



provincie **HOLLAND**
ZUID

Memo

Directie Leefomgeving en Bestuur
Afdeling Bestuur / Bureau
Bestuurlijke Zaken en Toezicht
Contact
Mw. C.T. Westra
T 070 - 441 8480
ct.westra@pzh.nl
Mw. J.C. Welsink - Bax
T 070 - 441 71 97
jc.welsink@pzh.nl

Aan
Gedeputeerde Staten

Datum
20 december 2016

Kopie aan
M. Hoogendoorn-Bruins Slot

Onderwerp
Evaluatie Subsidieregeling bevorderen
intergemeentelijke samenwerking Zuid-Holland

Aanleiding en doel

De Subsidieregeling bevorderen intergemeentelijke samenwerking Zuid-Holland (verder te noemen subsidieregeling) is op 12 februari 2015 in werking getreden. Als gevolg van een toegewezen bezwaarschrift is de subsidieregeling gewijzigd op 24 november 2015. Het ingediende bezwaarschrift betrof de weigering van een subsidie naar aanleiding van een spontaan ingediende aanvraag voor een operationele samenwerking.

De motivering van de provincie was dat de subsidieaanvraag niet paste binnen het doel van de subsidieregeling. De Commissie Bezwaarschriften heeft het bezwaar toegewezen en dit heeft ertoe geleid dat de betreffende gemeente alsnog een subsidie toegekend heeft gekregen. Vorenstaande heeft ertoe geleid dat in de gewijzigde subsidieregeling nadrukkelijker is geformuleerd voor welke producten subsidie wordt verleend. Tevens zijn de weigeringsgronden aangevuld. Met de laatste wijziging is de eindtermijn van de regeling gesteld op 1 januari 2017.

Deze regeling beoogt gemeentebesturen te stimuleren en inspireren om het debat in openheid met elkaar, en vooral met de samenleving, te voeren. Gemeenten kunnen hiervoor een aantal mogelijkheden inzetten, zoals een regionaal bestuurskrachtonderzoek of het organiseren van regionale bijeenkomsten voor raadsleden om de onderlinge samenwerking te verbeteren bij het zoeken naar oplossingen of voor het opstellen van een regionale samenwerkingsagenda. De provincie Zuid-Holland kan dergelijke processen financieel ondersteunen om het debat binnen en tussen gemeenten te bevorderen.

Hierbij is nog van belang dat in de notitie Slimmer en sterker bestuur in Zuid-Holland is opgenomen dat de subsidieregeling wordt voortgezet.

Doel van de te houden evaluatie is inzicht krijgen in de werking van de huidige subsidieregeling. Aan de hand van de uitkomsten van de evaluatie wordt een advies opgesteld over voortzetting, al dan niet in gewijzigde vorm, van de subsidieregeling. In dit kader zijn de Verordening beleidsevaluaties en de Kalender beleids- en subsidie-evaluaties betrokken.

Onderzoeksverantwoording

Er is dossieronderzoek gedaan naar de ingediende subsidieaanvragen van 2014 tot en met 1 november 2016. Aan de orde zijn gekomen vragen als:

- Welke soort aanvragen zijn ingediend?
- Voor welke bedragen zijn subsidies toegekend?
- Zijn er aanvragen (deels) geweigerd? Zo ja, op welke gronden?
- Zijn de toegezegde producten en/of activiteiten verricht op basis waarvan de subsidies zijn verstrekt?

Daarnaast zijn vier gemeenten benaderd die tussen 2014 en 1 november 2016 een beroep hebben gedaan op de subsidieregeling. Door middel van gesprekken, aan de hand van een van tevoren vastgestelde vragenlijst, zijn de ervaringen rond het aanvragen en het verlenen van de subsidie geïnventariseerd. Ook zijn gemeenten gevraagd naar hun behoeften, wensen en verbeterpunten, in het geval de subsidieregeling zou worden verlengd.

Tevens heeft intern een gesprek met bureau Subsidies plaatsgevonden. Doel van het gesprek was meer inzicht te krijgen in de procesmatige kant van het aanvragen en verlenen van de subsidie.

