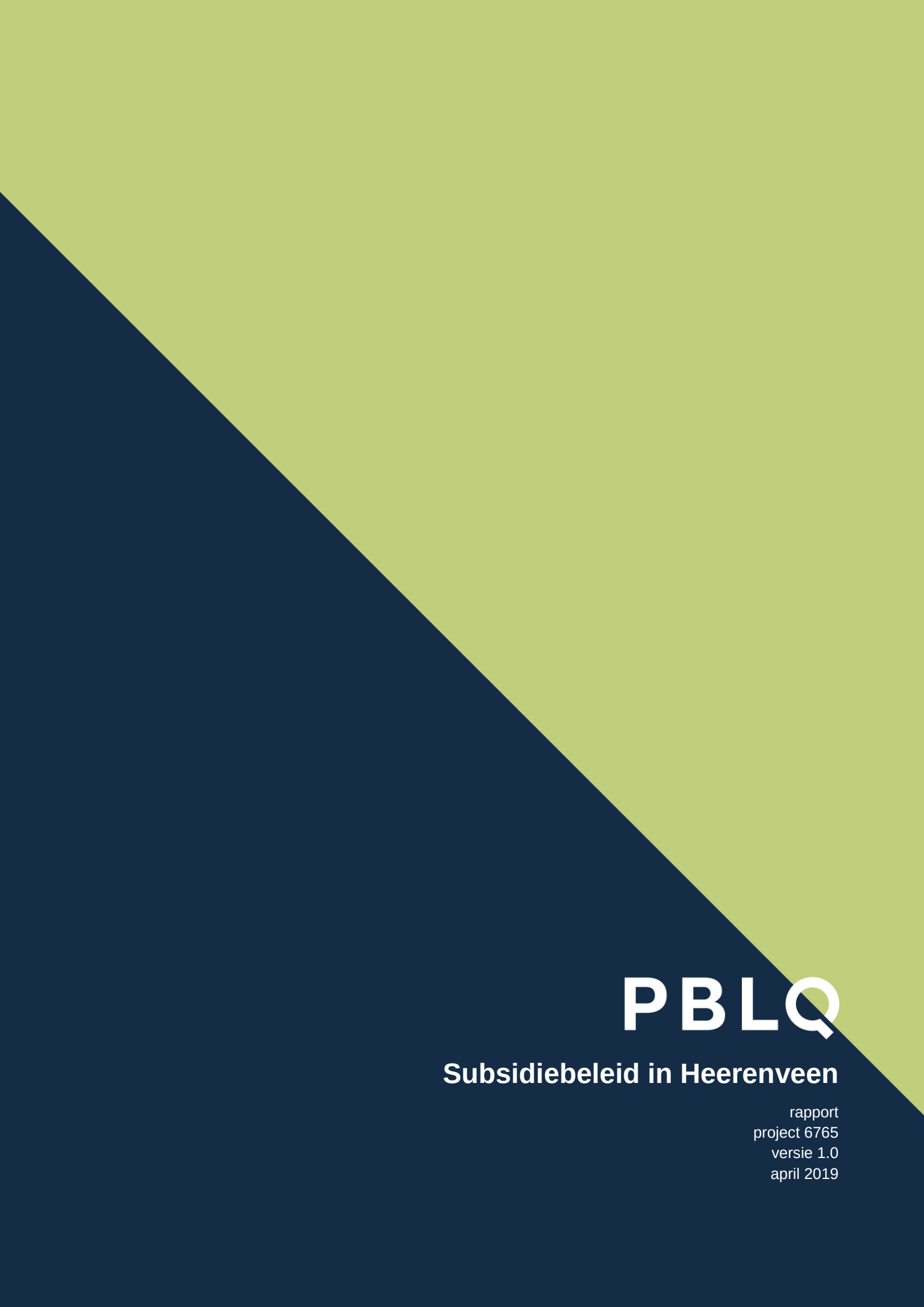




PBLQ

Subsidiebeleid in Heerenveen

rapport
project 6765
versie 1.0
april 2019

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Opdrachtformulering	1
1.3	Werkwijze	3
1.4	Indeling rapport	3
2.	Bevindingen	4
2.1	Het gemeentelijk beleid	4
2.2	Beschrijving van de beleidspraktijk	6
2.2.1	De praktijk in het algemeen	6
2.2.2	Ateliers Majeur	11
2.2.3	Caleidoscoop	13
2.3	Sturing, verantwoording en informatievoorziening	15
2.3.1	Sturing	15
2.3.2	Verantwoording	15
2.3.3	Informatievoorziening	16
3.	Conclusies en Aanbevelingen	17
3.1	Samenvatting van de bevindingen	17
3.2	Beantwoording Onderzoeksvragen	18
3.3	Toetsing aan het normenkader	20
3.4	Conclusies en Aanbevelingen	20
4.	Bestuurlijke reactie	22
Bijlage A	Geïnterviewde personen	24
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	25
Bijlage C	Subsidieverstrekingen 2017	29

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De rekenkamercommissie van de gemeente Heerenveen heeft het initiatief genomen voor een onderzoek naar het subsidiebeleid van deze gemeente. In het bijzonder is in het onderzoek aandacht besteed aan de relatie met twee belangrijke gesubsidieerde instellingen in deze gemeente: Caleidoscoop en Ateliers Majeur. Beide instanties ontvangen een groot aandeel van de totale verstrekte subsidies in de gemeente Heerenveen. Tijdens een overleg over de onderzoeksagenda van de rekenkamercommissie, dat plaatsvond in de vorige raadsperiode, hebben verschillende raadsleden aangegeven belangstelling te hebben voor het subsidiebeleid van de gemeente en de relatie met enkele van de grotere gesubsidieerde instanties.

Het belang van een gemeente in gesubsidieerde instellingen kent zowel inhoudelijke als financiële aandachtspunten. Die combinatie stelt vele gemeenteraden voor een uitdaging als het er om gaat om zowel hun sturende als controlerende verantwoordelijkheden waar te maken. Immers, wat zijn precies de inhoudelijke doelen waar de gesubsidieerde instelling in kwestie geacht wordt een bijdrage aan te leveren, en hoe wordt duidelijk welke bijdrage daadwerkelijk is gerealiseerd? In de praktijk van menige gemeente blijkt bovendien dat doelen geregeld weinig concreet zijn omschreven. Vervolgens blijkt in verschillende gemeenten de informatieverstrekking over het functioneren en de prestaties van gesubsidieerde instellingen vaak oppervlakkig en beperkt. Hierdoor hebben gemeenteraden onvoldoende inzicht in zowel de financiële als de bestuurlijke risico's in hun relatie met gesubsidieerde instellingen.

