

# Onderzoek Subsidies gemeente Haaksbergen

periode 2018 - 2022



# Inhoud

<b>Inleiding</b> .....	<b>2</b>
<b>Hoofdstuk 1. Samenvatting</b> .....	<b>3</b>
1.1 Samenvatting.....	3
<b>Hoofdstuk 2. Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet</b> .....	<b>4</b>
2.1 Probleemstelling.....	4
2.2 De centrale onderzoeksvraag en de deelvragen.....	4
2.3 Het toetsingskader.....	5
2.4 De onderzoeksopzet.....	6
<b>Hoofdstuk 3. Theoretisch kader subsidies</b> .....	<b>7</b>
3.1 Definitie en wettelijke grondslag van subsidiebeleid.....	7
3.2 Kenmerken van subsidies: een verdere verdieping.....	8
3.3 Subsidieproces.....	8
3.4 Doelmatige inzet beleidsinstrument subsidie.....	9
<b>Hoofdstuk 4. Bevindingen per deelvraag</b> .....	<b>11</b>
4.1 Deelvraag 1: Over de maatschappelijke effecten, het doel en de doelstellingen.....	11
4.2 Deelvraag 2: Welke subsidies zijn er, welk budget is beschikbaar en hoe wordt dat besteed?.....	12
4.3 Deelvraag 3: Hoe wordt aan het subsidiebeleid uitvoering gegeven?.....	17
4.4 Deelvraag 4: Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats?.....	18
4.5 Deelvraag 5: Over de doeltreffendheid rechtmatigheid en de vaststelling.....	19
4.6 Deelvraag 6: Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?.....	20
<b>Hoofdstuk 5. Beantwoording onderzoeksvragen</b> .....	<b>21</b>
<b>Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>27</b>
6.1 Conclusies.....	27
6.2 Aanbevelingen.....	28
6.3 Slotopmerking.....	29
<b>Hoofdstuk 7. Bestuurlijk wederhoor</b> .....	<b>30</b>
<b>Hoofdstuk 8. Reactie Rekenkamer op het bestuurlijk wederhoor</b> .....	<b>33</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>35</b>
<b>Bijlage 1: Norm per deelvraag en centrale onderzoeksvraag</b> .....	<b>35</b>
<b>Bijlage 2: De verschillende soorten subsidies</b> .....	<b>39</b>
<b>Bijlage 3: Details van de diverse “Nadere regels”, hoofdstuk 4</b> .....	<b>41</b>

## Inleiding

*"Niet alles wat telt kan worden geteld, en niet alles wat geteld wordt telt." – Albert Einstein<sup>[1]</sup>*

De gemeente Haaksbergen staat, net als veel andere gemeenten, voor de uitdaging om met een beperkt budget zoveel mogelijk maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Subsidies zijn daarbij een belangrijk instrument. Te realiseren maatschappelijke doelstellingen kunnen zijn: het bevorderen van sociale cohesie, het stimuleren van lokale initiatieven of het verbeteren van de leefomgeving. In Haaksbergen wordt subsidie verstrekt aan een breed scala van initiatieven, van maatschappelijke organisaties tot lokale ondernemers en culturele projecten. Het doel daarvan lijkt te zijn om bepaalde maatschappelijke problemen aan te pakken en gewenste ontwikkelingen te stimuleren.

Maar het is niet altijd duidelijk welke maatschappelijke doelstellingen de gemeenteraad van Haaksbergen hoopt te realiseren en of de daartoe verstrekte subsidies ook daadwerkelijk het gewenste effect hebben. Bovendien speelt de financiële situatie van de gemeente hierbij een rol. De gemeente Haaksbergen heeft de afgelopen jaren te maken gehad met een beperkte financiële ruimte, waardoor het budget voor subsidies mogelijk niet altijd in lijn is met de ambities die de raad heeft geformuleerd. Tegelijkertijd is die beperkte financiële ruimte een reden temeer ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen ook aan de gewenste effecten bijdragen.

Een rekenkamer doet onderzoek naar de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de legitimiteit van gemeentelijk beleid. Met dit onderzoek probeert de rekenkamer Haaksbergen inzicht te krijgen in de effectiviteit en doelmatigheid van het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen in de periode 2018 en 2022. Geprobeerd wordt de vraag te beantwoorden of de subsidie-uitgaven in Haaksbergen op een efficiënte manier zijn ingezet, gericht waren op het behalen van concrete resultaten en daadwerkelijk bijgedragen hebben aan de maatschappelijke doelen die de raad voor ogen heeft, gegeven de beperkte financiële middelen van de gemeente. Daarbij is niet alleen gekeken naar de cijfers en het budget.

De uitkomst van dit onderzoek moet bijdragen aan (beter) inzicht in het huidige subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen en kan de basis vormen voor mogelijke aanpassingen of verbeteringen in de toekenning, het beheer en de evaluatie daarvan. De focus ligt daarbij niet alleen op het analyseren van het verleden, maar ook op het geven van handvatten voor een effectiever en doelmatiger gebruik van subsidies in de komende jaren.

<sup>[1]</sup> Korte uitleg: dit wijst op het idee dat niet alle resultaten van subsidies in harde cijfers uit te drukken zijn, maar wel waardevolle maatschappelijke effecten kunnen hebben.

# Hoofdstuk 1. Samenvatting

## 1.1 Samenvatting

De rekenkamer constateert dat de gemeente Haaksbergen subsidies inzet om diverse maatschappelijke doelen te ondersteunen, maar dat niet kan worden vastgesteld in hoeverre deze subsidies daadwerkelijk bijdragen aan de door de raad beoogde maatschappelijke effecten. De belangrijkste oorzaak is dat maatschappelijke effecten en doelstellingen niet expliciet zijn vastgelegd in beleid. Hierdoor ontbreekt een beleidsmatig kompas voor subsidieverlening.

De uitvoering van het subsidiebeleid is niet uniform, sterk afhankelijk van individuele medewerkers en slechts beperkt gedocumenteerd. Er zijn geen standaard formats die gehanteerd worden of checklists die beschikbaar zijn. Verder is gebleken dat eenduidige toetsingscriteria ontbreken. Dit brengt risico's met zich mee met betrekking tot de rechtmatigheid van de toegekende subsidies en de gelijke behandeling van subsidieaanvragers. Ook maakt het de organisatie kwetsbaar bij personeelwisselingen.

De monitoring en verantwoording van subsidies is onvoldoende systematisch. Grote subsidies worden wel inhoudelijk verantwoord, maar voor de meerderheid van de subsidies ontbreekt structurele verantwoording en nadere informatie over activiteiten of prestaties. Daardoor blijft onduidelijk welke activiteiten/prestaties worden geleverd en welke maatschappelijke effecten worden bereikt.

Ten aanzien van de rol van de gemeenteraad is geconstateerd dat de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende rol beperkt vervult. Zo worden bijvoorbeeld nauwelijks strategische keuzes gemaakt en wordt evaluatie-informatie weinig benut. Dat leidt ertoe dat sturing op maatschappelijke effecten niet of nauwelijks plaatsvindt.

Verbetertrajecten zijn inmiddels in gang gezet, zoals een nieuwe subsidieverordening en initiatieven voor betere monitoring. Deze vormen een goede basis, maar het is noodzakelijk om scherp oog te houden voor het aantoonbaar doelmatig en doeltreffend in zetten van subsidies.

### **De rekenkamer concludeert**

- Dat niet kan worden vastgesteld in welke mate subsidies bijdragen aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen. Dit komt doordat doelstellingen onvoldoende zijn uitgewerkt en het subsidiebeleid geen actueel, samenhangend beleidskader heeft.
- Daarnaast dat de uitvoering niet uniform is, sterk afhankelijk van individuele medewerkers en de verordening te weinig houvast biedt voor toetsing en rechtmatigheid. Monitoring en effectmeting zijn beperkt ontwikkeld.

### **De rekenkamer beveelt aan**

- Een helder beleidskader te ontwikkelen, waarin maatschappelijke effecten en SMART-doelen expliciet zijn vastgelegd.
- Uniforme werkprocessen in te voeren voor beoordeling, besluitvorming, archivering en verantwoording.
- Monitoring en effectmeting structureel te versterken, inclusief indicatoren en periodieke evaluaties.
- De kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken door betere informatievoorziening.
- De organisatorische weerbaarheid te vergroten door kennis te borgen en processen duurzaam in te richten.

## Hoofdstuk 2. Onderzoeksvragen en onderzoekopzet

### 2.1 Probleemstelling

Gemeentes beschikken over een eigen financieel instrumentarium om specifieke doelstellingen te bereiken en bepaalde ongewenste gevolgen van economische omstandigheden te verzachten. Dat geldt ook voor gemeente Haaksbergen, hoewel haar financiële armslag door de eigen financiële positie in de afgelopen jaren minder groot is dan bij andere gemeentes. Subsidies vormen een onderdeel van het beschikbare instrumentarium. Wat is de status van het subsidiebeleid in Haaksbergen en kan er iets gezegd worden over de effectiviteit en de doelmatigheid daarvan?

### 2.2 De centrale onderzoeksvraag en de deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

*In hoeverre draagt het subsidie-instrumentarium van Haaksbergen bij aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen?*

Afgeleid van deze hoofdvraag heeft de rekenkamer de volgende deelvragen geformuleerd:

Deelvragen:

1. a. Welke bijdrage aan maatschappelijke effecten is het doel van het subsidiebeleid in gemeente Haaksbergen?  
b. Welke doelstellingen werden daarvoor geformuleerd?
2. a. Welke subsidies zijn er?  
b. Welk budget is voor subsidies beschikbaar?  
c. Hoe wordt dat budget besteed?
3. Hoe wordt aan het subsidiebeleid in de gemeente Haaksbergen uitvoering gegeven? Vindt tijdens het gehele proces van subsidieverstrekking toetsing van de aanvraag aan de subsidieverordening plaats? Draagt de gevraagde subsidie bij aan de doelstellingen van het subsidiebeleid?
4. Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats (in overkoepelende zin)?
5. a. wordt er gehandeld conform beleid en regels (rechtmatigheid),  
b. is duidelijk welke bijdrage wordt geleverd aan de beleidsdoelen (doeltreffendheid) en  
c. is de geleverde prestatie [hier wordt bedoeld de inspanning, activiteit dan wel het resultaat] door de gemeente vastgesteld?
6. Hoe geeft de gemeenteraad ten aanzien van het subsidiebeleid invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

De onderzoeksperiode betreft 2018 tot en met 2022.

## 2.3 Het toetsingskader

### Normering:

	<b>Onvoldoende (rood):</b> Voldoet niet of nauwelijks aan de gestelde normen
	<b>Matig (oranje):</b> Voldoet gedeeltelijk aan de gestelde normen, met aanzienlijke verbeterpunten
	<b>Voldoende (geel):</b> Voldoet grotendeels aan de gestelde normen, met kleine verbeterpunten
	<b>Goed (groen):</b> Voldoet volledig aan de gestelde normen

De norm per deelvraag en bij de centrale onderzoeksvraag is als volgt uitgewerkt.

Deelvraag 1a: Maatschappelijke effecten subsidiebeleid

*Norm 1: De gemeente heeft concrete maatschappelijke effecten geformuleerd die het subsidiebeleid beoogt te bereiken.*

Deelvraag 1b: Geformuleerde doelstellingen

*Norm 2: De gemeente heeft heldere doelstellingen geformuleerd die voortvloeien uit de beoogde maatschappelijke effecten.*

Deelvraag 2a: Welke subsidies zijn er

*Norm 3: De gemeente heeft een volledig en helder overzicht van alle beschikbare subsidievormen.*

Deelvraag 2b & 2c: Budget en besteding

*Norm 4: De gemeente heeft transparant inzicht in de budgetverdeling en besteding van subsidiegelden.*

Deelvraag 3: Uitvoering subsidiebeleid

*Norm 5: De gemeente voert het subsidiebeleid uit conform uniforme, gedocumenteerde werkprocessen.*

Deelvraag 4: Monitoring, evaluatie en controle

*Norm 6: De gemeente monitort en evalueert subsidies systematisch en voert adequate controle uit.*

Deelvraag 5a: Rechtmatigheid

*Norm 7: De gemeente handelt bij subsidieverstrekking conform beleid en regelgeving.*

Deelvraag 5b: Doeltreffendheid

*Norm 8: Er is duidelijk welke bijdrage subsidies leveren aan de beleidsdoelen van de gemeente.*

Deelvraag 5c: Prestatiemeting

*Norm 9: De gemeente stelt vast welke prestaties (inspanning, activiteit, resultaat) door subsidieontvangers zijn geleverd.*

Deelvraag 6: Rol gemeenteraad

*Norm 10: De gemeenteraad geeft invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het subsidiebeleid.*

Norm voor de centrale onderzoeksvraag:

"In hoeverre draagt het subsidie-instrumentarium van Haaksbergen bij aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen?"

*Norm 11: Het subsidie-instrumentarium van Haaksbergen draagt aantoonbaar bij aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen.*

De verdere uitwerking van de norm per deelvraag en de centrale onderzoeksvraag is opgenomen in bijlage 1.

## 2.4 De onderzoeksopzet

Er is in dit onderzoek primair gebruik gemaakt van schriftelijke (gedigitaliseerde) bronnen. Waar nodig zijn de toenmalige (of opvolgende) contactpersonen/ adviseurs binnen de ambtelijke organisatie gevraagd om schriftelijk of in een interview vragen te beantwoorden.

### Disclaimer in verband met Corona/ COVID

De onderzoeksperiode (2018–2022) omvat drie jaren waarin de coronapandemie en de bijbehorende maatregelen grote invloed hadden op het functioneren van maatschappelijke organisaties en de inzet van subsidies. Dit heeft directe gevolgen voor de interpretatie van de bevindingen en de vergelijkbaarheid van subsidiegegevens over de jaren heen.

Ten eerste konden veel activiteiten in 2020, 2021 en 2022 geheel of gedeeltelijk niet doorgaan door corona. Hierdoor werden specifieke activiteiten waarvoor subsidies was aangevraagd soms uitgesteld, aangepast of in sterk afgeslankte vorm uitgevoerd. Dat betekent dat de relatie tussen toegekende subsidie en feitelijk geleverde prestaties in deze jaren minder eenduidig is vast te stellen. Ook kan de mate van doelbereik per subsidieregeling afwijken van reguliere jaren.

Daarnaast ontving de gemeente Haaksbergen in deze periode extra middelen in het kader van landelijke COVID-maatregelen. Deze middelen maakten het mogelijk om organisaties te compenseren voor omzetverlies of achterstanden te beperken, zoals bij het Nationaal Programma Onderwijs. Deze COVID-gerelateerde budgetten vielen deels buiten het reguliere subsidiebeleid. Daardoor is het belangrijk deze middelen niet te verwarren met structurele subsidiestromen; ze waren tijdelijk en gericht op herstel in plaats van op reguliere beleidsdoelen.

