



Raadsvoorstel rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies'

Aanleiding

Het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg heeft vele ontwikkelingen doorgemaakt in de laatste pakweg twintig jaar. De Rekenkamercommissie van de gemeente Tilburg (RKC) heeft in 2005, en later de Rekenkamer Tilburg (vanaf nu: RKT) in 2010, 2014 en 2018, onderzoek gedaan naar deze ontwikkelingen.

Het Bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' uit 2018-2022 stuurt op een nieuwe koers voor het subsidiebeleid met als uitgangspunt het realiseren van meer impact voor inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties; een beter antwoord op de vraag: leidt wat wordt gedaan door de gemeente ook tot de gewenste resultaten voor inwoners? Dit is de reden voor de RKT om opnieuw onderzoek te doen naar het subsidiebeleid. Het streven naar meer impact uit het Bestuursakkoord 2018 – 2022, is een lijn die in het Akkoord 'Meer voor elkaar' voor de periode 2022-2026 wordt voorgezet en is ook verankerd in het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg. De gemeente Tilburg zet vanaf 2018 in op de beweging naar 'Impactgericht Subsidiëren' (vanaf nu: IgS) binnen het sociaal domein. In 2021 wordt zo'n 55 à 60 miljoen euro van circa 90 miljoen euro aan totaal subsidiebudget reeds impactgericht verstrekt.

De gemeenteraad van Tilburg (vanaf nu: raad) heeft met name behoefte aan nader inzicht in het subsidiebeleid. Specifiek leven er vragen vanuit drie invalshoeken; de inrichting van het proces van subsidiëring, de sturing op subsidiëring en de verantwoording over subsidiëring. De RKT beschrijft het onderzoek dan ook langs deze drie invalshoeken. Dit biedt inzichten en perspectieven voor de verdere inzet van het subsidie-instrument door de gemeente Tilburg in de bestuursperiode 2022-2026.

De **doelstelling** van het onderzoek:

1. Inzicht te bieden in de stappen die sinds 2018 zijn gezet in:
 - het proces,
 - de sturing,
 - de verantwoording
 van het subsidiebeleid in de gemeente Tilburg.
2. Inzichten en perspectieven te geven voor de verdere inzet van het subsidie-instrument door de gemeente Tilburg.

In het verlengde van de doelstelling van het onderzoek is de volgende **centrale vraagstelling** geformuleerd:

Welke stappen zijn sinds 2018 gezet in de ontwikkeling van het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg in het proces, de sturing en de verantwoording, en welke inzichten en perspectieven geeft dit voor de verdere inzet van het subsidie-instrument door de gemeente Tilburg?

De volgende **deelvragen** zijn hierbij opgesteld:

Proces	1. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de inrichting van het proces van subsidiëring sinds 2018? Wat is de rol van de gemeenteraad hierbij?
Sturing	2. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de sturing op subsidiëring sinds 2018? 3. Hoe wordt omgegaan met het onderscheid subsidie versus inkoop? 4. Is er een afwegingskader voor het verlenen van subsidies om gemeentelijke doelen te realiseren? Wat is de rol van de gemeenteraad hierbij? 5. Hoe wordt – na het verlenen van subsidies – tussentijds gestuurd op impact dan wel op output/outcome van subsidieontvangers om gemeentelijke doelen te realiseren? Wat is de rol van de gemeenteraad hierbij? 6. Wordt systematisch toezicht gehouden en actie ondernomen op eventueel oneigenlijk gebruik van subsidies? Wat is de rol van de gemeenteraad hierbij?



	7. Hoe wordt omgegaan met eventuele inzet van subsidiegelden door organisaties ten behoeve van reserve opbouw (eigen vermogen)? Wat is de rol van de gemeenteraad hierbij?
Verantwoording	8. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de verantwoording over subsidiëring sinds 2018? 9. Wordt de wijze waarop subsidiegelden zijn besteed door subsidieontvangers (ook via eventuele partners van subsidieontvangers) bijgehouden en zo ja, hoe? Wordt hierover verantwoord aan de gemeenteraad en zo ja, hoe? 10. Wordt de impact dan wel de output/outcome van subsidieontvangers bijgehouden en zo ja, hoe? Wordt hierover verantwoord aan de gemeenteraad en zo ja, hoe? 11. Wordt de impact dan wel de output/outcome van subsidieontvangers afgezet tegen de beoogde maatschappelijke effecten? Wordt hierover verantwoord aan de gemeenteraad en zo ja, hoe?
Andere gemeenten	12. Welke aansprekende voorbeelden van subsidiëring in andere gemeenten dan de gemeente Tilburg zijn er?
Inzichten en perspectieven	13. Welke inzichten en perspectieven geeft de beantwoording van deelvragen 1 tot en met 12 voor de verdere inzet van het subsidie-instrument door de gemeente Tilburg?

