

De invloed van de controlfunctie op de implementatie van beleid

Twee case studies naar de implementatie van gemeentelijk subsidiebeleid vergeleken

Dr. mr. Rick Anderson ¹

Samenvatting

Verschillende onderzoeken naar implementatie gaan in op de manier waarop controle wordt uitgeoefend op uitvoerders en op de voorwaarden die een succesvolle implementatie borgen, maar deze onderzoeken gaan niet expliciet in op de controlfunctie binnen de overheidsorganisatie. In dit onderzoek staat de vraag centraal welke invloed de controlfunctie heeft op de implementatie van subsidiebeleid binnen gemeenten. Hiertoe zijn twee casestudies uitgevoerd bij twee gemeenten die een identieke subsidieverordening hebben vastgesteld. De eerste gemeente heeft voor het proces van subsidieverstrekking een controlfunctie ingericht, de tweede gemeente niet. Het blijkt niet alleen dat de implementatie binnen de eerste gemeente beter aansluit op de subsidieverordening; ook als de evaluatie in breder perspectief wordt geplaatst, verloopt de implementatie in deze gemeente adequater. Zo wordt de democratische controle in deze gemeente beter geborgd en vinden potentiële subsidieaanvragers makkelijker hun weg naar deze gemeente. Het onderzoek wijst verder uit, dat de invulling van de controlfunctie leidt tot minder beslag op de ambtelijke capaciteit. De controlfunctie sluit niet aan op de voorwaarden die eerder in de literatuur worden geformuleerd en is het best te duiden als verbindingsofficier die informatie naar andere actoren doorspeelt en daarmee niet alleen een controlerende, maar ook een faciliterende rol vervult.

Relevantie van practioners

Dit onderzoek belicht het belang van een controlfunctie voor de implementatie van beleid. De vergelijking tussen twee gemeenten wijst uit, dat de controlfunctie een positieve bijdrage kan leveren aan de implementatie van beleid, ook als de evaluatie breder wordt opgezet en zich niet beperkt tot het formeel vastgestelde beleid. De controlfunctie kan eerder aangemerkt worden als verbindende factor die zich primair richt op het doorspelen van informatie. De controlfunctie vervult daarbij zowel een controlerende als faciliterende rol.

¹ De auteur is werkzaam voor EIFFEL NV en daarnaast verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1. Inleiding

Over de implementatie van beleid zijn veel onderzoeken verschenen en deze onderzoeken hebben tal van variabelen in beeld gebracht die de implementatie kunnen beïnvloeden. Sommige auteurs hebben daarbij voorwaarden geformuleerd die een succesvolle implementatie kunnen borgen of richten zich op de manier waarop controle over uitvoerders uitgeoefend kan worden. Opvallend is echter, dat de controlfunctie zelf niet eerder expliciet object van implementatieonderzoek is geweest. Hoewel de naam anders doet vermoeden, heeft deze controlfunctie eerder van doen met het doorspelen van informatie en vervult daarbij zowel een controlerende als een facilitaire rol. Om de invloed van de controlfunctie op implementatie in beeld te brengen, zijn twee casestudies uitgevoerd naar de implementatie van het subsidiebeleid bij twee gemeenten die een identieke subsidieverordening hebben vastgesteld. Ook op andere variabelen (inwoneraantal, geografische ligging, omvang subsidies, etc.) zijn de gemeenten vergelijkbaar. De eerste gemeente maakt echter gebruik van een controlfunctie, de tweede niet. Deze bijdrage beschrijft eerst enkele theoretische achtergronden op het gebied van implementatie. Nadat de opzet van onderzoek en de operationalisatie is uitgewerkt, worden de resultaten gepresenteerd en geanalyseerd. De bijdrage sluit af met enkele conclusies en geeft een opmaat voor verder onderzoek.

2. Theoretische achtergrond

2.1 Onderzoek naar implementatie

Implementatie van beleid binnen het openbaar bestuur is veelvuldig object van onderzoek binnen de bestuurskunde. Na het verschijnen van de publicatie van Pressman en Wildavsky (1973), die als startschot op dit terrein kan worden aangemerkt, zijn meer dan driehonderd variabelen in beeld gebracht die implementatie kunnen beïnvloeden (O'Toole, 1986, Hill, 2003). Sommige van deze variabelen hebben betrekking op het beleid zelf dat geïmplementeerd moet worden (Linder en Peters, 1990). Andere variabelen gaan eerder in op de organisatorische kenmerken van de uitvoerende organisatie (O'Toole e.a., 1997). Een derde groep variabelen heeft betrekking op de uitvoerders zelf (Lipsky, 1980, Vincent en Crothers, 1998). Tot slot kan een groep variabelen onderscheiden worden die betrekking heeft op de omgeving waarbinnen implementatie plaatsvindt (Mazmanian en Sabatier, 1989, Butler en Allen, 2008). Onderzoek naar implementatie belicht doorgaans de samenhang tussen verschillende variabelen (Matland, 1995, Chackerian en Mavima, 2000). Hoewel in de loop der jaren het aantal variabelen enigszins gereduceerd is, worden in onderzoek naar implementatie niet vaak de causale relaties of het relatief belang van sommige onafhankelijke variabelen blootgelegd (Sinclair, 2001, Saetren, 2005, Cairney, 2012, Nilsen e.a., 2013, Lotta en Marques, 2020).

Bij de analyse van implementatie kan een onderscheid gemaakt worden tussen top down benaderingen, bottom up benaderingen en combinaties daarvan (Sabatier, 1986, Matland, 1995, Cairney, 2012, Nilsen e.a., 2013). Top down benaderingen richten zich op de vraag in welke mate implementatie in lijn ligt met formeel vastgesteld beleid (Mazamian en Sabatier, 1981, Winter, 2006). Bottom up benaderingen gaan van de gedachte uit, dat beleid daadwerkelijk vorm wordt gegeven in de interactie tussen uitvoerders en betrokkenen (Lipsky, 1980, Hjern en Porter, 1981, Nilsen e.a., 2013, Hupe, 2007). Dit onderscheid werkt door naar de beantwoording van de vraag wat een succesvolle implementatie eigenlijk is. In de top down benadering is het succes van implementatie afhankelijk van de mate waarin de gegeneerde effecten gerelateerd kunnen worden aan de beoogde effecten van het vastgestelde beleid. In de bottom up benadering staat men een veel bredere evaluatie voor, waarbij het genereren van positieve effecten, hoewel niet beoogd, aangemerkt kan worden als succesvolle implementatie (Sabatier, 1986, Matland, 1995, Hudson e.a., 2019). In de bottom up benadering wordt het succes van implementatie dan ook niet alleen afgezet tegen de mate waarin het vastgestelde beleid wordt uitgevoerd en de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd, met als gevolg dat ook de evaluatiecriteria en condities voor een succesvolle implementatie minder helder zijn (Sabatier, 1986, McConnel, 2015, Hudson e.a., 2019). De focus ligt in deze benadering niet zozeer op de manier waarop implementatie wordt aangestuurd door de beleidsmakers, maar eerder op de manier waarop strategische interactie binnen een netwerk plaatsvindt (Hjern en Porter, 1981).

Waar onderzoek naar implementatie van beleid oorspronkelijk een top down benadering volgt (Butler en Allen, 2008), laat de tweede generatie onderzoek zich kenmerken door een bottom up benadering (Hjern en Porter, 1981). De derde generatie onderzoek synthetiseert beide benaderingen (Cairney, 2012). Nadien verbreedt het onderzoek naar implementatie

zich in disciplinair opzicht. De opkomt van new public management leidt tot de introductie van benaderingen vanuit de management en organisatiekundige theorieën (Ferlie e.a., 1996). Het besef dat een centrale overheid niet in staat is complexe problemen op te lossen en dat eerder in netwerkachtige constructies oplossingen moeten worden uitgewerkt, leidt ertoe, dat ook in het onderzoek naar implementatie netwerken zelf expliciet object van onderzoek worden (Newman, 2004, Koppenjan en Klijn, 2004, Butler en Allen, 2008, Room, 2011, Cairney, 2012, Lotta en Marques, 2020).

Vanuit de gedachte dat het succes van implementatie afhankelijk is van de mate waarin deze implementatie zich conform het vastgestelde beleid voltrekt, kunnen knelpunten worden aangegeven die in de weg staan van een succesvolle implementatie. Sommige knelpunten zijn terug te leiden tot al te hoge en optimistische verwachtingen van het beleid. Men onderschat dan de benodigde tijd of middelen of de rol die andere stakeholders spelen (Hudson e.a., 2019). Ook als bij de implementatie verschillende overheidslagen betrokken zijn, kan dit een juiste implementatie bemoeilijken (Sausman e.a., 2016). Knelpunten doen zich eveneens voor als het beleid niet in samenwerking met betrokkenen is geformuleerd (Gazley, 2017). Het gegeven dat de aandacht voor implementatie op de langere termijn kan afnemen, werkt een adequate implementatie eveneens niet in de hand (Norris en McCrae, 2013, Hudson e.a., 2019).

In de top down benadering is de veelheid aan variabelen die implementatie kunnen beïnvloeden, samengebracht tot een aantal voorwaarden die als noodzakelijk kunnen worden aangemerkt voor een succesvolle implementatie van beleid. Zo zullen de doelstellingen van het beleid duidelijk en consistent moeten zijn (Nilsen e.a., 2013, Hudson, 2019). Tevens zal men moeten beschikken over een adequate causale beleidstheorie (Pressman en Wildavsky, 1973). De handhaving tijdens de implementatie zal door middel van (wettelijke) bepalingen gestructureerd moeten zijn om compliance te borgen, waarbij sancties of incentives kunnen worden ingezet (Sabatier, 1986, Hill, 2006). Uitvoerders dienen gecommiteerd en geëquipeerd te zijn (Nilsen e.a., 2013). Daarnaast zal het proces van implementatie de nodige steun van belanghebbenden en bestuurders dienen te hebben (Nilsen e.a., 2013), terwijl de context waarbinnen de implementatie plaatsvindt niet dusdanig mag wijzigen dat de causale veronderstellingen of de politieke steun onder druk komen te staan (Nilsen e.a., 2013, Hudson, 2019, Sabatier, 1986). Ook zullen voldoende middelen aanwezig moeten zijn om de implementatie adequaat te laten verlopen (Nilsen e.a., 2013). Implementatie vereist tevens, dat de implementatie wordt gemonitord en gecontroleerd. Dit kan zowel op centraal als op decentraal niveau binnen de organisatie plaatsvinden (Hudson e.a., 2019, Gold, 2014, Gold, 2017). Vanuit de bottom up benadering wordt de voorwaarde gesteld om de nodige flexibiliteit in beleid te verankeren, opdat tijdens de implementatie rekening gehouden kan worden met onvoorziene knelpunten en contextuele factoren (Nilsen e.a., 2013).