De coronaperiode heeft ook invloed gehad op de uitvoeringspraktijk. Door bijvoorbeeld capaciteitsdruk en verschuivingen in prioriteiten werden sommige werkprocessen minder strikt gevolgd en vond monitoring en verantwoording minder systematisch plaats dan in normale jaren. De beperkte mogelijkheden voor fysieke contacten met organisaties hebben de informatiepositie van de gemeente verder bemoeilijkt.

Tot slot beïnvloedt corona de interpretatie van maatschappelijke effecten. Omdat de pandemie, als externe factor, veel maatschappelijke domeinen ontworpende (sport, cultuur, jeugd, welzijn), is het moeilijk om veranderingen in effecten in deze jaren toe te schrijven aan de inzet van subsidies. Voorzichtige duiding is hier daarom noodzakelijk.

## Hoofdstuk 3. Theoretisch kader subsidies

### 3.1 Definitie en wettelijke grondslag van subsidiebeleid

De definitie van 'subsidie' staat in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een financiële bijdrage wordt gezien als 'subsidie' als aan de volgende vier kenmerken van die definitie is voldaan.

1. Er is een aanspraak op financiële middelen.
2. Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb.
3. De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager. Dat wil zeggen dat de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven moet zijn.
4. Het mag niet gaan om betaling voor goederen of diensten die aan het bestuursorgaan geleverd worden.

Op basis van landelijke wet- en regelgeving zijn diverse onderdelen van de Awb relevant. Het betreft de volgende titels en afdelingen van de Awb:

- Titel 4.2 van de Awb, onderdeel van de derde tranche van de Awb, regelt het algemene subsidierecht: de artikelen 4:21 tot en met 4:80 (subsidietitel).
- Titel 4.1, en vooral afdeling 4.1.1 van de Awb over de aanvraag van beschikkingen. Voorbeelden van artikelen:
  - artikel 4:5 (onvolledige aanvraag);
  - artikel 4:7 (hoorplicht bij voorgenomen afwijzende aanvraag);
  - artikel 4:12, eerste lid (geen hoorplicht) en tweede lid (wel hoorplicht bij weigering subsidie).
- Titel 4.4, en meer specifiek afdeling 4.4.1 van de Awb over bestuurlijke geldschulden. Voorbeelden van artikelen:
  - artikel 4:86 (beschikking tot vaststellen of voorschotverlening);
  - artikel 4:95 (verstrekken van voorschotten)

Een belangrijk uitgangspunt is dat een subsidie in principe altijd gebaseerd moet zijn op een wettelijk voorschrift, voor een gemeente dus een verordening. Daarin moet zijn omschreven voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, zie artikel 4:23 van de Awb<sup>1</sup>.

De gemeente kan subsidie als beleidsinstrument inzetten. Het is daarbij belangrijk dat in ogenschouw wordt genomen dat subsidie geen doel op zich is, maar bedoeld is om een beleidsdoel te verwezenlijken. Dit blijkt met name uit de eerder beschreven definitie van subsidie, waarin staat dat subsidie voor 'bepaalde' activiteiten wordt verstrekt. Daarmee wordt bedoeld op concreet aangeduide activiteiten. Kortom, niet de subsidieontvanger of het bedrag staan centraal, maar de te subsidiëren activiteiten.

Als basis voor de subsidieverlening door de gemeente geldt de Algemene Subsidieverordening Haaksbergen (9.16b), geldend vanaf 23 december 2015. Daarnaast zijn er nadere regels gesteld op inhoud.

---

<sup>1</sup> Handreiking basisbeginselen subsidierecht, augustus 2019, VNG Team Recht, Eveline van Lottum

### 3.2 Kenmerken van subsidies: een verdere verdieping

Zoals in paragraaf 3.1 staat beschreven, kent een subsidie vier kenmerken. Hieronder volgt een korte toelichting op deze vier kenmerken<sup>2</sup>.

#### Ad 1) Aanspraak op financiële middelen

Een beslissing om subsidie te verstrekken is niet vrijblijvend; de geadresseerde van het besluit heeft hiermee een rechtens afdwingbare aanspraak. Het is die aanspraak waardoor een garantstelling voor een lening ook als subsidie moet worden gezien. Als de gemeente garant staat voor een hypothecaire lening van het theater, dan is dat feitelijk een subsidie. De bank kan de aanspraak effectueren zodra het theater niet aan de betalingsverplichtingen kan voldoen. De eis van financiële middelen hoort ook bij de definitie: als de gemeente datzelfde theater gratis een pand ter beschikking stelt, is het feitelijk geen subsidie. Als het een subsidie verstrekt voor de huur (van de gemeente) dan is het dat wel.

#### Ad 2) Door een bestuursorgaan verstrekt

De wettelijke subsidieregeling geldt alleen voor publiekrechtelijke verstrekkingen. Dat klinkt logisch, maar in de praktijk ontstaan er situaties waarbij dat lang niet altijd evident is. Een voorbeeld: Een buurtcoöperatie wordt gesubsidieerd door de gemeente met het doel om zelfstandig kleinschalige initiatieven te financieren. De bijdragen van die buurcoöperatie aan die kleinschalige initiatieven zijn geen subsidies. De buurtcoöperatie is namelijk geen bestuursorgaan, al verstrekt zij indirect geld van de gemeente.

#### Ad 3) Bepaalde activiteiten

Een subsidie is een gebonden overdracht. Dat wil zeggen: de aanvrager krijgt geld voor een bepaalde activiteit of bepaalde activiteiten en mag dat geld ook alleen daaraan besteden. Coronasteun als compensatie voor organisaties die last hebben gehad van de coronamaatregelen, is feitelijk geen subsidie. Die nadruk op activiteiten verklaart ook waarom het zo belangrijk is om dat in een subsidieregeling en/of -beschikking duidelijk vast te leggen. Anders is er veel ruimte voor interpretatie. Als de gemeente bijvoorbeeld een subsidie verstrekt van € 50.000,- voor de renovatie van een buurthuis, dan kan de aanvrager ervan uitgaan dat hij dat bedrag krijgt als de renovatie is uitgevoerd. Of daar vrijwilligers bij worden ingezet, welke kosten daarbij horen, wat het uiteindelijke resultaat is, het is allemaal van ondergeschikt belang zodra de renovatie is uitgevoerd en de kosten zijn gemaakt.

#### Ad 4) Geen opdracht

Uit de formulering 'anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten' vloeit voort dat commerciële transacties met de overheid buiten het subsidiebegrip vallen. Het is dus óf een opdracht óf een subsidie. In de praktijk is dat onderscheid tussen opdracht en subsidie niet altijd helder. Het is echter wel van belang te bepalen of sprake is van een subsidie of opdracht, bijvoorbeeld in verband met regels over btw en staatssteun en aanbesteding. Juridisch gezien is het belangrijkste verschil dat subsidies onder het publiekrecht vallen (Awb) en dat opdrachten privaatrechtelijk zijn.

### 3.3 Subsidieproces

Het subsidieproces van gemeenten bestaat uit diverse stappen. Op basis van de geldende regelgeving wordt op hoofdlijnen in het proces onderscheid gemaakt in de subsidieaanvraag, de subsidieverlening en de subsidievaststelling.

---

<sup>2</sup> Rekenkameronderzoek naar subsidieverstrekking, juni 2022, BMC i.o.v. rekenkamer Hilversum

### Subsidieaanvraag

De aanvraag wordt gedaan door een organisatie die subsidie wenst te ontvangen. In de aanvraag maakt de organisatie kenbaar voor welke activiteit(en) een subsidie wordt aangevraagd en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Het college van B&W toetst de aanvraag vervolgens aan de inhoudelijke en financiële kaders die daarvoor al eerder zijn opgesteld, meestal in de eigen subsidieverordening.

### Subsidieverlening

Wanneer de subsidie wordt toegekend wordt dat aan de organisatie die subsidie heeft aangevraagd medegedeeld in de vorm van een beschikking. Deze beschikking gaat vooraf aan de te subsidiëren activiteit en geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Op basis hiervan kan een betaling of voorschot worden uitgekeerd.

### Subsidievaststelling

In deze beschikking wordt vastgesteld of de gesubsidieerde activiteit is verricht en of de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd. Ook wordt het exacte subsidiebedrag bepaald. Vervolgens vindt de betaling plaats.<sup>3</sup>

## 3.4 Doelmatige inzet beleidsinstrument subsidie

Het verstrekken van een subsidie is één van de instrumenten waarmee de gemeente maatschappelijke doelstellingen kan (helpen) realiseren. In de voorgaande paragrafen is meer ingezoomd op de rechtmatigheid van subsidies. Maar de doelmatigheid en doeltreffendheid zijn minstens zo belangrijk. Immers, een rechtmatig verstrekte subsidie die geen of een verkeerd effect sorteert, is niet effectief.

De eerste stap in het gehele proces, vanuit gemeentelijk perspectief gezien, ligt dan ook vóór een subsidieaanvraag. Het gaat dan om het bepalen van doelen, wanneer het instrument subsidie voor specifieke doelen zou kunnen worden ingezet. De gemeente beschrijft dan nader voor welke activiteiten subsidie kan worden verleend en aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

De Algemene Rekenkamer heeft al in 2011 geadviseerd<sup>4</sup> om bij de start van een subsidie(regeling) de mogelijkheden van een goede effectevaluatie in te bouwen. Een goede effectevaluatie kan bijdragen aan de effectiviteit van subsidies, de beheersing van de overheidsuitgaven en een goede verantwoording van het subsidiebeleid. Veel subsidie-evaluaties bieden echter niet genoeg informatie over de bereikte resultaten om een goed onderbouwde uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de subsidie.

Na uitvoering en verantwoording volgt de definitieve vaststelling van de hoogte van de subsidie. Een evaluatie van de mate waarin de beoogde doelstellingen door de subsidie zijn gerealiseerd, maakt het mogelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid te bewaken en zo mogelijk te versterken.

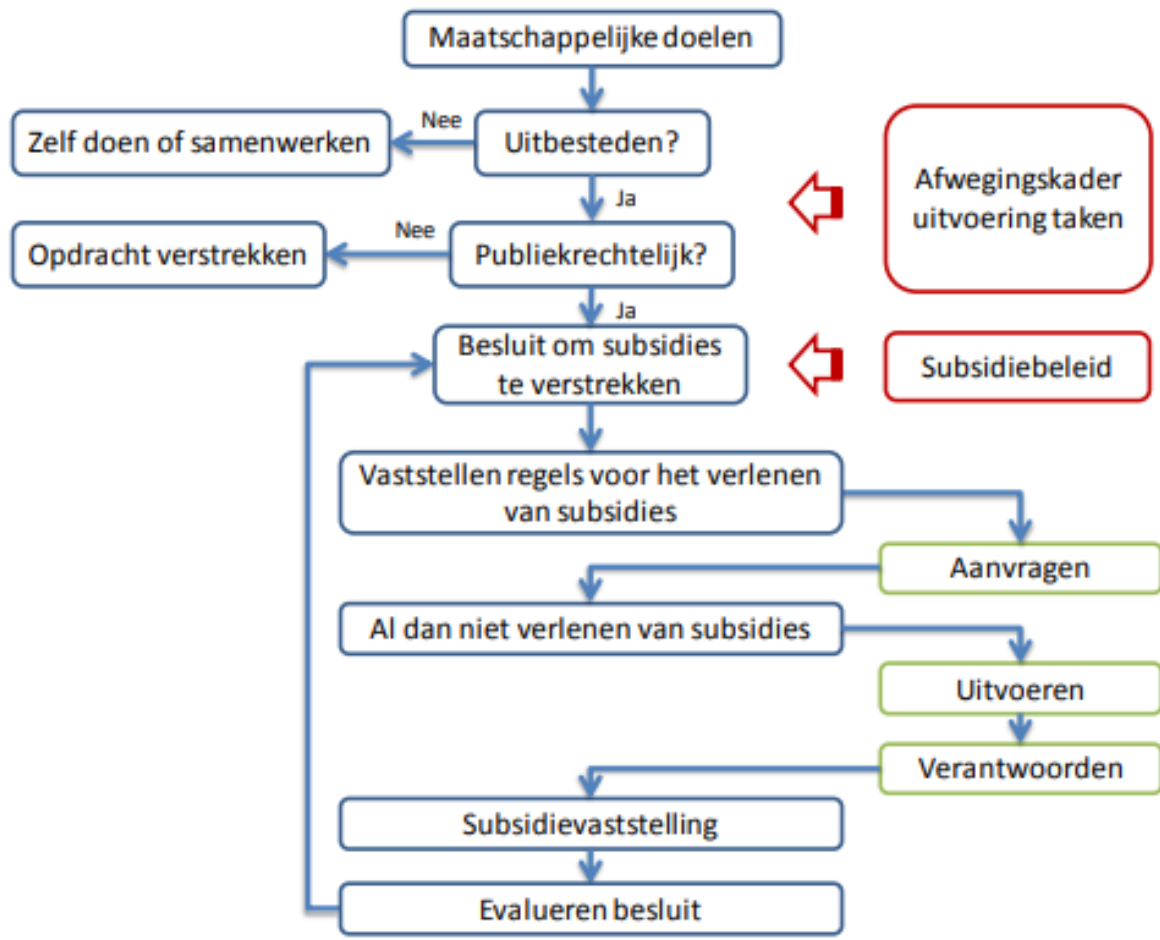
In het rapport 'Eerlijk delen'<sup>5</sup> worden de stappen in het proces van subsidieverstrekking overzichtelijk schematisch weergegeven.

---

<sup>3</sup> Rekenkameronderzoek naar subsidieverstrekking, juni 2022, BMC i.o.v. rekenkamer Hilversum

<sup>4</sup> Handreiking effectevaluaties van subsidies, randvoorwaarden, uitvoering en benutting, oktober 2011, Algemene Rekenkamer

<sup>5</sup> Eerlijk delen bestuurlijk rapport en feitenrapport, augustus 2017, Rekenkamer Den Haag



Figuur 1 Schematische weergave proces van subsidieverstrekking

## Hoofdstuk 4. Bevindingen per deelvraag

### 4.1 Deelvraag 1: Over de maatschappelijke effecten, het doel en de doelstellingen

#### Deelvraag 1 a. Welke bijdrage aan maatschappelijke effecten is het doel van het subsidiebeleid van gemeente Haaksbergen?

Gemeentes proberen met hun subsidiebeleid een positieve bijdrage te leveren aan het bereiken van door de raad geformuleerde doelstellingen. Maar in Haaksbergen lijken de actuele doelstellingen van het subsidiebeleid nergens expliciet te zijn vastgelegd. Er zijn geen maatschappelijke effecten geformuleerd waaraan subsidies zouden moeten bijdragen. Dit werd ook vanuit de ambtelijke organisatie bevestigd. De werkingstermijn van de vigerende subsidieverordening in de onderzoeksperiode (9.16 b) eindigde op 30-12-2022. Ook de nieuwe subsidieverordening die uiteindelijk op 5 juni 2025 door de raad goedgekeurd werd, laat zich er niet over uit. Wel is er recentelijk een overkoepelend plan Sociaal Domein ontwikkeld, dat momenteel voor besluitvorming klaarligt. Dat zou als "kapstok" voor de verschillende subsidiestromen in de verschillende beleidsterreinen moeten dienen. Sommige subsidieregelingen vermelden zijdelings wat beoogd wordt. In paragraaf 4.3. worden deze regelingen verder toegelicht.