Tot slot is een analyse gemaakt van de werking van de huidige subsidieregeling, waarbij onder meer aandacht is besteed aan de volgende vragen:

- Is de subsidie het beste middel geweest om het doel (bevorderen samenwerking) te bereiken?
- Zo nee, welke andere instrumenten hadden hiervoor ingezet kunnen worden en met welk effect?
- Heeft de toekenning van de subsidie bijgedragen aan het beoogde doel van de subsidieregeling (bevorderen samenwerking)? Zo ja, hoe en waarin uit zich dat?
- In hoeverre was er sprake van (onder)uitputting van plafonds en welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken?

Tussentijds is de bestuurlijk opdrachtgever geïnformeerd over de voortgang en de verkregen informatie en zijn de uitkomsten van de evaluatie besproken met een onafhankelijke derde, dat wil zeggen iemand die niet bij de regeling betrokken is, uit het bureau Beleidscoördinatie en Advies van de Afdeling Bestuur.

Op basis van de verkregen informatie is voorliggend evaluatierapport opgesteld, voorzien van een aantal aanbevelingen. Het concept evaluatierapport is besproken met eerdergenoemde onafhankelijke derde.

Uitkomsten onderzoek

Dossieronderzoek

Op basis van het gehouden dossieronderzoek is de volgende informatie naar voren gekomen.

Subsidieaanvragen 2014	
Aantal aanvragen	6
Bedragen in €	35.000
	14.840
	50.000
	20.000
	42.500

Totaal	50.000 212.340 Het subsidieplafond is 250.000
Doel	Alle aanvragen passen binnen het doel van de subsidieregeling. 1 aanvraag is aanvankelijk geweigerd maar is naar aanleiding van het oordeel van de Commissie Bezwaarschriften alsnog toegekend (zie onder paragraaf Aanleiding)
Hardheidsclausule ¹	Niet van toepassing
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Toekenning van de subsidie: 5 keer • Weigering van de subsidie: 1 keer • Zijn ontvangstbevestigingen verstuurd: ja waarvan 3 tijdig en 3 te laat • Is de verlening tijdig geregeld: ja • Is de vaststelling akkoord conform verlening: 1 keer direct bij de toekenning, 5 keer na de beëindiging van het project • Is het voorschot van 80% verleend: 5 keer

Subsidieaanvragen 2015	
Aantal aanvragen	4
Bedragen in €	16.000 44.280 50.000 19.000
Totaal	129.280 Het subsidieplafond is 250.000
Doel	Alle aanvragen passen binnen het doel van de subsidieregeling
Hardheidsclausule	Ja, 2 keer in verband met de indiening van de aanvraag na de start van het project
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Toekenning: 4 keer • Zijn ontvangstbevestigingen verstuurd: ja waarvan 3 tijdig en 1 te laat • Is de verlening tijdig geregeld: ja 1 aanvraag is tussentijds ingetrokken en opnieuw ingediend • Is de vaststelling akkoord conform verlening: 2 keer direct bij de toekenning, 2 keer bij de beëindiging van het project

Subsidieaanvragen 2016 tot 1 november 2016	
Aantal aanvragen	6
Bedragen in €	50.000 30.000 32.655 33.783

¹ Indien de activiteiten reeds zijn gestart voordat de aanvraag is ingediend, is sprake van een weigeringsgrond. Indien een provinciaal belang aanwezig is, kan door middel van de hardheidsclausule hiervan worden afgeweken.

Totaal	41.000 50.000 237.438 Het subsidieplafond is 250.000
Hardheidsclausule	1 aanvraag waarop de hardheidsclausule van toepassing kan zijn. Op moment van het opstellen van de evaluatie is hierover nog geen besluit genomen
Procedure	<ul style="list-style-type: none"> • Toekenning 5 x; 1 aanvraag is recent binnen • Zijn ontvangstbevestigingen verstuurd: ja waarvan alle (5 x) tijdig • Is de aanvraag tijdig verleend: ja, 5 x; alle door middel van het verlenen van een voorschot • Vaststellingen: nog niet aan de orde • 1 melding van uitstel van de activiteiten is goedgekeurd

De hoogte van de verleende subsidies is alleen in 2015 ver beneden het subsidieplafond gebleven. De overige jaren blijft het er net onder.