Dergelijke vragen leven ook in Heerenveen. In het overleg over de onderzoeksagenda gaven raadsleden aan vragen te hebben over het bereiken van doelstellingen, over de actuele ontwikkelingen, de kansen en de bedreigingen en de omgang met risico's. Met het oog op deze vragen heeft de rekenkamercommissie dit onderzoek laten uitvoeren. De rekenkamercommissie is daarbij ondersteund door PBLQ.

1.2 Opdrachtformulering

De rekenkamercommissie heeft de volgende algemene onderzoeksvraag als uitgangspunt voor het onderzoek genomen:

- ▼ In hoeverre zorgt de gemeente Heerenveen er voor dat de subsidies die zij verstrekt rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn?

Deze algemene vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

Deelvragen

A. Algemeen gemeentelijk beleid

1. Wat zijn de (gemeentelijke) kaders voor het subsidiebeleid en -proces?
 - a. Wat verstaat de gemeente Heerenveen onder subsidies?
 - b. Hoe ziet het geheel van subsidieverstrekingen er in 2017 uit?
 - c. Wat is de omvang van de verstrekte subsidies?
 - d. Welke processen zijn er ontwikkeld bij het verstrekken van subsidies en het afleggen van verantwoording over de verstrekte subsidies?

2. Zijn er (meetbare) doelen/effecten gekoppeld aan de subsidieverstreking en, zo ja welke zijn dat?
3. Op welke wijze stelt de gemeente vast hoe de verstrekte subsidies hebben bijgedragen aan de vastgelegde doelen/effecten?
4. Worden de gebruikmaking en de effecten van verstrekte subsidies geëvalueerd?
 - a. Zo ja: worden de verstrekte subsidies op basis van de evaluatie(s) bijgesteld?
 - b. Zo ja, op welke wijze zijn de verstrekte subsidies bijgesteld?
5. Hoe kan het gemeentelijk kader ten aanzien van subsidies (beleidskader, processen, de werkwijze), procedures (voorschriften) en verordeningen worden beoordeeld?

B. Beoordeling van de praktijk

6. Hoe wordt aan het beleid in de praktijk van Caleidoscoop en Ateliers Majeur invulling gegeven?
 - a. Zijn de subsidies rechtmatig verleend?
 - b. Sluiten subsidieafspraken en voorwaarden aan bij beleidsdoelen?
 - c. Worden doelen van subsidies vertaald naar meetbare prestatieafspraken?
 - d. Hoe zijn deze prestatieafspraken tot stand gekomen?
 - e. Leggen gesubsidieerden verantwoording af over de geleverde prestaties?
 - f. Vindt er evaluatie plaats?
 - g. Hoe hebben gesubsidieerden het subsidietraject ervaren?
7. Hoe is de relatie tussen subsidieverstreking en maatschappelijke doelen?
 - a. Zijn er maatschappelijke doelen van subsidies geformuleerd? Sluit het subsidiebeleid aan op deze maatschappelijke doelen?
 - b. Is er in de subsidieregeling een heldere koppeling tussen subsidieverstreking en beoogde doelstelling?
 - c. Voldoen de subsidies aan de randvoorwaarden die het mogelijk maken om effecten te meten?

C. Sturing, verantwoording en informatievoorziening

8. Op welke wijze is in het subsidieproces aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad invulling gegeven?
9. Hoe wordt de raad geïnformeerd over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan?
10. Hoe beoordeelt de raad deze informatievoorziening?

Bij aanvang van het onderzoek is in samenspraak met de rekenkamercommissie en PBLQ het navolgende normenkader gehanteerd om de verkregen inzichten mee te beoordelen.

Norm

De gemeente heeft bij elke gesubsidieerde partij duidelijk aangegeven wat zij in termen van maatschappelijke effecten/doelen wil bereiken.

Voor elke gesubsidieerde partij is duidelijk aangegeven welke verbanden tussen de gevraagde prestaties in de subsidiebeschikkingen en de gemeentelijke doelen worden nagestreefd.

De verstrekte subsidies worden door de gemeente structureel en op een degelijke en verantwoorde wijze geëvalueerd. In de evaluatie staat de vraag centraal of de beoogde doelen/effecten zijn gerealiseerd. Indien de uitkomsten daartoe aanleiding geven, wordt een subsidie daarop aangepast.

De gemeente controleert of de gesubsidieerden zich aan gemaakte inhoudelijke en procesafspraken houden. Ook houdt de gemeente zich aan de afspraken over de subsidieverstreking (zoals termijnen en andere verplichtingen)

De gesubsidieerde instellingen leveren tijdig de gevraagde voortgangs- of verantwoordingsinformatie aan.

Geregeld wordt aan de raad een coherent overzicht verstrekt van alle subsidies, met daarbij een verwijzing naar het al dan niet behalen van de beoogde maatschappelijke effecten en een toelichting op de samenhang tussen subsidies. Indien hiertoe aanleiding is, stuurt de raad op basis van de opgeleverde informatie bij in het subsidiebeleid of -proces.

1.3 Werkwijze

Dit onderzoek is gestart in december 2018 en richt zich op het subsidiejaar 2017. Er is gewerkt volgens een aanpak, die zes fasen kent.

De eerste fase betrof een startbijeenkomst met de leden van de rekenkamercommissie en vertegenwoordigers van de gemeentelijke organisatie, waaronder de portefeuillehouder. Tijdens deze bijeenkomst zijn onder meer de opzet, doelstellingen en het beoogd eindresultaat van het onderzoek besproken en gewerkt aan draagvlak en medewerking.

Vervolgens heeft een analyse van de omvang, beleid en procedures plaatsgevonden. Hierbij hebben we ons gericht op het subsidiebeleid en de daarbij geldende processen, regels en afspraken. Het nagestreefde inzicht is zowel door documentenstudie als met interviews bereikt. Hierop volgend is nader onderzoek uitgevoerd door verdiepingsinterviews met de betrokken gesubsidieerde instellingen. De voorlopige resultaten van de documentenstudie en interviews zijn besproken met de verschillende betrokkenen in een zogenoemde convergentiesessie. Hierdoor ontstond de mogelijkheid om de verkregen inzichten in breder verband te plaatsen en daar ook handelingsperspectieven aan te onderscheiden.

Parallel is in een discussiebijeenkomst met vertegenwoordigers van de gemeenteraad vastgesteld welke opvattingen zij hebben over hun verantwoordelijkheden en rol in het subsidiebeleid en -proces.

Alle bevindingen zijn in deze rapportage opgenomen. Een concept van deze rapportage is besproken met de rekenkamercommissie. Met de opmerkingen en suggesties is de rapportage zonder conclusies en aanbevelingen gereed gemaakt voor ambtelijk wederhoor. De ambtelijke reacties zijn verwerkt in dit definitieve rapport.