#### Deelvraag 1.b. Welke doelstellingen werden daarvoor geformuleerd?

Het Coalitieprogramma "Haaksbergen: Krachtig energiek & verbindend" 2014 – 2018 benoemt het kunnen (blijven) 'meedoen' voor alle inwoners van Haaksbergen als het overkoepelend thema voor toekomstig beleid: "Voor veel inwoners van Haaksbergen is meedoen vanzelfsprekend en zij vullen dat op eigen kracht in. Voor inwoners die dat niet kunnen, organiseren wij ondersteuning op verschillende levensgebieden om hun mogelijkheid tot meedoen te vergroten. Wij stellen aan inwoners de vragen: "Wat kun je zelf?" en "Wat heb je nodig?" "(Coalitieprogramma 2014- 2018, p.6). Met "meedoen" wordt dan bedoeld het kunnen deelnemen aan de verschillende levensgebieden die met elkaar de Haaksbergse samenleving vormen. Daarbij wordt wel expliciet aangegeven dat de gemeente, mede door landelijk opgelegde bezuinigingen, "op sommige terreinen bewust zal moeten terugtreden en loslaten ten gunste van eigen kracht" en een beroep zal (moeten) doen "op inwoners, bedrijven en instellingen hun krachten in te zetten, initiatief te tonen en verantwoordelijkheid te nemen". Tegelijkertijd wil men oog houden voor "mensen die hulp en ondersteuning nodig hebben, steeds zo veel mogelijk gericht op mogelijkheden om mee te blijven doen aan de samenleving".

De levensgebieden waarop men verwacht met gemeentelijk beleid positieve invloed te kunnen uitoefenen worden vervolgens in het betreffende coalitieprogramma benoemd en nader toegelicht. Dat zijn onder andere:

- Zorg en Welzijn (p.8): Wijkontwikkeling, jongeren, vrijwilligerswerk en maatschappelijke participatie;
- Werk, Inkomen en Economie (p.10): Werk, ondernemers, detailhandel en horeca, recreatie en toerisme;
- Groen en Duurzaam (p.12): Duurzaam en bedrijvigheid, groen en recreatie;
- Centrum-ontwikkeling (p.16) en
- Zwembad De Wilder (p.18) in het kader van het beter in stand houden van voorzieningen.

Er zijn verschillende beleidsinstrumenten om de in het Coalitieakkoord genoemde overkoepelende doelstelling van het kunnen (blijven) "meedoen" te bevorderen. Een daarvan is het inzetten van subsidies. Ook gemeente Haaksbergen maakt van dit instrument gebruik.

In de Nota Subsidiebeleid uit 2015 wordt in hoofdstuk 2 wel expliciet aandacht besteed aan de beleidsdoelstellingen. Daarin worden als beleidsuitgangspunten leefbaarheid, gezondheid, sport, recreatie en toerisme, kunst en cultuur en monumenten genoemd. De in de “Nadere Regels” verder uitgewerkte subsidieregels houden inderdaad deze opsomming aan. Maar in Hoofdstuk 2 wordt ook vermeld dat het niet wenselijk is deze vigerende beleidsdoelstellingen te betrekken in de beoordeling van subsidieaanvragen, omdat de beleidsdoelstellingen gedurende de werkingstermijn van de Nota Subsidiebeleid 2015 kunnen veranderen. Toch worden de beleidsdoelstellingen daarna vertaald naar beleidsuitgangspunten die zouden kunnen dienen als toetsingsinstrument bij subsidieaanvragen. Er is geen einddatum gekoppeld aan de werkingstermijn van de Nota Subsidiebeleid 2015.

In de ‘visie Haaksbergen 2030’ (d.d. 14 december 2016) heeft de rekenkamer drie kwaliteitspijlers gevonden die input zouden kunnen geven voor tenminste het in standhouden van subsidies (en daarmee voorzieningen en verenigingen). Het betreft kwaliteitspijler 1: hechte gemeenschappen, kwaliteitspijler 2: Het fraaie buitengebied en kwaliteitspijler 3: een hoog voorzieningsniveau. Concrete doelstellingen staan echter niet geformuleerd. Ook staan ambities geformuleerd waarop wordt ingezet in de toekomstvisie. Hierin had een link naar het subsidiebeleid gemaakt kunnen worden. Uit de bijbehorende tekst kunnen doelstellingen worden ontwaard, die echter niet als zodanig worden benoemd.

## 4.2 Deelvraag 2: Welke subsidies zijn er, welk budget is beschikbaar en hoe wordt dat besteed?

### Deelvraag 2a: Welke subsidies zijn er?

#### 4.2.1 Inleiding.

In de onderzoeksperiode vigerende Algemene Subsidieverordening (asv 9.16b) is vastgelegd op welke beleidsterreinen subsidies in Haaksbergen worden ingezet, namelijk:

- Leefbaarheid, gezondheid en maatschappelijke ondersteuning
- Sport
- Recreatie
- Kinderen, jeugd en jongeren
- (Amateur)kunst en cultuur
- Monumenten

Ook kan er aan specifieke projecten subsidie worden toegekend.

Er wordt in de subsidieverordening niet aangegeven wat Haaksbergen met het geven van de specifieke subsidies beoogt.

#### 4.2.2 De verschillende soorten subsidies.

De volgende subsidies worden onderscheiden (bron: website gemeente Haaksbergen).

- Activiteitensubsidie
- Budgetsubsidie
- Projectsubsidie
- Waarderingsubsidie
- Subsidie overige activiteiten

Deze vijf subsidiesoorten staan in bijlage 2 nader uitgewerkt.

#### 4.2.3. Wettelijk kader subsidies in Haaksbergen:

Voor het bestuurlijk/ wettelijk kader voor het verstrekken van subsidies wordt verwezen naar:

- De Algemene wet bestuursrecht, titel 4.2 over subsidies
- De Algemene subsidieverordening Haaksbergen (versie 9.16 b)
- Verschillende “Nadere regels”:
  - Nadere regels subsidie leefbaarheid, gezondheid en maatschappelijke ondersteuning
  - Nadere regels subsidie sport
  - Nadere regels subsidie jeugd
  - Nadere regels subsidie amateurkunst
  - Nadere regels subsidie gemeentelijke monumenten Haaksbergen (6.1.a)
  - Nadere regels subsidie reclamebelasting Haaksbergen
  - Nadere regels Haaksbergse Activiteitenfonds
  - Nadere regels budgetsubsidies
  - Nadere regels Projectsubsidie en subsidie overige activiteiten
  - Nadere regels subsidie Nationaal Programma Onderwijs Haaksbergen (9.61)
- Tenslotte wordt verwezen naar de begroting van het betreffende subsidiejaar.

### Deelvragen 2b en 2c. Welk budget is voor subsidies beschikbaar en hoe wordt dat budget besteed?

In verschillende “Nadere regels” ([www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)) wordt niet alleen aangegeven welk type subsidie aan welk type organisatie kan worden toegekend, maar ook welk bedrag precies voor welke organisatie of instelling beschikbaar is. Zodoende kunnen de deelvragen 2b en 2c gezamenlijk beantwoord worden. In de “Nadere regels” wordt soms wel en soms niet aangegeven met welk doel de subsidie verstrekt wordt (bv. “jongeren laten kennismaken met sport”). Maar wat met dat doel uiteindelijk beoogd wordt en waarom het bereiken van dat doel (mede) een verantwoordelijkheid voor Haaksbergen is, wordt (vrijwel) niet beschreven.

#### **Nadere regels subsidie leefbaarheid, gezondheid en maatschappelijke ondersteuning**

- Leefbaarheid

Subsidie: Er wordt waarderingssubsidie van maximaal € 1.154,-- per jaar verstrekt aan maximaal 8 wijkraden en aan de “belangengemeenschappen” van de kerkdorpen Buurse en Sint Isidorushoeve.

Beoogd doel: Indirect wordt aangegeven dat de “belangengemeenschappen” en wijkraden bijdragen aan het verbeteren van de lokale welzijns-en leefsituatie in een kerkdorp of wijk. Daarnaast vermeldt de Nota subsidiebeleid 9.42w (01-08-2015 tot heden) dat met de subsidies de inzet van vrijwilligers en mantelzorgers door de gemeente wordt gewaardeerd.

Het Coalitieprogramma 2014 -2018 (p.8. Naar nieuwe zorg en nieuw welzijn) verwijst wel expliciet naar het belang dat gehecht wordt aan wijkontwikkeling: “De wijk is de meest nabije leefomgeving van mensen en daarin zijn onze wijkraden en belangenverenigingen, zoals die in Buurse en Sint Isidorushoeve, steeds belangrijker geworden. Wijkraden en belangenverenigingen kunnen een rol kunnen vervullen bij de nieuwe verantwoordelijkheden rond jeugd en zorg. Wijkorganisaties kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan tijdige herkenning van problemen, zoals vereenzaming, beperkingen, armoede en overlast. Vroegtijdige signalering voorkomt latere problemen en zwaardere ondersteuning en/of zorg. Het zelf-organiserend vermogen van wijkorganisaties willen wij verder stimuleren en ondersteunen”.

- Gezondheid en maatschappelijke ondersteuning:

Subsidie: Er worden bedragen verstrekt aan instellingen voor gezondheid en maatschappelijke ondersteuning, waarvan in ieder geval 1 uit elk kerkdorp. Totaal is daarvoor een bedrag van circa € 41.500,- per jaar beschikbaar.

Beoogd doel: van deze subsidies wordt in de Nota subsidiebeleid 9.42w aangegeven: “De gemeente wil meer zelfredzaamheid, meer vertrouwen op eigen kracht en meer participatie in de samenleving. Een vitale gemeente is een gezonde gemeente”.

Ook het Coalitieprogramma 2014 -2018 (p.8. Naar nieuwe zorg en nieuw welzijn) verwijst behalve naar het belang van wijkontwikkeling ook expliciet naar het belang dat gehecht wordt aan vrijwilligerswerk en maatschappelijke participatie: “Noaberschap komt tot uitdrukking in de vorm van de vele verenigingen en vrijwilligers die in Haaksbergen en onze kerkdorpen aanwezig zijn. Wij willen het vrijwilligerswerk en de informele (mantel)zorg ondersteunen. Wij organiseren vormen van respijtzorg door actief te zoeken naar combinaties van samenwerking tussen formele en informele zorg, dagbesteding en inzet van vrijwilligers. Ons doel is (mantel)zorgers te ontlasten en hun ruimte te geven om te ontspannen. De verenigingen en hun vrijwilligers hebben een grote toegevoegde waarde voor de samenhang in onze gemeenschap”.

### **Nadere regels subsidie sport**

- Er zijn activiteitsubsidies beschikbaar voor “jongeren en ouderen”, “kadervormingskosten” en een “buurtcoach”;
- Er zijn waarderingssubsidies beschikbaar voor “aangepast sporten” en voor drie specifiek omschreven “sportevenementen”.

Subsidie: Totaal is daarvoor een bedrag van maximaal € 94.519,-- per jaar beschikbaar.

Beoogd doel: Het Sportakkoord 2023-2026 vormt het huidige beleidskader voor de sportsector. Hierin staan ook de beoogde maatschappelijke effecten beschreven met nadruk op: sportparticipatie, inclusief sporten, jeugd en versterking van het verenigingskader dat daaraan bij moet dragen.

De Nota Subsidiebeleid 9.42w vermeldt het volgende: “Sport dient meerdere doelen. Het kan een bijdrage leveren aan een gezondere samenleving en aan meer participatie. Activiteiten die beweging en sportbeoefening stimuleren, komen voor subsidie in aanmerking. Dit geldt met name voor activiteiten die bestemd zijn voor de doelgroep van 55+ers”.

In het Coalitieprogramma 2014 – 2018 wordt verder geen aandacht aan het onderwerp sport besteed. Alleen het Zwembad De Wilder wordt in het coalitieprogramma expliciet benoemd (Zwembad\_De Wilder p. 18): “Wij zien zwembad De Wilder als waardevolle voorziening met een maatschappelijke betekenis. De Wilder vervult verschillende functies op het gebied van recreatie en gezondheid. Ons doel is De Wilder, haar lokale en regionale functie en haar maatschappelijke betekenis op een financieel verantwoorde manier te behouden”. De relatie tussen sport in het algemeen en een zwembad in het bijzonder wordt niet benoemd. En de voor het behoud van het zwembad noodzakelijke financiële ondersteuning wordt op een andere manier gerealiseerd.

De “Visie Haaksbergen 2030, Samen koersen op de toekomst” noemt als Kwaliteitspijler 3 wel “Een hoog voorzieningenniveau”, opdat Haaksbergen niet afhankelijk van de regio wordt. In de toelichting daarop (Visie Haaksbergen 2030 p.8) worden de vele sportverenigingen als kenmerkend voor Haaksbergen genoemd. Ook is er aandacht voor het park Groot Scholtenhagen als het belangrijkste concentratiegebied voor sport.

## **Nadere regels subsidie jeugd**

Hoofdstuk 2 en 3 van deze regels benoemen limitatief welk type organisatie ten gunste van welke activiteiten voor welk type subsidie in aanmerking komt en wat het maximaal beschikbare bedrag in dat geval is. De regels in Hoofdstuk 4 zijn algemeen van aard en beschrijven de voorwaarden waaronder projectsubsidie verstrekt kan worden.

Subsidie: Totaal is een bedrag van maximaal € 24.198,-- per jaar beschikbaar.

- Er worden waarderingssubsidies toegekend aan: scouting, vakantiespelen, jongereneducatie, twee jongerenorganisaties. De maximale bedragen zijn gedetailleerd aangegeven.

Beoogd doel: het bieden van een plezierige beleving van de vrije tijd aan de jeugd, waardoor een bijdrage geleverd wordt aan de vorming van hun persoonlijkheid.

- Er wordt een gecombineerde “waarderings- en activiteitensubsidie” verstrekt aan de Stichting Leergeld Haaksbergen.
- Ook is er projectsubsidie beschikbaar.

Beoogd doel: het voorkomen van sociale uitsluiting door armoede van kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar, door het verstrekken van vergoedingen voor binnen- en buitenschoolse activiteiten. Ook het Coalitieprogramma 2014 – 2018 (Nieuwe zorg en nieuw welzijn p. 8) besteedt aandacht aan jeugd en jongeren: “Om Haaksbergen ook voor jeugd en jongeren aantrekkelijk te maken, zetten wij in op meer activiteiten in de wijken en de kerkdorpen. Het jongerenplatform is voor ons hiervoor een belangrijke inspiratiebron”.