In 2014 is in de helft van de aanvragen de aanvraag niet tijdig van een bericht van ontvangst voorzien. In 2016 is dit in alle gevallen tijdig gebeurd. De verklaring hiervoor is naar alle waarschijnlijkheid gelegen in het feit dat er in aanvang van subsidieregeling onbekendheid was met de procedure van de subsidieregeling en de aard van de aanvragen. In 2015 is tweemaal de hardheidsclausule toegepast; dit hield verband met de nieuwe regel van de subsidieverordening dat geen activiteiten mogen zijn gestart voordat de aanvraag is ingediend. Dit heeft in 2016 verder geen problemen meer gegeven, omdat de mogelijke toekomstige aanvragers in de gesprekken standaard attent worden gemaakt op deze weigeringsgrond.

Gesprekken gemeenten

Uit de gesprekken met de gemeenten is naar voren gekomen dat er duidelijk behoefte bestaat aan de subsidieregeling. Het hebben van extra gelden heeft ertoe geleid dat het proces en de uitvoering in het kader van intergemeentelijke samenwerking zijn vergemakkelijkt. In sommige gevallen heeft het geleid tot diepgaander onderzoek en het inhuren van externe deskundigheid die niet beschikbaar was binnen de betreffende gemeente.

Daarbij heeft het gestructureerd aflopen van de voorwaarden van de provincie veel gemeenten geholpen bij het eigen bewustwordingsproces. Daarbij kan worden gedacht aan vragen als:

- Welk doel wordt met de voorgenomen activiteiten nagestreefd?
- Op wijze kan dit worden gerealiseerd?
- Hoeveel bedragen de kosten daarvoor?

Bij bijna alle gemeenten is het proces, zowel bij de aanvraag als bij de vaststelling van de subsidie, goed verlopen. Men is tevreden over de provincie. De contacten zijn als plezierig ervaren en de behulpzaamheid van en advisering door de provincie bij het doorlopen van het proces wordt gewaardeerd.

De wijziging van de subsidieregeling van 2015 wordt ervaren als een verbetering van de regeling. Duidelijker is verwoord waarvoor de regeling is bedoeld en de weigeringsgronden zijn scherper

geformuleerd.

Er zijn verscheidene verbeterpunten en aanbevelingen genoemd:

- In de Algemene Subsidieverordening staat de weigeringsgrond opgenomen dat er geen activiteiten mogen worden gestart voordat de aanvraag is ingediend. Aangegeven is dat het de voorkeur verdient deze passage ook op te nemen in de onderhavige subsidieregeling.
- Er bestaat behoefte aan het duidelijker omschrijven van de eisen met betrekking tot een verzoek tot vaststelling van de subsidie en het beschrijven van de voorwaarden waaraan een activiteitenverslag moet voldoen. Een voorbeeld op de website wordt op prijs gesteld.
- Als aanbeveling is gegeven het duidelijker vermelden van de termijn die wordt gehanteerd bij het houden van een steekproef.
- Tevens wordt verzocht het e-formulier op de website van de provincie gebruikersvriendelijker te maken.
- Ook stelt men het houden van een afrondend gesprek na de vaststelling van de subsidie op prijs.
- Er bestaat behoefte aan best practices op het terrein van eerder gehouden activiteiten en/of geleverde producten die in het kader van de onderhavige subsidieregeling zijn verricht. De provincie zou hiertoe het initiatief kunnen nemen en deze bijvoorbeeld op haar website kunnen plaatsen.

Een positief bijkomend effect is dat de provincie voor de gemeenten zichtbaarder is geworden door de subsidieverlening. De gemeenten beseffen beter dat de provincie dergelijke onderzoeken belangrijk vindt en zich daarbij betrokken voelt.

Gesprek bureau Subsidies

Door Bureau Subsidies wordt aangegeven dat bij blijvende stimulering van de intergemeentelijke samenwerking de voorkeur uitgaat naar verlenging van de subsidieregeling. Mede opdrachtgeverschap wordt minder wenselijk gevonden. Reden hiervoor is gelegen in het feit dat bij mede opdrachtgeverschap de eis wordt gesteld dat de activiteiten ten goede moeten komen aan de provinciale beleidsdoelen. Dit is niet altijd te realiseren. Daarnaast heeft mede opdrachtgeverschap soms tot gevolg dat de inhoudelijke betrokkenheid van de provincie op gespannen voet komt te staan met de vrijheid van de provincie om in een later stadium tot andere besluiten te komen.

Verder ziet men graag dat de subsidieregeling wordt gewijzigd in die zin dat er een directe relatie is met de beleidsdoelen uit de provinciale begroting (bevorderen robuuste gemeenten en intergemeentelijke samenwerking). Het uiteindelijke resultaat is daarbij belangrijker dan "de weg daarheen". Bij resultaat kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een rapport waarin antwoord wordt gegeven op een aantal van tevoren geformuleerde onderzoeksvragen.