Hier wordt gesproken over zowel impact als output/outcome. Dit behoeft nadere uitleg. Vanuit de IgS-methodiek zoals de gemeente hanteert binnen het sociaal domein wordt gesproken over impact. De RKT definieert impact als: 'Het gevolg, de invloed of het effect van een activiteit of activiteiten die zijn ondernomen door de subsidieontvanger op de realisatie van maatschappelijke opgaven van de gemeente Tilburg.' Vanuit de niet IgS-methodiek zoals de gemeente hanteert binnen de overige domeinen, wordt gesproken over output/outcome. De RKT definieert output als: 'Het resultaat van een activiteit of activiteiten om een bepaald doel of bepaalde doelen te bereiken.' En outcome als: 'Een bepaald doel of bepaalde doelen welke de gemeente Tilburg en de subsidieontvanger wensen te bereiken.' De woorden impact en outcome worden door de gemeente en subsidieontvangers door elkaar heen gebruikt en zijn feitelijk synoniemen van elkaar. Om verwarring te voorkomen volgt de RKT de lijn die de gemeente volgt. Zo hanteert de RKT in dit onderzoek de term 'impact' waar het gaat om de werkwijze IgS en de termen 'outcome' en 'output' waar het gaat om de niet IgS-methodiek.

Beoogd effect / bestuurlijk kader

De RKT heeft het onderzoek uitgevoerd tussen februari 2022 en oktober 2022. Het onderzoek omvat de volgende onderzoeksaanpak:

- **Bureauonderzoek:** De RKT heeft zich verdiept in algemene documentatie over subsidiëring en gemeentelijke documenten over het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg.
- **Veldonderzoek:** Ter aanvulling op gemeentelijke documenten hield de RKT interviews met een vertegenwoordiging vanuit de raad van Tilburg, portefeuillehouders vanuit het college van B&W, een vertegenwoordiging vanuit de directie en afdelingshoofden en betrokken ambtenaren van de gemeente Tilburg.
- **Casestudieonderzoek:** Om het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg diepgaander te kunnen onderzoeken, onderzocht de RKT vervolgens een drietal casussen door middel van documentenanalyse en interviews. Er is gekozen voor organisaties, instellingen of stichtingen waar de gemeente Tilburg ná 2018 subsidie aan heeft verstrekt. Daarbij is een tweetal casussen geselecteerd die IgS verstrekt worden en één casus die niet IgS verstrekt wordt. De volgende casussen zijn door de RKT geselecteerd: ContourdeTwern, Stichting Leergeld en Stichting Kultuur-Theaterkermis LunaLunaLuna.
- Daarnaast zijn interviews gehouden met drie **andere gemeenten**. Dit zijn: gemeente 's-Hertogenbosch (als één van de B-5 gemeenten en waar recent een onderzoek naar subsidiebeleid is gehouden door de Rekenkamercommissie), gemeente Nijmegen (vanwege de 7 lessen van de Rekenkamer Nijmegen waar later in het onderzoek aan wordt gerefereerd) en gemeente Oss (als één van de B-5 gemeenten).



De opzet van het onderzoeksrapport is als volgt. In de Bestuurlijke nota (deel 1) geeft de RKT haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen. In deel 2 is de bestuurlijke reactie van het college van B&W opgenomen. In deel 3, de Nota van bevindingen, wordt een uitgebreider verslag gegeven van de resultaten van het onderzoek. Hoor en wederhoor heeft daarbij plaatsgevonden.