## **Nadere regels subsidie amateurkunst**

De meest recente Nota Cultuurbeleid liep tot 2021. Sindsdien werd gewerkt aan een nieuw cultuurakkoord, dat medio 2025 gereed zou moeten zijn. Zonder actueel beleidskader heeft de subsidieversterking sinds 2021 toch gewoon doorgang gevonden. Voordat het nieuwe cultuurakkoord vastgesteld wordt vinden er nog themabijeenkomsten met de verschillende doelgroepen plaats.

De oude “Nadere regels” vermelden het volgende:

- Er is activiteitensubsidie beschikbaar voor “Harmonie” “Muziekonderwijs” en de “Week van de Amateurkunst”;
- Er is waarderingssubsidie beschikbaar voor “Koor, toneel, revue en dans”;
- En hoewel de subsidieregeling voor amateurkunst bedoeld is, is er toch ook nog een waarderingssubsidie voor “Professionele kunst” beschikbaar.

Subsidie: Totaal is er minimaal een bedrag van € 79.721,-- per jaar beschikbaar.

Beoogd doel: Anders dan “waardering”, wordt niet expliciet benoemd. De Nota Subsidiebeleid 9.42w vermeldt dat de gemeente met name voor de jeugd graag cultuureducatie en -participatie wil ondersteunen, maar de reden daarvoor wordt niet toegelicht. Het Coalitieprogramma 2014- 2018 besteedt geen aandacht aan het belang van kunst en/of cultuur voor Haaksbergen.

De “Visie Haaksbergen 2030, Samen koersen op de toekomst” noemt als Kwaliteitspijler 3 wel “Een hoog voorzieningenniveau” opdat Haaksbergen niet afhankelijk van de regio wordt. In de toelichting daarop (Visie Haaksbergen 2030 p.8) worden de culturele voorzieningen kort benoemd.

### **Nadere regels subsidie gemeentelijke monumenten Haaksbergen (6.1.a)**

- Er is subsidie beschikbaar voor de renovatie, het onderhoud en/of de instandhouding van een gemeentelijk monument.
- Er is subsidie voor een abonnement van de Monumentenwacht Overijssel – Flevoland

Subsidie: Totaal is een bedrag van maximaal € 20.000,-- per jaar beschikbaar.

Beoogd doel: anders dan “het instandhouden van”, wordt niet expliciet benoemd, ook niet in de Nota Subsidiebeleid 9.42w. Het Coalitieprogramma 2014- 2018 geeft ook niet aan in hoeverre het behoud van gemeentelijke monumenten als cultureel erfgoed voor Haaksbergen van belang is. Het woord “historie” wordt alleen in een bijzin genoemd (Groen en Duurzaam (p. 12)): “Wij willen dat Haaksbergen zich ontwikkelt tot een groene kwaliteitsgemeente, waarin alle inzet voor ons dorp, de kerkdorpen, natuur, cultuur, historie, wijken en landschapsbeheer samenkomt”.

### **Nadere regels subsidie reclamebelasting Haaksbergen (9.56a)**

Subsidie: Deze subsidie wordt uitsluitend verstrekt aan Stichting Evenementen Haaksbergen. De hoogte van de jaarlijkse subsidie is gelijk aan de gerealiseerde opbrengsten van de reclamebelasting in het belastingjaar onder aftrek van de in het belastingjaar in rekening gebrachte “perceptiekosten”.

Beoogd doel: Promotie en verbetering van het centrum van Haaksbergen, met als doel de leefbaarheid en de economie van het centrum van Haaksbergen positief te beïnvloeden.

### **Nadere regels Haaksbergse Activiteitenfonds**

- Er is subsidie beschikbaar voor “kleine” initiatieven en voor “grote” initiatieven.

Subsidie: Het type subsidie wordt niet nader benoemd. Totaal is een bedrag van maximaal € 21.000,-- per jaar beschikbaar.

Beoogd doel: indirect wordt aangegeven dat de subsidie bedoeld is ter ondersteuning van het verbeteren van de (leefbaarheid) van de Haaksbergse samenleving in de eigen omgeving en/of het versterken van de sociale binding. Deze doelstelling wordt ook in het Coalitieprogramma 2014- 2018 regelmatig genoemd (o.a. Nieuwe zorg en nieuw welzijn p. 8).

### **Nadere regels budgetsubsidies**

Bij de toelichting op de budgetsubsidies wordt een heel breed scala van activiteiten benoemd die in theorie voor subsidie in aanmerking zouden kunnen komen, zoals mantelzorgondersteuning, Natuurbeheer, specifiek voor het exploiteren van een schaapskudde en een schaapskooi.

Subsidie: Het type subsidie wordt niet nader benoemd. Het bedraagt een bedrag van meer circa € 713.000,- - Voor een heel breed scala niet nader uitgesplitste activiteiten is daarnaast een totaalbedrag van € 1.725.000,-- beschikbaar.

Beoogd doel: Bij het onderdeel “promotie” wordt het versterken van de positionering van Haaksbergen als vitale, actieve en gezonde gemeente als beoogd doel benoemd.

De Visie Haaksbergen 2030: De “Visie Haaksbergen 2030, Samen koersen op de toekomst” noemt als Kwaliteitspijler 3 “Een hoog voorzieningenniveau” opdat Haaksbergen niet afhankelijk van de regio wordt.

In de toelichting daarop (Visie Haaksbergen 2030 p.8) worden de culturele voorzieningen kort benoemd. Subsidie voor het exploiteren van een theater en een bibliotheek met als doelstelling het behoud daarvan, zou tot het belang van het behoud van een hoog voorzieningenniveau teruggevoerd kunnen worden.

Alhoewel in het Coalitieprogramma 2014 – 2018 (Groen en Duurzaam (p. 12) de ambitie uitgesproken wordt dat Haaksbergen zich ontwikkelt tot een groene kwaliteitsgemeente, lijkt dit met name vanuit een economische perspectief gezien te worden. Ook in de Structuurvisie 2030 van Haaksbergen spreekt Haaksbergen de ambitie uit om in 2030 de groenste gemeente van Twente te zijn, onder de noemer van het project Groene Kwaliteitsgemeente, maar ook daar lijkt natuurbeheer in bredere zin, anders dan door het exploiteren van een schaapskudde en een schaapskooi, geen doelstelling te zijn.

Wat met subsidie voor de overige activiteiten beoogd wordt, wordt niet expliciet benoemd.

### **Nadere regels Projectsubsidie en overige activiteiten**

- Totaal is een bedrag van maximaal € 10.000,-- per jaar voor projectsubsidies voor een breed scala aan doelgroepen op uiteenlopende beleidsterreinen beschikbaar.
- Daarnaast worden waarderingssubsidies verstrekt voor
  - Natuureducatie
  - Een klussendienst voor mensen met een inkomen op minimumniveau
  - De Voedselbank,
  - Het in stand houden van molens in Haaksbergen
  - Het in stand houden van Buurtbus Haaksbergen
  - Het aanleggen en onderhouden van fietspaden in de gemeente Haaksbergen

Subsidie: Totaal is een bedrag van € 32.252,-- voor projectsubsidies en overige activiteiten beschikbaar.

Beoogd doel: wordt, anders dan “het instandhouden van”, niet expliciet benoemd.

### **Nadere regels subsidie Nationaal Programma Onderwijs Haaksbergen (9.61)**

Als onderdeel van het Herstelplan Nationaal Programma Onderwijs Gemeente Haaksbergen is voor een breed scala aan maatregelen en activiteiten gericht op Haaksbergse kinderen subsidie beschikbaar.

Subsidie: Totaal is tot 31 juli 2025 een bedrag van maximaal € 371.507,-- beschikbaar.

Beoogd doel: Het doel van deze subsidieregeling is om scholen en lokale partijen te stimuleren om ten behoeve van Haaksbergse kinderen in de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 juli 2025 in samenwerking met scholen en lokale partijen maatregelen te treffen om (onderwijs)vertragingen bij kinderen als gevolg van COVID-19 in te lopen op cognitief, executief, sociaal en emotioneel vlak in aanvulling op de interventies die scholen nemen.

### **4.3 Deelvraag 3: Hoe wordt aan het subsidiebeleid uitvoering gegeven?**

Het proces van subsidieverlening in Haaksbergen ziet als volgt uit:

- De uitvoering van het subsidiebeleid in Haaksbergen kent een proces dat start met de aanvraag, gevolgd door verlening en vaststelling. Aanvragen worden digitaal of per post ontvangen en opgeslagen in het archiefsysteem, maar een digitaal tijdpad ontbreekt.
- Er is geen uniforme werkwijze voor het beoordelen van subsidieaanvragen.
  - Er zijn geen checklists of daartoe ontworpen vaste formats.

- De betreffende beleidsmedewerker toetst de aanvraag met behulp van het bijgevoegde formulier structureel aan de voorwaarden, aanvraagcriteria en weigeringsgronden. Ook wordt de aanvraag door de beleidsmedewerker getoetst op de vigerende wet- en regelgeving.
- Toetsing aan de subsidieverordening gebeurt hooguit zijdelings, doordat deze niet of nauwelijks aangrijpingspunten biedt ten aanzien van de met subsidie beoogde doelstellingen. Elke beleidsmedewerker hanteert daarbij een eigen aanpak, vaak gebaseerd op de aanpak van voorgangers.
- Er zijn geen kosten(soorten) die door de gemeente nadrukkelijk wel of juist niet worden gesubsidieerd.
- Er is een hardheidsclausule en die wordt regelmatig toegepast. Op te veelvuldig gebruik ervan wordt door de interne controle attent gemaakt.
- Wanneer aan de aanvraagcriteria voldaan wordt, worden activiteiten- en waarderingssubsidies meteen vastgesteld/toegekend. Project- en budgetsubsidies worden eerst verleend en na de vereiste verantwoording vastgesteld. Daarbij worden de budgetsubsidies in één B&W-advies in december van het lopende jaar verleend voor het daaropvolgende jaar.

#### 4.4 Deelvraag 4: Hoe vindt monitoring, evaluatie, controle en verantwoording plaats?

Monitoring, evaluatie, controle en verantwoording van subsidies vindt plaats, maar de intensiteit en focus variëren afhankelijk van het type en de omvang van de subsidie.

Er worden verschillende eisen aan het verantwoorden van ontvangen subsidies gesteld en de beoordelingscriteria zijn ook niet altijd even duidelijk. In beschikkingen staat wel dat verantwoording vereist is, maar vaak niet op welke manier dat dan moet gebeuren. Afhankelijk van het type en de omvang van de betreffende subsidie wordt een andere manier van controle op de besteding van de toegekende subsidie gehanteerd:

Bij zogenaamde “grote” subsidies, zoals die aan de GGD, zijn de procedures en verantwoordingseisen goed geregeld. Er wordt om uitgebreide verantwoordingdocumenten en een inhoudelijke verantwoording van activiteiten gevraagd. Ook vinden er tussentijdse gesprekken en formele jaargesprekken plaats. Verantwoording omvat rapportages over het afgelopen jaar en een doorkijk naar het volgende jaar.

Bij “kleinere” subsidies is de monitoring beperkter en ligt de nadruk op rechtmatigheid. Zoals voor het trainen van kader bij verenigingen, waaraan veel belang gehecht wordt omdat het aan de basis ligt van bijvoorbeeld effectieve sportbeoefening en het in stand houden van sportverenigingen. Veel van deze subsidies worden direct vastgesteld zonder uitgebreide verantwoordingsprocedure. Projectsubsidies kennen vaak een voorschot (bijvoorbeeld 80%) en een restbetaling na verantwoording (20%), maar de precieze inhoud van de verantwoording is niet altijd duidelijk voor de ontvangers.

Een openbaar subsidieregister is beschikbaar. Terugvordering van subsidies komt weinig voor.

Bij het beoordelen van de kwaliteit van de uitvoering van het subsidiebeleid is het belangrijk het volgende daarin mee te nemen: Haaksbergen is een kwetsbare gemeente waar veel beleidsterreinen vaak door maar een medewerker worden beheerd. Dit maakt de organisatie gevoelig voor personeelwisselingen. Bij vertrek van ervaren medewerkers blijkt de overdracht van bijvoorbeeld het beoordelen en toekennen van subsidies problematisch, mede door het ontbreken van goede documentatie en vaste formats. Nieuwe medewerkers leren de betreffende werkzaamheden “al doende”.

Administratieve taken rondom subsidieverlening leggen beslag op een groot deel van de tijd van de medewerkers. Het betreft dan het opstellen van documentatie. Met name terugkerende subsidies en de bijbehorende jaarlijkse beschikkingen kosten veel tijd. Dit gaat ten koste van de beschikbare tijd voor beleidsontwikkeling en – monitoring.

Lopende verbeteringen omvatten het uniformeren van werkprocessen, het ontwikkelen van formats en de implementatie van zaakgericht werken om documentatie en kennisoverdracht te verbeteren. Een cultuurverandering richting kritischer kijken naar subsidieverstrekking is gaande.

#### 4.5 Deelvraag 5: Over de doeltreffendheid rechtmatigheid en de vaststelling

##### Deelvraag 5a: Wordt er gehandeld conform beleid en regels (rechtmatigheid)?

De gemeente streeft ernaar te handelen conform beleid en regels. Subsidies moeten gebaseerd zijn op een wettelijk voorschrift, zoals een verordening, die de activiteiten omschrijft. Aanvragen worden getoetst aan vigerende wet- en regelgeving en aanvraagcriteria. De wethouder stelt gebonden te zijn aan de regels, bijvoorbeeld bij subsidieplafonds ("vol is vol"). Echter, de afwezigheid van uniforme werkprocessen en documentatie, en de notie dat toetsing aan de subsidieverordening "hooguit zijdelings" gebeurt, suggereren dat de borging van rechtmatigheid niet overal even robuust is. Zorgen over het gelijkheidsbeginsel bij maatwerkconstructies worden genoemd, hoewel de wethouder aangeeft zelden werkelijk gelijke situaties tegen te komen.

##### Deelvraag 5b: Is duidelijk welke bijdrage wordt geleverd aan de beleidsdoelen (doeltreffendheid)?

De doeltreffendheid, oftewel de duidelijkheid over welke bijdrage aan de beleidsdoelen wordt geleverd, is een aanzienlijke uitdaging. Zoals ook beschreven bij vraag 1, zijn er wel beleidsdoelen geformuleerd, maar de koppeling met de specifieke subsidies en het meten van de effecten op die doelen is complex. De doeltreffendheid is voor grotere subsidies doorgaans beter in beeld door formele verantwoording en gesprekken, maar voor kleinere subsidies is dit moeilijker vast te stellen. De verschuiving naar een op maatschappelijk effectgerichte begroting en de ontwikkeling van effectmeting en een sociaal domeinplan laten zien dat gewerkt wordt aan het verbeteren van de doeltreffendheid van het beleid.