Gesprek bestuurlijk opdrachtgever

Het concept evaluatierapport is besproken met de bestuurlijk opdrachtgever. De opdrachtgever heeft aangegeven of er naast subsidieverlening geen andere financiële sturingsinstrumenten zijn

die kunnen bijdragen aan een proactievere, gerichtere en bestuurlijkere sturing op intergemeentelijke samenwerking.

In december 2016 is hier nader onderzoek naar gedaan. Dit heeft ertoe geleid dat een eventuele verlenging van de subsidieregeling op 1 januari 2017 niet meer haalbaar was in de tijd.

Conclusie

Wel of niet een nieuwe subsidieregeling?

Bevindingen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat bij gemeenten de behoefte bestaat om de subsidieregeling te verlengen. De gemeenten hebben benadrukt dat het hebben van extra financiële middelen ertoe heeft geleid dat het proces en de uitvoering rondom intergemeentelijke samenwerking zijn vergemakkelijkt. In sommige gevallen heeft het geleid tot diepgaander onderzoek en het inhuren van externe deskundigheid die niet beschikbaar was binnen de betreffende gemeente.

Daarnaast draagt het indienen van een aanvraag en het daarbij stapsgewijs nalopen van de voorwaarden bij aan een grotere bewustwording van de gemeenten over het doel en de te bereiken resultaten.

Daarbij heeft ook bureau Subsidies de voorkeur uitgesproken voor een verlenging van de subsidieregeling. Dit omdat de andere optie, mede opdrachtgeverschap, als minder wenselijk wordt gezien. Als reden werd aangevoerd dat bij mede opdrachtgeverschap de eis wordt gesteld dat de activiteiten ten goede moeten komen aan de provinciale beleidsdoelen en dat is soms lastig te realiseren. Daarnaast kan mede opdrachtgeverschap tot gevolg hebben dat de inhoudelijke betrokkenheid van de provincie zich niet altijd goed verhoudt tot de vrijheid van de provincie om in een later stadium tot andere besluiten te komen.

Op dit moment is sprake van een groot aantal ontwikkelingen rond intergemeentelijke samenwerking, ambtelijke samenwerking en fusies. De provincie constateert dat gemeenten dit vaak als lastige trajecten ervaren en daarbij extra ondersteuning nodig hebben. De provincie wil de gemeenten daarbij de helpende hand bieden.

Eén van de instrumenten is het verlenen van subsidie op basis de Subsidieregeling bevordering intergemeentelijke samenwerking Zuid-Holland. De ervaring leert dat extra financiële middelen gemeenten beter in staat stellen om te komen tot verbetering van de intergemeentelijke samenwerking. Zo hebben bijvoorbeeld uitkomsten van gehouden onderzoeken/raadsledenbijeenkomsten tot een (beter) inzicht in de regionale samenwerking of tot het doen van concrete (uitvoerings)voorstellen voor verbetering van de intergemeentelijke samenwerking geleid.

Gelet hierop kan worden geconcludeerd dat de subsidieregeling in positieve zin bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelen uit de provinciale begroting, te weten het bevorderen van robuuste gemeenten en het bevorderen van intergemeentelijke samenwerking. Daarmee heeft de subsidieregeling bewezen doeltreffend te zijn.

Een positief bijkomend effect is dat de zichtbaarheid van de provincie voor de gemeenten door de subsidieverlening is vergroot en dat men beseft dat de provincie dergelijke onderzoeken waardevol vindt en zich daarbij betrokken voelt. Dit komt de relatie tussen de provincie en de desbetreffende gemeente ten goede. Ook kan worden geconstateerd dat de (regelmatige)

contacten tijdens het subsidieproces goede netwerkmomenten opleveren waar vaak ook andere betekenisvolle zaken aan de orde komen.