2.2 Discretionaire ruimte

Eén van de meest besproken thema's op het gebied van implementatieonderzoek is de vraag, in hoeverre discretionaire ruimte van uitvoerders de implementatie van vastgesteld beleid in de weg kan staan (Tummers en Bekkers, 2014). Discretionaire ruimte kan gedefinieerd worden als de vrije ruimte om beslissingen te nemen, binnen de kaders die door wet,

regelgeving en procedures worden bepaald (Lotta en Marques, 2020). Uitvoerders hebben immers onvermijdelijk een zekere discretionaire ruimte nodig en deze ruimte biedt de mogelijkheid om beleid op een specifieke manier te interpreteren (Lipsky, 1980, Matland, 1995, Hill, 2003, de Roover e.a., 2022). Uitvoerders ontwikkelen 'coping mechanismen' om formeel beleid aan te laten sluiten op de omgeving waarbinnen de beleid moet worden vormgegeven (Lipsky, 1980, Tummers en Bekkers, 2014, Brummel e.a., 2021). Dit kan ertoe leiden dat het beleid beter aansluit op de behoefte van doelgroep en meer rekening houdt met de beperkingen waarmee uitvoerders geconfronteerd worden (Tummers en Bekkers, 2014, Brummel e.a., 2021). Dit kan er echter ook toe leiden dat de preferenties van uitvoerders kunnen prevaleren boven de oorspronkelijke doelstellingen van het beleid en dat deze laatste op de achtergrond kunnen raken (Lipsky, 1980, Sabatier, 1986, Hupe en Hill, 2007, May en Winter, 2007, Tummers en Bekkers, 2014). Vanuit het top down perspectief wordt discretionaire ruimte logischerwijs doorgaans niet positief gepercipieerd, gelet op het gevaar dat formeel vastgesteld beleid wordt afgebogen naar preferenties van uitvoerders. Vanuit het bottom up perspectief wordt discretionaire ruimte niet alleen als onvermijdelijk, maar zelfs als conditioneel opgevat: discretionaire ruimte werkt 'willingness to implement the policy' in de hand (Tummers en Bekkers, 2014, Lotta en Marques, 2014).

De laatste decennia is de roep om discretionaire ruimte binnen de uitvoering te vergroten, toegenomen. De introductie van new public management heeft binnen de publieke sector onder meer de aandacht gevestigd op het belang van decentralisatie, waarbij de beslissingsbevoegdheden dichterbij de uitvoering komen te liggen en de discretionaire ruimte van uitvoerders vergroot wordt (ter Bogt, 2008). Ook binnen het bestuursrecht wordt in toenemende mate gepleit voor het gebruik van open normen, met als doel meer discretionaire ruimte toe te kennen aan uitvoerders (Oude Vrielink en Dorbeck-Jung, 2006, Stevens, 2007, Anderson, 2018). Uitvoering staat vrij prominent op de agenda binnen overheidsorganisaties, waarbij het vergroten van de ruimte voor uitvoering een centraal terugkerend thema is (Buitendijk e.a., 2021, Schouten, 2022). Het vergroten van discretionaire ruimte voor uitvoerders, impliceert echter tevens, dat de afstand tussen het formeel vastgestelde beleid en de uitvoering wordt vergroot en dat de kans zich kan voordoen, dat de implementatie afwijkt van dit beleid.

Verschillende onderzoeken gaan in op de manier waarop controle kan worden uitgeoefend op uitvoerders. Deze onderzoeken richten zich op de articulatie van beleid door politiek verantwoordelijken, organisatorische arrangementen, de administratieve organisatie en toezicht vanuit het management (Hill, 2005, May en Winter, 2007). Onderzoek in deze richting concludeert, dat het management slechts een beperkte invloed heeft op de daadwerkelijke implementatie van beleid (May en Winter, 2007). Het handelen van uitvoerders wordt eerder beïnvloed door het belang dat door bestuurders en de directie aan het beleid wordt gehecht, procedures en delegatiebepalingen, kennis van de uitvoering en de context waarbinnen implementatie plaatsvindt (May en Winter, 2007).

2.3 De controlfunctie

Opvallend is, dat eerder onderzoek naar de voorwaarden voor implementatie niet expliciet ingaat op de controlfunctie binnen de overheidsorganisatie (Paulsson, 2012). De controlfunctie richt zich doorgaans op de beheersing en optimalisatie van processen en de

implementatie van beleid is dan bij uitstek het object van deze functie (Knoop en van de Ven, 2016). De controlfunctie is tijdens de opkomst van new public management in de meeste overheidsorganisaties formeel vormgegeven en heeft zowel een controlerende als een facilitaire functie (ter Bogt, 2008, Paulsson, 2012, Anderson en Maks, 2012). De controlfunctie heeft een controlerend karakter om te borgen dat de implementatie conform vastgesteld beleid verloopt. Dit controlerende onderdeel van de controlfunctie ligt dicht aan bij het structureren van de handhaving, een voorwaarde die door eerdere auteurs is geformuleerd, maar komt hier niet geheel mee overeen (Sabatier, 1986, Hill, 2006). De controller stelt namelijk zelf geen procedures vast en kan ook geen sancties of incentives inzetten. De controlfunctie is daarnaast breder dan de monitorfunctie, zoals omschreven door andere auteurs (Hudson e.a., 2019, Gold, 2014, Gold, 2017). De controlfunctie vervult immers ook een facilitaire rol (Sabatier, 1986, Otley, 1994). In deze facilitaire rol beoogt de controlfunctie de setting waarin de uitvoerders opereren te faciliteren (Merchant en Rockness, 1994, Jones en Beattie, 2015). Dit facilitaire onderdeel van de controlfunctie is het best te vergelijken met de delivery functie, zoals omschreven in ander implementatieonderzoek, maar wijkt af in die zin, dat de controlfunctie naast een facilitaire rol tevens een controlerende rol vervult (Gold, 2014, Anderson e.a., 2019, Hudson e.a., 2019). Wel beschouwd heeft de controlfunctie een dubbele rol: die van controleur en die van facilitator (Paulsson, 2012, Price, 2016).

De controller binnen een overheidsorganisatie wijkt in een aantal opzichten af van een manager. Waar een manager verantwoordelijk is voor het beheer van input (personele capaciteit, budget), procesvoering en output, is een controller dat niet (Verstegen, 2007, Jones en Beattie, 2015). Een controller vergaart informatie, analyseert deze informatie en doet op basis hiervan aanbevelingen aan het management (Paulsson, 2012). Het object van de controlfunctie heeft zich de afgelopen decennia uitgebreid van de financiële (input) functie naar vrijwel alle aspecten op het gebied van bedrijfsvoering en vervolgens naar de inhoudelijke aspecten van beleid (Anderson, 2006, Verstegen e.a., 2007, Vinnari en Näsi, 2008, Paulsson, 2012). De accentverschuiving van inputgeoriënteerde naar outputgeoriënteerde sturing, ingegeven door de introductie van new public management, heeft deze verbreding van de controlfunctie in de hand gewerkt (ter Bogt, 2008). Aangezien de informatievoorziening en aanbevelingen vanuit de controlfunctie zich zowel op het bestuur en de hogere managementlagen als op de uitvoerders richt, vervult de controlfunctie een brugfunctie tussen beleid en uitvoering. Hier komt de dubbele rol van de controlfunctie tot uiting: informatievoorziening richting het bestuur en de directie wordt door uitvoerende afdelingen als controle aangemerkt, terwijl informatievoorziening richting diezelfde uitvoerende afdelingen als facilitair ervaren wordt (Vinnari en Näsi, 2008, Paulsson, 2012, Anderson e.a., 2019).

Controllers kunnen centraal, maar ook decentraal gepositioneerd zijn. Om hun onafhankelijkheid te borgen, zijn controllers echter niet in de lijn, maar in een adviserende stafafdeling ondergebracht. In de meest zuivere situatie leggen controllers dan ook geen verantwoording af aan een afdelingshoofd of een directie, maar aan een concerncontroller die direct onder het dagelijks bestuur is gepositioneerd (Anderson, 2006).

Ook binnen Nederlandse gemeenten is de afgelopen decennia ingezet op decentralisatie, met als doel beslissingsbevoegdheid zo laag mogelijk in de gemeentelijke organisatie neer te

leggen (ter Bogt, 2008). Het gaat dan niet alleen om gedecentraliseerd budgethouderschap, maar ook om beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de inrichting van processen, het nemen van beschikkingen, etc. (Anderson, 2006).

Gelet op deze beoogde verruiming van de discretionaire ruimte van uitvoerders binnen gemeenten en daarmee de vergrote kans dat implementatie afwijkt van het formeel vastgestelde beleid, lijkt het relevant om te bezien welke invloed de controlfunctie uitoefent op de implementatie van gemeentelijk beleid. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Welke invloed heeft de controlfunctie op de implementatie van beleid binnen gemeenten?

In dit onderzoek wordt voor de beoordeling van implementatie in eerste instantie een top down benadering aangehouden, waarbij de vraag centraal staat in hoeverre de implementatie zich conform het vastgestelde beleid heeft voltrokken. Vervolgens wordt een bredere evaluatie opgezet om te bezien of de implementatie mogelijksterwijs positieve, zij het niet beoogde, effecten genereert (Nilsen e.a., 2013, McConnell, 2015).

3. Opzet van onderzoek

3.1 Twee casestudies

Onderzoek naar implementatie heeft doorgaans het karakter van een case studie en richt zich op variabelen die de implementatie kunnen beïnvloeden (van Thiel en Hendriks, 2014, Nilsen e.a., 2013). In dit onderzoek worden twee casestudies bij twee gemeenten uitgevoerd. Iedere casus betreft de implementatie van de gemeentelijk algemene subsidieverordening. Om het effect van de controlfunctie goed inzichtelijk te maken, zijn twee gemeenten geselecteerd die sterk overeenkomen op de meest relevante variabelen, met uitzondering van juist de controlfunctie.

De twee gemeenten hebben in 2018 en 2019 exact dezelfde subsidieverordening vastgesteld. Dit is uiteraard geen toeval: beide gemeenten hebben namelijk de standaard subsidieverordening overgenomen zoals deze door de VNG wordt aangereikt. Beide gemeenten kennen een vergelijkbaar inwoneraantal (ongeveer 75.000 inwoners) en zijn beide ontstaan uit een fusie van vier voormalige gemeenten. De gemeenten liggen naast elkaar in dezelfde provincie. Het college in beide gemeenten is relatief stabiel. Gedurende de afgelopen raadsperiode is in beide gemeenten 1 wethouder vervangen door een wethouder van dezelfde partij. Beide gemeenten kennen een vergelijkbaar jaarlijks bedrag dat aan subsidies wordt verstrekt (ongeveer € 13 mln.). Op het gebied van subsidieverstrekking heeft de ene gemeente echter een controlfunctie ingericht, de andere in het geheel niet.

De casestudie is kwalitatief van aard. Om de casestudie af te bakenen is de subsidieverstrekking in de jaren 2020 en 2021 gekozen. Het jaar 2021 is qua subsidieverstrekking onlangs afgerond, terwijl het hanteren van een tijdvak van twee jaren een betrouwbaarder beeld oplevert. Ten behoeve van dit onderzoek is gebruik gemaakt van documentenanalyse, interviews en kwantitatieve data analyse (van Thiel en Hendriks, 2014).

In beide gemeenten zijn elf interviews afgenomen met wethouders, directeuren, afdelingshoofden en medewerkers. Daarnaast zijn bij de gemeente die voor het verstrekken van subsidies een controlfunctie heeft ingericht, interviews afgenomen met de subsidiecontroller en de concerncontroller. De interviews vonden fysiek plaats op beide gemeentehuizen en waren semigestructureerd van aard.

