerker. Daarnaast is een risico dat de beleidsadviseurs die subsidieaanvragen moeten beoordelen zowel normstellend als toetsend zijn en dat de mate waarin andere medewerkers (denk aan financiën, juridische zaken) betrokken worden, afhankelijk is van de persoon van de subsidieverlener. In Harlingen is geen sprake van functiescheiding. Hoewel deze rolvermenging niet ongebruikelijk is in kleinere gemeenten, vormt het wel een risico voor blinde vlekken en/of onvoldoende afstand tussen beleid en uitvoering. Daarom wordt aanbevolen om standaard te gaan werken met een vier-ogenprincipe, waarbij het belangrijk is dat de andere 'collega' die meeleeft ook een inhoudelijk oordeel kan geven.

Daarnaast bestaat er bij kleinere gemeenten waarbij sprake is van korte lijnen een risico op informele beïnvloeding of belangenverstrengeling. Het onderzoek laat zien dat er binnen de gemeente Harlingen nog niet in algemeen subsidiebeleid is vastgelegd hoe de organisatie met mogelijke risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik om moet gaan. Het is raadzaam om daar bij de herziening van het subsidiebeleid aandacht aan te besteden en beleid met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik vast te leggen.

Bij diverse subsidies geldt een subsidieplafond, waarbij geldt dat subsidies worden verleend volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'. Een dergelijke manier van subsidieverstrekking brengt met zich mee dat aanvragers achter in de rij aansluiten; wanneer de subsidiepot leeg is, moet hun subsidieaanvraag worden afgewezen. In de praktijk ontvangen diverse subsidieontvangers al jarenlang subsidie van de gemeente. Wanneer deze 'vastere subsidieontvangers' tijdig een nieuwe subsidie aanvragen, heeft het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt' voor hen geen gevolgen. Dit kan echter anders zijn bij een subsidie die voor de eerste keer door een organisatie wordt aangevraagd. Bovendien brengt deze manier van subsidieverstrekking nog een ander risico met zich mee: het kan zijn dat de gemeente een subsidieaanvraag namelijk moet afwijzen, terwijl de activiteiten goed en misschien wel beter bij (het realiseren van) de beleidsdoelen van Harlingen passen dan de al gehonoreerde aanvragen.

Aard en omvang subsidies Harlingen

Het totaal aantal subsidieaanvragen is de afgelopen jaren flink toegenomen, wat ook een stijging van het aantal verleende subsidies met zich meebracht. Daar waar de gemeente in 2018 nog 75 subsidieaanvragen ontving en subsidies verleende, ontving de gemeente in 2024 maar liefst 263 aanvragen en werden er dat jaar 244 subsidies verleend. Verder is wat betreft de subsidiebedragen een grote variatie zichtbaar, zowel tussen de verschillende subsidieregelingen als binnen bepaalde subsidieregelingen.

De gemeente verleent ook subsidies die zijn aan te merken als impactvolle subsidies, omdat deze subsidies vanwege de activiteiten die worden verricht in combinatie met het te realiseren beleidsdoel, de hoogte van de verleende subsidiebedragen, de aantallen verleende subsidies of een combinatie hiervan meer impact binnen de Mienskip hebben. De subsidieverstrekking aan stichting Connexa, stichting Toeristisch Informatiepunt Harlingen (TIP), de leergelden/jeugdfonds (voor minima) en kinderopvang zijn voorbeelden van impactvolle subsidies in Harlingen.

De subsidieaanvraag

Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit en volledigheid van subsidieaanvragen sterk uiteenloopt. Er wordt gewerkt met standaard aanvraagformulieren, maar uit de casestudy's blijkt dat die standaardformulieren niet altijd werden gebruikt. Subsidieontvangers stuurden regelmatig een e-mailbericht, waarna de gemeente hen alsnog verzocht om het formulier in te vullen. De laatste jaren worden de standaardformulieren meer gebruikt, maar laten de casestudy's zien dat formulieren niet altijd volledig worden ingevuld. Verder geldt dat subsidieontvangers regelmatig vergeten dat zij voor de vaststelling van de subsidie een aparte aanvraag moeten indienen. Zij sturen dan alleen per e-mailbericht bepaalde verantwoordingsinformatie toe. Ook in die gevallen wijst de gemeente de subsidieontvangers erop dat zij eerst een vaststellingsaanvraag moeten indienen.

In de ASV en subsidieregelingen is aangegeven welke documenten de subsidieontvanger bij het indienen van de aanvraag moet aanleveren. Uit de casestudy's volgt dat het soms voor subsidieontvangers lastig is om bepaalde informatie tijdig aan te leveren, omdat de verantwoordingsinformatie nog niet gereed is. Regelmatig wordt daarom uitstel verleend om de aanvraag later aan te vullen. In het standaard aanvraagformulier wordt door de gemeente expliciet aan de subsidieontvanger gevraagd aan te geven welk meetbaar resultaat wordt verwacht van de activiteiten en wat het doel/effect daarvan is. In de praktijk blijken subsidieontvangers die vragen niet of nauwelijks in te vullen en met name te verwijzen naar een jaaroverzicht, werkplan, evaluatieverslag of andere bijlage. Het is raadzaam om subsidieontvangers ook zelf verantwoordelijk te maken voor de invulling hiervan en hen te laten nadenken of de maatschappelijke effecten en beleidsdoelen waaraan hun activiteiten waarvoor zij subsidie aanvragen een bijdrage leveren. Dit kan helpen bij het gesprek over en het uiteindelijk doorvertalen van beleidsdoelen naar concrete subsidie-afspraken en de monitoring van de realisatie van afgesproken prestaties of doelen.

Subsidieverlening

Bij de subsidieverlening is de rolverdeling tussen de subsidiecoördinator en de beleidsadviseurs duidelijk. De subsidiecoördinator stelt altijd een conceptbeschikking op en bij de subsidies tot en met € 5.000 schrijft zij ook een motivering met betrekking tot het toe te kennen bedrag. De verantwoordelijke beleidsmedewerker controleert vervolgens die beschikking en zorgt ervoor dat een definitieve verleningsbeschikking wordt genomen. Bij subsidies van meer dan € 5000 is de beleidsmedewerker verantwoordelijk voor de beoordeling van de aanvraag en motivering van de beschikking. Alleen bij incidentele subsidies die raakvlakken hebben met meerdere beleidsterreinen gebeurt het wel eens dat onduidelijk is onder welke regeling of beleidsterrein de aanvraag valt. Door dit intern te bespreken wordt duidelijk onder welk beleidsterrein de aanvraag valt en welke medewerker deze dient af te handelen.

De ASV en de nadere subsidieregelingen bieden subsidieverleners voldoende houvast bij de beoordeling van subsidieaanvragen. De beoordeling vindt plaats aan de hand van de door de subsidieaanvrager aangeleverde informatie en subsidieaanvragers worden indien nodig

verzocht om nadere informatie aan te leveren. Inmiddels wordt al enkele jaren voor de verleningsbeschikking gebruik gemaakt van een standaardformat, waardoor de beschikkingen meer op eenzelfde manier zijn opgebouwd en gemotiveerd. De wijze van subsidieverlening verschilt echter wel per beleidsterrein en subsidieverlener, mede door verschillen in de formulering van regelingen en de manier waarop subsidieverlening binnen een bepaald beleids-terrein historisch is gegroeid.