##### Deelvraag 5c: Is de geleverde prestatie [hier wordt bedoeld de inspanning, activiteit dan wel het resultaat] door de gemeente vastgesteld?

De mate waarin de geleverde prestatie (inspanning, activiteit, of resultaat) door de gemeente wordt vastgesteld, hangt sterk af van het type en de omvang van de subsidie. Bij grote subsidies wordt om gedetailleerde verantwoording gevraagd en vinden gesprekken plaats. De subsidievestiging is de beschikking waarin wordt vastgesteld of de gesubsidieerde activiteit is verricht en verplichtingen zijn nagekomen. Echter, bij kleinere subsidies vindt deze vaststelling vaak direct plaats zonder uitgebreide controle. Bij projectsubsidies is er wel verantwoording, maar de eisen zijn niet altijd duidelijk voor de ontvangers. De moeilijkheid in het aantonen van maatschappelijke *resultaten* (een vorm van prestatie) is een kernprobleem. De lopende inspanningen om monitoring te verbeteren, controleprotocollen op te zetten en kritischer te kijken naar subsidieverstrekking suggereren een versterkte focus op het vaststellen en aantonen van prestaties en effecten.

Het meten van maatschappelijke effecten, essentieel voor effectiviteitsevaluatie, wordt erkend als een "mega ingewikkelde" uitdaging. Het is moeilijk om directe causale verbanden aan te tonen, en externe factoren (zoals Corona) kunnen metingen verstoren. Sommige effecten worden pas na jaren zichtbaar,

terwijl de capaciteit voor systematische monitoring beperkt is. Dus het is moeilijk vast te stellen of een bepaalde subsidie ook inderdaad het beoogde effect heeft. De gemeente werkt echter aan de ontwikkeling van maatschappelijke impactanalyses en streeft naar betere effectmeting, bijvoorbeeld door het aanstellen van een data-analist. Een voorbeeld van geslaagde effectmeting wordt genoemd bij het project 'Welzijn op Recept', waar een meetbaar effect is op de doorstroom naar (kostbaarder) Wmo-maatwerkvoorzieningen. Er is ook ambitie om in het voorliggend veld investeringen te doen (via subsidies) en te monitoren of dit leidt tot besparingen, wat wel een financieel spanningsveld oplevert. Regelmatige terugkoppeling aan de raad over de effecten van beleid is een toekomstig ontwikkelpunt. Er zijn inmiddels lopende verbeterinitiatieven gericht op het versterken van de organisatie, het uniformeren van processen, het verbeteren van effectmeting en het ontwikkelen van overkoepelende beleidsplannen, wat de bijdrage in de toekomst beter meetbaar en gericht moet maken.

Draagt de gevraagde subsidie bij aan de doelstellingen van het subsidiebeleid? Wat betreft de bijdrage aan doelstellingen: de toetsing aan de doelstellingen van het subsidiebeleid is niet altijd expliciet of systematisch. Hoewel er criteria zijn, is de koppeling met de overkoepelende maatschappelijke effecten en beleidsdoelen in de dagelijkse praktijk lastig te maken met de huidige werkwijze en documentatie. De administratieve last van terugkerende subsidies en bijbehorende beschikkingen neemt veel tijd in beslag, wat ten koste gaat van tijd voor beleidsontwikkeling en monitoring van doelrealisatie. Grotere subsidies doorlopen wel een uitgebreider traject met ambtelijke voorbereiding en toetsing door een toets-groep voordat ze bij het college komen.

#### 4.6 Deelvraag 6: Hoe geeft de gemeenteraad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

De gemeenteraad heeft formeel een belangrijke kaderstellende en controlerende rol met betrekking tot het subsidiebeleid. Echter, de invulling van deze rol lijkt in de praktijk beperkt, met name op strategisch niveau. De raad lijkt moeite te hebben met het invullen van de kaderstellende rol. Een nota over strategisch subsidiebeleid of een rapport over maatschappelijke effecten (zoals mentale gezondheid van jongeren) trekt minder aandacht van de raad dan concrete, kleinere onderwerpen, zoals een nota over speelvoorzieningen.

De raad wordt vooral bij het subsidiebeleid betrokken bij de vaststelling van de programmabegroting, bij het goedkeuren van een nieuwe subsidieverordening en via raadsinformatiebrieven over specifieke ontwikkelingen. Maar verder lijkt de betrokkenheid van de raad bij het subsidiebeleid beperkt: er worden vanuit de raad weinig vragen over het subsidiebeleid of de verantwoording van toegekende subsidies gesteld. Op de raadsinformatiebrieven volgt maar weinig respons. Ook presentaties over specifieke onderwerpen, zoals de resultaten van het hierboven genoemde onderzoek naar de mentale gezondheid van jongeren, worden slecht door raadsleden bezocht. Dit patroon roept vragen op over hoe de raad zijn kaderstellende rol daadwerkelijk invult.

Wat betreft de controlerende rol, worden door de ambtelijke organisatie weinig vragen vanuit de raad ontvangen over het subsidiebeleid en de verantwoording daarvan. Hoewel de raad periodiek wordt geïnformeerd via nieuwsbrieven of raadsinformatiebrieven over de voortgang lijkt (diepgaande) controle en bevraging beperkt. De raad keurt wel plannen goed, zoals het participatieplan voor de 'ombuigingen'. Ook kunnen raadsleden observanten zijn bij bijeenkomsten.

De beperkte strategische betrokkenheid van de raad wordt gezien als een factor die de effectiviteit van het subsidiebeleid kan beïnvloeden.

## Hoofdstuk 5. Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van de bevindingen uit hoofdstuk 4. De beantwoording volgt per deelvraag het normenkader uit paragraaf 2.3 en beschrijft achtereenvolgens: de kernbevinding, de toetsing aan de norm, het oordeel en een beknopte duiding van de implicaties.

De bijbehorende observaties uit interviews en documentanalyse zijn verwerkt in de toelichtingen.

### Deelvraag 1a – Welke bijdrage aan maatschappelijke effecten is het doel van het subsidiebeleid van gemeente Haaksbergen?

#### Bevinding

Uit de documentanalyse blijkt dat in de onderzoeksperiode geen enkel beleidsdocument (noch de Algemene subsidieverordening, noch de Nadere regels, noch strategische beleidskaders) expliciet vastlegt welke maatschappelijke effecten de gemeente met subsidie wil bereiken. De ambtelijke organisatie bevestigt dat dergelijke formuleringen ontbreken. Soms worden in documenten zijdelings effecten genoemd, maar nergens is sprake van een bestuurlijk vastgesteld, actueel en integraal kader.

#### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
De gemeente heeft concrete maatschappelijke effecten geformuleerd die het subsidiebeleid beoogt te bereiken.		Het ontbreken van expliciet geformuleerde maatschappelijke effecten betekent dat het subsidiebeleid feitelijk zonder kompas functioneert. Subsidieverstrekking kan daardoor niet systematisch worden getoetst aan het beoogde maatschappelijk resultaat. Dit beperkt zowel de sturing door het college als de controle door de gemeenteraad en belemmert een transparante verantwoording.

### Deelvraag 1b – Welke doelstellingen werden daarvoor geformuleerd?

#### Bevinding

In oudere beleidsdocumenten, zoals het Coalitieprogramma 2014–2018 en de Nota Subsidiebeleid 2015, worden algemene ambities genoemd (“meedoen”, vitale gemeente, zelfredzaamheid, leefbaarheid, cultuurdeelname). Ook in Visie 2030 zijn richtinggevende uitspraken opgenomen.

Deze ambities:

- zijn niet vertaald naar concrete doelstellingen,
- zijn niet gekoppeld aan het instrument subsidie,
- zijn niet SMART geformuleerd,
- en zijn niet opgenomen in recente beleidsdocumenten.

De Nadere regels bevatten vrijwel uitsluitend procedurele bepalingen; de beleidsdoelen erachter blijven onbenoemd.

### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Heldere, SMART geformuleerde doelstellingen, vastgelegd in actuele documenten.		Hoewel Haaksbergen wel degelijk ambities kent, ontbreekt het aan concrete en toetsbare doelstellingen voor het subsidiebeleid. Daardoor kan de gemeente moeilijk bepalen: <ul style="list-style-type: none"><li>• welke doelen prioriteit krijgen,</li><li>• welke subsidies bijdragen aan die doelen,</li><li>• welke subsidies effectief of minder effectief zijn.</li></ul> Zonder doelstellingen ontstaat automatisch de neiging tot voortzetting van bestaande subsidies, ongeacht hun maatschappelijke relevantie.

### Deelvraag 2a – Welke subsidies zijn er?

#### Bevinding

Haaksbergen kent een breed scala aan subsidies: activiteiten-, budget-, project- en waarderingssubsidies en subsidies voor overige activiteiten. De indeling is historisch gegroeid en niet altijd logisch. Sommige subsidievormen overlappen (waarderingssubsidies vs. activiteiten- of budgetsubsidies). Projectsubsidies worden nauwelijks ingezet, terwijl de verordening daar wel ruimte voor biedt.

De Nadere regels geven gedetailleerde bedragen per doelgroep, maar bevatten geen inhoudelijke visie op het subsidiepalet.

### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Een volledig, actueel en helder overzicht van alle subsidievormen.		Het overzicht van subsidiestromen is wel formeel beschikbaar, maar mist beleidsmatige samenhang en actualiteit. Dit maakt het moeilijk om het totaalbeeld te overzien en om te beoordelen welk instrument het meest passend is per doelstelling. Ook ontstaat risico op inconsistentie en ongelijke behandeling.

### Deelvragen 2b en 2c – Welk budget is beschikbaar en hoe wordt dat besteed?

#### Bevinding

In de “Nadere regels” staan gedetailleerde bedragen per regeling, waardoor de technische informatie goed beschikbaar is. Een samenhangend overzicht van het totale subsidiebudget ontbreekt echter. De onderliggende motivering is beperkt zichtbaar. Grote subsidies bepalen circa 90% van het budget, terwijl kleine subsidiebedragen relatief veel aandacht vergen in de uitvoering.

Doelstellingen achter budgettoewijzingen worden zelden expliciet genoemd.

### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Transparant inzicht in budgetverdeling en heldere motivering van keuzes.		Budgetinformatie is versnipperd en niet gekoppeld aan beleidsdoelen. Daardoor kan niet worden bepaald of: <ul style="list-style-type: none"><li>• de middelen doelmatig worden ingezet,</li><li>• het budget aansluit bij prioriteiten,</li><li>• bestaande subsidies mogelijk minder maatschappelijk relevant zijn,</li><li>• alternatieve bestedingen betere maatschappelijke waarde kunnen leveren.</li></ul>

### Deelvraag 3 – Hoe wordt aan het subsidiebeleid uitvoering gegeven?

#### Bevinding

De uitvoering is niet uniform:

- geen vaste werkprocessen,
- geen standaardformats,
- geen checklists,
- toetsing verschilt per medewerker,
- kennis is persoonsgebonden en niet gedocumenteerd,
- hardheidsclausule wordt regelmatig toegepast,
- toetsing aan de subsidieverordening gebeurt “hooguit zijdelings”.

### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Uniforme, gedocumenteerde werkprocessen met adequate toetsing.		De uitvoering is kwetsbaar. Zonder uniformiteit ontstaan risico's op: <ul style="list-style-type: none"><li>• willekeur in besluitvorming,</li><li>• procedurele fouten,</li><li>• onduidelijkheid voor aanvragers,</li><li>• risico's voor rechtmatigheid en gelijkheidsbeginsel,</li><li>• verstoringen bij personeelwisselingen.</li></ul> Dat de organisatie dit probleem zelf ook onderkent en aan verbeteringen werkt, is positief maar verandert het huidige oordeel niet.

### Deelvraag 4 – Hoe vindt monitoring, evaluatie en controle plaats?

#### Bevinding

Bij grote subsidies (zoals GGD) is monitoring goed geregeld. Bij kleinere subsidies is controle minimaal en ligt de nadruk op rechtmatigheid. De verantwoordingseisen zijn niet uniform en effectmetingen zijn zeldzaam. Prestatie-informatie ontbreekt vaak, zeker bij structurele waarderingssubsidies.

Capaciteitstekort en het ontbreken van formats versterken dit probleem.

### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Systematische monitoring, evaluatie en controle, inclusief effectmeting.		Het ontbreken van systematische monitoring betekent dat: <ul style="list-style-type: none"><li>• effecten niet zichtbaar worden,</li><li>• bijsturen vrijwel onmogelijk is,</li><li>• de raad weinig informatie krijgt over doelbereik,</li><li>• verantwoording afhankelijk blijft van individuele contacten of gewoontes.</li></ul> Dit vormt een structureel risico voor de kwaliteit van het subsidiebeleid.

### Deelvraag 5a – Rechtmatigheid

#### Bevinding

De gemeente streeft naar naleving van regels, maar toetsing is niet structureel en niet vastgelegd in processen. Het gebruik van de hardheidsclausule en het ontbreken van formats vergroten kans op ongelijke behandeling. Toetsing aan de verordening gebeurt niet consequent.

#### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Volledige naleving van wet- en regelgeving.		De formele kaders zijn aanwezig maar niet geborgd. Dit betekent dat rechtmatigheid afhankelijk is van individuele inzet van medewerkers. Dat is een kwetsbare basis voor publieke middelen.

### Deelvraag 5b – Doeltreffendheid

#### Bevinding

Door het ontbreken van doelen en effectmetingen is niet vast te stellen welke bijdrage subsidies leveren aan beleidsdoelen. Dit geldt voor vrijwel alle subsidies, met uitzondering van incidentele projecten waar al wel enige effectmeting plaatsvindt (bijv. Welzijn op Recept).

#### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Duidelijke koppeling van subsidies aan beleidsdoelen met systematische effectmeting.		Doeltreffendheid kan niet worden vastgesteld. Zonder meetbare doelen blijft subsidie-inzet vooral procesgericht in plaats van resultaatgericht.

## Deelvraag 5c – Prestatiemeting

### Bevinding

Bij grote subsidies bestaan prestatieafspraken. Bij de meerderheid van de subsidies is echter geen sprake van systematische prestatiemeting. Verantwoording is onduidelijk of ontbreekt.

### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Systematische vaststelling van geleverde prestaties.		Zonder prestatie-informatie is niet duidelijk: <ul style="list-style-type: none"><li>• wat er precies is bereikt,</li><li>• of subsidies doelmatig zijn besteed,</li><li>• welke instellingen goed presteren,</li><li>• waar verbetering nodig is.</li></ul>

## Deelvraag 6 – Rol gemeenteraad

### Bevinding

De raad is formeel betrokken bij begroting, verordeningen en raadsinformatiebrieven. In de praktijk blijft de betrokkenheid beperkt. Er worden weinig strategische vragen gesteld en evaluatie-informatie wordt niet actief benut. De raad richt zich vooral op concrete onderwerpen en minder op strategische afwegingen.