De documentenanalyse heeft zich gericht op alle subsidies die in 2020 en 2021 door beide gemeenten zijn verstrekt. Daarbij zijn collegebesluiten (beschikkingen, subsidieregelingen en overige besluiten), procesbeschrijvingen, emailwisselingen, notulen van raads- en commissievergaderingen, aanvragen en verantwoordingen, planning en control producties van de gemeenten en overige relevante documenten (zoals overige communicatie met subsidieontvangers) geanalyseerd. Al deze stukken konden ook zijn opgesteld in eerdere jaren (de aanvraag voor een jaarlijkse subsidie voor 2020 moet namelijk in 2019 zijn ingediend) of in latere jaren (de definitieve vaststelling van sommige subsidies voor 2021 vindt namelijk plaats in 2022). Daarnaast is bij beide gemeenten de financiële administratie en de subsidieadministratie nagelopen. Ook hier was het uitgangspunt de subsidies die verstrekt zijn in de jaren 2020 en 2021.

3.2 De algemene subsidieverordening en de gemeentelijke controlfunctie

Om gewenste activiteiten en ontwikkelingen aan te jagen, kunnen gemeenten subsidies verstrekken. Van deze mogelijkheid maken gemeenten veelvuldig gebruik. Het verstrekken van subsidies behoeft een wettelijke grondslag (art. 4:23 lid 1 Awb). De meeste gemeenten laten hun gemeenteraad hiertoe een algemene subsidieverordening (ASV) vaststellen. In deze verordening staat vermeld dat de gemeente activiteiten kan subsidiëren. Tevens geeft deze verordening aan, hoe de verantwoording dient plaats te vinden, welke termijnen gehanteerd worden en wanneer een hardheidsclausule kan worden ingezet. De standaardverordening bevat tevens een delegatiebepaling, waarmee het college de mogelijkheid verkrijgt om nadere regels vast te stellen. In deze nadere regels wordt bepaald welke activiteiten specifiek voor subsidiëring in aanmerking komen en hoe hoog het eventuele subsidieplafond voor deze activiteiten is. Hoewel de ASV als het formeel vastgesteld beleid kan worden aangemerkt, vormt een subsidieregeling de benodigde wettelijke grondslag (VNG, 2019, p. 10). Een subsidieregeling is niet de enige mogelijkheid voor een wettelijke grondslag. Voor jaarlijkse subsidies kan gebruik worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid die de Awb biedt. Het is mogelijk om zonder subsidieregeling een structurele subsidie te verstrekken. Het begrote maximum bedrag en de subsidieontvanger zullen dan wel opgenomen moeten worden in de begroting (of in een toelichting), opdat democratische controle mogelijk blijft (art. 4:23 lid 3c, MvT, Awb, p. 42).

De controlfunctie bij het verstrekken van subsidies richt zich in eerste instantie tot de informatie met betrekking tot subsidies. Informatie zal verkregen moeten worden, geanalyseerd moeten worden en, al dan niet voorzien van aanbevelingen, verstrekt moeten worden aan de uitvoerders, maar ook aan de directie en het college. De informatie kan daarbij betrekking hebben op zeer diverse aspecten, zoals het aantal aanvragen, de plafond- of budgetbewaking, het gebruik van subsidieregelingen, het verloop van bezwaar- en beroepsschriften, de verantwoordingen, etc.

3.3 Operationalisatie

De implementatie van beleid en de invulling van de controlfunctie, vormen de kernconcepten van dit onderzoek.

De implementatie van beleid wordt afgebakend door de realisatie van enkele bepalingen van de ASV in beeld te brengen. Om te bezien in hoeverre de ASV conform wordt geïmplementeerd, is een selectie gemaakt van een aantal bepalingen uit deze verordening. De geselecteerde bepalingen kunnen vervolgens geoperationaliseerd worden. De eerste bepaling betreft de delegatiebepaling van artikel 3 van de ASV. Op grond van deze bepaling kan het college nadere regels vaststellen. Hiermee wordt de vereiste wettelijke grondslag geleverd. Bovendien kunnen deze regelingen gepubliceerd worden opdat duidelijk is voor een potentiële subsidieaanvrager welke activiteiten voor subsidiëring in aanmerking komen en welke voorwaarden daarvoor gelden. Een regeling biedt tevens de mogelijkheid om subsidieplafonds vast te stellen (artikel 5 lid 1, ASV), hetgeen de beheersing van subsidies in de hand werkt. Enkele bepalingen hebben betrekking op de besluitvormingstermijn. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen jaarlijkse subsidies en eenmalige subsidies (artikel 8). Boven de € 50.000 wordt een subsidie niet direct vastgesteld. Er wordt dan eerst een voorlopig besluit genomen (voordat het jaar begint of de activiteit plaatsvindt), zodat

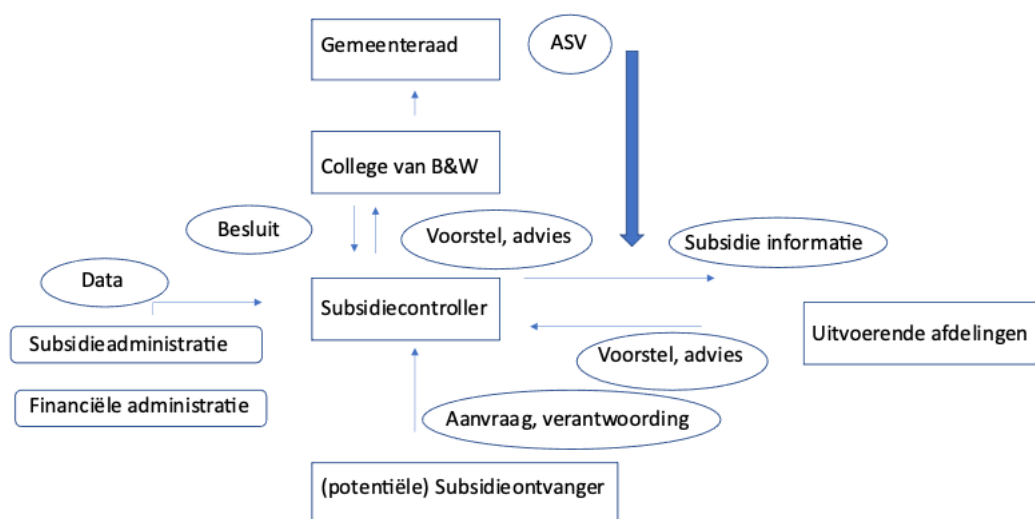
een voorschot kan worden verstrekt. Na het verstrijken van het jaar of nadat de activiteit heeft plaatsgehad, dient de subsidieontvanger een verzoek tot definitieve vaststelling in. Dit verzoek dient gepaard te gaan met de nodige verantwoordingsdocumenten, zoals omschreven in artikel 14 en 15 ASV. Logischerwijs worden strengere eisen aan deze verantwoordingsdocument gesteld naarmate de verstrekte subsidie hoger is. Hierbij wordt een grens gehanteerd van € 50.000. Boven de € 50.000 wordt zelfs een controleverklaring opgevraagd. In bijzondere situaties levert artikel 18 een titel om van de eerdere bepalingen af te wijken. Dit artikel staat bekend als de hardheidsclausule. Men zou de coronacrisis als zo'n bijzondere situatie kunnen aanmerken.

Specifiek met betrekking tot de geselecteerde bepalingen uit de ASV zal de controller een controlerende en facilitaire rol moeten vervullen. Zo dient de controller aan te geven welke beleidsterreinen nog niet zijn afgedekt door een subsidieregeling. Tevens dient de controller de vastgestelde subsidieplafonds te bewaken en hierover te informeren. Als geen gebruik wordt gemaakt van een subsidieregeling (en dus ook geen subsidieplafond kan worden vastgesteld), dient de controller de maximale subsidies zoals aangegeven in de begroting te bewaken (budgetbewaking). De controller dient tevens de beslissingstermijnen te bewaken en tijdig te wijzen op een mogelijke termijnoverschrijding. Met betrekking tot de verantwoording zal de controller tevens moeten toezien op een daadwerkelijke en volledige beoordeling van de verantwoordingsstukken en een tijdige communicatie richting het college over deze beoordeling, opdat tijdig de definitieve subsidie kan worden vastgesteld. Tijdens de coronacrisis is het zaak voor de controller om erop toe te zien dat een adequaat voorstel over de mogelijke inzet van de hardheidsclausule het college bereikt. Van belang is, dat de gemeentelijke controlfunctie onafhankelijk van de lijn is gepositioneerd. De controller zal zijn informatievoorziening dus direct tot het college van burgemeester en wethouders moeten kunnen richten. Om zijn brugfunctie goed te kunnen vervullen, zal de controller daarnaast uiteraard direct de uitvoerders moeten kunnen informeren. Bijlage A bevat de operationalisatie per bepaling en per object van control.

4. Resultaten

4.1 Informatieverstrekking

Het proces van informatieverstrekking binnen de gemeente die met een subsidiecontroller werkt (gemeente 1) kan als volgt worden weergegeven:



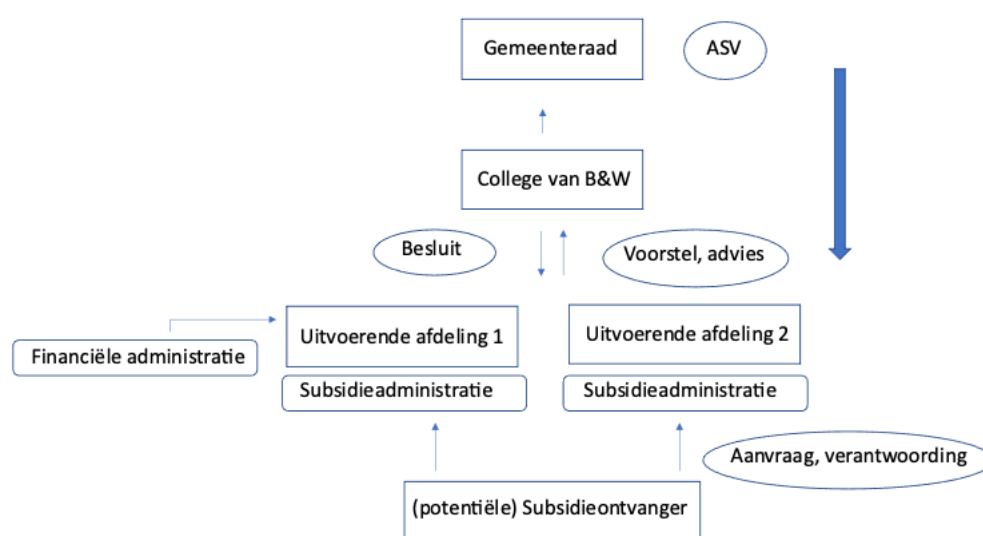
Figuur 1: Informatieverstrekking in gemeente 1.