De casestudy's laten zien dat in Harlingen de subsidieverlening rechtmatig verloopt. Subsidies hebben een duidelijke wettelijke grondslag en besluiten worden bevoegd en overeenkomstig de beleidsmatige kaders genomen. Het onderzoek laat zien dat de gemeente niet of nauwelijks voorwaarden verbindt aan de verlening van subsidies. Vaak wordt in verleningsbeschikkingen standaard de voorwaarde opgenomen dat de gesubsidieerde activiteiten moeten plaatsvinden en wanneer er zich wijzigingen voordoen de subsidieontvanger dit aan de gemeente moet mededelen. De gemeente verstrekt ook subsidies zonder wettelijke grondslag, zoals begroting-subsidies. Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat deze subsidies niet altijd herkenbaar terugkomen in de Programmabegroting. Het is raadzaam om alle subsidies die voorzienbaar zijn (doordat deze subsidies bijvoorbeeld meerdere jaren worden verleend en/of de gemeente daarvoor een bepaald bedrag beschikbaar stelt) met naam en toenaam op te nemen in de programmabegroting. Op die manier is duidelijk zichtbaar voor welke activiteiten geld in de vorm van een subsidie in de begroting van de gemeente beschikbaar is gesteld.

Bij afwijzende beschikkingen is de motivering waarom geen subsidie wordt toegekend belangrijk. Ook wanneer een subsidie wordt toegekend, is het belangrijk dat uit de motivering duidelijk blijkt voor welke activiteiten en met het oog op welk (beleids)doel of maatschappelijk effect een subsidie wordt verleend. De motivering van de verleningsbeschikkingen kan wel worden verbeterd, met name wat de te verrichten activiteiten en te realiseren doelen/maatschappelijk effecten betreft. In Harlingen zijn in het subsidiebeleid de doelstellingen vrij ruim omschreven. De subsidieverleners dienen bij de verlening van subsidies deze algemene beleidsdoelen door te vertalen in concretere doelen of subsidieafspraken die gelden voor de betreffende subsidieontvanger. In de praktijk hebben subsidieverleners vaak wel duidelijk voor ogen aan welk beleidsdoel en/of maatschappelijk effect de te subsidiëren activiteit een bijdrage levert. In de verleningsbeschikkingen wordt doorgaans echter niet omschreven aan welk(e) beleidsdoel(en) die activiteiten een bijdrage dienen te leveren of welke maatschappelijke effecten daarmee moeten worden bereikt. Hoewel in een enkele verleningsbeschikking het relevante beleidsdoel wordt genoemd en de aangevraagde activiteiten worden beschreven, ontbreekt ook daar de expliciete link tussen beide. Er wordt daardoor niet in de beschikking vastgelegd waarom de gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan de doelstellingen van de gemeente.

Het afleggen van verantwoording over subsidie

Voor subsidies tot en met € 5000 geldt dat deze subsidies direct worden vastgesteld. Dat betekent dat de subsidieontvangers in dat geval geen verantwoording over de gesubsidieerde activiteiten hoeven af te leggen. Subsidies tot en met € 5000 worden wel steekproefsgewijs gecontroleerd. Wanneer en hoe de steekproeven dienen plaats te vinden is niet geüniformeerd. Het is dan ook aanbevelingswaardig om bij de herijking van het subsidiebeleid ook algemeen beleid met betrekking tot het houden en uitvoeren van steekproeven vast te stellen.

Bij subsidies van meer dan € 5000 en tot en met € 50.000 en subsidies van meer dan € 50.000 geldt dat subsidieontvangers over de door hen ontvangen subsidie verantwoording moeten afleggen. Bij het afleggen van verantwoording worden de ASV en de nadere subsidieregelingen gevolgd.

Uit het onderzoek blijkt dat subsidieontvangers niet altijd een aanvraag tot vaststelling indienen, maar daarop regelmatig moeten worden gewezen. De manier waarop subsidieontvangers tussentijds en/of achteraf verantwoording afleggen varieert per subsidieregeling en soms ook per subsidie (omdat nadere eisen zijn gesteld aan de verantwoording). Subsidieverleners kijken naar de kwaliteit van de informatie die tussentijd of achteraf wordt aangeleverd.

Tussentijdse verantwoording vindt vaak plaats bij de wat grotere subsidies (subsidies die niet direct worden vastgesteld) en gebeurt via voortgangsrapportages, financiële tussenrapportages en (periodiek) overleg met subsidieontvangers. Door (periodiek) overleg te hebben met subsidieontvangers, proberen subsidieverleners ook ontwikkelingen te signaleren waarop de gemeente kan inspelen. In zoverre is sprake van een adequate tussentijdse controle.

Wanneer de kwaliteit van bepaalde informatie te wensen overlaaat, wordt de subsidieverlener verzocht om een nadere onderbouwing aan te leveren. Geconcludeerd kan worden dat de gemeente met name de afgelopen drie jaren meer eisen is gaan stellen wat betreft het afleggen van verantwoording over de ontvangen subsidie en wordt meer gekeken welke informatie er (nog) daadwerkelijk nodig is voor vaststelling van de subsidie. Er wordt vaker een nadere onderbouwing opgevraagd en bij subsidieontvangers die ook activiteiten voor andere gemeenten verrichten wordt strikter gekeken naar de activiteiten die de ontvanger daadwerkelijk voor Harlingen heeft verricht.

Vaststelling van subsidies

Subsidieverleners beoordelen aan de hand van de door de subsidieontvangers aangeleverde informatie of de verstrekte middelen op de juiste wijze zijn besteed en of de subsidieontvangers voldoen aan de gestelde voorwaarden. In de vaststellingsbeschikkingen wordt meestal niet ingegaan op (het behalen van) beleidsdoelen. Dat betekent niet dat de subsidieverleners bij de vaststelling van subsidies niet naar beleidsdoelen kijken. Geconcludeerd kan worden dat subsidieverleners de beleidsdoelen en/of maatschappelijke effecten wel voor ogen hebben, maar dat er bij de vaststelling van subsidies vooral naar de output en veel minder naar de outcome wordt gekeken. Als er al naar de outcome wordt gekeken, dan wordt dit in ieder geval niet vastgelegd in de vaststellingsbeschikking. Vaak (mede vanwege de ruim geformuleerde beleidsdoelen) is wel duidelijk dat de verrichtte activiteiten een bijdrage leveren aan realisatie van beleidsdoelen. Er kan echter niet worden vastgesteld in welke mate de activiteit bijdraagt aan het bereiken van een beleidsdoel.

Als achteraf blijkt dat een subsidieontvanger de overeengekomen prestaties niet heeft gerealiseerd (bijvoorbeeld doordat de gesubsidieerde activiteiten niet of niet volledig zijn uitgevoerd), wordt de subsidie lager vastgesteld. Ook wanneer activiteiten minder hebben gekost dan oorspronkelijk was begroot, worden subsidies lager vastgesteld. In de vaststellingsbeschikkingen wordt gemotiveerd aangegeven waarom de subsidie in dat geval lager wordt vastgesteld en vaak wordt dit ook al in een overleg met de subsidieontvanger aangegeven. Uit het onderzoek blijkt dat bij de vaststelling van subsidies het al dan niet opbouwen van reserves nog wel eens onduidelijkheden oplevert. Het is raadzaam om in het algemene subsidiebeleid vast te leggen.

Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad in Harlingen vult haar kaderstellende rol op het gebied van subsidieverlening in bij de vaststelling van de ASV en de Programmabegroting. De raad heeft daarnaast ten aanzien van subsidieverstreking een controlerende taak. Het is aan de raad om te controleren of het college subsidies overeenkomstig de kaders, die zijn vastgelegd in het subsidiebeleid, verstrekt.

De informatievoorziening aan de raad beperkt zich tot financiële informatie en informatie die via raadsinformatiebrieven bij de raad terechtkomt. De raad is via raadsinformatiebrieven diverse keren geïnformeerd, bijvoorbeeld over (de uitvoering van) een aantal subsidieregelingen en de herijking van het subsidiebeleid en subsidieproces. Overige informatie die de raad ontvangt betreft met name financiële informatie. Ook wordt de raad vaak wel op de hoogte gesteld als er budgettaire en/of inhoudelijk knelpunten zijn bij specifieke subsidieverstrekingen of organisaties in Harlingen. Het is niet gebleken dat de raad actief heeft gevraagd om informatie over de effectiviteit van de subsidies. Het subsidiebeleid als zodanig is geen frequent besprekingspunt in de raad en de ASV en de uitvoering van het subsidiebeleid is de afgelopen jaren niet door de raad tegen het licht gehouden. Wel is een enkele keer een (beoogde) subsidie op de agenda van de raad geplaatst en in een raadsvergadering besproken en heeft de gemeenteraad door middel van moties de subsidieverstreking bijgestuurd.

Beantwoording centrale onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die in het onderzoek centraal staat is tweeledig en luidt als volgt:

*‘In hoeverre is het subsidiebeleid van de gemeente Harlingen doeltreffend in relatie tot de beoogde effecten en wat kan er gezegd worden over de rechtmatigheid en doelmatigheid?’
Welke financiële middelen zijn ermee gemoeid?’*

Subsidieverstreking is geen doel op zich. Gemeentelijke subsidies zijn een instrument om de gewenste beleidsdoelen te realiseren. Uit het onderzoek blijkt dat verbetering mogelijk is als het gaat om de doeltreffendheid van de subsidieverstrekingen. Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan zijn doeltreffend als de betreffende uitgaven en inspanningen daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. Het gaat derhalve om effectmeting. In Harlingen blijft onduidelijk in welke mate de verstrekte subsidies bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Dat komt vooral omdat voorafgaand aan de subsidieverstreking niet expliciet is bepaald en vastgelegd (in bijvoorbeeld de subsidiebeschikking) wat het doel is van de subsidieverlening. En als dat wél is bepaald, dan zijn die doelen vrij ruim geformuleerd. Hierdoor draagt de gesubsidieerde activiteit vrijwel altijd bij aan het realiseren van dat beleidsdoel.

Subsidieverstreking in Harlingen vindt rechtmatig plaats. Het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan zijn in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht, de ASV en de subsidieregelingen. Met betrekking tot de doelmatigheid geldt dat er per beleidsterrein verschillen zijn qua procedure. Deze verschillen kunnen worden verklaard door de aard en hoogte van de subsidie. In Harlingen wordt in een Excelbestand een overzicht bijgehouden over het aantal verstrekte subsidies en de fase waarin subsidietrajecten zich bevinden. Gevraagde subsidiebedragen worden onderbouwd en subsidies worden lager vastgesteld, als blijkt dat de afgesproken activiteiten/resultaten niet zijn verricht. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente werkt met subsidieplafonds en/of dat bedragen expliciet door de gemeente zijn begroot, dat de procedures werkbaar zijn en dat er sprake is van een overzichtelijke administratie. Wel bestaat er binnen de gemeente de wens om bij de eenvoudigere subsidies (< € 5000) over te gaan tot waarderingsubsidies, waarbij geen verantwoordingsprocedure hoeft te worden doorlopen.

Kijkend naar welke financiële middelen met subsidieverstreking in Harlingen zijn gemoeid, dan blijkt dat de omvang van de verschillende subsidieregelingen, incidentele en begrotingsubsidies enorm verschilt. Sommige subsidieregelingen zien met name op subsidies van een beperkte omvang. Als voorbeeld kunnen in dat kader worden genoemd de subsidieverstreking in verband met het treffen van klimaatbestendige maatregelen of de subsidieverstreking aan maatschappelijke organisaties in verband met een jubileum. In de onderzoeksperiode werd in die gevallen niet meer dan € 500 per activiteit aan subsidie verleend. Er zijn echter ook

subsidieregelingen waarbij een grote variatie aan subsidiebedragen wordt verleend. Bij de Subsidieregeling Voorschoolse Educatie werden bijvoorbeeld tussen de € 40.000 en € 325.000 aan subsidies verleend. Op grond van de Subsidieregeling Sociaal Domein 2016 varieerden de subsidiebedragen van € 100 tot € 747.000. Ook wat betreft incidentele en begrotingssubsidies is een grote variatie zichtbaar met bedragen tussen de € 340 – € 300.000.

6.3 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies van het onderzoek naar (de uitvoering van) het subsidiebeleid in Harlingen komt de rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen:

1. Ga door met de herijking van het subsidiebeleid en subsidieproces en besteed daarbij expliciet aandacht aan de volgende zaken:
 - a. Kijk bij de vaststelling van het subsidiebeleid goed naar de soorten subsidies die de gemeente wenst te verstrekken en de terminologie die daarbij wordt gehanteerd;
 - b. Leg algemeen beleid over misbruik en oneigenlijk gebruik van subsidies vast en maak bij de ontwikkeling van dit beleid gebruik van de kennis en ervaring die andere organisaties daarvan hebben;
 - c. Stel beleid met betrekking tot het houden en uitvoeren van steekproeven vast;
 - d. Kijk goed naar de termijnen die in algemene zin moeten gelden voor het aanvragen, verlenen en vaststellen van subsidies (inclusief het afleggen van verantwoording over subsidies) en stel indien nodig een andere termijn vast;
 - e. Leg in het subsidiebeleid vast hoe in algemene zin moet worden omgegaan met het opbouwen van reserves;
 - f. Leg schriftelijk vast wie voor welke stap in het proces van subsidieverstrekking verantwoordelijk is en hoe dat proces er in algemene zin uitziet. Borg daarbij ook de continuïteit bij uitval van de subsidiecoördinator;
 - g. Beoordeel of de gemeente opnieuw bij subsidies waarvoor een subsidieplafond geldt wil vasthouden aan het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Overweeg daarbij de mogelijkheid om vast te leggen dat alle aanvragen in één keer worden beoordeeld waarbij dan wordt gekeken welke te subsidiëren activiteiten het beste passen en bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. Op die manier kan de gemeente beter sturen op het realiseren van belangrijke beleidsdoelen en maatschappelijke effecten in Harlingen.
2. Ga standaard werken met een vier-ogenprincipe, waarbij het belangrijk is dat de ambtenaar die de subsidiebeschikking meeleest ook een inhoudelijk oordeel kan geven.
3. Maak subsidieaanvragers en subsidieontvangers zelf verantwoordelijk voor het aantonen dat de activiteiten waarvoor zij een subsidie wensen te ontvangen of hebben ontvangen bijdragen aan beleidsdoelen van de gemeente of te realiseren maatschappelijke effecten. Doe dit door subsidieaanvragers bij het indienen van de aanvraag expliciet te laten motiveren op het aanvraagformulier en door subsidieontvangers bij de verantwoording informatie te laten aanleveren die ziet op behaalde resultaten (outcome), in plaats van uitsluitend uitgevoerde activiteiten (output).
4. Verbeter de motivering van verleningsbeschikkingen door in die beschikking standaard te omschrijven welke activiteiten de subsidieontvanger dient te verrichten en door in die beschikking te omschrijven aan welk beleidsdoel/maatschappelijk effect de activiteit een bijdrage levert. Vertaal die beleidsdoelen ook in concrete subsidieafspraken, zodat bij de vaststelling van de subsidie beter kan worden bepaald wat het effect van de subsidieverstrekking is geweest.
5. Vermeld begrotingssubsidies expliciet in de Programmabegroting, zodat duidelijk zichtbaar is voor welke activiteiten een subsidie in de begroting beschikbaar is gesteld.