1.4 Indeling rapport

Het volgende hoofdstuk bevat de weergave van de bevindingen. Daarin worden, in lijn met de onderzoeksvragen, respectievelijk het beleid, de praktijk en de inrichting van de sturing beschreven. Dit hoofdstuk verschaft zo de basis voor de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen in hoofdstuk 3. De beantwoording van de vragen wordt benut om de bevindingen te iken aan het in het onderzoek gehanteerde normenkader. Aansluitend bevat dit hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen.

In aansluiting op deze conclusies en aanbevelingen is in hoofdstuk 4 de bestuurlijke reactie van het college van B&W van Heerenveen opgenomen.

2. Bevindingen

2.1 Het gemeentelijk beleid

Subsidies kunnen worden beschouwd als een (tijdelijke) bijdrage ten behoeve van het starten of handhaven van een activiteit waarvan het economische belang niet direct voor de hand ligt. Met de subsidie wil de verstrekker (bijvoorbeeld de gemeente) een maatschappelijk effect bereiken door activiteiten te laten uitvoeren waarvan de uitvoering niet noodzakelijkerwijs tot de kerntaken van de gemeente behoort. Voor de gemeente Heerenveen geldt dat gesubsidieerde activiteiten onder andere betrekking hebben op het bevorderen van amateurkunst, het bevorderen van leefbaarheid en meedoen en sport.

Net als vele andere gemeenten in Nederland kent Heerenveen een lange traditie in het inrichten en uitvoeren van subsidiebeleid. De wijze waarop dergelijk beleid wordt geconcretiseerd en in de praktijk wordt gebracht is in alle gemeenten veelal onderhevig aan specifieke maatschappelijke ontwikkelingen. Voor Heerenveen geldt dat in deze gemeente het van oudsher als gebruikelijk wordt ervaren om de uitvoering van verschillende specifieke voor de gemeente relevante activiteiten onder te brengen bij externe partijen. Deze voorkeur is in dit decennium versterkt doordat de gemeente vanwege de financiële crisis grote uitdagingen kende. Om in tijden van financiële schaarste efficiënt met de middelen om te gaan is nadrukkelijk de afweging gemaakt of de uitbesteding van activiteiten zou plaatsvinden op basis van een inkooprelatie of dat er gekozen werd voor een subsidierelatie (voor het verschil zie bijgevoegd blauw kader).

Inkoop- of subsidierelatie

Onder subsidierelatie wordt conform artikel 4:21 lid 1 van de Awb verstaan: (1) de aanspraak op financiële middelen, (2) door een bestuursorgaan verstrekt (3) met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, (4) anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Het laatste onderdeel van deze definitie "anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten" geeft het onderscheid tussen een subsidierelatie en de commerciële inkooprelatie tussen een gemeente en een derde. Er is sprake van een inkooprelatie als de goederen en diensten direct worden geleverd aan de gemeente en de betaling voor die goederen of diensten is afgestemd op de waarde daarvan in het economische verkeer. Over het algemeen is dat de kostprijs plus een zekere winstmarge. Als de gemeente minder dan de kostprijs betaalt, is vaak sprake van subsidie. Aanvullend kan het verschil ook worden geschetst aan de hand van het initiatief. Bij de subsidierelatie dient de aanvrager een aanvraag in en bepaalt dus de exacte aard en omvang van de activiteiten. Bij een inkooprelatie beschrijft en vraagt de gemeente de goederen of diensten. Verder geldt dat als de goederen en diensten niet rechtstreeks ten goede komen aan de gemeente, maar aan derden, dan is dat een sterke aanwijzing dat er sprake is van een subsidierelatie. En bij een inkooprelatie worden de goederen en diensten rechtstreeks aan de gemeente geleverd.

(bron: Subsidieren of inkopen? Handreiking voor ambtelijke professionals, ministerie van BZK en VNG.)

De gemaakte afweging heeft er toe geleid dat er voor is gekozen om verschillende welzijns- en culturele activiteiten op basis van een subsidierelatie onder te brengen bij diverse instellingen en stichtingen. De verschillende betrokkenen geven aan dat deze afweging bekrachtigd is door besluiten van B&W. Een discussie met de raad hierover echter is voor zo ver bekend niet gevoerd. De belangrijkste argumentatie voor het kiezen voor een subsidierelatie blijkt dat bij inkopen het beoogde resultaat (de dienst of het product) helder en scherp gedefinieerd moet worden, zodanig dat er geen onderlinge discussie kan ontstaan. Voor zowel Caleidoscoop als Ateliers Majeur zijn die heldere specificaties moeilijker te definiëren. Daarnaast wordt door de instanties zelf aangegeven dat een subsidierelatie een betere basis lijkt voor lange termijn investeringen. Als argument tegen de subsidierelatie wordt wel gezien dat een dergelijke relatie wellicht kan leiden tot meer informele en

daarmee minder zakelijke verhoudingen. In de praktijk wordt overigens ervaren dat er binnen de bestaande verhoudingen over het algemeen wel degelijk sprake is van zakelijke verhoudingen.

Ook is er bezuinigd op de omvang van de subsidies. De afwegingen die daarbij zijn gemaakt, zijn beschreven en onderbouwd in de nota 'Integrale afweging beleid en budgetten'.¹ Daarbij is uitgangspunt geweest dat de crisis ook kansen bood ('CISKA') om nieuwe keuzen te maken. In de praktijk is voor de invulling van de bezuinigingen overwegend een 'kaasschaafmethode' gehanteerd, waardoor over de volle breedte van de verleende subsidies bezuinigingen zijn toegepast.

Subsidiebeleid dient ordentelijk te worden ingericht. De Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verschaffen daarvoor de grondslagen. Voortvloeiend uit de wet dient de gemeente over een Algemene Subsidieverordening (Asv) te beschikken. Dat is in Heerenveen het geval. De laatste versie van de Asv is in november 2016 door de toenmalige raad vastgesteld en past binnen de kaders die in de Abw zijn vastgelegd. In deze Asv is onder meer vastgelegd welke begrippen de gemeente hanteert als het gaat om subsidies, aan welke vereisten aanvragers moeten voldoen, welke termijn de gemeente bij aanvragen hanteert en aan welke (verantwoordings-)verplichtingen gesubsidieerden moeten voldoen. In de Asv is tevens vastgelegd dat rond clusters van subsidies de gemeente specifieke uitvoeringsregels kan opstellen. Hieraan is door de gemeente op veel terreinen invulling gegeven. Zo zijn er specifieke regels voor subsidies bij evenementen, korpsen en muziekverenigingen, wijk- en dorpsraden, voor eenmalige subsidies bij activiteiten die bedoeld zijn om de leefbaarheid te versterken, etcetera. In de beleidsregels zijn de afspraken opgenomen over de wijze waarop subsidie aangevraagd kan worden, aan welke criteria aanvragers dienen te voldoen en op welke wijze de gemeente het voor deze specifieke doelgroepen beschikbare budget (deze worden ook wel de 'subsidieplafonds' genoemd) verdeelt over de aanvragers.