Voorstel

- 1) *Kennis te nemen van het rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg'.*
- 2) *De conclusies uit het rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' te onderschrijven.*
- 3) *De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' over te nemen.*

Argumenten

2) *De conclusies uit het rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' te onderschrijven.*

De **conclusies** van het onderzoek luiden:

1. De raad wenst meer grip op het subsidiebeleid door betere informatievoorziening

De afgelopen jaren hebben het college en de ambtelijke organisatie met veel inzet en ambitie gewerkt aan verbetering van het subsidiebeleid, in het bijzonder door de inzet op de ontwikkeling van de IgS-werkwijze in het sociaal domein. Daarin zijn vele stappen gezet. Hoewel het college de raad sinds 2018 met regelmaat heeft geïnformeerd en heeft betrokken bij de ontwikkeling van IgS als methodiek, ervaart de raad momenteel dat hij onvoldoende informatie over subsidiëring ontvangt – inclusief IgS – en dat er onvoldoende over subsidiëring in en met de raad wordt gesproken. Het gesprek over subsidiëring dient naar de mening van de raad dan ook vaker met de raad gevoerd te worden. De raad is echter nog niet eenduidig over hoe gedetailleerd de informatievoorziening richting de raad over (grote) subsidies dient te zijn en waar in het subsidieproces de controlerende rol van de raad geëffectueerd moet worden; vóór subsidieverlening of binnen de P&C-cyclus.

2. Versterking van de kaderstellende rol van de raad ten aanzien van IgS nodig

De rolverdeling tussen de raad en het college ten aanzien van het subsidiebeleid is op papier helder en wordt door geïnterviewden over het algemeen ook als duidelijk ervaren; de raad stelt op basis van haar budgetrecht de kaders en controleert, het college voert het subsidiebeleid uit binnen de gestelde kaders. Met name de Asv biedt allerlei mogelijkheden voor de raad om sturings- en verantwoordingsinformatie te verkrijgen. Het college bepaalt bij de uitvoering wie welke subsidie krijgt, monitort of subsidies tot de gewenste resultaten leiden (tussentijds en bij de eindverantwoording) en verantwoord daarover richting de raad via de P&C-cyclus. Subsidieverlening en -vaststelling vindt dan ook geheel vanuit het college en de ambtelijke organisatie plaats, opererende binnen de door de raad gestelde kaders. Dit geldt voor subsidies die zowel IgS als niet IgS (via de oorspronkelijke niet IgS-werkwijze) worden verstrekt.

Ten aanzien van IgS zijn nog wel versterkingen nodig van de kaderstellende rol van de raad. Ten eerste zouden de kaders die door de raad zijn gesteld (Kadernota subsidiebeleid 2017-2020, de Asv uit 2017 en de mandaatregeling) op korte termijn geactualiseerd en door de raad vastgesteld moeten worden om óók IgS (naast niet IgS als werkwijze) te kunnen borgen nu IgS geen pilot meer vormt. Het college geeft meerdere malen aan hiermee bezig te zijn. De raad doet weinig navraag naar de voortgang van deze actualisering. Door het achterblijven van deze actualisering en het uitblijven van een pro-actieve rol van de raad in deze, vervult de raad zijn kaderstellende rol onvoldoende.



3. De meerwaarde van IgS zit niet in het meten van impact, maar in het voeren van het goede gesprek en het hanteren van heldere formats

Tijdens de interviews met de gemeente en subsidieontvangers kwam naar voren dat het meten van impact (via de IgS-werkwijze) dan wel output/outcome (via de oorspronkelijke niet IgS-werkwijze) als zeer lastig wordt ervaren. Er zijn immers veel (externe) zaken –waarvan men niet altijd weet welke invloed die hebben op de gerealiseerde impact. Dat terwijl het meten wel veel tijd, middelen en capaciteit kost volgens betrokkenen. Zeker wanneer een aanpak zich al wetenschappelijk of praktisch bewezen heeft, wordt het meten als belastend en moeilijk uitvoerbaar ervaren door subsidieontvangers. Bovendien is het onduidelijk wat de extra inzet van mensen en middelen die het 'meetonderdeel' van IgS vraagt van zowel de gemeente als subsidieontvangers, daadwerkelijk meer oplevert aan impact dan de niet IgS-werkwijze. De meerwaarde van IgS zit dan ook niet zozeer in het (beter) meten van impact, maar volgens geïnterviewden voornamelijk in het in gesprek zijn tussen de subsidieontvanger en de gemeente over de te behalen (meerjarige) doelstellingen en hoe deze te realiseren (de beleidstheorie). Voorts worden de zeer heldere formats positief gewaardeerd.