De informatieverstrekking kan als volgt worden toegelicht. De gemeente werkt met een subsidiecontroller die buiten de lijn is gepositioneerd (binnen de concernstaf). De gemeenteraad stelt in december 2018 de ASV vast. Vervolgens worden op aangeven van de subsidiecontroller subsidieregelingen vormgegeven. Deze worden door de uitvoerende afdelingen in de vorm van een collegevoorstel en -advies via een check van de subsidiecontroller aangeboden aan het college. Het besluit op deze regelingen wordt door de subsidiecontroller geregistreerd in een centrale subsidieadministratie, die tevens gekoppeld is aan de financiële administratie. Potentiële subsidieontvangers dienen via de site van de gemeente een aanvraag in voor subsidie. De subsidiecontroller speelt deze aanvragen door richting de uitvoerende afdelingen, voorzien van een overige subsidie-informatie. Deze subsidie informatie kan bijvoorbeeld de relevante subsidieregeling zijn, de mate waarin het subsidieplafond reeds is bereikt, mogelijke eerdere ervaringen met de potentiële subsidieontvanger, eventuele weigeringsgronden, etc. De aanvragen worden door de uitvoerende afdelingen omgezet in een advies, dat via een check door de subsidiecontroller wordt aangeboden aan het college. Deze collegebesluiten worden op aangeven van de subsidiecontroller door de uitvoerende afdelingen omgezet in een voorlopig of definitief subsidiebesluit dat via de subsidiecontroller in de vorm van een beschikking wordt toegezonden aan de potentiële subsidieontvangers. Verantwoordingen volgen feitelijk dezelfde route.

Eens per kwartaal informeert de subsidiecontroller het college en de uitvoerende afdelingen over beleidsterreinen die nog niet zijn afgedekt door een subsidieregeling, over het

gebruik van subsidieregelingen, over de totale budgetuitputting en de budgetuitputting per regeling, over de bedragen die per subsidieontvanger voorlopig of definitief zijn toegekend, over maatregelen die door onvoorziene omstandigheden (corona) genomen moeten worden, etc. Hierbij wordt ook inzicht gegeven in de werkvoorraad, extra informatie die nog van subsidieontvangers ontvangen moet worden, de stand van zaken met betrekking tot bezwaar- en beroepsschriften, etc.

Het proces van informatieverstrekking binnen de gemeente die zonder een subsidiecontroller werkt (gemeente 2) kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 2: Informatieverstrekking in gemeente 2.

In deze gemeente is het proces van subsidieverstrekking gedecentraliseerd. Ook hier stelt de gemeenteraad een identieke ASV vast (januari 2019). De diverse beleidsterreinen zijn toegewezen aan verschillende uitvoerende afdelingen. Deze afdelingen zijn verantwoordelijk voor de vormgeving van hun eigen subsidieregelingen en hun eigen subsidieadministratie. Subsidieregelingen worden op initiatief van deze uitvoerende afdelingen in de vorm van een voorstel aangeboden aan het college. Het besluit wordt vervolgens door de betreffende uitvoerende afdeling geïmplementeerd en geadmistreerd. Potentiële subsidieontvangers kunnen niet via de site een aanvraag indienen. Wel kunnen zij een contactformulier digitaal insturen. Dit formulier komt binnen bij de afdeling Communicatie en deze afdeling speelt het contactformulier door naar de betreffende uitvoerende afdeling. Deze afdeling neemt vervolgens contact op met de aanvrager om te bezien wat de mogelijkheden zijn. De afdeling zet een aanvraag om in een voorstel, dat vervolgens wordt aangeboden aan het college. Daarna worden de collegebesluiten hierop door de uitvoerende afdelingen omgezet in een voorlopig of definitief subsidiebesluit en als beschikking toegezonden aan de subsidieaanvragers. Verantwoordingen volgen feitelijk dezelfde route. De uitvoerende afdelingen hebben toegang tot de financiële administratie.

4.2 De implementatie van de bepalingen

Als de bepalingen worden nagelopen, vallen enkele verschillen op. Beide gemeenten onderscheiden dezelfde beleidsterreinen waarbinnen activiteiten voor subsidie in aanmerking komen (sociaal, ruimte, bestuur). Gemeente 1 heeft hiervoor 34 subsidieregelingen vastgesteld die deze beleidsterreinen afdekken. Deze worden jaarlijks door de subsidiecontroller in één collegevoorstel geactualiseerd. Daarbij worden met name de subsidieplafonds geactualiseerd. Na het collegebesluit wordt alle subsidieregelingen gepubliceerd op de site van de gemeente.

De subsidieregelingen in gemeente 2 worden door de verschillende afdelingen op verschillende momenten aangeboden aan het college. De subsidieadministratie wordt gevoerd door de afzonderlijke uitvoerende afdelingen en niet iedere afdeling beschikt over een overzicht van zijn eigen subsidieregelingen. De afdeling Samenleving, die verantwoordelijk is voor de subsidies op het gebied van sociale activiteiten, beschikt over een overzicht van alle subsidieregelingen die deze afdeling heeft laten vaststellen door het college. Deze subsidieregelingen dekken niet het gehele beleidsterrein af. Zo zijn op het gebied van onderwijs en sport geen subsidieregelingen vastgesteld. De afdeling Ruimte, verantwoordelijk voor de subsidies op het gebied van beheer openbare ruimte en ruimtelijke ontwikkeling, beschikt niet over een dergelijk overzicht. Na analyse van alle collegebesluiten vanaf 2019 met betrekking tot subsidies, kan worden geconstateerd, dat op het gebied van ruimte geen subsidieregelingen voor duurzaamheid zijn vastgesteld. Het college heeft vanaf 2019 geen overzichten gekregen van de vigerende subsidieregelingen.

Gemeente 1 voorziet iedere subsidieregeling van een subsidieplafond. Budgetten die in de programmabegroting gereserveerd zijn voor subsidies, worden door de subsidiecontroller uitgesplitst naar subsidieregelingen. Het bedrag dat per subsidieregeling wordt toegekend, is gelijk aan het subsidieplafond. Alle plafonds bij elkaar opgeteld kunnen de budgetten uit de programmabegroting dus niet overschrijden. Ieder plafond wordt in de financiële administratie voorzien van een eigen grootboeknummer en verstrekte subsidies worden geboekt onder een aparte kostensoort. Zo is het mogelijk om de bewaking per plafond en per subsidieontvanger vorm te geven, maar ook om het totaal aan verstrekte subsidies bij te houden en af te zetten tegen de budgetten uit de programmabegroting. Dit wordt eens per kwartaal door de subsidiecontroller gedaan en het college wordt door de subsidiecontroller hierover per kwartaal geïnformeerd. Jaarlijks wordt de gemeenteraad een overzicht verstrekt van verstrekte subsidies per subsidieontvanger.

Gemeente 2 heeft niet voor iedere subsidieregeling een subsidieplafond ingesteld, met als gevolg dat hier open einde regelingen kunnen ontstaan. In de financiële administratie wordt wel iedere subsidie van een budget en een apart grootboeknummer voorzien, zodat in beginsel bewaking op individueel niveau mogelijk is. Sommige afdelingen opteren om te werken met subsidieplafonds en deze afdelingen bewaken deze plafonds via een eigen administratie. Andere afdelingen werken in het geheel niet met subsidieplafonds en hier vindt tevens geen budgetbewaking plaats. "Omdat onze regelingen geen subsidieplafonds kennen, is een budgetoverschrijding geen geldende titel om een subsidieaanvraag af te wijzen, zodat budgetbewaking ook weinig zinvol is", zo geven respondenten aan. Omdat geen integrale bewaking plaatsvindt van subsidieplafonds of budgetten uit de begroting,

wordt logischerwijs het college en de raad hierover niet geïnformeerd. In meer dan 30% van de toegekende subsidies in 2022 vindt een begrotingsoverschrijding plaats. Dit wordt in gemeente 2 dan ex post met een begrotingswijziging gecorrigeerd (gedekt uit de post onvoorzien). Gemeente 2 heeft niet voor verstrekte subsidies een aparte kostensoort aangemaakt. De verstrekte subsidies worden onder dezelfde kostensoort geboekt als overige bijdragen, met als gevolg, dat een totaaloverzicht van verstrekte subsidies niet gegenereerd kan worden. Veel gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid die artikel 4:23 lid 3c Awb biedt, maar in de programmabegroting is geen overzicht opgenomen van de maximale subsidiebedragen en -ontvangers.

In beide gemeenten wordt goed toegezien op de beslissingstermijnen en deze worden niet overschreden. Dit geldt zowel voor de voorlopige besluiten als voor de definitieve vaststelling. In gemeente 1 worden deze termijnen bewaakt door de subsidiecontroller, in gemeente 2 bewaken de uitvoerende afdelingen deze termijnen.

De controle op de verantwoording verschilt op een aantal punten. Bij gemeente 1 beoordeelt de subsidiecontroller of de verantwoording tijdig binnen is. In 5% van de verantwoordingen blijkt sprake te zijn van een termijnoverschrijding. Na een reminder van de subsidiecontroller wordt in alle openstaande cases alsnog een verantwoording opgeleverd. Vervolgens beoordeelt de subsidiecontroller samen met de betreffende uitvoerende afdeling het inhoudelijk verslag en de eventuele financiële stukken. Dit leidt doorgaans tot additionele vragen die gesteld worden aan de subsidieontvanger. In een kwart van de gevallen wordt het college geadviseerd de subsidie lager definitief vast te stellen.

Bij gemeente 2 is in 12% van de gevallen sprake van een overschrijding van de verantwoordingstermijn. Deze gemeente stuurt geen reminders en in 3% van de cases is nog geen verantwoording opgeleverd. Bij gemeente 2 heeft het college besloten om aan organisaties met een laag risicoprofiel enkel een inhoudelijk verslag te vragen, ook al ontvangen deze organisaties meer dan € 50.000 aan subsidie. Hierin wijkt het college dus af van de ASV. Bovendien wordt in het collegebesluit niet duidelijk wanneer sprake is van een laag risicoprofiel. De criteria hiervoor zijn namelijk niet nader geoperationaliseerd. Het gevolg is, dat alle subsidieontvangers in aanmerking komen voor deze lichtere verantwoording. De betreffende uitvoerende afdelingen controleren deze verantwoording wel, maar stellen hier geen additionele vragen over. Het college wordt in alle gevallen geadviseerd de subsidie conform definitief vast te stellen (inclusief de 3% van de verantwoordingen die nog niet zijn opgeleverd).

Tijdens de coronacrisis wordt in gemeente 1 duidelijk, dat een aantal subsidieontvangers problemen ondervinden als gevolg van de standaardwerkwijze. Subsidieontvangers van jaarlijkse subsidies krijgen in de toenmalige werkwijze een voorlopige subsidie voor 2021 op basis van de uitgevoerde activiteiten in 2020. Door de coronacrisis kunnen echter tal van activiteiten in 2020 niet plaatsvinden en vasthouden aan deze werkwijze zou tot gevolg hebben dat deze organisaties voor 2021 fors minder aan voorlopige subsidie ontvangen. Deze organisaties vrezen voor liquiditeitsproblemen. Nadat deze signalen eind 2020 binnenkomen bij de gemeente, concipieert de subsidiecontroller een collegevoorstel, waarin wordt voorgesteld gebruik te maken van de hardheidsclausule. Concreet komt

dit voorstel erop neer, dat subsidieontvangers van jaarlijkse subsidies voor het jaar 2021 dezelfde subsidie ontvangen als voor het jaar 2020. In 2021 wordt een vergelijkbaar collegevoorstel geconcipieerd, maar dan voor het jaar 2022. Het college besluit op beide voorstellen conform.