In de Asv wordt (onder meer) een onderscheid gemaakt tussen jaarlijkse subsidies en eenmalige subsidies:

- De éénmalige subsidie. Een aanvullende subsidie ten behoeve van bijzondere incidentele projecten of activiteiten die niet behoren tot de reguliere bezigheden van de aanvrager en waarvoor het college slechts voor een van tevoren bepaalde tijd (maximaal 4 jaren) subsidie wil verstrekken;
- De jaarlijkse subsidie. Een subsidie die per (boek)jaar of voor een bepaald aantal boekjaren (voor maximaal 4 (boek)jaren) aan een instelling wordt verstrekt.

Naast bovenstaande formele onderverdeling wordt in het geval van Caleidoscoop ook onderscheid gemaakt in project- en budgetsubsidies. De budgetsubsidies zijn bedoeld voor activiteiten met een meer doorlopend karakter. Deze vallen daarmee onder de jaarlijkse subsidie. Projectsubsidies zijn feitelijk synoniem aan de eenmalige subsidie.

Voor zowel éénmalige als jaarlijkse subsidies kan het college van burgemeester en wethouders bij nadere regel andere termijnen en voorwaarden stellen.

Voor het aanvragen van subsidies zijn binnen de gemeentelijke organisatie formulieren beschikbaar, die op basis van de Asv zijn ontwikkeld. Deze worden vastgesteld door het afdelingshoofd Samenleving. Hij is hiertoe gemandateerd.

¹ Deze nota is vastgesteld door de raad van Heerenveen op 11 september 2014.

Voor de eindverantwoording is een indeling in 3 categorieën² van toepassing, nl.:

- *Subsidies tot en met € 7.500,00;*
Dergelijke subsidies kunnen door B&W direct, zonder voorgaande subsidieverlening, worden vastgesteld. Over de besteding van de subsidie hoeft niet expliciet verantwoording te worden afgelegd. In de beschikking kan wel opgenomen worden dat aangetoond moet worden dat activiteiten zijn uitgevoerd.
- *Subsidies van meer dan € 7.500,00 tot en met € 50.000,00;*
Voor subsidies van deze omvang moet een aanvraag worden ingediend. Over de besteding dient in een (financieel of jaar-)verslag verantwoording te worden afgelegd,
- *Subsidies vanaf € 50.000,00;*
In de Asv is opgenomen dat voor instellingen die ofwel een meerjarige subsidie ontvangen of een subsidie ontvangen die hoger is dan € 50.000 verantwoording moet worden afgelegd door middel van een inhoudelijk verslag, een financieel- of jaarverslag, een balans over het subsidietijdvak en een controleverklaring, opgesteld door een onafhankelijk accountant. Er kunnen bovendien aanvullende regels worden gesteld.

De werking van de vastgelegde procedures is in het kader van dit onderzoek getoetst aan de hand van de verkregen en beschikbare documenten. De analyse hiervan is opgenomen in bijlage B. De conclusie is dat de procedures volledig worden uitgevoerd. Alle technische documenten zijn aanwezig en volledig.

Met de aanwezigheid van een recent vastgestelde subsidieverordening en daaruit afgeleide beleidsregels voor specifieke clusters van subsidies, en met de constatering dat de noodzakelijke documentatie beschikbaar is, voldoet de gemeente aan rechtmatigheids- en zorgvuldigheidsvereisten die aan het subsidiebeleid kunnen worden gesteld.

2.2 Beschrijving van de beleidspraktijk

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de uitvoering van het subsidiebeleid is ingericht. Begonnen wordt met een algemene beschrijving van die praktijk. In lijn met de geformuleerde aandachtspunten in het onderzoek en de daarmee verbonden onderzoeksvragen is in het bijzonder aandacht besteed aan de subsidierelaties tussen de gemeente enerzijds en Caleidoscoop en Ateliers Majeur anderzijds. De invulling van die relaties wordt in twee aparte subparagrafen beschreven.

De in 2017 verstrekte subsidies en de concrete bedragen zijn opgenomen in de begroting en jaarrekening van de gemeente. In 2017 is voor een bedrag van ruim € 7 miljoen subsidie verleend. Dit bedrag bedraagt circa 5 tot 6% van de totale jaarlijkse lasten van de gemeente. Een dergelijke verhouding is vergelijkbaar met de subsidiebedragen van gemeenten als de Fryske Marren, Hogeveen en Smallerland. De voor dit onderzoek relevante overzichten zijn in bijlage C. opgenomen. Daarmee verschaft deze bijlage tevens de basis onder de beantwoording van onderzoeksvraag 1.

2.2.1 De praktijk in het algemeen

Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat sinds 2014 de functie van subsidiecoördinator. De subsidiecoördinator onderhoudt de contacten met de verschillende beleidsmedewerkers binnen de

² Bron Algemene Subsidie Verordening en PBS subsidies 3-11-2017_

organisatie die betrokken zijn bij één of meer subsidierelaties. De subsidiecoördinator is eveneens het eerste aanspreekpunt voor de rechtmatigheidstoetsing die door de accountant of door medewerkers van de gemeente wordt ingevuld.

De verschillende beleidsmedewerkers zijn elk voor zich verantwoordelijk voor het opstellen van een advies over de eventuele toekenning van een subsidieaanvraag. Niet alleen betrekken zij in hun advies of de aanvraag voldoet aan de gestelde procedurele eisen. In het advies wordt eveneens meegenomen of en op welke wijze de activiteit waarvoor de subsidie is aangevraagd, aansluit bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Die beleidsdoelstellingen, en de toetsing daarvan, leidt de betrokken medewerker af aan het collegeprogramma, geldende nota's en beleidsnotities. Het afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente is gemandateerd om op basis van het advies een besluit te nemen over de eventuele toekenning van een subsidie. Dat impliceert dat het besluit om een subsidie toe te kennen geen expliciete beslissing van het college van B&W is. In de praktijk is het gebruikelijk, zo is in de in het kader van het onderzoek gevoerde gesprekken door verschillende betrokkenen genoemd, dat het afdelingshoofd de adviezen en de voorgenomen besluiten bespreekt met de betrokken portefeuillehouder. In geval van twijfel of bij waargenomen politieke gevoeligheden kan het gebeuren dat de portefeuillehouder een en ander eerst in het college bespreekt. In de praktijk komt dit laatste naar zeggen van betrokkenen zelden voor.