### Toetsing aan norm

Norm	Oordeel	Duiding
Actieve kaderstelling en controle op hoofdlijnen.		De raad benut zijn formele rol onvoldoende om bij te sturen, richting te geven of te toetsen op maatschappelijke effecten. Hierdoor blijft strategische sturing uit.

## Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

“In hoeverre draagt het subsidie-instrumentarium van Haaksbergen bij aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen?”

### Bevinding

Het antwoord op deze vraag kan niet worden vastgesteld. Hiervoor ontbreken:

- expliciete maatschappelijke effecten,
- concrete doelstellingen,
- actuele beleidsdocumenten,
- systematische monitoring en effectmeting,
- prestatiemeting,
- en strategische kaderstelling door de raad.

Het subsidie-instrumentarium is daarmee onvoldoende ingericht om aantoonbaar bij te dragen aan gemeentelijke ambities.

Toetsing aan norm

<b>Norm</b>	<b>Oordeel</b>	<b>Duiding</b>
Het subsidie-instrumentarium van Haaksbergen draagt aantoonbaar bij aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen		Het huidige subsidiebeleid van Haaksbergen mist de noodzakelijke beleidsmatige, organisatorische en bestuurlijke voorwaarden om effectief en doelgericht bij te dragen aan maatschappelijke effecten. De gemeente beschikt over veel betrokken verenigingen en initiatieven, maar het ontbreekt aan de systematiek om inzichtelijk te maken wat hun bijdrage is, hoe middelen het beste kunnen worden ingezet en welke keuzes nodig zijn om maatschappelijke effecten daadwerkelijk te bereiken.

## Hoofdstuk 6. Conclusies en aanbevelingen

De bijdrage van het subsidie-instrumentarium aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen in Haaksbergen kan niet vastgesteld worden.

Een belangrijke oorzaak daarvoor is het ontbreken van adequate toetsingsinstrumenten: documenten als de subsidieverordening, de Nota subsidiebeleid of de Nadere regels zijn verouderd en laten zich niet of nauwelijks uit over de doelstellingen van de betreffende subsidies en dan met name niet over de bijdrage ervan aan beoogde maatschappelijke doelstellingen.

Er zijn verbetertrajecten gaande: zo werd een nieuwe Subsidieverordening eind juni 2025 door de raad geaccordeerd. Ook de lopende inspanningen om monitoring te verbeteren, controleprotocollen op te zetten en kritischer te kijken naar subsidieverstrekking suggereren een versterkte focus op het vaststellen en aantonen van prestaties en effecten.

### 6.1 Conclusies

**Hoofdconclusie: De bijdrage van het subsidie-instrumentarium aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen in Haaksbergen kan niet vastgesteld worden.**

Dit is de hoofdconclusie van dit onderzoek. Hoewel de gemeente subsidies inzet met de intentie om maatschappelijke doelstellingen te bereiken, ontbreken de noodzakelijke instrumenten om deze bijdrage aantoonbaar te maken.

**Conclusie 1: Haaksbergen kent een subsidiebeleid zonder kompas**

Het onderzoek toont aan dat Haaksbergen subsidies verstrekt zonder helder te hebben gedefinieerd welke maatschappelijke effecten daarmee beoogd worden. Terwijl er in diverse beleidsdocumenten wel algemene ambities worden genoemd - zoals het bevorderen van "meedoen", "participatie" en een "gezondere samenleving" - ontbreekt de essentiële schakel tussen deze ambities en het concrete subsidiebeleid.

De vigerende subsidieverordening uit 2015 laat zich er niet over uit welke maatschappelijke doelstellingen met subsidies worden nagestreefd. Ook de "Nadere regels" beperken zich grotendeels tot procedurele aspecten en budgetten, zonder de beoogde maatschappelijke meerwaarde te expliciteren. Dit betekent dat subsidieaanvragen niet systematisch kunnen worden getoetst op hun bijdrage aan gemeentelijke ambities.

**Conclusie 2: In Haaksbergen is sprake van een organisatie die (noodgedwongen) improviseert**

De uitvoering van het subsidiebeleid in Haaksbergen kenmerkt zich door improvisatie en gebrek aan systematiek. Elke beleidsmedewerker hanteert zijn eigen aanpak, vaak gebaseerd op de werkwijze van voorgangers. Er zijn geen standaard formats, checklists of uniforme beoordelingscriteria. Deze werkwijze maakt de organisatie kwetsbaar voor personeelwisselingen - wanneer ervaren medewerkers vertrekken, verdwijnt ook hun kennis over subsidieprocessen.

Toetsing aan de subsidieverordening gebeurt "hooguit zijdelings", omdat deze weinig aanknopingspunten biedt voor de beoogde doelstellingen. Dit roept vragen op over de rechtmatigheid en gelijke behandeling van degenen die subsidie aanvragen.

Ook de transitie naar een op maatschappelijk effect gerichte programmabegroting biedt kansen om de koppeling tussen subsidies en beleidsdoelen te verduidelijken. Het toont bewustzijn van de tekortkomingen en de wil tot verbetering.

## 6.2 Aanbevelingen

### **Aanbeveling 1: Ontwikkel een helder beleidskader voor subsidies**

Laat het college een actueel en samenhangend beleidskader ontwikkelen waarin:

- Concrete maatschappelijke effecten worden geformuleerd die het subsidiebeleid beoogt te bereiken
- SMART-doelstellingen worden opgesteld die logisch voortvloeien uit gemeentelijke ambities
- De koppeling tussen subsidies en beleidsdoelen expliciet wordt gemaakt
- Wordt aangegeven waarom bepaalde doelen (mede) een gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn

Dit beleidskader moet worden vastgelegd in een actuele subsidieverordening en bijbehorende nadere regels.

### **Aanbeveling 2: Implementeer uniforme werkprocessen**

Laat het college uniforme, gedocumenteerde werkprocessen voor subsidieverlening ontwikkelen en implementeren, inclusief:

- Standaard checklists voor de beoordeling van subsidieaanvragen
- Vaste formats voor aanvragen en verantwoording
- Heldere criteria voor toetsing aan beleidsdoelen
- Procedures voor kennisoverdracht bij personeelwisselingen
- Systematische archivering

### **Aanbeveling 3: Versterk monitoring en effectmeting**

Laat het college een systematische aanpak voor monitoring en effectmeting ontwikkelen.

- Stel per subsidieregeling heldere prestatie-indicatoren op
- Implementeer gedifferentieerde verantwoordings-eisen naar subsidiehoogte
- Ontwikkel methoden voor het meten van maatschappelijke effecten (ook waar dit complex is)
- Voer periodieke evaluaties uit van subsidiebeleid en -regelingen
- Rapporteer systematisch aan de raad over bereikte effecten

### **Aanbeveling 4: Versterk de rol van de gemeenteraad**

Versterk de kaderstellende en controlerende rol van de raad door:

- Regelmatige sessies op hoofdlijnen over subsidiebeleid en -effecten
- Jaarlijkse rapportage over de bijdrage van subsidies aan beleidsdoelen
- Proactieve informatieverstrekking over belangrijke ontwikkelingen
- Betere duiding van de strategische keuzes in het subsidiebeleid
- Training voor raadsleden over hun rol bij subsidiebeleid

### **Aanbeveling 5: Verbeter de organisatorische weerbaarheid**

Laat het college de organisatie op het gebied van subsidiebeleid versterken door:

- Investering in kennis en capaciteit (bijvoorbeeld voor effectmeting en data-analyse)
- Betere verdeling van kennis over meerdere medewerkers om kwetsbaarheid te verminderen
- Implementatie van verbeteringen die al in gang zijn gezet (bijvoorbeeld formats)

### 6.3 Slotopmerking

Haaksbergen staat voor de uitdaging om met beperkte middelen maximale maatschappelijke impact te realiseren. Het onderzochte subsidiebeleid mist de instrumenten om deze impact aantoonbaar te maken en te maximaliseren. De aanbevelingen in dit rapport bieden een roadmap voor een meer effectief en verantwoord subsidiebeleid.

De gemeente heeft al verschillende verbetertrajecten in gang gezet, zoals de nieuwe subsidieverordening en verbeteringen in werkprocessen. Deze basis biedt goede uitgangspunten voor verdere professionalisering van het subsidiebeleid.

Implementatie van deze aanbevelingen vraagt tijd en investering, maar is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de beschikbare middelen optimaal bijdragen aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen. Alleen zo kan de gemeente verantwoording afleggen over de effectieve inzet van publieke middelen en haar maatschappelijke ambities waarmaken.

We wijzen u ook op een recente uitspraak<sup>6</sup> van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De uitspraak heeft belangrijke gevolgen voor het verstrekken van begrotingssubsidies. De Raad van State oordeelt dat ook deze subsidies onder het regime van schaarse publieke rechten kunnen vallen. Dit betekent dat gemeenten – waaronder Haaksbergen – transparantie en mededingingsruimte moeten bieden wanneer er meerdere potentiële gegadigden zijn. Alleen wanneer op basis van objectieve en toetsbare criteria vaststaat dat er feitelijk slechts één serieuze aanbieder is, kan een subsidie rechtstreeks worden verleend. Deze motivering moet ten minste acht weken vooraf openbaar worden gemaakt. De uitspraak benadrukt dat ook bij structurele subsidiepartners juridische risico's ontstaan als geen passende selectieprocedure of subsidieregeling wordt toegepast.

---

<sup>6</sup> 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399

## Hoofdstuk 7. Bestuurlijk wederhoor

Rekenkamercommissie gemeente Haaksbergen

Verzending per mail via:

p.hobbenschot@haaksbergen.nl

Uw kenmerk :    Zaaknummer :    Uw datum :    Kenmerk :  
Behandeld door : E. Hendriksen  
Telefoonnummer : (053) 573 45 67

Bijlagen        :  
Datum            : 12 maart 2026

Onderwerp: bestuurlijke reactie (wederhoor) Rekenkameronderzoek

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 10 december 2025 hebben wij van u het Onderzoek Subsidies gemeente Haaksbergen ontvangen. In uw onderzoek concludeert u dat in de periode 2018-2022 niet kan worden vastgesteld in welke mate subsidies bijdragen aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen, de uitvoering niet uniform is, sterk afhankelijk is van individuele medewerkers en de verordening te weinig houvast biedt voor toetsing en rechtmatigheid.

U stelt ons in de gelegenheid op dit onderzoek te reageren. Met deze brief bieden wij u de bestuurlijke reactie aan op uw onderzoek. In uw onderzoek schetst u een helder beeld van het functioneren van het subsidie-instrumentarium binnen onze gemeente en geeft u aanbevelingen. Graag geven wij hieronder onze duiding van de bevindingen en schetsen wij hoe deze zich verhouden tot de huidige ontwikkelingen op het terrein van subsidies.

### **Maatschappelijke effecten en doelstellingen**

Wij onderschrijven de strekking van de aanbeveling om subsidiëring sterker te koppelen aan maatschappelijke effecten en doelstellingen. Tegelijkertijd achten wij het noodzakelijk onderscheid te maken tussen:

- het bestuurlijk vaststellen van maatschappelijke doelen (via raadsprogramma, kadernota, programmabegroting en visies), en
- het juridisch-instrumentele kader voor subsidiëring (Algemene subsidieverordening (hierna: ASV) en subsidieregelingen).

Wij borgen onze maatschappelijke doelen in de P&C-cyclus, visies en raadsprogramma's. In de huidige raadsperiode (2022-2026) zijn de raadsafspraken vastgelegd en na de onderzoeksperiode van het rekenkamerrapport hebben wij onder meer de Omgevingsvisie en de visie op het sociaal domein "De kracht van Samen" vastgesteld. In de geactualiseerde ASV en subsidieregelingen zijn de diverse beleidsterreinen genoemd waarvoor wij subsidies kunnen verstrekken. De ASV dient als kapstok en heeft daarmee een algemeen karakter. De subsidieregeling is meer specifiek van aard, waarin we uitvoering geven aan vastgestelde doelstellingen in de P&C-cyclus, visies en raadsprogramma's. Zo blijven doelen bestuurlijk verankerd en ontstaat een juridisch juiste en uitvoerbare structuur voor subsidiëring.

## **Overige aanbevelingen**

### *Uniformering van processen, formats en dossiervorming*

Wij delen met u de constatering dat de uitvoering van het subsidieproces in de onderzoeksperiode weinig uniform was en sterk leunde op individuele medewerkers. Wij zijn van oordeel dat in de jaren 2023 en 2024 hierin weinig verandering is opgetreden, maar er binnen de organisatie wel stappen in gang zijn gezet. Vanuit de rechtmatigheidscontrole en tevens de managementletter van de externe accountant is hier aandacht voor gevraagd. In 2025 zijn de eerste stappen gezet, die bijdragen aan het versterken van deze basis, waaronder:

- de vaststelling van een nieuwe ASV op 1 oktober 2025, waarmee een geactualiseerd en consistenter juridisch fundament onder subsidies is gelegd (en hiermee intrekking van de oude verordening);
- vergroten van bewustwording binnen de organisatie.

Verdere vervolgstappen voor 2026 zijn:

- het vaststellen van een subsidieregeling ter vervanging van diverse nadere regels;
- interne opleidingen voor de gehele organisatie;
- het aanstellen van een tweetal contract- en subsidiemanagers, die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van het algehele subsidieproces.

### *Monitoring en effectmeting*

Wij onderkennen uw analyse dat monitoring en verantwoording in de onderzoeksperiode sterk varieerden en primair gericht waren op rechtmatigheid. Ontwikkelingen die bijdragen aan bewustere inzet van subsidiegelden zijn onder meer:

- de heroverweging van subsidieruimte en prioriteiten in de Begroting 2026–2029, waarin onder andere herwaarderingen binnen het sociaal domein en welzijnssubsidies zijn opgenomen;
- de actualisatie van het juridische kader via de ASV, wat meer structuur biedt voor toekomstige monitorings- en verantwoordingskaders;
- duiding van de subsidies in de P&C-cyclus, dit is ook een vereiste voor de borging.

### *Rol van de raad*

De raad had in de onderzoeksperiode een beperkte informatiepositie bij het onderwerp subsidies. In 2025 zijn echter stappen gezet die bijdragen aan versterking van de kaderstellende rol:

- met de vaststelling van de ASV door de raad heeft de raad een duidelijker en actueler toetsingskader;
- in de Begroting 2026–2029 zijn expliciete keuzes gemaakt over de richting en omvang van subsidieruimte, wat laat zien dat subsidies nadrukkelijker onderdeel zijn geworden van bredere beleidsmatige overwegingen.

### **Ontwikkelingen sinds 2025**

In vervolg op de rechtmatigheidsbevindingen is in 2025 opdracht gegeven het subsidieproces te versterken. Inmiddels zijn onder meer gerealiseerd:

- vaststelling van de Algemene subsidieverordening (ASV) 2025;
- een concept-subsidieregeling (momenteel in voorbereiding);
- de start van een interne scholingslijn subsidies;
- voorbereiding op de komst van twee contract- en subsidiemanagers.