In gemeente 2 worden weliswaar in 2020 signalen afgegeven door de subsidieontvangers, maar deze komen per subsidieontvanger bij de afzonderlijke uitvoerende afdelingen binnen. In gemeente 2 bestaat dan ook geen totaalbeeld van de situatie. Hierdoor ziet men in gemeente 2 geen noodzaak om de hardheidsclausule in te zetten. In 2021 blijkt, dat 13 subsidieontvangers hun activiteiten moeten staken als gevolg van liquiditeitsproblemen. Dit wordt opgepakt door de plaatselijke media en hier worden vervolgens raadsvragen over gesteld, mede omdat één van de geraakte subsidieontvangers een museum betreft dat op grote politieke steun kan rekenen. Hoewel het college dit specifieke museum vervolgens een extra steunsubsidie toekent, wordt de hardheidsclausule niet ingezet en staken de overige 12 subsidieontvangers hun activiteiten definitief.

5. Analyse

5.1 Implementatie volgens de top down benadering

Geconstateerd kan worden, dat op een aantal onderdelen de implementatie binnen gemeente 1 meer conform de ASV verloopt dan bij gemeente 2. Zo dekt gemeente 1 alle beleidsterreinen af met subsidieregelingen, terwijl dat bij gemeente 2 niet het geval is. Als verklaring hiervoor wordt in gemeente 2 aangegeven, dat het opstellen en implementeren van een subsidieregeling vrij veel ambtelijke capaciteit vergt.

Gemeente 1 voorziet iedere subsidieregeling van een plafond en bewaakt deze plafonds eens per kwartaal. In gemeente 2 wordt niet integraal met subsidieplafonds gewerkt en binnen sommige afdelingen vindt in het geheel geen bewaking plaats. Gemeente 2 maakt relatief veel gebruik van de mogelijkheid die artikel 4:23 lid 3c van de Awb biedt om structurele subsidies zonder subsidieregeling te verstrekken: 85% van alle subsidiebedragen wordt op basis van dit artikel verstrekt. Aangegeven wordt, dat het verstrekken van subsidies op basis van dit artikel een zeer eenvoudige manier van subsidieverstrekking is, aangezien dan geen sprake is van additionele bepalingen waarop moet worden toegezien en aangezien de budgetbewaking dan minder relevant is (bij toepassing van dit artikel is budgetoverschrijding geen geldende titel voor afwijzing). Toch kleven enkele risico's aan deze werkwijze. Door het gebrek aan bewaking wordt in 30% van de verstrekte subsidies in gemeente 2 het budget overschreden, zodat men nadien de raad een begrotingswijziging moet laten vaststellen. Opmerkelijk is verder, dat het maximale subsidiebedrag en de subsidieontvanger niet worden vermeld in de begroting, hetgeen op basis van dit artikel wel verplicht is. Deze bepaling is onbekend bij de uitvoerende afdelingen, zo geven de respondenten terug. Weliswaar wordt de fractievoorzitters van de gemeenteraad als bijlage bij de begroting, een activiteitenraming aangeboden, maar ook hieruit valt niet goed op te maken welke subsidieontvanger nu welk bedrag aan subsidie krijgt. Hiermee wordt niet zozeer van de ASV, maar eerder van de Awb afgeweken. De memorie van toelichting op dit artikel stelt, dat deze bepaling gericht is op het borgen van democratische controle en de vraag rijst of deze controle met deze werkwijze voldoende geborgd is (Kamerstukken, MvT, 1993). Verder zal men bij het gebruik van artikel 4:23 lid 3c Awb er zeker van moeten zijn dat er geen andere gegadigden zijn voor deze subsidie, aangezien deze andere gegadigden dan moeten kunnen meedingen. In dat geval zal de procedure transparant in een regeling moet worden vastgelegd, zo stelt de VNG naar aanleiding van jurisprudentie in dit verband (VNG, 27 september 2022, ECLI:NL:RVS:2018:2310).

Gemeente 1 volgt bij de verantwoording van de subsidieontvanger de lijn die is voorgeschreven in de ASV. Doordat deze gemeente reminders stuurt (soms een aantal), komen uiteindelijk alle verantwoordingen binnen. Gemeente 2 is huiverig voor het sturen van reminders omdat de angst bestaat "de relatie met de subsidieontvanger op het spel te zetten". Het gevolg is wel, dat in 3% van de gevallen nog geen verantwoording is opgeleverd. Het gaat hier soms om vrij grote subsidiebedragen (€ 100.000 of meer). Gemeente 1 erkent het gevaar van een verstoorde relatie met een subsidieontvanger. "Dat is ook precies de reden waarom de subsidiecontroller remindert", zo wordt gesteld. "Een soort good cop, bad cop strategie: wij (de uitvoerende afdelingen) behouden onze goede relatie en hij (de

subsidiecontroller) speelt dan de bad cop”, aldus gemeente 2.

Het college in gemeente 2 heeft verder besloten een lichtere verantwoordingsvorm toe te staan, zodat in gemeente 2 enkel inhoudelijke en geen financiële verantwoording wordt afgelegd. In gemeente 2 wordt de subsidie in alle gevallen conform de voorlopige subsidie vastgesteld, in gemeente 1 is men kritischer: in een kwart van de gevallen wordt de definitieve subsidie lager vastgesteld. Ook hier wordt door respondenten in gemeente 2 als verklaring aangedragen, dat het werken met een lichtere verantwoordingsvorm de uitvoering vereenvoudigd, aangezien nu geen financiële controles meer uitgevoerd worden. De uitvoerende afdelingen missen namelijk veelal de kennis om financiële verantwoordingen goed te kunnen beoordelen, zo wordt aangegeven. De aanvullende vragen die gemeente 1 aan de subsidieontvanger stelt, zijn echter doorgaans niet financieel van aard. Zo krijgt een harmoniekorps een vast bedrag aan subsidie per optreden. Hiervoor dient wel achteraf aangegeven te worden waar en wanneer dit optreden heeft plaatsgevonden. De uitvoerende afdeling constateert in de jaren 2020 en 2021 dat op zeven dezelfde dagen verschillende optredens worden verantwoord die onmogelijk fysiek verzorgd kunnen worden, gelet op de afstand tussen de opgegeven locaties. Hier worden vervolgens vragen over gesteld en in alle gevallen wordt daarop de subsidie neerwaarts bijgesteld. Bij de beoordeling van de verantwoording is in gemeente 1 sprake van een samenwerking tussen de subsidiecontroller en de uitvoerende afdelingen. De uitvoerende afdelingen kijken daarbij met name naar de inhoudelijke verantwoording, de subsidiecontroller naar het financiële deel, zo geven respondenten in gemeente 1 aan.

De hardheidsclausule is bedoeld om in onvoorziene omstandigheden van de bestaande werkwijze af te wijken, mocht daartoe een noodzaak zijn. Deze noodzaak doet zich voor tijdens de coronacrisis. De signalen die worden afgegeven door subsidieontvangers komen bij gemeente 1 in eerste instantie bij de uitvoerende afdelingen binnen, maar worden vervolgens opgepakt en gebundeld door de subsidiecontroller, zodat relatief vroeg een totaalbeeld ontstaat van het liquiditeitsprobleem. De subsidiecontroller adviseert het college daarop om de hardheidsclausule voor de jaren 2021 en 2022 in te zetten en het subsidieniveau van 2020 te handhaven, ook al moesten de meeste activiteiten geannuleerd worden in die periode. In gemeente 2 komen signalen bij verschillende uitvoerende afdelingen binnen, zodat men zich de omvang van het probleem niet tijdig realiseert. Uiteindelijk staken 12 organisaties hun activiteiten. Door de respondenten in gemeente 2 wordt aangegeven, dat geen uniform beleid wordt gevoerd om gesubsidieerde organisaties ‘koste wat het kost in de lucht te houden’. Pas toen de raad expliciet vroeg naar extra steun voor het museum ‘moest het college wel om’, zo wordt gesteld in dit verband. De vraag rijst wel, of de oorspronkelijke doelstelling van de hardheidsclausule niet juist was om op dit soort situaties in te spelen. Het artikel bepaalt immers, dat het college in bijzondere omstandigheden kan afwijken van de verordening of een subsidieregeling als het daaraan vasthouden tot onevenredige gevolgen leidt.

De subsidiecontroller in gemeente 1 vervult een vrij prominente rol in het proces van subsidieverstrekking. De subsidiecontroller draagt zorg voor een jaarlijkse actualisering van alle subsidieregelingen, inclusief de subsidieplafonds. Hiertoe heeft de subsidiecontroller niet alleen overleg met de uitvoerende afdelingen, maar ook met de concerncontroller

om aansluiting met de programmabegroting te houden. Tijdens het lopende jaar neemt de subsidiecontroller contact op met de uitvoerende afdelingen als nieuwe aanvragen binnenkomen of als zich overschrijdingen dreigen voor te doen. Contact wordt ook opgenomen als beslissingstermijnen naderen en onder druk komen te staan of als een verantwoording niet tijdig binnen is. Binnengekomen verantwoordingen worden eveneens door de subsidiecontroller samen met de betreffende uitvoerende afdeling doorgenomen. Als tijdens de coronacrisis het eerste noodsignaal binnenkomt bij een uitvoerende afdeling, wordt dit signaal doorgespeeld naar de subsidiecontroller. Deze attendeert hierop de andere uitvoerende afdelingen. Soortgelijke signalen die vervolgens binnenkomen bij deze andere afdelingen, worden daarop doorgezet naar de subsidiecontroller, die daardoor een vrij compleet beeld krijgt van het liquiditeitsprobleem. De subsidiecontroller concipieert vervolgens twee collegevoorstellen om de hardheidsclausule in te zetten. Naast de concerncontroller en de uitvoerende afdelingen, overlegt de subsidiecontroller eens per kwartaal met de directie. Het gaat dan in eerste instantie over de kwartaalrapportages. Daarnaast overlegt de subsidiecontroller op ad hoc basis met individuele afdelingshoofden, directeuren en collegeleden. Dit vindt met name plaats bij specifieke onderwerpen, zoals een dreigende overschrijding van een subsidieplafond of een individuele subsidieontvanger die niet aan zijn verplichtingen voldoet, etc.

5.2 Implementatie in breder perspectief

De implementatie van de ASV verloopt in gemeente 1 op een aantal onderdelen meer conform de ASV dan in gemeente 2. Als nu in navolging van de bottom up benadering een bredere evaluatie wordt voorgestaan, vallen enkele andere verschillen op. In gemeente 1 kunnen potentiële subsidieontvangers via de site zien welke subsidiemogelijkheden de gemeente kent. In gemeente 2 is dit niet het geval. Het gevaar bestaat dan, dat in gemeente 2 potentiële subsidieontvangers geen subsidieaanvraag doen, terwijl zij hier wel recht op hebben. Aan de hand van dit onderzoek kan niet geconstateerd worden in hoeverre dit gevaar zich daadwerkelijk voordoet. Los van de bepaling in artikel 4:23 lid 3c Awb zijn de twee gemeenten op basis van de ASV niet verplicht om de raad te informeren. Aan de andere kant ligt het, met het oog op democratische controle, voor de hand dit wel doen. Het totaal aan subsidies (ongeveer € 13 mln.) betreft bij beide gemeenten namelijk meer dan 5% van de totale lasten. Ook op dit punt kan geconstateerd worden, dat gemeente 1 de raad jaarlijks informeert, terwijl dat in gemeente 2 niet het geval is. Enkel bij begrotingsoverschrijdingen wordt in gemeente 2 een begrotingswijziging voorgelegd aan de raad.