Bijlage 1: Deelvragen

1	Hoe luiden de juridische en beleidsmatige kaders voor subsidieverstrekingen in Harlingen (ASV, subsidieregelingen, beleidsregel misbruik en oneigenlijk gebruik, Bibob-beleid gericht op subsidies)?
2	Is er mandaatregeling waarin de bevoegdheden zijn geregeld?
3	Hoe verlopen de (werk)processen van subsidieverlening, wie zijn erbij betrokken en wat zijn hun taken en verantwoordelijkheden?
4	In hoeverre zijn er AO's?
5	Op welke wijze zijn de juridische en beleidsmatige kaders voor subsidies volledig en actueel gehouden?
6	Hoe vindt de uitvoering van het subsidiebeleid plaats in Harlingen?
6a	In hoeverre handelt de gemeente bij het verstrekken van subsidies rechtmatig en overeenkomstig de beleidsmatige kaders en de mandaatregeling?
6b	In hoeverre hebben de subsidiebeschikkingen in Harlingen een wettelijke grondslag?
7	Welke risico's zijn er in het proces van subsidieverlening en hoe worden die beheerst?
8	Op welke wijze is er sprake van functiescheiding?
9	Welke subsidies zijn in de vorige en de huidige coalitieperiode verleend?
10	Wat is het gebruik van de opengestelde subsidieregelingen en welke doelgroepen zijn bediend?
11	Welke impactvolle subsidies zijn te duiden bij de gemeente Harlingen?
12	Welke overige subsidies zijn er binnen de gemeente Harlingen?
13	Op welke manier worden gegevens van verleende subsidies geregistreerd?
14	Op welke manier leggen subsidieontvangers <i>tussentijds</i> en <i>achteraf</i> verantwoording af over de ingezette middelen, ondernomen activiteiten en de doelrealisatie en hoe wordt hierop gecontroleerd?
15	In hoeverre vindt monitoring plaats van de mate waarin doelstellingen van subsidies en subsidieregelingen zijn gerealiseerd?
16	In hoeverre vindt passende communicatie en afstemming plaats met gesubsidieerde instellingen over de realisatie van de doelstellingen, in het bijzonder als doelstellingen niet worden gerealiseerd?
17	In welke mate worden geformuleerde doelen en ambities gerealiseerd?
18	Hoe worden de gevraagde subsidiebedragen onderbouwd?
19	Hoe worden de gemeentelijke beleidsdoelen door het college vertaald naar subsidie afspraken? Zijn deze evalueerbaar en resultaatgericht?
20	Wat is het gevolg als blijkt dat de overeengekomen prestaties en/of doelen niet gerealiseerd zijn? Welke maatregelen worden dan door de gemeente genomen?
21	In hoeverre worden subsidieaanvragen beoordeeld op misbruik en oneigenlijk gebruik?
22	In hoeverre wordt de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de doelstellingen en gerealiseerde effecten van het subsidiebeleid?
23	Op welke wijze geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol in relatie tot subsidies?

Bijlage 2: Normenkader

Bij de beantwoording van de deelvragen zijn de bevindingen van het onderzoek getoetst aan een normenkader. Hieronder treft u het normenkader aan.

Normenkader	
Juridische en beleidsmatige kaders: beschrijving	Er is een duidelijk en expliciet (juridisch) kader voor de afweging om een instelling te subsidiëren.
	Per subsidieregeling is vastgelegd wat de raad en/of het college met de subsidieverlening beoogt.
	Er is een mandaatregeling waarin de bevoegdheden zijn geregeld.
	Werkwijzen, regels, procedures, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en interne controlemaatregelen zijn beschreven.
Juridische en beleidsmatige kaders: beoordeling (rechtmatigheid)	De juridische en beleidsmatige kaders voor subsidies zijn volledig en actueel.
	De uitvoering van beleid vindt plaats binnen de beleidsmatige kaders.
	De subsidieverstrekingen hebben een wettelijke grondslag.
	Er is zicht op risico's van subsidieverstreking en er zijn beheersmaatregelen voor risico's.
	Functiescheiding wordt toegepast.
Aard en omvang	Uitvoering vindt plaats conform de mandaatregeling.
	Alle verleende subsidies worden geregistreerd.
Doeltreffendheid	Beoogde beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.
	Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.
	Gemeentelijke beleidsdoelen worden vertaald naar subsidieafspraken: - De subsidiebeschikking bevat heldere en redelijke subsidievoorwaarden. - Subsidievoorwaarden staan in een logische relatie tot het beoogde doel van de desbetreffende regeling.
	Verantwoording over subsidiebestedingen en doelrealisatie vindt op de afgesproken wijze plaats: - In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie. - Er is een relatie gelegd tussen de te leveren prestaties van de gesubsidieerde instellingen en de beoogde doelen.
	Indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd, wordt hiervoor in de verantwoording een verklaring gegeven.
	Er is bij de gemeente inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties en zijn geleverd en de beleidsdoelen zijn gerealiseerd (monitoring).
	Het doel met het oog waarop de subsidie is verleend is gerealiseerd dan wel de gesubsidieerde activiteit heeft bijgedragen aan de realisatie van dat beleidsdoel.
	Gevraagde subsidiebedragen worden onderbouwd.
	Er vindt passende communicatie en afstemming plaats met gesubsidieerde instellingen, in het bijzonder bij onvoldoende realisatie doelstellingen.
Doelmatigheid	Subsidies worden lager vastgesteld als blijkt dat de afgesproken activiteiten/resultaten niet zijn verricht.
	Subsidieaanvragen worden beoordeeld op misbruik en oneigenlijk gebruik.
	De gemeenteraad heeft kaders gesteld met betrekking tot subsidieverlening.
Controlerende en kaderstellende rol raad	Informatievoorziening over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan aan de raad is relevant, toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden.
	Het subsidiebeleid wordt periodiek geëvalueerd door de raad en/of het college en daar waar nodig wordt er door de raad bijgestuurd.

Bijlage 3: Onderzoeksopzet en verantwoording

Om de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast.