4. Verbeteringen in de werkwijze IgS gewenst

Ook kwam tijdens de interviews met de gemeente en subsidieontvangers een aantal suggesties naar voren hoe de IgS-werkwijze verder verbeterd kan worden:

- Er moet kritischer gekeken worden naar IgS in relatie tot kleinere en/of vrijwillige organisaties, instellingen of stichtingen. De IgS-werkwijze vraagt immers veel; voor een subsidieaanvraag en eindverantwoording zijn diverse ingevulde formats benodigd. De IgS-werkwijze zou versimpeld moeten worden voor kleinere en/of vrijwillige organisaties, instellingen of stichtingen.
- Er is onvoldoende inzicht in hoe de partnerrelatie tussen gemeente en subsidieontvangers vast kan worden gehouden gezien de beweging naar meerjarig subsidiëren en meerjarige subsidieregelingen waarbij budgetten bij de PGB voortaan op het niveau van een MO worden vastgesteld in plaats van op organisatieniveau.

5. Er bestaat onvoldoende inzicht voor de raad in de doeltreffendheid van subsidies

De RKT constateert in eerder rekenkameronderzoek dat er meer zicht op de doeltreffendheid en effectiviteit van subsidies nodig is. De raad wordt sinds 2018 weliswaar door het college met regelmaat geïnformeerd over de ontwikkeling van de IgS als methodiek, maar er wordt nog (steeds) weinig met de raad gesproken over hoe subsidies hebben bijgedragen aan het behalen van bestuurlijke doelen van de gemeente. Met andere woorden, zijn subsidies doeltreffend en effectief geweest? Het informeren van de raad hierover gebeurt – zoals in de Asv is vastgelegd – minimaal eens per vijf jaar bij de vaststelling en evaluaties van Kadernota's waar subsidieverlening aan de orde is, bij onderzoeken van de gemeente over doelmatigheid en doeltreffendheid waar subsidieverlening aan de orde is, en jaarlijks via een overzicht van verstrekte subsidies met bijbehorend doel. De raad benoemt zelf dat zij meer inzicht wenst in wat de relatie is (het causale verband) tussen behaalde impact met subsidies en bestuurlijke doelstellingen dan wel de relatie tussen output en outcome. De informatievoorziening daarover wordt door de raad als onvoldoende geacht. Of dat haalbaar is, is overigens de vraag; het blijkt zeer lastig vast te stellen wat de impact op de bestuurlijke doelstellingen of hoe de relatie is tussen output en outcome. Niet alleen het meten is lastig, ook het vaststellen van het causaal verband omdat er veel (externe) zaken kunnen zijn waarvan men niet altijd weet hoe die van invloed zijn.

3) De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' over te nemen.

Vanuit de conclusies volgen de volgende [aanbevelingen](#):

Algemeen:

De RKT ziet dat het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg de laatste jaren met de methodiek van impactgericht subsidiëren (IgS) is geëvolueerd; er zijn door de gemeente mooie stappen gezet binnen het sociaal domein zoals het voeren van het goede gesprek met subsidieontvangers, nadere aandacht voor de 'beleidstheorie' en heldere formats voor subsidieverlening en -verantwoording. Het vasthouden hiervan en deze bruikbare bestanddelen eveneens inzetten bij subsidiëring binnen andere domeinen, zou een prima streven zijn aldus de RKT.



De RKT ziet tegelijkertijd dat de term 'impactgericht subsidiëren' (IgS) bepaalde verwachtingen oproept. Met deze wijze van subsidiëren zou het logisch zijn te veronderstellen dat je het gevolg, de invloed of het effect van een activiteit op de realisatie van maatschappelijke opgaven van de gemeente moet kunnen aantonen. Dat impact ook werkelijk gemeten kan worden. Het meten van impact blijkt in de praktijk zeer lastig. Het is voor subsidieontvangers moeilijk zo niet onmogelijk om het causale verband tussen activiteiten en effecten op maatschappelijke opgaven via de IgS-methodiek, dan wel het causale verband tussen output en outcome via de niet IgS-methodiek, aan te tonen. Het legt onrealistische verwachtingen neer bij subsidieontvangers en zorgt voor onnodige inzet van tijd, middelen en capaciteit aan zowel de kant van subsidieontvangers als aan de kant van de gemeente. De RKT adviseert daarom om de vraag naar het causale verband niet door de subsidieontvangers te laten aantonen, maar waar mogelijk macro-niveau plaats te laten vinden door de gemeente zelf middels een koppeling aan de Monitor Gezond en Gelukkig. In de aanbevelingen wordt hier verder op ingegaan.