Doordat gemeente 2 niet met een subsidiecontroller werkt, kan men verwachten dat de rol van de uitvoerende afdelingen in deze gemeente groter is. Als de activiteiten van de uitvoerende afdelingen met betrekking tot subsidieverstrekking tussen de gemeenten worden vergeleken, valt op, dat deze activiteiten in hoge mate overeenkomen. In beide gemeenten staat het de uitvoerende afdelingen vrij om subsidieregelingen vorm te geven en om hierin subsidieplafonds op te nemen. In beide gemeenten houden de uitvoerende afdelingen zich minder bezig met een structurele bewaking van de plafonds en de budgetten. In beide gemeenten beoordelen de uitvoerende afdelingen de inhoudelijke verantwoordingsrapportages. In beide gemeenten komen signalen als gevolg van de coronacrisis binnen bij de uitvoerende afdelingen en is veel contact tussen de uitvoerende afdelingen en de subsidieontvangers, met name over inhoudelijke aspecten. Geconstateerd

kan worden, dat met uitzondering van de termijnbewaking, de activiteiten van de subsidiecontroller niet worden overgenomen door andere ambtenaren in gemeente 2.

Gemeente 2 geeft vrij veelvuldig aan, minder capaciteit beschikbaar te hebben om subsidieregelingen en subsidieplafonds in te stellen, om budgetten te bewaken en om financiële kennis in te zetten bij de beoordeling van verantwoordingen. Een analyse van de formatie leert echter, dat gemeente 1 in de jaren 2020 en 2021 1.888 uur gemiddeld per jaar besteedt aan subsidieverstrekking, terwijl gemeente 2 2.349 uur hieraan besteedt. Hoewel gemeente 1 eerder vrij fors investeert in de vormgeving van subsidieregelingen, "heeft deze investering zich meer dan terugverdiend", zo wordt aangegeven. Een subsidieregeling maakt het immers mogelijk met subsidieplafonds te werken en de bewaking goed in te richten. Ogenschijnlijk is het verstrekken van subsidie op basis van artikel 4:23 lid 3c Awb eenvoudig, maar de bewaking van subsidies wordt vervolgens minder eenvoudig. Gemeente 2 is namelijk veel tijd kwijt aan het concipiëren van raadsvoorstellen om met terugwerkende kracht extra budget aan te vragen als de begroting overschreden wordt. Een tweede voordeel van een subsidieregeling is, dat deze gepubliceerd kan worden opdat het voor potentiële subsidieontvangers duidelijk is welke activiteiten gesubsidieerd worden. Gemeente 1 publiceert alle subsidieregelingen integraal op zijn site en online kan vervolgens een subsidieaanvraag gedaan worden. Dit proces is "redelijk gestroomlijnd en eigenlijk volledige geautomatiseerd; in het gros van de gevallen behoeft geen contact opgenomen te worden met de aanvrager", zo wordt aangegeven. Bij gemeente 2 kan een contactformulier worden ingediend bij de afdeling Communicatie. Deze speelt het formulier door naar de betreffende afdeling en deze laatste afdeling neemt vervolgens contact op met de aanvrager. Dit proces is in de praktijk van gemeente 2 vrij arbeidsintensief. Zo wordt het formulier niet altijd naar de juiste afdeling doorgestuurd en neemt ook het vervolgoverleg met de aanvrager veel tijd in beslag (soms 3 uur per aanvrager).

5.3 Theoretische reflectie

Top down auteurs wijzen op het belang van procedurele structuur om succesvolle implementatie te borgen. Daaronder wordt ook het gebruik van sancties en incentives verstaan om mogelijke weerstand weg te nemen (Sabatier, 1986, Otley, 1994). Tevens wijzen auteurs op het belang van een adequate monitorfunctie (Hudson e.a., 2019, Gold, 2014, Gold, 2017). De subsidiecontroller vervult echter een andere rol. De subsidiecontroller beschikt immers niet over sanctie- of incentivemogelijkheden en stelt daarnaast geen procedures vast. Daarnaast vervult de subsidiecontroller ook een facilitaire rol. De functie van de subsidiecontroller komt eveneens niet overeen met de deliveryfunctie, een functie die door andere auteurs wordt beschreven (Merchant en Rockness, 1994, Jones en Beattie, 2015). De controller vervult immers tevens een controlerende rol. In de onderzochte casus fungeert de subsidiecontroller eerder als verbindingsfunctionaris: signalen van uitvoerende afdelingen worden gebundeld en vertaald naar collegevoorstellen, diezelfde uitvoerende afdeling krijgen informatie met betrekking tot mogelijke overschrijdingen, etc. De controlerende en facilitaire rol komt met name in de informatievoorziening tot uitdrukking, waarbij gesteld kan worden, dat facilitaire informatie richting het college als controle op de uitvoering kan worden aangemerkt (ter Bogt, 2008, Paulsson, 2012, Anderson en Maks, 2012, Gold, 2014, Anderson e.a., 2019, Hudson e.a., 2019). Wellicht maakt juist deze dubbelrol, dat de controlfunctie een bijdrage kan leveren aan de implementatie van beleid.

6. Conclusie en discussie

De laatste decennia is de roep om discretionaire ruimte binnen de implementatie van beleid te vergroten, toegenomen. Deze discretionaire ruimte wordt niet altijd positief gepercipieerd, gelet op het gevaar dat formeel vastgesteld beleid wordt afgebogen naar de preferenties van uitvoerders. Verschillende onderzoeken gaan in op de manier waarop controle kan worden uitgeoefend op uitvoerders en op de voorwaarden die een succesvolle implementatie kunnen borgen, maar deze onderzoeken gaan niet expliciet in op de controlfunctie binnen de overheidsorganisatie. In dit onderzoek staat de vraag centraal welke invloed de controlfunctie heeft op de implementatie van beleid binnen gemeenten.

Om deze vraag te beantwoorden, is het proces van subsidieverstrekking binnen twee gemeenten onderzocht die dezelfde subsidieverordening hanteren. Eén gemeente werkt met een subsidiecontroller, de andere niet. Een aantal bepalingen uit deze verordening is geselecteerd en bezien is, in hoeverre de implementatie van deze bepalingen zich verhoudt tot de vastgestelde subsidieverordening. Daarnaast is een bredere evaluatie opgezet.

De implementatie van de subsidieverordening verloopt in de gemeente die met een subsidiecontroller werkt, meer conform deze verordening dan in de gemeente die zonder subsidiecontroller werkt. Zo worden in deze laatste gemeente de subsidiebudgetten in 30% van de gevallen overschreden en wordt in alle gevallen de definitieve subsidie conform de voorlopige subsidie vastgesteld, ook als de verantwoording nog niet is opgeleverd. Tevens wordt in deze gemeente het college en de raad niet geïnformeerd en wordt tijdens de coronacrisis de hardheidsclausule niet ingezet, hoewel dat wel de intentie van deze bepaling is.

Ook de evaluatie in breder perspectief wordt opgezet, verloopt de implementatie in de gemeente zonder subsidiecontroller risicovoller. Zo bestaat bij deze gemeente het gevaar, dat subsidies niet worden aangevraagd, aangezien potentiële aanvragers niet bekend zijn met de diverse subsidiemogelijkheden. Tevens wordt de gemeenteraad in deze gemeente niet geïnformeerd over het totaal aan begrote en verstrekte subsidies, terwijl dit uit oogpunt van democratische controle wel wenselijk zou zijn. Bovendien wijkt deze gemeente af van de bepaling dat bij gebruik van artikel 4:23 lid 3c Awb de maximale subsidies en subsidieontvangers in de begroting moeten worden opgenomen. De inzet van de subsidiecontroller lijkt in eerste instantie de ambtelijke capaciteit te verhogen, maar op basis van de casestudies kan worden geconcludeerd, dat de totale ambtelijke capaciteit die nodig is voor het verstrekken van subsidies bij deze gemeente juist lager is.

De subsidiecontroller in gemeente 1 is als staffunctionaris gepositioneerd en vervult een vrij prominente rol in het proces van subsidieverstrekking. De subsidiecontroller kent geen sanctiemogelijkheden, stelt geen procedures vast, kan ook geen incentives inzetten en vervult tevens een facilitaire rol. In dit opzicht sluit de functie niet aan op het structureren van de implementatie of op de monitorfunctie, zoals door auteurs wordt geformuleerd. Ook sluit de functie niet aan op de eerder omschreven delivery functie. De functie van subsidiecontroller is immers niet enkel facilitair van aard. Wel beschouwd is de functie

van subsidiecontroller eerder aan te merken als die van verbindingsofficier, waarbij de subsidiecontroller informatie doorspeelt naar en van de uitvoerende afdelingen, het college, de subsidieaanvragers, etc. De functie heeft enerzijds een controlerend en anderzijds een faciliterend karakter. Wellicht biedt juist deze dubbelrol de mogelijkheid voor de controller om een bijdrage te leveren aan de implementatie van beleid.

Het onderzoek kent de vorm van twee vergelijkbare casestudies en op basis hiervan kunnen geen generaliseerbare uitspraken worden gedaan. Daarvoor is een onderzoek naar enkel subsidieverstrekking door enkel gemeenten in enkel de jaren 2020 en 2021 te beperkt. Vervolgonderzoek naar de controllersfunctie binnen overheidsorganisaties lijkt dan raadzaam om te bezien welke invloed deze functie heeft op de implementatie binnen andere beleidsterreinen en binnen andere overheden.

Referentielijst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. 11 juli 2018, zaaknummer 201706123/1/A2, ECLI:NL:RVS:2018:2310.

Anderson, R., *Tussen schakelen en switchen, dissertatie onderzoek naar de controlfunctie binnen gemeenten*, Enschede: 2006.

Anderson, R., *Open normen in de fiscale wetgeving*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2018, Vol. 7222, no. 15.

Anderson, R. & H. Maks, *Intuitive Practice by Municipal Controllers, Local Government Studies*, 2012, Vol. 38, no. 5, p. 557-576.

Anderson, R., H. Maks & H. Klaassen, An exploratory study assessing compliance among municipal controllers and the possible explanations for their degree of compliance, *Journal of Public Affairs*, 2020, Vol. 20, no. 3, p. 1-13.

Bogt, H. J. ter, Management Accounting Change and New Public Management in Local Government. *Financial Accountability & Management*, 2008, Vol. 24, no.3, p. 209-241.

Brummel, L., S. Overman & T. Schillemans, Uitvoeringsorganisaties tussen staat en straat, *Bestuurswetenschappen*, Vol. 75, no. 1, p. 27-45.

Buitendijk, Brief aan informateur Tjeenk Willink, 12 april 2021.

Butler M.J.R. & P. M. Allen, Understanding Policy Implementation Processes as Self-Organizing Systems, *Public Management Review*, 2008, Vol. 10, no. 3, p. 421-440.

Cairney, P., *Understanding Public Policy – Theories and Issues*, Basingstoke: 2012.