Het is eveneens aan betrokken beleidsmedewerkers om, met ondersteuning van de managementassistente, met de subsidie-aanvragers de contacten over de aanvraag en de afdoening daarvan te onderhouden. Ook is het aan hen om te controleren of na toekenning de activiteit daadwerkelijk is uitgevoerd. Als gezegd hoeft de aanvrager van subsidies tot een bedrag van € 7.500,- daar niet expliciet verantwoording over af te leggen. Binnen de organisatie wordt in dit verband opgemerkt dat de betrokken beleidsmedewerker binnen de schaal van Heerenveen altijd wel in de gelegenheid is om het inzicht te krijgen of aan de activiteit waarvoor de subsidie is aangevraagd in de praktijk daadwerkelijk invulling is gegeven. De vaststelling van de subsidie vindt na uitvoering plaats.

Bij subsidies boven een bedrag van € 7.500,- moet wel verantwoording worden afgelegd. Het is aan de betrokken beleidsmedewerker om te bewaken dat alle verlangde verantwoordingsdocumenten tijdig in het bezit van de gemeente zijn en worden gecontroleerd op volledigheid. In veel gevallen vindt er ook een gesprek plaats over de uitvoering van de activiteiten waarvoor de subsidie is aangevraagd en de opbrengsten daarvan.

Als gezegd gelden voor organisaties die meerjarige subsidies ontvangen of subsidies boven de € 50.000,- meer specifieke regels. Bij de controle op de bestedingen wordt eveneens een medewerker van de afdeling Financiën van de gemeente betrokken. Vaststelling van de subsidie vindt na verantwoording en controle plaats. Vanzelfsprekend worden uitgaven en de verantwoording in haar volledigheid bij het controleren van de jaarrekening door de gemeentelijke accountant getoetst op rechtmatigheid.

Sinds 2018 vinden er naar aanleiding van een aanbeveling van de accountant kwaliteitscontroles op de subsidiedossiers plaats op basis van het vier-ogenprincipe'. Dit gebeurt steekproefsgewijs bij gemiddeld één op de tien dossiers. Aangezien de gemeente ongeveer 250 subsidieverstrekingen kent, betreft dit op jaarbasis zo'n 25 controles. In de controle nemen de subsidiecoördinator en de betrokken medewerker gezamenlijk het dossier door. De controle richt zich op de volledigheid van het dossier, de wijze waarop de procedures zijn doorlopen, de inrichting en onderbouwing van het advies

en de controle op uitvoering. Mochten er tekortkomingen worden geconstateerd, dan worden deze met de betrokken medewerker besproken. Waar nodig vinden correcties plaats.

Daarnaast wordt jaarlijks bij ongeveer vijftig subsidies door de betrokken medewerkers advies ingewonnen.

Tevens worden op jaarbasis wederom ongeveer één op de tien subsidies gecontroleerd door de intern controleur op rechtmatigheid.

De accountant neemt het proces subsidieverstrekingen mee in het onderzoek naar de belangrijkste beheersingsmaatregelen en de controle op zowel de rechtmatigheid als de getrouwheid. Indien er op grond van de interne controles of accountantscontroles wijzingen of aanpassingen in subsidiedossiers moeten plaatsvinden neemt de subsidiecoördinator dat op met de betreffende medewerker.

De bevindingen uit de diverse controles worden daarnaast door de subsidiecoördinator benut om op een meer algemeen niveau verbeterpunten in het gemeentelijk subsidieproces te onderscheiden. Zij stelt daartoe een overzicht op van verbeteringen en aanpassingen in het subsidieproces. Zij bewaakt dat aan die aanbevelingen opvolging wordt gegeven.

Ongeveer één keer per twee jaar vindt een plenaire bijeenkomst plaats met alle subsidieverstrekkers binnen de gemeente. Hier worden onder meer wezenlijke wijzigingen in subsidieprocessen besproken die voor iedereen van toepassing zijn. Aangezien dergelijke wijzigingen niet frequent plaatsvinden, kan met één bespreking per twee jaar worden volstaan, ook omdat er op de schaal van de gemeentelijke organisatie van Heerenveen vele mogelijkheden zijn voor directe contacten tussen betrokkenen. Zo kan er ad hoc worden gesproken over aanpassingen van formulieren, aankondigingen voor interne controles of accountantscontroles, het opstellen van de subsidieparagraaf in de begroting, het budgetbeheer subsidieposten, managementletters, rechtmatigheidscontroles of de werkprocessen. Informatie wordt ook gedeeld op het interne systeem van elke afdeling.

De subsidiecoördinator draagt er zorg voor dat jaarlijks de nadere subsidieregels worden vastgesteld, iets waarbij ook alle subsidieverstrekkers binnen de organisatie worden betrokken.

Tevens dient ze als aanspreekpunt voor werkgroepen of individuele collega's, die zich bezighouden met het opstellen of aanpassen van de nadere subsidieregels of met advisering over nieuwe subsidieaanvragen.

Op het niveau van de verschillende afdelingen binnen de gemeente worden ervaringen van medewerkers met subsidies natuurlijk ook besproken tijdens werkoverleggen e.d.

Met de aanvragers van subsidiebedragen boven de € 50.000,- vindt tenminste twee keer per jaar een gesprek plaats over de invulling van de verschillende activiteiten. Input van dat gesprek zijn de rapportages op de prestatie-afspraken. Aan dit gesprek nemen meestal de betrokken beleidsmedewerker en het afdelingshoofd deel. Tenminste twee keer per jaar – in de praktijk meestal vaker - vindt ook een bestuurlijk overleg plaats tussen enerzijds de betrokken portefeuillehouder en anderzijds vertegenwoordigers van het bestuur van de gesubsidieerde instellingen.

In deze gesprekken wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de door de gesubsidieerde instelling ontwikkelde activiteiten aansluiten bij gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Eveneens wordt gesproken over de wijze waarop de realisatie van de gestelde doelen inzichtelijk kan worden gemaakt.

In de bestudeerde prestatieafspraken is de logica waarom een prestatie zou leiden tot een bijdrage aan een maatschappelijk effect meestal niet duidelijk gemaakt. Daarmee ontbreekt er vooralsnog een aanleiding om een discussie te hebben over of de gekozen aanpak of ingezette activiteit wel de meest effectieve is. Wel zijn er initiatieven genomen om te komen tot een meer gerichte beschrijving van prestatieafspraken in relatie tot beleidsdoelen en maatschappelijke effecten.

In het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken is geregeld genoemd dat expliciet maken van de gewenste maatschappelijke effecten aan de hand van de geleverde prestaties, zeker in de eerste jaren (2017-2018) niet als eenvoudig is ervaren. Zo is wel gesteld dat verschillende effecten niet in (kwantitatieve) streefgetallen zijn uit te drukken. Daarnaast ontbreekt het geregeld aan inzicht in de nagestreefde maatschappelijke effecten. Eveneens is genoemd dat sommige maatschappelijke effecten pas na langere tijd (enkele jaren) zijn vast te stellen.