Documentenstudie

In het kader van het onderzoek zijn alle relevante gemeentelijke documenten die betrekking hebben op (het verkrijgen en verstrekken van) subsidie geraadpleegd. Het ging daarbij onder meer om de Algemene subsidieverordening, nadere subsidieregelingen en andere in dit kader relevante beleidsstukken, jaarrekeningen en begrotingen, de mandaatregeling, werkprocessen en een overzicht van de in 2018 tot en met 2024 verleende/vastgestelde subsidies.

Interviews

De informatie verkregen uit de documentenstudie is aangevuld en uitgediept aan de hand van interviews met betrokkenen. In deze interviews is onder andere ingegaan op de keuzes die aan het subsidiebeleid ten grondslag liggen, de uitvoering van dat beleid en de rol van de gemeenteraad met betrekking tot het subsidiebeleid. In totaal zijn zes (groeps)gesprekken gevoerd. De volgende personen zijn geïnterviewd:

Tabel 4 Overzicht gespreksdeelnemers

Gespreksdeelnemer	Functie
1	Wethouder (portefeuillehouder subsidies)
2	Teamleider Omgeving
3	Subsidiecoördinator
4	Subsidiebehandelaar (adviseur cultuur en subsidiebeleid)
5	Subsidiebehandelaar
6	Subsidiebehandelaar
7	Subsidiebehandelaar
8	Subsidiebehandelaar
9	Subsidiebehandelaar
10	Subsidiebehandelaar
11	Subsidiebehandelaar
12	Subsidiebehandelaar
13	Subsidiebehandelaar
14	Subsidiebehandelaar
15	Subsidiebehandelaar
16	Raadsgriffier

Casestudy's

In het onderzoek zijn in casestudy's ook subsidiedossiers van 'impactvolle studies' bestudeerd om een verdiepend inzicht te krijgen in de praktijk van subsidieverstrekking. Het gaat om subsidies die meer impact binnen de Mienskip hebben, bijvoorbeeld gelet op maatschappelijke impact, de hoogte van de verleende subsidiebedragen, de aantallen verleende subsidies of een combinatie hiervan.

De selectiecriteria voor de casestudy's waren:

- De omvang van de subsidie: zowel subsidies van €0 tot €5.000, van €5.000 tot €50.000 en van €50.000 en meer.
- Verschillende beleidsterreinen: cultuur, klimaat, onderwijs
- Verschillende typen subsidies: incidentele subsidie, eenjarige/meerjarige subsidie, begrotingssubsidie
- Eventuele bijzonderheden: bijvoorbeeld als het oorspronkelijk aangevraagde bedrag lager is vastgesteld vanwege gewijzigde omstandigheden of niet-naleving van voorwaarden.
- Input van gesprekken: tijdens interviews met betrokkenen is gevraagd welke subsidies zij als impactvol beschouwen
- Subsidies dienen te zijn verleend of vastgesteld in de periode 2018-2024.

Deze 'impactvolle subsidies' zijn integraal op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid onderzocht. Daarbij is in algemene zin gekeken of de subsidie conform de geldende wet- en regelgeving en bevoegd is verleend en/of vastgesteld. Ook is nagegaan of het gevraagde subsidiebedrag wordt onderbouwd en of er in de praktijk duidelijke doelstellingen worden gesteld en/of er voorwaarden worden verbonden aan de subsidie. De casestudy's beogen ook om meer inzicht te krijgen in hoe verantwoording over de subsidie wordt afgelegd en de subsidie wordt vastgesteld. Op welke wijze wordt gecontroleerd of de afgesproken activiteiten zijn verricht en of de voorwaarden worden nageleefd? Indien dat niet het geval is, wordt de subsidie dan lager vastgesteld? Controleert de gemeente of de doelen waarvoor de subsidie is verstrekt worden bereikt en zo ja op welke manier?

In totaal onderzochten we in de casestudy's zeven subsidiedossiers, waarbij documenten over het aanvraag, verlenings- en vaststellingsproces over de jaren 2018 tot en met 1 januari 2025 zijn bestudeerd. Verder zijn via een Teamsvergadering of telefonisch gesprekken gevoerd met subsidieverleners van de gemeente Harlingen die de desbetreffende dossiers hebben behandeld. Daarnaast zijn bij vijf 'casestudy's ook telefonische of digitale interviews gehouden met (een vertegenwoordiger van) de subsidie-ontvangende instelling.

Tabel 5 Overzicht bestudeerde casestudy's

Casestudy	Interviews
Stichting Connexa	Subsidiebehandelaar
	Subsidieontvanger
Seewyn	Subsidiebehandelaar
	Subsidieontvanger
TIP	Subsidiebehandelaar
	Subsidieontvanger
Kinderwoud	Subsidiebehandelaar
	Subsidieontvanger
Stichting Leergeld Leeuwarden e.o.	Subsidiebehandelaar
	Subsidieontvanger
Stichting Jeugdfonds Sport & Cultuur Fryslân	Subsidiebehandelaar
Klimaatbestendige maatregelen (drie dossiers met beschikkingen over 2018-2024)	Subsidiebehandelaar

Bijlage 4: Beoordeling a.d.h.v. het normenkader

NORMEN	BEOORDELING	TOELICHTING
Juridische en beleidsmatige kaders: beschrijving		
Er is een duidelijk en expliciet (juridisch) kader voor de afweging om een instelling te subsidiëren.	+	De gemeente beschikt over een ASV en subsidieregelingen.
Per subsidieregeling is vastgelegd wat de raad en/of het college met de subsidieverlening beoogt.	+	De verschillende subsidieregelingen bevatten steeds een of meer duidelijke doelstellingen. Ook is soms duidelijk vastgelegd welke maatschappelijke effecten met de subsidieverstreking kunnen worden gerealiseerd. Ten aanzien van de beleidsdoelen geldt wel dat deze vrij ruim zijn geformuleerd.
Er is een mandaatregeling waarin de bevoegdheden zijn geregeld.	+	Er is een actuele mandaatregeling.
Werkwijzen, regels, procedures, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en interne controlemaatregelen zijn beschreven.	-	In Harlingen zijn niet in een apart document de werkwijzen, regels, procedures, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en interne controlemaatregelen zijn beschreven. Momenteel wordt het subsidiebeleid en subsidieproces wel herzien, wat de mogelijkheid biedt om dit wel te gaan vastleggen.
Juridische en beleidsmatige kaders: beoordeling (rechtmatigheid)		
De juridische en beleidsmatige kaders voor subsidies zijn volledig en actueel.	+/-	De ASV is niet (meer) volledig en verouderd. Met name wat betreft de gehanteerde begrippen komt hetgeen is vastgelegd in de ASV niet meer overeen met de dagelijkse praktijk. De (nadere) subsidieregelingen zijn wel actueel en de juridische en beleidsmatige kaders bieden subsidieverleners voldoende houvast.
De uitvoering van beleid vindt plaats binnen de beleidsmatige kaders.	+	De uitvoering van het beleid vindt grotendeels plaats binnen de kaders, met het oog op het doel van de subsidieregeling.
De subsidieverstrekingen hebben een wettelijke grondslag.	+	Subsidies zijn gebaseerd op ASV, de deelregelingen begroting. Kanttekening is dat begrotingssubsidies niet altijd (herkenbaar) worden beschreven in de begroting.
Er is zicht op risico's van subsidieverstreking en er zijn beheersmaatregelen voor risico's.	-	De gemeente heeft bij de subsidieverstreking weinig aandacht voor eventuele risico's, er is niet vastgelegd welke risico's de organisatie loopt en welke beheersmaatregelen er gelden.
Functiescheiding wordt toegepast.	-	In Harlingen is geen sprake van functiescheiding en of er (inhoudelijk) een vier-ogenprincipe wordt toegepast, verschilt en is afhankelijk van de subsidieverlener.
Uitvoering vindt plaats conform de mandaatregeling.	+	Subsidiebesluiten worden conform mandaat genomen.
Aard en omvang		
Alle verleende subsidies worden geregistreerd.	+	Subsidies worden overzichtelijk geregistreerd.