Deze stappen vormen het begin van verbetering en zijn niet bedoeld om te suggereren dat het proces reeds volledig is verbeterd. Zij dragen bij aan de noodzakelijke professionalisering van het instrument.

### **Vervolgagenda en planning**

Onze vervolgaanpak richt zich op verdere versterking van sturing, transparantie en verantwoording, passend bij de schaal en mogelijkheden van onze organisatie.

### **Slot**

Wij waarderen de zorgvuldige analyse van uw Rekenkamercommissie. De bevindingen geven richting aan de verdere ontwikkeling van een doelgericht en toekomstbestendig subsidiebeleid. Wij blijven ons inzetten voor verdere verbetering van inzicht, rechtmatigheid en effectiviteit.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders

M. (Marcel) Broekhuis

G.J. (Gerard) van den Hengel

gemeentesecretaris

burgemeester

## Hoofdstuk 8. Reactie Rekenkamer op het bestuurlijk wederhoor

De Rekenkamer dankt het college voor de zorgvuldige en inhoudelijke bestuurlijke reactie op het onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen over de periode 2018–2022. Wij constateren dat het college de kern van onze bevindingen en aanbevelingen in belangrijke mate onderschrijft en deze plaatst in de context van recente en lopende ontwikkelingen.

De reactie bevestigt het door ons geschetste beeld dat in de onderzochte periode onvoldoende inzicht bestond in de mate waarin subsidies bijdragen aan maatschappelijke doelstellingen, dat de uitvoering weinig uniform was en dat monitoring en effectmeting beperkt ontwikkeld waren. Tegelijkertijd geeft het college aan dat inmiddels stappen zijn gezet om het subsidieproces te verbeteren, onder meer door de vaststelling van een nieuwe Algemene subsidieverordening, het ontwikkelen van subsidieregelingen en het versterken van de organisatie en processen.

De Rekenkamer waardeert deze ingezette ontwikkelingen en ziet hierin een belangrijke eerste stap richting verdere professionalisering van het subsidie-instrumentarium. Wij onderstrepen graag dat deze stappen een begin vormen. De effectiviteit van subsidies – en daarmee de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag – vraagt om een structurele en samenhangende aanpak waarin doelen, uitvoering en verantwoording nadrukkelijk met elkaar verbonden zijn.

In het bijzonder willen wij het volgende benadrukken:

### Samenhang tussen doelen en subsidies

Het college maakt een onderscheid tussen bestuurlijke doelen en het juridisch kader van subsidies. De Rekenkamer onderschrijft dit onderscheid, maar benadrukt dat juist de expliciete koppeling tussen deze niveaus essentieel is om te kunnen beoordelen of subsidies bijdragen aan de beoogde maatschappelijke effecten.

### Borging van uniformiteit en werkwijzen

De voorgenomen maatregelen op het gebied van uniformering en professionalisering zijn noodzakelijk. De uitdaging ligt in het daadwerkelijk en duurzaam borgen van deze werkwijzen in de organisatie, zodat afhankelijkheid van individuele medewerkers wordt verminderd.

### Monitoring en effectmeting

Het versterken van monitoring en verantwoording is cruciaal. Daarbij is het van belang dat niet alleen rechtmatigheid, maar juist ook doelbereik en maatschappelijke effecten systematisch in beeld worden gebracht.

### Rol van de gemeenteraad

De geschetste verbeteringen in de informatiepositie van de raad zijn positief. De Rekenkamer benadrukt dat dit moet leiden tot een meer actieve kaderstellende en controlerende rol, waarbij de raad expliciet stuurt op prioriteiten, resultaten en maatschappelijke impact.

De Rekenkamer constateert dat het college de noodzaak tot verbetering erkent en hiervoor concrete stappen heeft ingezet. Wij zien dit als een goede basis voor verdere ontwikkeling. Tegelijkertijd blijft het van belang dat de voortgang op deze punten zichtbaar en toetsbaar wordt gemaakt, zodat de raad in staat is zijn rol adequaat te vervullen.

Tot slot benadrukken wij dat dit onderzoek niet alleen een terugblik is, maar vooral bedoeld is als handreiking voor de toekomst. De komende jaren zullen bepalend zijn voor de mate waarin het subsidiebeleid van de gemeente Haaksbergen daadwerkelijk doelmatiger, doeltreffender en transparanter wordt ingericht.

De Rekenkamer ziet met belangstelling uit naar de verdere uitwerking en implementatie van de aangekondigde verbeteringen.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Norm per deelvraag en centrale onderzoeksvraag

#### Normen per deelvraag:

##### Deelvraag 1a: Maatschappelijke effecten subsidiebeleid

*Norm 1: De gemeente heeft concrete maatschappelijke effecten geformuleerd die het subsidiebeleid beoogt te bereiken.*

1. **Goed:** Concrete maatschappelijke effecten zijn expliciet geformuleerd en vastgelegd in actuele beleidsdocumenten.
2. **Voldoende:** Maatschappelijke effecten zijn grotendeels geformuleerd maar behoeven verdere concretisering.
3. **Matig:** Maatschappelijke effecten zijn impliciet aanwezig in beleidsdocumenten maar niet expliciet uitgewerkt.
4. **Onvoldoende:** Geen geformuleerde maatschappelijke effecten voor het subsidiebeleid.

##### Deelvraag 1b: Geformuleerde doelstellingen

*Norm 2: De gemeente heeft heldere doelstellingen geformuleerd die voortvloeien uit de beoogde maatschappelijke effecten.*

1. **Goed:** Heldere, SMART geformuleerde doelstellingen die logisch voortvloeien uit gemeentelijke ambities en zijn vastgelegd in actuele subsidieverordening en "nadere regels".
2. **Voldoende:** Doelstellingen zijn geformuleerd en vastgelegd, maar missen SMART-criteria of consistente vertaling naar subsidieregels.
3. **Matig:** Doelstellingen zijn globaal geformuleerd in beleid maar ontbreken in actuele subsidiereggeving.
4. **Onvoldoende:** Geen concrete doelstellingen geformuleerd of subsidieverordening is verouderd/ontbreekt.

##### Deelvraag 2a: Welke subsidies zijn er

*Norm 3: De gemeente heeft een volledig en helder overzicht van alle beschikbare subsidievormen.*

1. **Goed:** Volledig, actueel en transparant overzicht van alle subsidievormen met heldere categorisering.
2. **Voldoende:** Grotendeels compleet overzicht met kleine onduidelijkheden in categorisering.
3. **Matig:** Gedeeltelijk overzicht, enkele subsidievormen onduidelijk of niet goed gecategoriseerd.
4. **Onvoldoende:** Onvolledig overzicht, onduidelijke of onjuiste categorisering van subsidies.

## **Deelvraag 2b & 2c: Budget en besteding**

*Norm 4: De gemeente heeft transparant inzicht in de budgetverdeling en besteding van subsidiegelden.*

1. **Goed:** Transparante budgetverdeling met heldere motivering van keuzes, volledig inzicht in besteding per beleidsterrein.
2. **Voldoende:** Grotendeels transparante budgetverdeling met kleine onduidelijkheden in motivering.
3. **Matig:** Gedeeltelijk inzicht in budgetverdeling, beperkte motivering van keuzes.
4. **Onvoldoende:** Onduidelijke budgetverdeling, geen motivering van keuzes, beperkt inzicht in besteding.

## **Deelvraag 3: Uitvoering subsidiebeleid**

*Norm 5: De gemeente voert het subsidiebeleid uit conform uniforme, gedocumenteerde werkprocessen.*

1. **Goed:** Uniforme, gedocumenteerde werkprocessen, adequate toetsing aan beleidsdoelen, goede formats en checklists, robuuste kennisoverdracht.
2. **Voldoende:** Grotendeels uniforme processen met kleine tekortkomingen in documentatie of toetsing, adequate kennisoverdracht.
3. **Matig:** Gedeeltelijk uniforme processen, aanzienlijke tekortkomingen in systematiek, kwetsbaar voor personeelwisselingen.
4. **Onvoldoende:** Geen uniforme processen, eigen aanpak per medewerker, inadequate toetsing, zeer kwetsbaar voor personeelwisselingen.

## **Deelvraag 4: Monitoring, evaluatie en controle**

*Norm 6: De gemeente monitort en evalueert subsidies systematisch en voert adequate controle uit.*

1. **Goed:** Systematische monitoring en evaluatie op alle niveaus, heldere verantwoordingseisen gedifferentieerd naar subsidiehoogte, regelmatige effectmeting.
2. **Voldoende:** Grotendeels systematische monitoring met enkele tekortkomingen in effectmeting, adequate controle bij grote subsidies.
3. **Matig:** Gedeeltelijke monitoring vooral gericht op rechtmatigheid, beperkte effectmeting, verschillend per subsidieniveau.
4. **Onvoldoende:** Onvoldoende monitoring en controle, geen effectmeting, onduidelijke verantwoordingseisen.

## **Deelvraag 5a: Rechtmatigheid**

*Norm 7: De gemeente handelt bij subsidieverstrekking conform beleid en regelgeving.*

1. **Goed:** Volledige naleving wettelijke vereisten, uniforme werkprocessen geborgd, consistent handelen conform beleid.
2. **Voldoende:** Grotendeels conforme uitvoering met kleine tekortkomingen in uniformiteit.

3. **Matig:** Gedeeltelijke naleving, spanning tussen beleid en praktijk, zorgen over gelijkheidsbeginsel.
4. **Onvoldoende:** Onvoldoende naleving wettelijke vereisten, geen uniformiteit, regelmatige afwijkingen van beleid.

#### **Deelvraag 5b: Doeltreffendheid**

*Norm 8: Er is duidelijk welke bijdrage subsidies leveren aan de beleidsdoelen van de gemeente.*

1. **Goed:** Heldere koppeling tussen subsidies en beleidsdoelen, systematische meting van bijdrage aan doelstellingen.
2. **Voldoende:** Grotendeels heldere koppeling met kleine tekortkomingen in effectmeting.
3. **Matig:** Gedeeltelijke koppeling, complexiteit in meten van maatschappelijke effecten erkend maar beperkt aangepakt.
4. **Onvoldoende:** Geen heldere koppeling tussen subsidies en beleidsdoelen, geen systematische effectmeting.

#### **Deelvraag 5c: Prestatiemeting**

*Norm 9: De gemeente stelt vast welke prestaties (inspanning, activiteit, resultaat) door subsidieontvangers zijn geleverd.*

1. **Goed:** Systematische vaststelling van prestaties op alle niveaus, heldere prestatie-indicatoren, adequate monitoring van resultaten.
2. **Voldoende:** Grotendeels systematische prestatiemeting met kleine tekortkomingen.
3. **Matig:** Gedeeltelijke prestatiemeting, afhankelijk van subsidieniveau, beperkte systematiek.
4. **Onvoldoende:** Geen systematische prestatiemeting, moeilijk aantoonbaar of prestaties zijn geleverd.

#### **Deelvraag 6: Rol gemeenteraad**

*Norm 10: De gemeenteraad geeft invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het subsidiebeleid.*

1. **Goed:** Actieve kaderstellende en controlerende rol, betrokkenheid op hoofdlijnen, regelmatige informatieverstrekking over subsidiebeleid.
2. **Voldoende:** Grotendeels actieve rol met enkele tekortkomingen in betrokkenheid op hoofdlijnen.
3. **Matig:** Gedeeltelijke invulling van kaderstellende rol, beperkte betrokkenheid op hoofdlijnen, weinig vragen over subsidiebeleid.
4. **Onvoldoende:** Geen of onvoldoende invulling van kaderstellende en controlerende rol, geen betrokkenheid op hoofdlijnen.

**Norm voor de centrale onderzoeksvraag:**

**"In hoeverre draagt het subsidie-instrumentarium van Haaksbergen bij aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen?"**

*Norm 11: Het subsidie-instrumentarium van Haaksbergen draagt aantoonbaar bij aan de door de raad beoogde maatschappelijke doelstellingen.*

1. **Goed:** De bijdrage van subsidies aan maatschappelijke doelstellingen is aantoonbaar en meetbaar. Er is een heldere, gedocumenteerde koppeling tussen verstrekte subsidies en bereikte effecten.
2. **Voldoende:** De bijdrage is grotendeels aantoonbaar met enkele tekortkomingen in meetbaarheid of documentatie van de koppeling.
3. **Matig:** De bijdrage is gedeeltelijk aantoonbaar maar mist systematische effectmeting en heldere documentatie van doelstellingen.
4. **Onvoldoende:** De bijdrage van subsidies aan maatschappelijke doelstellingen is niet aantoonbaar of meetbaar door ontbrekende of onduidelijke doelstellingen en gebrek aan effectmeting.

## Bijlage 2: De verschillende soorten subsidies

De volgende subsidies worden onderscheiden (bron: website gemeente Haaksbergen):

### 1. Activiteitensubsidie.

Een Activiteitensubsidie is een vorm van structurele subsidiëring, waarbij vooraf voor een bepaalde periode een maximumbedrag aan financiële middelen aan een instelling wordt verstrekt, op basis van te verrichten activiteiten (Bron: asv Hb 9.16b)

Deze subsidie wordt voornamelijk aan amateurverenigingen en -instellingen verstrekt, voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten. De activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen, staan in de verschillende Nadere regels beschreven.

### 2. Budgetsubsidie.

Een Budgetsubsidie is een vorm van structurele subsidiëring, waarbij vooraf voor een bepaalde periode een maximumbedrag aan financiële middelen aan een instelling wordt verstrekt en waarvan de omvang wordt bepaald door het gewenste activiteiten- of prestatieniveau (Bron: asv Hb 9.16b)

Deze subsidie wordt voornamelijk aan professionele instellingen verleend, om bepaalde activiteiten uit te voeren.

### 3. Projectsubsidie.

Een Projectsubsidie is een vorm van subsidiëring, waarbij aan een instelling eenmalig een maximaal bedrag aan financiële middelen wordt verstrekt om een vooraf goedgekeurd en een in de tijd en omvang afgebakend project uit te voeren (Bron asv Hb 9.16b)

Deze subsidievorm lijkt niet of slechts heel zelden te worden ingezet.

- Het college verleent een projectsubsidie voor de in artikel 1 genoemde terreinen, slechts indien het project:
  - a. experimenteel, origineel en vernieuwend van karakter is;
  - b. een meerwaarde heeft voor de gemeente Haaksbergen;
  - c. een aanvulling of uitbreiding vormt op het reguliere aanbod van activiteiten;
  - d. breed toegankelijk is;
  - e. binnen de gemeente Haaksbergen wordt uitgevoerd met uitzondering van projecten op het terrein van internationale contacten.