Chackerian, R. & P. Mavima, Comprehensive Administrative Reform Implementation: Moving beyond, Single Issue Implementation Research, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2020, Vol. 11, no. 3, p. 353-377.

Ferlie E, A. Pettigrew, L. Ashburner & L. Fitzgerald, *The New public management in action*, Oxford: 1996.

Gazley, B., The Current State of Interorganizational Collaboration: Lessons for Human Service Research and Management, *Human Service Organisations: Management, Leadership and Governance*, 2017, Vol. 41, no. 1, p. 1-5.

Gold, J., *International Delivery: Centres of Government and the Drive for Better Policy Implementation*, London: 2014.

Gold, J., *Tracking Delivery Global Trends and Warning Signs in Delivery Units*, London: 2017.

Hill, C., Casework Job Design and Client Outcomes in Welfare-to-Work Offices, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, Vol. 16, no. 2, p. 263-288.

Hill, H., Understanding implementation: Street-level bureaucrats' resources for reform, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2003, Vol. 13, no. 3, p. 265-282.

Hjern, B., en D. Porter, Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis, *Organization Studies*, 1981, no. 2, p. 211-27.

Hudson, B., D. Hunter & S. Peckham, Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?, *Policy Design and Practice*, 2019, Vol. 2, no. 1, p. 1-14.

Hupe, P. & M. Hill, Street-Level Bureaucracy and Public Accountability, *Public Administration*, 2007, Vol. 85, No. 2, p. 279-299.

Jones, G. & C. Beattie, Local Government Internal Audit Compliance, *Australasian Accounting, Business & Finance Journal*, 2015, Vol. 9, no. 3: p. 59-71.

Kamerstukken, Memorie van Toelichting, Aanvulling van de Algemene Wet Bestuursrecht, Derde tranche algemene wet bestuursrecht, Vergaderjaar 1993-1994, Dossiernummer: 23 700, no. 3.

Knoop, A. & A. van de Ven, Ontwikkelen decentrale controllers in de zorg zich tot business partners?, *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 2016, June, p. 226-237.

Koppenjan, J. & E.H. Klijn, *Managing Uncertainties in Networks*, London: 2004.

Linder, S.H. & B.G. Peters, Research perspectives on the design of public policy: Implementation, formulation and design, D.J. Palumbo & D.J. Calista, *Implementation and the policy process: Opening the black box*, Westport, Co.: 1990.

Lipsky, M., *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York: 1980.

Lotta, G. S. & E.C. Marques, How social networks affect policy implementation: An analysis of street-level bureaucrats' performance regarding a health policy, *Social Policy & Administration*, 2020, Vol. 54, no. 3, p. 345-360.

Matland, R.E., Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1995, Vol. 5, no. 2, p. 145-75.

May, P. J. & S.C. Winter, Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, Vol. 19, no. 3, p. 453-476.

- Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier, *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass.: 1981.
- Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier, *Implementation and public policy*, New York: 1989.
- McConnell, A., What Is Policy Failure? A Primer to Help Navigate the Maze, *Public Policy and Administration*, 2015, Vol 30 (3–4), p. 221–242.
- Merchant, K.A. & J. Rockness, The Ethics of Managing Earnings: An Empirical Investigation, *Journal of Accounting and Public Policy*, 1994, Vol. 13, p. 79-94.
- Newman, J., Constructing accountability: Network governance and managerial agency, *Public Policy and Administration*, 2004, Vol. 19, p. 17–33.
- Nilsen, P., C. Ståhl, K. Roback & P. Cairney, Never the twain shall meet?--a comparison of implementation science and policy implementation research, *Implementation Science : IS*, 2013, Vol. 8, no. 1, p. 63–75.
- Norris, E. & J. McCrae, *Policy that Sticks: Preparing to govern for lasting change*, London: 2013.
- Oude Vrielink, M. & B.R. Dorbeck-Jung, Open normen en regeldruk: een bruikbaar wetgevingsconcept?, *Recht der werkelijkheid*, 2006, Vol. 26, no. 3, p. 56.
- Otley, D., Management control in contemporary organizations: towards a wider framework, *Management Accounting Research*, 1994, no. 5, p. 289-299.
- O'Toole, L.J., Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field, *Journal of Public Policy*, 1986, Vol. 6, no. 2, p. 181-210.
- O'Toole, L.J., K.I. Hanf & P.L. Hupe, Managing implementation processes in networks, W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan, *Managing complex networks: Strategies for the public sector*, Thousand Oaks, Calif.: 1997.
- Paulsson, G., The Role of Management Accountants in New Public Management, *Financial Accountability & Management*, 2012, Vol. 28, no. 4, p. 387-394.
- Pressman, J.L. & A. Wildavsky, *Implementation*, Berkely: 1973.
- Price, A., Pursuing performance and maintaining compliance: Balancing performance improvement and accountability in Ontario's public health system, *Canadian Public Administration*, 2016, Vol. 59, No. 2, p. 245-266.
- Room G., *Complexity, institutions and public policy: agile decision-making in a turbulent world*, Cheltenham: 2011.
- Roover, J. de, J. Wynen, W. van Dooren & J. Boon, Lokale beleidsvrijheid: geven en nemen?, *Bestuurswetenschappen*, 2022, Vol. 76, no. 1, p. 5-26.

Sabatier, A., Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis, *Journal of public policy*, 1986, Vol. 6, no. 1, p. 21-48.

Sausman, C., E. Oborn & M. Barrett, Policy Translation Through Localisation: Implementing National Policy in the UK, *Policy & Politics*, 2016, Vol. 44, no. 4, p. 563–589.

Saetren, H., Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant, *Policy Studies Journal*, 2005, Vol. 33, no. 4, p. 559–582.

Schouten, C.J., Brief aan de Tweede Kamer, Stand van zaken Werk aan Uitvoering, Bijlage I. 2022-0000142800, 2022.

Sinclair, T.A.P., Implementation theory and practice: uncovering policy and administration linkages in the 1990s, *International Journal of Public Administration*, 2001, Vol. 24, no. 1, p. 77-94.

Stevens, L.G.M., Durf te vertrouwen op open normen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2007, p. 1090.

Thiel, S. van & R. Hendriks, Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen, *Bestuurswetenschappen*, 2014, Vol. 68, no. 4, p. 53-67.

Tummers, L. & V. Bekkers, Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion, *Public Management Review*, 2014, Vol. 16, no. 4, p. 527–547.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Basisbeginselen subsidierecht*, Den Haag: 2019.

Verstegen, B.H.J., I. de Loo, P. Mol, K. Slagter & H. Geerkens, Classifying controllers by activities, an exploratory study, *Journal of Applied Management Accounting Research*, 2007, Vol 5, no. 2, p. 9-31.

Vincent, J.C. & L. Crothers, *Street-level leadership discretion and legitimacy in front-line public service*, Washington, D.C.: 1998.

Vinnari, E. & S. Näsi, S., Creative Accrual Accounting in the Public Sector: Milking Water Utilities to Balance Budgets and Accounts, *Accountability & Management*, 2008, Vol. 24, no. 2, p. 97-116.

Winter S.C. 2006. Implementation, B.G. Peters & J. Pierre, *Handbook of Public Policy*, Thousand Oaks, Calif.: 2006, 151–166.

Bijlage A:

Operationalisatie per bepaling en per object van control

Het beleid: de algemene subsidieverordening			
Object bepaling	Bepaling uit de ASV	Inhoud bepaling	Operationalisatie
Subsidieregelingen	Artikel 3	Het college kan voor de beleidsterreinen die onder de programma's in artikel 2 vallen bij nadere regeling (hierna te noemen: subsidieregeling) vaststellen welke activiteiten in aanmerking kunnen komen voor subsidie.	De mate waarin voor de beleidsterreinen daadwerkelijk subsidieregelingen zijn vastgesteld.
Subsidieplafonds	Artikel 5 lid 1	Het college kan subsidieplafonds vaststellen. In dat geval bepalen zij bij subsidieregeling de wijze van verdeling.	De mate waarin voor de beleidsterreinen subsidieplafonds zijn vastgesteld en deze daadwerkelijk worden bewaakt.
Beslissingstermijn aanvraag	Artikel 8 lid 1	Het college beslist op een aanvraag voor een jaarlijkse subsidie uiterlijk vóór 31 december van het jaar waarop de aanvraag is ingediend.	Voor 31 december zal het besluit op een aanvraag voor een jaarlijkse subsidie genomen moeten zijn.
	Artikel 8 lid 2	Het college beslist op een aanvraag om een eenmalige subsidie binnen 13 weken na ontvangst van de volledige aanvraag, dan wel, indien het college hiertoe regels heeft opgesteld, 13 weken gerekend vanaf de uiterste indieningstermijn voor het aanvragen van de subsidie.	Binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag of binnen 13 weken na de uiterste indieningstermijn zal het besluit op de aanvraag genomen moeten zijn.
Verantwoording	Artikel 14 lid 1: subsidies tussen de € 10.000 en de € 50.000	Bij subsidies van meer dan € 10.000 doch ten hoogste € 50.000 dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in.	Deze aanvraag moet voor een jaarlijkse subsidie uiterlijk voor 1 juni van het volgende jaar ingediend zijn. Voor een eenmalige subsidie moet deze aanvraag uiterlijk 13 weken nadat de gesubsidieerde activiteit is verricht, ingediend zijn (artikel 14, lid 1).
	Artikel 14 lid 2: subsidies tussen de € 10.000 en de € 50.000	De aanvraag bevat een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en aan de verplichtingen is voldaan.	Het verslag zal beoordeeld moeten worden op basis van de gestelde verplichtingen en deze beoordeling zal kenbaar gemaakt moeten worden aan het college.

	Artikel 15 lid 1: subsidies meer dan € 50.000.	Bij subsidies van meer dan € 50.000 dient de subsidieontvanger een aanvraag tot vaststelling in.	Deze aanvraag moet voor een jaarlijkse subsidie uiterlijk voor 1 juni van het volgende jaar ingediend zijn. Voor een eenmalige subsidie moet deze aanvraag uiterlijk 13 weken nadat de gesubsidieerde activiteit is verricht, ingediend zijn (artikel 15, lid 1).
	Artikel 15 lid 3: subsidies meer dan € 50.000.	De aanvraag bevat: een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en aan de verplichtingen is voldaan.	Het verslag zal beoordeeld moeten worden op basis van de gestelde verplichtingen en deze beoordeling zal kenbaar gemaakt moeten worden aan het college.
		De aanvraag bevat: een overzicht van de gesubsidieerde activiteiten en de hieraan verbonden uitgaven en inkomsten (financieel verslag of jaarrekening).	Het financieel verslag of de jaarrekening zal beoordeeld moeten worden en deze beoordeling zal kenbaar gemaakt moeten worden aan het college.
		De aanvraag bevat: een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop.	De balans zal beoordeeld moeten worden en deze beoordeling zal kenbaar gemaakt moeten worden aan het college.
		De aanvraag bevat: een controleverklaring, opgesteld door een onafhankelijk accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.	Een controleverklaring zal aanwezig moeten zijn.
Hardheidsclausule	Artikel 18 lid 1	Het college kan van een of meer artikelen of artikelliden van deze verordening of een subsidieregeling afwijken als daaraan vasthouden voor een subsidieaanvrager of -ontvanger gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zouden zijn tot de daarmee te dienen belangen.	De coronacrisis noodzaakt tot een bewuste keuze om deze bepaling al dan niet in te schakelen. Het college zal een voorstel hiertoe moeten worden voorgelegd.
De controlefunctie			
Object van control			
Subsidieregelingen		Aangegeven moet worden welke beleidsterreinen nog niet zijn afgedekt door een subsidieregeling.	Minimaal eens per jaar dient het college hierover geïnformeerd te worden.