Doeltreffendheid		
Beoogde beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.	-	Beleidsdoelen zijn ruim geformuleerd en worden door subsidieverleners bij de subsidieverlening niet doorvertaald in concrete subsidieafspraken. Hierdoor zijn de beoogde beleidsdoelen van de subsidieverlening onvoldoende meetbaar.
Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.	-	Focus ligt vooral op output, niet op outcome. Als er al aandacht is voor outcome, dan wordt dit meestal niet schriftelijk in de subsidiebeschikking als zodanig vastgelegd.
Gemeentelijke beleidsdoelen worden vertaald naar subsidieafspraken: - De subsidiebeschikking bevat heldere en redelijke subsidievoorwaarden. - Subsidievoorwaarden staan in een logische relatie tot het beoogde doel van de desbetreffende regeling.	+/-	De subsidiebeschikkingen bevatten doorgaans alleen een standaardvoorwaarde. Er vindt nauwelijks een koppeling tussen de subsidievoorwaarden en beleidsdoelen plaats.
Verantwoording over subsidiebestedingen en doelrealisatie vindt op de afgesproken wijze plaats: - In de verantwoording van de subsidie wordt ingegaan op de afspraken die zijn gemaakt bij de verlening van de subsidie. - Er is een relatie gelegd tussen de te leveren prestaties van de gesubsidieerde instellingen en de beoogde doelen.	+/-	Benodigde gegevens worden verstrekt; subsidiebehandelaars vragen actief als gegevens ontbreken. De wijze waarop verantwoording plaatsvindt varieert per regeling/ subsidie. Subsidieverleners staan in een gesprek met de subsidieontvanger stil bij de uitvoering van activiteiten, de afspraken die zijn gemaakt en het realiseren van beleidsdoelen. Doordat beleidsdoelen ruim zijn geformuleerd, kan er vrijwel altijd een relatie worden gelegd tussen de te leveren prestaties van de gesubsidieerde instellingen en de beoogde doelen. In de vaststellingsbeschikking is de motivatie wat betreft de verantwoording over subsidiebestedingen en doelrealisatie niet of slechts summier aanwezig.
Indien de doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd, wordt hiervoor in de verantwoording een verklaring gegeven.	+	Wanneer doelen, de prestaties of effecten niet zijn gerealiseerd, wordt hiervoor in de verantwoording een verklaring gegeven. Ook is daar soms al in een gesprek tussen de gemeente en de subsidieontvanger over gesproken.
Er is bij de gemeente inzicht in de mate waarin de te leveren prestaties zijn geleverd en de beleidsdoelen zijn gerealiseerd (monitoring).	+/-	De gemeente heeft geen dan wel onvoldoende inzicht in welke mate (ruime) beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Er is wel inzicht in de prestaties (de activiteiten, aantal leerlingen, bezoekers-aantallen etc) die zijn geleverd.
Het doel met het oog waarop de subsidie is verleend is gerealiseerd dan wel de gesubsidieerde activiteit heeft bijgedragen aan de realisatie van dat beleidsdoel.	+	Uit de verantwoording die subsidieontvangers afleggen of de gegevens die zij bij de subsidieaanvraag moeten verstrekken (een aantal subsidies kan alleen achteraf worden aanvraagd), blijkt dat het doel met het oog waarop de subsidie is verleend is gerealiseerd of dat de gesubsidieerde activiteit heeft bijgedragen aan de realisatie van dat beleidsdoel.
Doelmatigheid		
Gevraagde subsidiebedragen worden onderbouwd.	+	Aanvragen bevatten begrotingen en de gevraagde subsidiebedragen worden onderbouwd. Bij de vaststelling van subsidies wordt bij de af te leggen verantwoording over de gesubsidieerde activiteit het subsidiebedrag ook onderbouwd, onder meer door een (jaar)verslag over de uitgevoerde activiteiten, jaarrekening, balans en/of accountantsverklaring.
Er vindt passende communicatie en afstemming plaats met gesubsidieerde instellingen, in het bijzonder bij onvoldoende realisatie doelstellingen.	+	Het onderzoek laat zien dat er passende communicatie en afstemming plaatsvindt. Met name bij de grotere subsidies vindt (periodiek) overleg plaats met subsidieontvangers

		waarbij (indien nodig) ook het niet of onvoldoende realiseren van doelstellingen wordt besproken.
Subsidies worden lager vastgesteld als blijkt dat de afgesproken activiteiten/resultaten niet zijn verricht.	+	Als de afgesproken activiteiten/resultaten niet zijn verricht, wordt de subsidie lager vastgesteld. Soms is het ook mogelijk dat een bedrag wordt toegekend aan de reserve van een subsidieontvanger. De gemeente kijkt bij de vaststelling van subsidies ook naar eventueel opgebouwde reserves.
Subsidieaanvragen worden beoordeeld op misbruik en oneigenlijk gebruik.	+/-	Bij de grotere subsidies wordt ook een medewerker van Financiën betrokken en als er bijzonderheden worden geconstateerd dan stellen subsidieverleners daarover vragen aan de subsidieontvanger, welke dan een nadere uitleg moet geven of onderbouwing moet aanleveren. Er is bij de gemeente geen beleid met betrekking tot misbruik en oneigenlijk gebruik en bij subsidieverstrekking is het 'vertrouwen' in de subsidieontvanger een belangrijk uitgangspunt.
Controlerende en kaderstellende rol raad		
De gemeenteraad heeft kaders gesteld met betrekking tot subsidieverlening.	+	De gemeenteraad heeft met de vaststelling van de ASV en de Programmabegroting de algemene kaders voor subsidieverstrekking gesteld.
Informatievoorziening over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan aan de raad is relevant, toegankelijk en begrijpelijk voor niet-ingewijden.	+	Over subsidieverstrekking vindt aan de raad in beperkte mate informatievoorziening plaats. Niet gebleken is dat de raad behoefte heeft aan meer of andere informatie. Ook is niet gebleken dat de informatie die de raad ontvangt irrelevant, niet toegankelijk of onbegrijpelijk was.
Het subsidiebeleid wordt periodiek geëvalueerd door de raad en/of het college en daar waar nodig wordt er door de raad bijgestuurd.	+/-	Het subsidiebeleid wordt niet periodiek geëvalueerd. De ASV is bijvoorbeeld niet actueel meer. Af en toe is de subsidieverstrekking binnen een bepaald beleidsterrein tegen het licht gehouden en is door verandering in beleid een nieuwe subsidieregeling vastgesteld. Denk aan de herziening van het evenementenbeleid, waarna een nieuwe subsidieregeling is opgesteld. Een enkele keer heeft de raad bijgestuurd, naar aanleiding van informatie die de raad over subsidieverlening heeft ontvangen.