Desalniettemin bestaat zowel binnen de gemeentelijke organisatie als bij de in het kader van dit onderzoek betrokken organisaties de stellige ambitie om de realisatie van vooraf benoemde maatschappelijke effecten inzichtelijk te maken. Het proces om met de subsidieontvangende instellingen te komen tot steeds concretere en beter toetsbare (prestatie-)afspraken wordt ervaren als een gezamenlijke zoektocht, waarin steeds stappen in de – naar mening van de betrokkenen - goede richting worden gezet. Dat impliceert dat zowel de gemeente als de ontvangende instellingen het ervaren als een waardevol en zinvol proces, zonder dat daarmee nu al kan worden gesteld dat er van begin af aan sprake is geweest van een volledig inzicht in de meerwaarde en opbrengsten van de met gemeentelijke subsidiegelden ontwikkelde activiteiten.

Bij sommige projecten worden momenteel al nul- en éénmetingen uitgevoerd, op basis waarvan een indruk kan worden verkregen of en in welke mate maatschappelijke effecten worden bereikt. Daarnaast is er bij verschillende projecten sprake van zogenaamde SROI-onderzoeken. Deze afkorting staat voor 'Social Return on Investment'; dit betreft een methodiek voor het meten van de (extra) sociale en maatschappelijke waarde die voorkomt uit een investering. Dergelijke onderzoeken geven eveneens inzicht in de effectiviteit en doelmatigheid van een subsidie.

In het kader van dit onderzoek is kennis genomen van verschillende rapportages van uitgevoerde (SROI-)onderzoeken. Daarmee is bevestigd dat op onderdelen de effectiviteit van de verleende subsidies inderdaad inzichtelijk wordt gemaakt. Zowel 'nul- en éénmetingen' als SROI-onderzoeken worden niet bij alle gesubsidieerde projecten uitgevoerd. Hierdoor bestaat niet over de volle breedte van het subsidiebeleid inzicht in de opbrengsten. Als gezegd is het zeer de vraag of een dergelijk inzicht in de praktijk mogelijk is.

In de regelmatig plaatsvindende gesprekken tussen vertegenwoordigers van de gemeente en die van subsidieontvangende organisaties komen ook de nodige meer kwalitatieve inzichten en informatie over de besteding en opbrengsten van de subsidies aan de orde. Door signalen vanuit stakeholders en omgeving goed te monitoren zijn de betrokken beleidsambtenaren over het algemeen vroegtijdig in staat te signaleren of de nagestreefde prestaties worden gerealiseerd. Als daar twijfel over ontstaat, wordt niet gewacht tot de vaste contactafspraken om deze te bespreken. Naar mening van betrokkenen, zowel bij de gemeente als bij subsidieontvangende instellingen, worden deze gesprekken open en constructief gevoerd. In goed gezamenlijk overleg wordt van gedachten gewisseld over de mogelijke oorzaken van de tegenvallende resultaten en worden werkenderweg afspraken gemaakt over aanpassingen en bijstellingen. Dergelijk overleg kan er ook toe leiden dat de

desbetreffende activiteit wordt beëindigd. In dat geval vloeit het niet bestede deel van de subsidies terug naar de gemeente of wordt in onderling overleg op een andere wijze besteed.

Wanneer het subsidiebedrag boven de € 50.000,- uitkomt, moet er jaarlijks over de besteding verantwoording worden afgelegd door middel van een accountantsverklaring. De eisen en termijnen die daaraan worden gesteld zijn vastgelegd in de subsidiebeschikking.

Een subsidieontvangende instelling is zelf verantwoordelijk voor het opstellen en verstrekken van de accountantsverklaring. De kosten die met het opstellen van zo'n verklaring zijn gemoeid, worden incidenteel als hoog ervaren, al wordt tegelijkertijd herkend dat door middel van zo'n verklaring op een goede wijze verantwoording kan worden afgelegd over de geleverde prestaties. Binnen de gemeente wordt soms de vraag gesteld of zo'n (dure) verklaring in alle gevallen wel nodig is.

Als nuancering bij de kosten voor verantwoording is het ook zo dat tegelijkertijd er verschillende instellingen actief zijn in verschillende gemeenten, en van al die gemeenten een subsidie ontvangen. Die kunnen volstaan met één verklaring voor al die verschillende gemeenten. In het accountantsverslag wordt ook aandacht besteed aan de liquiditeit en solvabiliteit van de ontvangende instantie. Daarmee krijgt de gemeente inzicht in de verwachte stabiliteit en continuïteit van de betrokken instelling, aan wie in veel gevallen meerjarige subsidies worden verstrekt. Hierdoor zou de gemeente tijdig kunnen anticiperen op mogelijke risico's en in dat verband bijvoorbeeld de voorschotrekening kunnen aanpassen.

Binnen de organisatie worden over het algemeen geen grote tekortkomingen of uitdagingen in de huidige subsidiepraktijk ervaren. Wel zijn er enkele aandachtspunten aan de orde geweest.

- ▼ Om te beginnen wordt de ambitie om prestaties, in gezamenlijk overleg met ontvangende instellingen, inzichtelijk te maken gezien als een weerbarstig maar tegelijkertijd nuttig en waardevol proces, dat dient bij te dragen aan een meer effectieve inzet van het instrument subsidies).
- ▼ Daarnaast is genoemd dat individuele beleidsmedewerkers zelf, met ondersteuning van de managementassistente, verantwoordelijk zijn voor de inrichting en de kwaliteit van de dossiers. Daarvoor gelden specifieke richtlijnen, die, mede door toepassing van een checklist, worden nageleefd. Maar het vereist daarmee wel van elke betrokken medewerker de nodige administratieve aandacht en zorgvuldigheid. Het gegeven dat elke medewerker desalniettemin de ruimte heeft om nog eigen keuzen te maken, wordt soms als inefficiënt ervaren, en kan leiden tot onderlinge afwijkingen.

In het recente verleden (2014) heeft de gemeente zich georiënteerd op de mogelijkheid om in de markt beschikbare 'subsidiebeheerssystemen' aan te schaffen. Dat zou een vast stramien kunnen bieden aan de betrokken medewerkers en hun bovendien kunnen ontlasten van weerkerende, routinematige handelingen. Na een eerste oriëntatie is hiervan toentertijd afgezien, omdat de mening was dat de toenmalige investeringen die met de aanschaf van dergelijke systemen waren gemoeid niet zouden opwegen tegen de opbrengsten. Bovendien sloten die systemen weinig aan bij de toenmalige praktijk in Heerenveen.

Recent is opnieuw in oriënterende zin aandacht besteed aan een mogelijke aanschaf van dergelijke systemen. Overwegingen daarbij zijn dat er in het algemeen meer processen worden gedigitaliseerd, dat de huidige systemen flexibeler en goedkoper zijn geworden en dat dergelijke systemen een bijdrage kunnen leveren aan een meer uniforme dossiervorming. Deze oriënterende fase is nog niet afgerond.