Subsidieplafonds: bij gebruik van een subsidieregeling.		Periodieke bewaking subsidieplafonds.	Minimaal eens per jaar dient het college hierover geïnformeerd te worden.
Budgetbewaking: zonder gebruik van een subsidieregeling.		Periodieke bewaking maximale subsidiebedragen in de begroting.	Minimaal eens per jaar dient het college hierover geïnformeerd te worden.
Beslissingstermijn aanvraag		Bewaking beslissingstermijn jaarlijkse subsidies.	Uiterlijk op 7 december worden uitvoerders en het college geïnformeerd over de aanvragen waar een besluit voor moet worden genomen.
		Bewaking beslissingstermijn eenmalige subsidies.	10 weken na ontvangst van de aanvraag, dan wel 10 weken na de uiterste indieningstermijn worden uitvoerders en het college geïnformeerd over de aanvragen waar een besluit voor moet worden genomen.
Verantwoording		Toe zien op de beoordeling van de verantwoordingsstukken en communicatie hierover richting het college.	Per subsidieontvanger wordt gezien of alle verantwoordingsstukken zijn opgeleverd en zijn beoordeeld.
			Bewaakt wordt, of het college binnen 13 weken na ontvangst van de verantwoording een voorstel heeft ontvangen en een besluit kan nemen en het college en de uitvoerders worden 3 weken voor het verstrijken van de deadline geïnformeerd.
Hardheidsclausule		Ten tijde van de coronacrisis ontvangt het college een voorstel om al dan niet de hardheidsclausule in te zetten.	Er wordt op toegezien of een voorstel is voorgelegd en het college en de uitvoerders worden geïnformeerd als dat niet het geval is.

Bijlage B:

De gemeente vergeleken

Object bepaling	Operationalisatie	Gemeente 1	Gemeente 2
Subsidieregelingen	De mate waarin voor de beleidsterreinen daadwerkelijk subsidieregelingen zijn vastgesteld.	Alle beleidsterreinen (sociaal, ruimte en bestuur) zijn afgedekt met subsidieregelingen.	Geen integraal overzicht. Op basis van de collegebesluiten kan getraceerd worden, dat de beleidsterreinen weliswaar zijn afgedekt met subsidieregelingen, maar dat er blinde vlekken bestaan. Zo is voor onderwijs, sport en duurzaamheid geen subsidieregeling voorhanden.
Subsidieplafonds	De mate waarin voor de beleidsterreinen subsidieplafonds zijn vastgesteld en deze daadwerkelijk worden bewaakt.	Iedere subsidieregeling is voorzien van een plafond. Bewaking vindt zowel per plafond en per subsidieontvanger als op het totaal aan verstrekte subsidies plaats en geschiedt eens per kwartaal.	Sommige afdelingen hebben een voorkeur voor subsidieplafonds en deze worden bewaakt. Andere afdelingen maken geen gebruik van subsidieplafonds en hier vindt geen bewaking plaats.
Beslissingstermijn aanvraag	Voor 31 december zal het besluit op een aanvraag voor een jaarlijkse subsidie genomen moeten zijn.	Geen overschrijding.	Geen overschrijding.
	Binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag of binnen 13 weken na de uiterste indieningstermijn zal het besluit op de aanvraag genomen moeten zijn.	Geen overschrijding.	Geen overschrijding.

Verantwoording Artikel 14 lid 1: subsidies tussen de € 10.000 en de € 50.000	Deze aanvraag moet voor een jaarlijkse subsidie uiterlijk voor 1 juni van het volgende jaar ingediend zijn. Voor een eenmalige subsidie moet deze aanvraag uiterlijk 13 weken nadat de gesubsidieerde activiteit is verricht, ingediend zijn (artikel 14, lid 1).	In 5% van de cases wordt de termijn overschreden.	In 12% van de cases wordt de termijn overschreden.
Artikel 14 lid 1: subsidies tussen de € 10.000 en de € 50.000	Het verslag zal beoordeeld moeten worden op basis van de gestelde verplichtingen en deze beoordeling zal kenbaar gemaakt moeten worden aan het college.	Ieder verslag wordt beoordeeld.	Ieder verslag wordt beoordeeld.
Artikel 15 lid 1: subsidies meer dan € 50.000.	Deze aanvraag moet voor een jaarlijkse subsidie uiterlijk voor 1 juni van het volgende jaar ingediend zijn. Voor een eenmalige subsidie moet deze aanvraag uiterlijk 13 weken nadat de gesubsidieerde activiteit is verricht, ingediend zijn (artikel 15, lid 1).	In 5% van de cases wordt de termijn overschreden.	In 12% van de cases wordt de termijn overschreden.
Artikel 15 lid 1: subsidies meer dan € 50.000.	Het verslag zal beoordeeld moeten worden op basis van de gestelde verplichtingen en deze beoordeling zal kenbaar gemaakt moeten worden aan het college.	Ieder verslag wordt beoordeeld.	Ieder verslag wordt beoordeeld.

	Het financieel verslag of de jaarrekening zal beoordeeld moeten worden en deze beoordeling zal kenbaar gemaakt moeten worden aan het college.	Ieder verslag wordt beoordeeld.	Op basis van een collegebesluit wordt dit niet meer gevraagd aan de subsidieontvanger.
	De balans zal beoordeeld moeten worden en deze beoordeling zal kenbaar gemaakt moeten worden aan het college.	Ieder verslag wordt beoordeeld.	Op basis van een collegebesluit wordt dit niet meer gevraagd aan de subsidieontvanger.
	Een controleverklaring zal aanwezig moeten zijn.	Ieder verslag wordt beoordeeld.	Op basis van een collegebesluit wordt dit niet meer gevraagd aan de subsidieontvanger.
Hardheidsclausule	De coronacrisis noodzaakt tot een bewuste keuze om deze bepaling al dan niet in te schakelen. Het college zal een voorstel hiertoe moeten worden voorgelegd.	Op basis van signalen die binnenkomen, worden twee voorstellen geconcipteerd om de hardheidsclausule voor de jaren 2021 en 2022 in te zetten voor alle ontvangers van jaarlijkse subsidie.	Signalen komen binnen, maar per afdeling. 13 subsidieontvangers ondervinden liquiditeitsproblemen. Op aandringen van de raad, wordt één subsidieontvanger voorzien van extra steun. De hardheidsclausule wordt niet ingezet.
Object van control	Onderscheid met boven beter.		
Subsidieregelingen	Minimaal eens per jaar dient het college hierover geïnformeerd te worden.	Jaarlijks worden door de subsidiecontroller in samenwerking met de uitvoerende afdelingen alle subsidieregelingen geactualiseerd en opnieuw door het college vastgesteld.	Geen overzichten van de subsidieregelingen worden verstrekt aan het college.

Subsidieplafonds: Bij gebruik van een subsidieregeling.	Minimaal eens per jaar dient het college hierover geïnformeerd te worden.	De subsidiecontroller informeert per kwartaal het college over de verstrekte subsidies per plafond, per ontvanger en over het totaal. Tevens worden de verstrekte subsidies afgezet tegen de budgetten uit de begroting. De raad wordt jaarlijks geïnformeerd.	Sommige afdelingen werken met subsidieplafonds en bewaken deze ook, anderen werken niet met subsidieplafonds en bewaken ook niet op een andere manier. Het college en de raad worden niet geïnformeerd over de subsidieplafonds.
Budgetbewaking: zonder gebruik van een subsidieregeling. Maximale bedragen in de begroting bij gebruik van art. 4:23 lid 3c Awb.	Minimaal eens per jaar dient het college hierover geïnformeerd te worden.	N.v.t. omdat subsidies enkel op basis van een subsidieregeling worden verstrekt.	Geen budgetbewaking vindt plaats. Het college en de raad worden niet geïnformeerd over bewaking van de budgetten. In 30% van de verstrekte subsidies vindt een begrotingsoverschrijding plaats. Deze worden met een begrotingswijziging ex post gecorrigeerd. Geen totaaloverzicht van verstrekte subsidies is beschikbaar. In de begroting staat geen overzicht vermeld van subsidiebedragen en -ontvangers.
Beslissingstermijn aanvraag jaarlijkse subsidies	Uiterlijk op 7 december worden uitvoerders en het college geïnformeerd over de aanvragen waar een besluit voor moet worden genomen.	Bewaking vindt plaats door subsidiecontroller.	Bewaking vindt plaats door uitvoerende afdelingen.

Beslissingstermijn aanvraag eenmalige subsidies	10 weken na ontvangst van de aanvraag, dan wel 10 weken na de uiterste indieningstermijn worden uitvoerders en het college geïnformeerd over de aanvragen waar een besluit voor moet worden genomen.	Bewaking vindt plaats door subsidiecontroller.	Bewaking vindt plaats door uitvoerende afdelingen.
Verantwoording	Per subsidieontvan- ger wordt gezien of alle verantwoor- dingsstukken zijn opgeleverd en zijn beoordeeld.	In 5% van de gevallen is sprake van een termijnoverschrijding. Dit leidt in 5% van de gevallen tot reminders van de subsidiecontroller om de stukken alsnog in te leveren. Uiteindelijk wordt in alle gevallen een verantwoording opgeleverd. Subsidiecontroller beoordeelt samen met uitvoerende afdeling het inhoudelijk verslag en de financiële stukken.	In 12% van de gevallen is sprake van een termijnoverschrijding. Geen reminders worden verzonden. In 3% van de gevallen wordt nooit een verantwoording opgeleverd. Uitvoerende afdelingen vragen en beoordelen enkel het inhoudelijk verslag.
	Bewaakt wordt, of het college binnen 13 weken na ontvangst van de verantwoording een voorstel heeft ontvangen en een besluit kan nemen en het college en de uitvoerders worden 3 weken voor het verstrijken van de deadline geïnformeerd.	Bewaking vindt plaats door subsidiecontroller. De definitieve vaststelling vindt tijdig plaats. In een kwart van de gevallen wordt het college geadviseerd de subsidie lager definitief vast te stellen.	Bewaking vindt plaats door uitvoerende afdelingen. De definitieve vaststelling vindt tijdig plaats. Het college wordt in alle gevallen voorgesteld de subsidie conform definitief vast te stellen.

Hardheidsclausule	Er wordt op toegezien of een voorstel is voorgelegd en het college en de uitvoerders worden geïnformeerd als dat niet het geval is.	Signalen komen in eerste instantie bij de uitvoerende afdelingen binnen. Deze worden doorgezet naar de subsidiecontroller. De subsidiecontroller concipieert vervolgens zelf twee voorstellen voor het college.	De signalen komen binnen bij de uitvoerende afdeling, maar komen niet samen, zodat de totale omvang van het probleem niet duidelijk is. Geen voorstel wordt geconcipieerd, ook niet na aandringen van de raad.
-------------------	---	---	--