Bijlage 5: Subsidieregeling en beoogde doelen

In deze bijlage is per nadere subsidiereregeling aangegeven welke beleidsdoelen in de nadere regels zijn vastgelegd.

	Beleidssterrein	Subsidieregelingen gemeente Harlingen	Doelstelling
1.	Sport, cultuur en recreatie	Subsidiereregeling Jubilea voor maatschappelijke organisaties gemeente Harlingen 2024 ^[1]	Geen doel(stelling) beschreven in de subsidiereregeling.
2.	Sport, cultuur en recreatie	Subsidiereregeling evenementen gemeente Harlingen 2024 ^[2]	<i>“Deze regeling heeft ten doel het subsidiëren van evenementen in de gemeente Harlingen die passen binnen de doelstellingen zoals vastgelegd in de evenementenvisie. De belangrijkste doelstelling hiervan is een aanbod van evenementen dat zo goed mogelijk bijdraagt aan de ambities van de gemeente Harlingen en van positieve invloed is op onze inwoners, bezoekers en ondernemers.”</i>
3.		Subsidiereregeling Groene schoolpleinen gemeente Harlingen ^[3]	<i>“Deze subsidiereregeling beoogt stimulering en bekostiging van het groen- en klimaatbestendig (her)inrichten van schoolpleinen bij scholen. Op een groen schoolplein zijn meerdere natuurlijke elementen aanwezig. Denk hierbij aan zand, speelwater, bomen, struiken, bloemen, vijver en/of moestuin. Het toegankelijke, duurzame en uitdagende plein draagt bij aan de mogelijkheden voor sport, spel en educatie in de omgeving en een betere gezondheid voor de kinderen.”</i>
4.		Subsidiereregeling Lokale Aanpak Isolatie gemeente Harlingen ^[4]	<i>“Het verbeteren van de isolatiegraad van slecht geïsoleerde woningen van eigenaar-bewoners met (een verhoogd risico op) energiearmoede. Het verbeteren van de isolatiegraad draagt bij aan de ambitie om in 2050 energieneutraal te zijn.”</i>
5.	Volksgezondheid en milieu	Subsidiereregeling Klimaatbestendige maatregelen 2024	<i>“Het doel van deze subsidiereregeling is het stimuleren van maatregelen die:</i> <i>de afvoer van regenwater op de riolering verminderen en hiermee de kans op wateroverlast beperken;</i> <i>bijdragen aan herstel van het natuurlijk watersysteem en hiermee verdroging van de bodem tegengaan;</i> <i>door het groene karakter een positieve bijdrage leveren aan verkoeling van de buitenruimte.”</i>
6.	Volksgezondheid en milieu	Subsidiereregeling Klimaatbestendige maatregelen 2023 ^[5]	<i>“Het doel van deze subsidiereregeling is het stimuleren van maatregelen die:</i> <i>de afvoer van regenwater op de riolering verminderen en hiermee de kans op wateroverlast beperken;</i> <i>bijdragen aan herstel van het natuurlijk watersysteem en hiermee verdroging van de bodem tegengaan;</i> <i>door het groene karakter een positieve bijdrage leveren aan verkoeling van de buitenruimte.”</i>
7.	Onderwijs	Subsidiereregeling Voorschoolse Educatie 2022 ^[6]	<i>“Via de subsidiëring van peuterplaatsen in de Voorschoolse fase van het IKC zorgt het college voor een voldoende en kwalitatief goed aanbod van voorschoolse educatie, zodat doelgroepkinderen via een VVE programma zonder of met een zo klein mogelijke achterstand aan het basisonderwijs beginnen.</i> <i>Via de subsidiëring van reguliere dagdelen peuteropvang zorgt het college ervoor dat kinderen vanaf 2 jaar tot het moment dat zij de basisschool bezoeken, gebruik kunnen maken van erkende VVE-programma's, en daarmee gestimuleerd worden in hun ontwikkeling.</i> <i>Via subsidiëring van de pedagogisch beleidsmedewerker op de VVE locaties wordt de kwaliteit van de voorschoolse educatie op de locatie verhoogd door uitvoering van kwaliteitsverhogende beleidsmaatregelen en het coachen van pedagogisch medewerkers.”</i>

8.	Onderwijs	Subsidieregeling Voorschoolse Educatie 2021	1. <i>"Via de subsidiëring van peuterplaatsen in de Voorschoolse fase van het IKC zorgt het college voor een voldoende en kwalitatief goed aanbod van voorschoolse educatie, zodat doelgroepkinderen via een VVE programma zonder of met een zo klein mogelijke achterstand aan het basisonderwijs beginnen.</i> 2. <i>Via de subsidiëring van reguliere dagdelen peuteropvang zorgt het college ervoor dat kinderen vanaf 2 jaar tot het moment dat zij de basisschool bezoeken, gebruik kunnen maken van erkende VVE-programma's, en daarmee gestimuleerd worden in hun ontwikkeling."</i>
9.		Subsidieregeling compensatie OZB maatschappelijk vastgoed gemeente Harlingen 2021 ^[2]	Geen doel(stelling) beschreven in de subsidieregeling, maar op de gemeentelijke website staat het volgende aangegeven: <i>"Dit op verzoek van de gemeenteraad met als doel de vrijwilligersorganisaties financieel te ontlasten zodat leden zich beter kunnen richten op de activiteiten waarvoor de organisaties zijn opgericht."</i>^[8]
10.	Sociaal domein	Subsidieregeling Sociaal Domein 2016	Bij diverse deelregelingen zijn doelen en maatschappelijke effecten beschreven. Hieronder zijn alleen de beleidsdoelen opgenomen.
		1.1.1 Voorschoolse educatie	
		1.1.2 Maatschappelijke stage	<i>"Via een maatschappelijke stage maken leerlingen in het voortgezet onderwijs kennis met het vrijwilligerswerk en met het leveren van een onbetaalde bijdrage aan de samenleving."</i>
		1.1.3 Vakleerkracht gymnastiek	<i>"De inzet van de vakleerkracht gymnastiek levert een bijdrage aan de doelstellingen van het gemeentelijke beleid op het gebied van gezond opgroeien van jeugdigen."</i>
		1.2.1 Bibliotheekvoorziening	<i>"De bibliotheekvoorziening heeft als doel het bevorderen van het vrije verkeer van informatie in de gemeente Harlingen door het beschikbaar stellen van collecties boeken, dagbladen, periodieken en audiovisuele materialen in een voor eenieder bestemde en toegankelijke ruimte."</i>
		1.2.2 Cultuurparticipatie	<i>"Actieve cultuurparticipatie dient een driedelig doel:</i> • <i>mensen kansen bieden om zich te ontplooiën;</i> • <i>het bevorderen van de sociale cohesie in de stad, de dorpen, wijken en buurten;</i> • <i>het versterken en in stand houden van de culturele infrastructuur."</i>
		1.2.3 Cultuureducatie	<i>"Het beleid op het gebied van cultuureducatie heeft een brede doelstelling: Cultuureducatie voor jongeren – cultuurnetwerk – cultuurmenu:</i> • <i>het versterken van de structuur van cultuureducatie in het basisonderwijs;</i> • <i>het bieden van een compleet en samenhangend pakket kunst- en cultuureducatie activiteiten;</i> • <i>het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling en innovatie van het werkterrein kunsteducatie ten behoeve van de individuele cursist en de amateurkunst;</i> • <i>het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling en instandhouding van samenwerkingsverbanden met aanverwante instellingen, het amateurveld en het onderwijs.</i> <i>Muziekonderwijs:</i> • <i>het aanbieden van een curriculum t.b.v. muziek en dans binnen het basisonderwijs;</i> • <i>het leggen van verbindingen tussen muziekonderwijs en muziekverenigingen;</i> • <i>samenwerken vanuit muziekonderwijs met vrijgestelde muziekdocenten."</i>
		1.2.4 Kleinschalige culturele evenementen en culturele initiatieven	<i>"Het beleid op het gebied van kleinschalige culturele evenementen en culturele initiatieven heeft een tweeledig doel:</i> • <i>bijdragen aan het versterken van de passieve cultuurbeleving van de inwoners van de gemeente Harlingen;</i> • <i>lokale verenigingen, organisaties en kunstenaars kunnen zich presenteren aan de lokale bevolking."</i>