- Zoals eerder beschreven is beslissing tot verlenen van een subsidie gemandateerd aan het afdelingshoofd MO. Het is aan de beleidsmedewerkers in die afdeling om in hun advies aan te geven op welke wijze de aangevraagde subsidie aansluit bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het is aan het afdelingshoofd om dan de beslissing te nemen. In enkele gesprekken is genoemd dat op het niveau van de gemeente als geheel daardoor geen integrale afweging plaatsvindt over de besteding van subsidies en dat er mogelijk verschillen kunnen bestaan tussen de wijze waarop afdelingen omgaan met subsidies. Ook dat brengt het risico met zich mee dat de wijze waarop afdelingen een afweging maken gaat verschillen.

Met het ontbreken van een subsidiebeheerssysteem en doordat individuele beleidsmedewerkers/afdelingen adviseren over de wijze waarop de subsidie aansluit bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen wordt op het niveau van de gemeente de integrale afweging lastiger uitvoerbaar. Een integraal subsidiebeheerssysteem kan helpen bij het uniformeren van de afweging en de archivering daarvan. Hiermee kan het gehele proces efficiënter verlopen.

2.2.2 Ateliers Majeur

Ateliers Majeur is de opvolger van de organisatie A7 die in 2009 failliet is verklaard. A7 had een subsidierelatie met de gemeente Heerenveen. Door muzieklessen aan te bieden vulde A7 haar opdracht in cultuureducatie. In 2009 is een samenwerking gestart met BMC die conform het nieuwe cultuureducatiemodel de stichting Atelier Majeur vorm zou geven. In 2010 is de subsidierelatie met Ateliers Majeur omgebogen naar een dienstverleningsovereenkomst. In 2014 bleek dat het gewenste model van cultuureducatie onvoldoende tot stand was gekomen. Toen is de opdracht verleend om Ateliers Majeur nog sterker naar een vraaggerichte organisatie om te buigen. De gemeente Heerenveen heeft vanaf 2017 de relatie met deze instelling weer op basis van subsidie vormgegeven³. Naar mening van zowel betrokkenen bij de gemeente als bij Ateliers Majeur paste een subsidierelatie beter bij de (veranderende) positie van Ateliers Majeur dan een inkooprelatie.

Sinds 2014 is Ateliers Majeur van een organisatie van circa veertig personeelsleden, met eigen cultuurdocenten en aanbod, omgevormd naar een organisatie waar nog circa acht mensen in dienst zijn. De huidige staf van Ateliers Majeur bemiddelt tussen ongeveer 140 aanbieders van cultuur educatieve programma's enerzijds en scholen en jongeren (scholieren) anderzijds. Tevens leggen de medewerkers van Ateliers Majeur de verbinding met de amateurkunstverenigingen.

Ateliers Majeur huurt accommodatie van de gemeente. Voor de dekking daarvan ontvangt zij subsidie. Tegelijkertijd verhuurt Ateliers Majeur weer een deel van de ruimte aan derden, en ontvangt daarvoor inkomsten van deze 'onderhuurders'. Het betreft het verstrekken van lesruimtes voor muzieklessen door externen. De financiële onderbouwing is opgenomen in de jaarrekening.

Zowel door betrokkenen bij de gemeente als bij Ateliers Majeur wordt ervaren dat het proces rondom aanvraag en verantwoording van de subsidie voor Atelier Majeur nog verbeterd kan worden. Zowel de veranderende rol van Atelier Majeur als ook de verandering van inkooprelatie naar subsidierelatie spelen daarbij een rol. In dit verband wordt naar 2017 verwezen als een 'lastig jaar', omdat toen niet alleen in korte tijd de overgang is gemaakt van een inkoop- naar een subsidierelatie, maar tegelijkertijd was er binnen de organisatie sprake van wezenlijke veranderingen. In diezelfde periode is begonnen met gesprekken over het concretiseren van de prestatie-afspraken. Deze cumulatieve van

³ Van dit besluit zijn de documenten beschikbaar gesteld.

veranderingen had onder meer tot gevolg dat zowel begroting als verantwoording gedurende 2017 en 2018 vertraging hebben opgelopen.

Binnen de gemeente bestaat de expliciete ambitie om te streven naar een meer stabiele relatie met Ateliers Majeur. Het doel is om dat in 2019 te realiseren. Dat de relatie nog in beweging is blijkt uit diverse bevindingen. Zoals genoemd zijn bijvoorbeeld zowel de jaarrekening en de subsidieaanvraag niet binnen de vaste termijnen, zoals die in de Asv zijn vastgelegd, opgeleverd. Hiervoor is verlenging aangevraagd. Binnen die verlengde termijn is voldaan aan de benodigde informatie.

De organisatieveranderingen hebben natuurlijk ook hun weerslag gehad op de te leveren prestaties. Dit wordt als een extra complicatie ervaren in het benoemen en expliciteren van die prestaties. Onder meer wordt geconstateerd dat er afspraken worden gemaakt over prestaties die pas over langere tijd (meestal tenminste 1,5 jaar) gerealiseerd dienen te zijn. Vanwege de veranderingen binnen de organisatie, wordt het als lastig ervaren om nu al garant te kunnen staan voor de toekomstige prestaties.

In het onderzoek is door zowel de gemeente als door Ateliers Majeur genoemd dat er sprake is van regelmatige onderlinge gesprekken, die in goede verstandhouding verlopen. Mede op basis daarvan bestaat er voldoende vertrouwen in de ontwikkelingen en resultaten. Wel wordt opgemerkt dat er in de verschillende overleggen soms tussen direct betrokkenen afspraken worden gemaakt die afwijken van eerder vastgelegde afspraken. Deze lijken niet altijd breed gecommuniceerd te worden en kunnen zo leiden tot discussiepunten in volgende overleggen. De oorzaak hiervan wordt door betrokkenen geweten aan de relatief veel wisselingen van de verantwoordelijk ambtenaren de afgelopen jaren. Daarnaast is tijdens de raadsbijeenkomst gedurende dit onderzoek gemeld dat uit het gebruikersveld ten aanzien van het aanbod van Atelier Majeur signalen afgegeven worden dat verbeteringen mogelijk zijn.

Ten aanzien van de doelmatigheid is Ateliers Majeur momenteel nog bezig met de het opbouwen van kengetallen over rendementen en eventuele aanvullende gegevens die inzicht in de doelmatigheid kunnen versterken. In dat verband wordt van belang geacht dat overeenstemming ontstaat met de gemeente wat in dit verband relevante kengetallen zijn. Het gesprek daarover wordt eveneens nog gevoerd.