De hoogte van de verleende subsidies is alleen in 2015 ver beneden het subsidieplafond gebleven. De overige jaren blijft het er net onder. In 2014 is in de helft van de aanvragen de aanvraag niet tijdig van een bericht van ontvangst voorzien. In 2016 is dit in alle gevallen naar behoren verlopen. In 2015 is tweemaal de hardheidsclausule toegepast; dit hield verband met de nieuwe regel van de subsidieverordening dat geen activiteiten mogen zijn gestart voordat de aanvraag is ingediend. Hieraan hoeven verder geen consequenties te worden verbonden omdat dit in 2016 verder geen problemen meer heeft gegeven. Dit komt omdat de mogelijke toekomstige aanvragers in de gesprekken standaard attent worden gemaakt op deze weigeringsgrond.

Advies

Gelet op het voorgaande is het voorstel om een nieuwe subsidieregeling op te stellen. Verlenging is niet meer mogelijk omdat de oude subsidieregeling slechts tot 1 januari 2017 van kracht is. In verband met de continuïteit voor de gemeenten en de beperking van de administratieve lasten voor het ambtelijk apparaat verdient het aanbeveling om de subsidieregeling tot 1 januari 2020 te verlengen. De keuze voor 1 januari 2020 houdt verband met de verkiezingen voor Provinciale Staten in maart 2019 en de voorbereidingstijd van de besluitvorming voor een nieuwe subsidieregeling.

Tevens wordt voorgesteld om de procedures voor het beoordelen van de subsidieaanvraag ongewijzigd te laten. Dit laatste omdat in 2016 (in tegenstelling tot 2014) alle aanvragen naar behoren zijn afgehandeld. Dit laat onverlet dat wel wordt geadviseerd om deze weigeringsgrond ook in de toelichting op de subsidieregeling te vermelden. Zie verder hieronder bij "verlenging ongewijzigd of gewijzigd".

Een nieuwe subsidieregeling al dan niet onder wijzigingen?

Bevindingen

Mede op basis van de gevoerde gesprekken kan worden geconcludeerd dat de subsidieregeling moet worden gewijzigd. Hierbij wordt onder meer gedacht aan het toevoegen van een tekst in de toelichting over een evaluerende, afrondende gesprek

Een andere aanpassing betreft het in de toelichting van de onderhavige subsidieregeling opnemen van de in de Algemene Subsidieverordening opgenomen weigeringsgrond dat er geen activiteiten mogen worden gestart voordat de aanvraag is ingediend. Gelet op de opmerking van bureau Subsidies om meer aan te haken bij de doelen van de begroting wordt voorgesteld om uit de subsidieregeling te schrappen dat een subsidie kan worden verkregen voor één of meerdere incidentele regionale raadsledenbijeenkomsten in het kader van het opstellen van een nieuwe visie op regionale samenwerking. Dit is namelijk eerder een activiteit dat onderdeel vormt van één van de andere in de subsidieregeling genoemde producten waarvoor subsidie kan worden toegekend.

Advies

Voorgesteld wordt, gelet op het vorenstaande, om de subsidieregeling op een aantal onderdelen te wijzigen.

Aanbevelingen

Relatie beleidsdoelen provinciale begroting

Aanbevolen wordt dat bij de toekenning van de subsidie actief aandacht wordt besteed aan de relatie met de beleidsdoelen uit de provinciale begroting, te weten het bevorderen van robuuste gemeenten en de intergemeentelijke samenwerking. Dit betekent concreet dat in het beleidsadvies van de afdeling Bestuur aan Bureau Subsidies standaard een passage hierover wordt opgenomen.

Praktische verbeterpunten

Tevens verdient het aanbeveling om een aantal praktische verbeterpunten door te (laten) voeren. Dit betreft het aanpassen van de tekst op de website met betrekking tot de weigeringsgronden van de subsidie en de eisen rondom de vaststelling en het gebruikersvriendelijker maken van het e-formulier. Voor wat betreft het opnemen van best practices op de website is het voorstel om hier nader onderzoek naar te laten doen of dit wenselijk en/of haalbaar is.

Subsidieplafond

Aan Provinciale Staten wordt aanbevolen het subsidieplafond te stellen op € 200.000,--. De hoogte van dit subsidieplafond wordt als toereikend geacht.

Vervolgtraject

Nadat Gedeputeerde Staten in januari 2017 het evaluatierapport en de subsidieregeling hebben vastgesteld, wordt in maart 2017 een voorstel voor een nieuw subsidieplafond voor 2017 ter besluitvorming bij Provinciale Staten ingediend. De verwachting is dat per 1 april 2017 het subsidieplafond en de nieuwe subsidieregeling, via publicatie in Provinciaal Blad, in werking treden.