Een projectsubsidie kan voor bepaalde projecten worden aangevraagd. Projectsubsidie bedraagt nooit meer dan maximaal 50% van de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de activiteit(en) met een maximum van € 5.000,00 en wordt afgestemd op de financiële bijdrage van derden aan het project. Er moeten dus ook andere inkomsten voor het project zijn. De voorwaarden die verbonden zijn aan projectsubsidie zijn vastgelegd in de Nadere regels projectsubsidie en subsidie overige activiteiten Haaksbergen.

### 4. Waarderingsubsidie.

Als instellingen bepaalde activiteiten uitvoeren, kunnen zij aanspraak maken op een Waarderingsubsidie, incidenteel of structureel. Een waarderingssubsidie is een vorm van subsidiëring, waarbij aan een instelling

eenmalig of structureel een maximaal bedrag aan financiële middelen wordt verstrekt voor het in stand houden van de instelling om activiteiten te kunnen organiseren. Voor de kosten van activiteiten kan de instelling een activiteitensubsidie aanvragen (Bron: asv Hb 9.16b). Onduidelijk is waarom een structurele waarderingssubsidie niet onder een andere subsidievorm valt, zoals een activiteiten- of budgetsubsidie.

## 5. Subsidie overige activiteiten.

Definitie: alle activiteiten die niet vallen onder de Nadere regels subsidie jeugd, Nadere regels subsidie sport, Nadere regels subsidie amateurkunst, Nadere regels subsidie leefbaarheid, gezondheid en maatschappelijke ondersteuning en Nadere regels budgetsubsidies, Nadere regels projectsubsidie en subsidie overige activiteiten Haaksbergen (9.48) De bovengenoemde subsidies onderscheiden zich op een aantal aspecten van elkaar:

Budgetsubsidie: Structureel, voor een bepaalde periode, aan een instelling, omvang afhankelijk van een bepaald gewenst activiteiten- of prestatieniveau.

Activiteitensubsidie: Structureel, voor een bepaalde periode, aan een instelling, om activiteiten te organiseren.

Waarderingssubsidie: Eenmalig of structureel, voor het in stand houden van een instelling die activiteiten organiseert.

Projectsubsidie: Eenmalig, voor een in tijd en omvang afgebakend project

De budget- en activiteitensubsidies zijn beide structureel van aard, de projectsubsidie is eenmalig en incidenteel, de waarderingssubsidie kan zowel structureel als eenmalig zijn. Met de budget- en/of waarderingssubsidie wordt een instelling die activiteiten organiseert in stand gehouden, terwijl de activiteitensubsidie en/of de projectsubsidies juist op het op enigerlei wijze organiseren van activiteiten gericht zijn.

Haaksbergen verstrekt structurele subsidies per kalenderjaar. Structurele subsidies dienen telkens voor 1 oktober, voorafgaand aan het jaar waar subsidie voor wordt aangevraagd, te worden aangevraagd.

## Bijlage 3: Details van de diverse “Nadere regels”, hoofdstuk 4

### Nadere regels subsidie leefbaarheid, gezondheid en maatschappelijke ondersteuning

- **Leefbaarheid:**

Er wordt waarderingssubsidie van maximaal € 1.154,-- per jaar verstrekt aan maximaal 8 wijkraden en aan de “belangengemeenschappen” van de kerkdorpen Buurse en Sint Isidorushoeve.

Beoogde doel: Indirect wordt aangegeven dat de “belangengemeenschappen” en wijkraden bijdragen aan het verbeteren van de lokale welzijns-en leefsituatie in een kerkdorp of wijk. Daarnaast vermeldt de Nota subsidiebeleid 9.42w (01-08-2015 tot heden) dat met de subsidies de inzet van vrijwilligers en mantelzorgers door de gemeente wordt gewaardeerd.

- **Gezondheid en maatschappelijke ondersteuning:**

- Er wordt waarderingssubsidie van maximaal € 629,-- per jaar verstrekt aan maximaal twee instellingen voor gezondheid.
- Er wordt maximaal of € 1.311,-- of € 2.623,-- per jaar activiteitensubsidie verstrekt aan maximaal 4 instellingen, waarvan 1 uit elk kerkdorp.
- Er wordt maximaal € 10.000,-- per jaar activiteitensubsidie verstrekt aan maximaal 1 instelling voor maatschappelijke ondersteuning
- Er wordt waarderingssubsidie voor maatschappelijke ondersteuning ter grootte van € 8.214,- per jaar, € 1.039,-- per jaar en € 2.098,-- per jaar aan steeds maximaal 1 instelling verstrekt.

Beoogde doel van deze subsidies wordt in de Nota subsidiebeleid 9.42w aangegeven: “De gemeente wil meer zelfredzaamheid, meer vertrouwen op eigen kracht en meer participatie in de samenleving. Een vitale gemeente is een gezonde gemeente”.

Totaal is een bedrag van circa € 41.500,-- per jaar beschikbaar.

### **Nadere regels subsidie sport**

- Er is activiteitensubsidies beschikbaar voor “jongeren en ouderen” maximaal 2x € 5.000,--), “kadervormingskosten” (maximaal € 5.000,--) en een “buurtcoach” (maximaal € 72.000,--);
- Er is waarderingssubsidie beschikbaar voor “aangepast sporten” (maximaal € 5.000,--).
- Er is daarnaast waarderingssubsidie beschikbaar voor drie specifiek omschreven “sportevenementen”: maximaal € 2.519,-- per jaar.

De subsidie voor de kosten van een buurtsportcoach bedraagt maximaal 40% van de loonkosten van de buurtsportcoach, waarbij het college uitgaat dat de loonkosten van één fulltime eenheid buurtsportcoach € 50.000,-- per jaar bedragen = maximaal € 20.000,-- per jaar per buurtcoach.

Totaal is een bedrag van maximaal € 94.519,-- per jaar beschikbaar.

Beoogde doel: Het Sportakkoord 2023-2026 vormt het huidige beleidskader voor de sportsector. Hierin staan ook de beoogde maatschappelijke effecten beschreven met nadruk op: sportparticipatie, inclusief sporten, jeugd en versterking van het verenigingskader dat daaraan bij moet dragen.

De Nota Subsidiebeleid 9.42w vermeldt het volgende: “Sport dient meerdere doelen. Het kan een bijdrage leveren aan een gezondere samenleving en aan meer participatie. Activiteiten die beweging en

sportbeoefening stimuleren, komen voor subsidie in aanmerking. Dit geldt met name voor activiteiten die bestemd zijn voor de doelgroep van 55+ers”.

### **Nadere regels subsidie jeugd**

Hoofdstuk 2 en 3 van deze regels benoemen limitatief welk type organisatie ten gunste van welke activiteiten voor welk type subsidie in aanmerking komt en wat het maximaal beschikbare bedrag in dat geval is:

- Er worden gericht waarderingssubsidies toegekend aan: scouting, vakantiespelen, jongereneducatie, twee jongerenorganisaties. De maximale bedragen zijn gedetailleerd aangegeven.

Beoogd doel: het bieden van een plezierige beleving van de vrije tijd aan de jeugd, waardoor een bijdrage geleverd wordt aan de vorming van hun persoonlijkheid.

- Er wordt gericht een gecombineerde “waarderings- en activiteitensubsidie” verstrekt aan de Stichting Leergeld Haaksbergen: een vast bedrag van € 1.000,-, vermeerderd met € 105,00 per ondersteund kind per subsidieperiode van één jaar. De subsidie bedraagt minimaal € 5.245,00 en maximaal € 7.868,00 per jaar. Het bedrag wordt niet nader uitgesplitst in waarderings- of activiteitensubsidie.

Beoogd doel: het voorkomen van sociale uitsluiting door armoede van kinderen in de leeftijd van 4 tot 18 jaar, door het verstrekken van vergoedingen voor binnen- en buitenschoolse activiteiten.

De regels in Hoofdstuk 4 zijn algemeen van aard en beschrijven de voorwaarden waaronder projectsubsidie verstrekt kan worden:

- Er is projectsubsidie beschikbaar: maximaal € 525,- per project en maximaal € 5.000,- in totaal.
- De subsidieperiode bedraagt tussen de een en vier jaar.

Totaal is een bedrag van maximaal € 24.198,- per jaar beschikbaar.

### **Nadere regels subsidie amateurkunst**

De meest recente Nota Cultuurbeleid liep tot 2021. Sindsdien werd gewerkt aan een nieuw cultuurakkoord, dat medio 2025 gereed zou moeten zijn. Zonder actueel beleidskader heeft de subsidieversterking sinds 2021 toch gewoon doorgang gevonden. Voordat het nieuwe cultuurakkoord vastgesteld wordt vinden er nog themabijeenkomsten met de verschillende doelgroepen plaats.

De oude “Nadere regels” vermelden het volgende:

- Er is activiteitensubsidie beschikbaar voor “Harmonie” (voor maximaal drie organisatie, maar geen maximaal bedrag, afhankelijk van het aantal leden en de leeftijd daarvan), “Muziekonderwijs” (maximaal € 70.808,- per jaar) en “Week van de amateurkunst” (maximaal € 3147,- per jaar);
- Er is waarderingssubsidie beschikbaar voor “Koor, toneel, revue en dans” (voor maximaal 10 gezelschappen, totaal maximaal € 1.570,- per jaar);
- En hoewel de subsidieregeling voor amateurkunst bedoeld is, is er toch ook nog een waarderingssubsidie van maximaal € 4.196,- per jaar voor “Professionele kunst” beschikbaar.

Totaal is er minimaal een bedrag van € 79.721,- per jaar beschikbaar.

Beoogd doel: anders dan “waardering”, wordt niet expliciet benoemd.

### **Nadere regels subsidie gemeentelijke monumenten Haaksbergen (6.1.a)**

- Er is subsidie beschikbaar voor de renovatie, het onderhoud en/of de instandhouding van een gemeentelijk monument.
- Er is subsidie van maximaal € 35, - per gemeentelijk monument beschikbaar voor een abonnement van de Monumentenwacht Overijssel – Flevoland

Totaal is een bedrag van maximaal € 20.000,-- per jaar beschikbaar.

Beoogde doel: anders dan “het instandhouden van”, wordt niet expliciet benoemd, ook niet in de Nota Subsidiebeleid 9.42w.

### **Nadere regels subsidie reclamebelasting Haaksbergen (9.56a)**

Deze subsidie wordt uitsluitend verstrekt aan Stichting Evenementen Haaksbergen. De hoogte van de jaarlijkse subsidie is gelijk aan de gerealiseerde opbrengsten van de reclamebelasting in het belastingjaar onder aftrek van de in het belastingjaar in rekening gebrachte “perceptiekosten”.

Beoogde doel: Promotie en verbetering van het centrum van Haaksbergen, met als doel de leefbaarheid en de economie van het centrum van Haaksbergen positief te beïnvloeden.

#### Nadere regels Haaksbergse Activiteitenfonds

- Er is subsidie van minimaal € 250,-- en maximaal € 2.500,-- beschikbaar voor kleine initiatieven
- Er is subsidie minimaal € 2.500,-- en maximaal € 7.500,-- beschikbaar voor grote initiatieven

Het type subsidie wordt niet nader benoemd.

Totaal is een bedrag van maximaal € 21.000,-- per jaar beschikbaar.

Beoogde doel: indirect wordt aangegeven dat de subsidie bedoeld is ter ondersteuning van het verbeteren van de (leefbaarheid) van de Haaksbergse samenleving in de eigen omgeving en/of het versterken van de sociale binding. Deze doelstelling wordt ook in het Coalitieprogramma 2014- 2018 regelmatig genoemd (o.a. Nieuwe zorg en nieuw welzijn p. 8).

### **Nadere regels budgetsubsidies**

Bij de toelichting op de budgetsubsidies wordt een heel breed scala van activiteiten benoemd die in theorie voor subsidie in aanmerking zouden kunnen komen, zoals mantelzorgondersteuning, schuldhulpverlening, bibliotheekwerk, theater, jeugdgezondheidszorg, veiligheid en natuurbeheer.

Vervolgens worden aan de onderstaande activiteiten bedragen toegekend:

- Bibliotheekwerk: € 262.250,--
- Het exploiteren van een theater: € 261.201,--
- “Promotie”: € 92.994,--
- Jeugdgezondheidszorg: € 72.014,--
- “Veiligheid”: € 15.211,--
- Natuurbeheer, specifiek voor het exploiteren van een schaapskudde en een schaapskooi: € 9.000,--

Het type subsidie wordt niet nader benoemd.

Voor een heel breed scala niet nader uitgesplitste activiteiten is daarnaast een totaalbedrag van € 1.725.000,- beschikbaar.

Beoogde doel: Bij het onderdeel “promotie” wordt het versterken van de positionering van Haaksbergen als vitale, actieve en gezonde gemeente als beoogd doel benoemd.

Wat met subsidie voor de overige activiteiten beoogd wordt, wordt niet expliciet benoemd.

#### **Nadere regels Projectsubsidie en overige activiteiten**

- Totaal is een bedrag van maximaal € 10.000,-- per jaar voor projectsubsidies voor een breed scala aan doelgroepen op uiteenlopende beleidsterreinen beschikbaar.
- Daarnaast wordt waarderingssubsidie verstrekt aan:
  - Natuureducatie: maximaal € 1.100,-- per jaar
  - Klussendienst voor mensen met een inkomen op minimumniveau: maximaal € 8.450,-- per jaar
  - Voedselbank: maximaal € 1.760,-- per jaar
  - Het instandhouden van molens in Haaksbergen: maximaal € 2.700,-- per jaar
  - Het instandhouden van Buurtbus Haaksbergen: maximaal € 675,-- per jaar
  - Het aanleggen en onderhouden van fietspaden in de gemeente Haaksbergen: maximaal € 367,-- per jaar
  - Een bedrag van maximaal € 7.200,-- per jaar aan<sup>7</sup>

Totaal is een bedrag van € 32.252,-- voor projectsubsidies en overige activiteiten beschikbaar.

Beoogde doel: wordt, anders dan “het instandhouden van”, niet expliciet benoemd.

#### **Nadere regels subsidie Nationaal Programma Onderwijs Haaksbergen (9.61)**

Als onderdeel van het Herstelplan Nationaal Programma Onderwijs Gemeente Haaksbergen is voor een breed scala aan maatregelen en activiteiten gericht op Haaksbergse kinderen subsidie beschikbaar.

Totaal is tot 31 juli 2025 een bedrag van maximaal € 371.507,-- beschikbaar.

Beoogde doel: Het doel van deze subsidieregeling is om scholen en lokale partijen te stimuleren om ten behoeve van Haaksbergse kinderen in de periode van 1 januari 2022 tot en met 31 juli 2025 in samenwerking met scholen en lokale partijen maatregelen te treffen om (onderwijs)vertragingen bij kinderen als gevolg van COVID-19 in te lopen op cognitief, executief, sociaal en emotioneel vlak in aanvulling op de interventies die scholen nemen.

---

<sup>7</sup> In deze zin lijkt tekst te zijn weggevalen. De tekst zoals opgenomen in deze bijlage is letterlijk overgenomen uit het oorspronkelijke document.