Aan de gemeenteraad van Tilburg

1. Bespreek en specificeer de informatiebehoefte van de raad rondom subsidiëren en beleg dit in duidelijke afspraken tussen de raad en het college. Thema's kunnen zijn: Op welke wijze wenst de raad over (grote) subsidies geïnformeerd/betrokken te worden? Welke informatie wenst de raad exact te ontvangen? Wat acht de raad nodig om haar kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen voeren ten aanzien van het subsidiebeleid? Wat acht het college nodig om haar uitvoerende rol uit te kunnen voeren ten aanzien van het subsidiebeleid?
2. Nodig eens per jaar de (grote) subsidiepartners uit in de raad om toe te lichten wat er in Tilburg is of wordt gerealiseerd met de ontvangen subsidie dan wel ga eens per jaar bij de (grote) subsidiepartners op werkbezoek en kijk mee in de praktijk naar wat met de subsidies wordt gedaan om bij te dragen aan de bestuurlijke doelstellingen.
3. Houd minimaal eens per jaar in de raad en met het college het gesprek over de stand van zaken rondom het subsidiebeleid. Houdt het gesprek over de inhoud in plaats van over methodieken (als IgS). Doe dit buiten de P&C-cyclus om.

Aan het College van Burgemeesters & Wethouders

4. Blijf gericht op het formuleren van de juiste (meerjarige) bestuurlijke doelstellingen. Blijf de subsidieontvanger vragen om aan te geven welke activiteiten de subsidieontvanger onderneemt om bij te dragen aan het realiseren van (meerjarige) bestuurlijke doelstellingen. Blijf alleen wanneer dat eenvoudig kan gericht op het bijhouden van effecten die subsidieontvangers bereiken met haar activiteiten. Vraag de subsidieontvanger echter niet meer om het causale verband aan te tonen tussen activiteiten en effecten op maatschappelijke opgaven dan wel de relatie tussen output en outcome. Dus stop met het vragen aan subsidieontvangers naar het meten van impact via de IgS-werkwijze, dan wel stop met het vragen aan subsidieontvangers naar het meten van de relatie tussen output en outcome via de oorspronkelijke niet IgS-werkwijze. De investering van het meten zou beter in balans moeten worden gebracht met de resultaten die het meten ook werkelijk oplevert. Richt de inspanningen daarom niet op het meten op micro- of meso-niveau per subsidieontvanger, maar maak voor het inzicht in de impact of outcome gebruik van de Monitor Gezond en Gelukkig.
5. Overweeg een versimpeling voor kleinere en/of vrijwillige organisaties, instellingen of stichtingen waar kleinere subsidiebedragen mee zijn gemoeid. Bijvoorbeeld door eenvoudigere formats ten behoeve van het aanvragen van een subsidie, subsidieverlening en -verantwoording dan bij (grote) subsidieontvangers.
6. Actualiseer de kaders (Kadernota subsidiebeleid 2017-2020, de Algemene Subsidieverordening en de mandaatregeling) en breng deze documenten uiterlijk begin 2023 tot besluitvorming door de raad.



7. Overweeg om de voordelen van IgS, het in gesprek zijn en blijven en heldere formats, ook toe te passen bij subsidiëring vanuit de afdeling ECA (waar dat meerwaarde kan hebben).
8. Overweeg een expliciete keuze te maken voor wie en voor welk bedrag een subsidie wordt verleend bij evenementensubsidies (afdeling ECA); verdeelt de gemeente de subsidiepot over het aantal subsidieaanvragers waarbij aanvragers slechts een gedeelte van het aangevraagde bedrag ontvangen of kent de gemeente het volledige subsidiebedrag toe waarbij een aantal aanvragers geen subsidie ontvangt? Onderbouw aan de subsidieaanvrager de reden van het toewijzen dan wel afwijzen van de subsidie en de hoogte van het bedrag.

Vervolg

De RKT organiseert op 21 november 2022 een informatiebijeenkomst voor de raad. Het raadsvoorstel wordt aan de orde gesteld tijdens de raadsvergadering van 19 december 2022.

Bijlage

Rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg'.

Tilburg, 3 november 2022

De Rekenkamer Tilburg
de secretaris van de Rekenkamer Tilburg,

de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg,

Deborah van Gestel-Mulders

Hayke Veldman



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;
- gelet op de bestuurlijke nota rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' (deel 1);
- gelet op de bestuurlijke reactie van het College van B&W (deel 2);
- gelet op de nota van bevindingen rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' (deel 3).

Besluit

1. *Kennis te nemen van het rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg'.*
2. *De conclusies uit het rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' te onderschrijven.*
3. *De aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek 'Impact op subsidies: Een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Tilburg' over te nemen.*

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 19 december 2022.

de griffier,

de voorzitter,