		1.3 Subregeling sport en bewegen	<i>“De sub-regeling Sport en bewegen heeft een meervoudig doel:</i> <i>• inwoners van de gemeente Harlingen doen zo lang mogelijk zelfstandig en volwaardig mee aan de samenleving;</i> <i>• het bevorderen van een gezonde leefstijl;</i> <i>• steeds meer mensen halen de norm voor gezond bewegen;</i> <i>• minder mensen leiden een zittend bestaan;</i> <i>• het stimuleren van inwoners van de gemeente Harlingen om deel te nemen aan sport- en beweegactiviteiten;</i> <i>• zorgen voor voldoende capaciteit van sportvoorzieningen en uitvoering geven aan het accommodatiebeleid;</i> <i>• samenwerking tussen sportorganisaties en andere actoren wordt versterkt.”</i>
		2.1 Sub-regeling dorp, wijk-, buurtgerichte en bewonersinitiatieven	<i>“Deze sub-regeling heeft tot doel het versterken van de leefbaarheid door het vergroten van de directe betrokkenheid van inwoners bij hun eigen leef- en woonomgeving.”</i>
		2.2.1 Mantelzorg	<i>“Deze sub-regeling heeft tot doel:</i> <i>• het beroep op formele zorg terug te dringen;</i> <i>• mantelzorgers in staat te stellen om een duurzame bijdrage te leveren aan de lokale samenleving;</i> <i>• vorm te geven aan de ondersteuning van mantelzorgers.”</i>
		2.2.2 Vrijwilligers	<i>“Deze sub-regeling heeft een meervoudig doel:</i> <i>• aan jeugdigen en jongeren worden mogelijkheden geboden om hun sociale en communicatieve vaardigheden te vergroten;</i> <i>• aan jeugdigen en jongeren worden mogelijkheden om hun talenten te ontwikkelen en zich te ontplooien naar vermogen;</i> <i>• er worden meer vrijwilligers geworven;</i> <i>• vrijwilligers worden ondersteund in hun taakuitoefening;</i> <i>• het verloop onder vrijwilligers wordt teruggedrongen;</i> <i>• de binding van vrijwilligers aan de organisaties wordt vergroot door maatwerk in de activiteiten;</i> <i>• vrijwilligers worden duurzaam betrokken bij de samenleving.”</i>
		2.3 Sub-regeling ouderenwerk	<i>“De sub-regeling heeft tot doel het beroep op formele zorg door ouderen terug te dringen.”</i>
		2.4 Sub-regeling begeleiding asielmigranten en nieuwkomers	<i>“Deze sub-regeling is gericht op het bevorderen en leveren van een bijdrage aan de integratie in, en deelname aan het maatschappelijke verkeer van de gemeente Harlingen door asielmigranten en nieuwkomers.”</i>
		2.5 Sub-regeling collectieve voorzieningen en activerende dagbesteding	<i>“Deze sub-regeling heeft tot doel het bevorderen van het zelfstandig functioneren en deelnemen aan de samenleving van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem.”</i>
		3. Deelregeling eenmalige subsidies	<i>“De Deelregeling eenmalige subsidies heeft tot doel het ondersteunen van activiteiten die vallen binnen het toepassingsbereik van de Deelregeling educatie, cultuur en sport, respectievelijk de Deelregeling maatschappelijke ontplooiing en die niet behoren tot de reguliere activiteiten van organisaties en instellingen.”</i>
11.		Tijdelijke subsidieregeling compensatie hogere energielasten 2023 ^[10] (vervalt 31/12/2024)	<i>“Het doel van deze tijdelijke subsidieregeling is om aan maatschappelijke organisaties die accommodaties in beheer en gebruik hebben in de gemeente Harlingen een compensatie te verstrekken voor de gestegen energielasten in het kalenderjaar 2022 en/of 2023 ten opzichte van de energielasten in het kalenderjaar 2021. Een hoger energieverbruik over het jaar 2022 en/of 2023 ten opzichte van 2021 wordt niet gecompenseerd.”</i>
12.	Sport, cultuur en recreatie	Regeling topsportfonds Harlingen ^[11]	<i>“3.1 De Topsportregeling heeft als doel om door middel van het verstrekken van een subsidie aan (sub)topsporttalenten de mogelijkheden van deze sporters te vergroten om zich te kunnen ontwikkelen tot topsporters op nationaal of internationaal niveau.</i> <i>3.2 Een subsidie vanuit de Topsportregeling kan worden aangevraagd voor:</i>

			<i>a. deelname aan seizoensgebonden topsportactiviteiten gedurende een sportseizoen;</i> <i>b. deelname aan een incidentele topsportactiviteit."</i>
13.	Volksgezondheid en milieu	Subsidieregeling 'stimulering beschikbaarheid AED's in de openbare ruimte' ⁽¹²⁾	Geen doel(stelling) beschreven in de subsidieregeling.
14.		Tijdelijke subsidieregeling Coronafonds gemeente Harlingen	Geen doel(stelling) beschreven in de subsidieregeling.
15.		Subsidieregeling Hein Buisman Stichting 2015-2019	<i>"De gemeente verstrekt subsidie met als doel om de (rijks)monumenten en beeldbepalende panden binnen en in de nabijheid van de binnenstad van Harlingen in stand te houden c.q. weer in goede staat van onderhoud te brengen en geschikt te maken voor een goede bestemming."</i> (Artikel 1 doel) <i>"Met het verstrekken van bijdragen in de onrendabele top worden de volgende effecten beoogd:</i> <i>• het mogelijk maken van restauratie en het zo nodig herbestemmen van rijksmonumenten, gemeentelijke monumenten en beeldbepalende panden in en rond de binnenstad van Harlingen, welke door 'de markt' niet snel genoeg worden opgepakt;</i> <i>• voorkomen van verloedering van bovengenoemde panden;"</i> (Artikel 2 Beoogde effecten)

pro facto

www.pro-facto.nl