De gemeente wil de activiteiten van Ateliers Majeur graag plaatsen binnen het bredere cultuurveld. Op dat terrein zijn er ook enkele andere grote gesubsidieerde instellingen actief, zoals de bibliotheek, het museum en het theater. De gemeente heeft de samenwerking tussen deze instellingen bevorderd, onder meer omdat dit zou kunnen bijdragen aan een meer efficiënte besteding van middelen en een verminderde kwetsbaarheid van elke afzonderlijke culturele instellingen. De gemeente heeft deze ambitie in de cultuurnota opgenomen. In dat verband is genoemd dat Heerenveen streeft naar een breed cultureel aanbod, dit weer om Heerenveen een aantrekkelijke vestigingsplaats te laten zijn voor burgers en bedrijven. Cultuur kan niet alleen bijdragen aan de levendigheid van de stad, maar ook aan sociale cohesie (mensen bij elkaar brengen, voorkomen eenzaamheid). Als gezegd is het voornemen van het college om een nadere gedachtewisseling daarover te voeren in de context van de besluitvorming over de nieuwe cultuurnota.

Meer concreet wil de gemeente met cultuur met name de jeugd bereiken. Voor dat laatste is een belangrijke rol toebedeeld aan Ateliers Majeur. Ter invulling van deze opdracht is er een combinatiefunctie voor de coördinatie ten behoeve van de kunstzinnige vorming, muziek en dans gecreëerd. De desbetreffende functionaris is voor de helft van zijn activiteiten in dienst van de gemeente en voor de andere helft in dienst van Ateliers Majeur. Deze functionaris heeft als taken om er voor te zorgen dat jongeren vertrouwd raken met tenminste één of meer kunst- en cultuurvormen,

en dat actieve kunstbeoefening wordt gestimuleerd. Ook moet hij een bijdrage leveren aan het verzorgen van een laagdrempelig aanbod, zodat jongeren zich kunnen oriënteren op kunst en cultuur. Tevens heeft deze functionaris als opdracht om de relatie tussen binnen- en buitenschoolse activiteiten te versterken, waardoor kinderen binnen- en buitenschools gebruik kunnen maken van een rijk en aantrekkelijk aanbod.

2.2.3 Caleidoscoop

De stichting Caleidoscoop is de welzijnsorganisatie binnen de gemeente Heerenveen. In die rol levert Caleidoscoop op het terrein van de zorg en ondersteuning ook een bijdrage aan preventie en aan vroegsignalering. Overigens is de Stichting niet betrokken bij het verlenen van concrete zorg en ondersteuning (maatwerkvoorzieningen).

Het brede welzijnswerk van Caleidoscoop is gericht op preventie, op het voorkomen van onnodige (c.q. 'dure') zorg en problemen. Verder draagt de Stichting Caleidoscoop er aan bij dat mensen kunnen meedoen, door groepen en collectieven te ondersteunen. Eveneens houdt Caleidoscoop zich bezig met de ondersteuning van individuen, op allerlei manieren en bij allerlei thema's, zoals bij jeugd en jongeren, opvoedingsondersteuning en jongerenwerk, onder meer door samenwerking in het project 'CJG in school'. De website van de stichting (<https://www.caleidoscoopheerenveen.nl>) bevat een meer uitgebreid overzicht van de activiteiten.

Van de gemeente Heerenveen ontvangt Caleidoscoop subsidie voor negentien specifieke activiteiten, waaronder het opbouwwerk. Zowel de gemeente als de Stichting Caleidoscoop geven de voorkeur aan een subsidierelatie, boven andere mogelijkheden zoals bijvoorbeeld een inkooprelatie. Als voordeel van een (meerjarige) subsidierelatie wordt genoemd dat een langdurig actieve welzijnsorganisatie goed bekend is met de inwoners, de cultuur, de structuur en de historie van een gebied. Bij inkoop bestaat naar mening van betrokkenen het gevaar dat elke vier jaar een nieuwe organisatie dat opnieuw moet ontdekken. Bovendien vraagt een inkoopproces om veel energie en kost veel geld aan de professionele begeleiding. Die energie (en het niet aan een inkoopproces uitgegeven geld) gaat nu, zo stelt Caleidoscoop, naar de gemeenschap, naar de inwoners van Heerenveen. Verder wordt vanuit Caleidoscoop genoemd dat een meer zakelijke, commerciële relatie er toe zou kunnen leiden dat beide partijen niet meer een open gesprek durven aan te gaan. Het gegeven dat er sprake is van een langdurige relatie impliceert naar mening van de Stichting niet dat deze beschikt over een monopolypositie in Heerenveen.

Beide partijen, de gemeente en Caleidoscoop, typeren de samenwerking als 'zakelijk wanneer het moet en informeel als het kan'.

De Stichting Caleidoscoop is tevens gericht op samenwerking met andere organisaties. Caleidoscoop ontwikkelt ook met andere organisaties, zoals woningcorporaties, activiteiten. Dat betreft bijvoorbeeld het project 'Huis op Maat'. Dit project heeft tot doel om te bevorderen dat ouderen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen.

Over het aanbod van Caleidoscoop en natuurlijk in het bijzonder over het aanbod en de inrichting van de door de gemeente gesubsidieerde activiteiten vinden de nodige gesprekken plaats met diverse medewerkers van de gemeente. Naast de relevante beleidsmedewerkers en beleidsregisseurs wordt ook gesproken met de 'Meitinkers'⁴. Tenminste twee keer per jaar, maar in de praktijk vaker, vindt er bestuurlijk overleg plaats waar de wethouder en de bestuurder/directeur van Caleidoscoop aan deelnemen.

⁴ De Meitinkers zijn medewerkers van de gemeente waar inwoners terecht kunnen met vragen over wonen, welzijn, zorg of inkomen. Meitinkers hebben een mandaat om verschillende soorten zorg toe te kennen.

Sinds 2016 wordt er in de gesprekken meer aandacht besteed aan de manier waarop de activiteiten van de Stichting Caleidoscoop een bijdrage leveren aan de maatschappelijke doelen die de gemeente zich heeft gesteld. In het verlengde daarvan wordt eveneens over gesproken over de wijze waarop die bijdrage inzichtelijk en concreet kan worden gemaakt. Anders gezegd, er wordt permanent gestreefd naar het maken van prestatieafspraken en het verbeteren van reeds bestaande prestatieafspraken. Zowel Caleidoscoop als de gemeente investeren veel tijd en aandacht in het realiseren van deze ambitie. De medewerkers van Caleidoscoop, die uitvoering geven aan specifieke projecten, voeren daarover de gesprekken met de accounthouder van de gemeente en de regisserend ambtenaar van de specifieke activiteit. Die gesprekken kennen twee vaste momenten, namelijk in juni is er sprake van een tussenevaluatie. Dan wordt gesproken over de voortgang, de bereikte resultaten en een eventuele noodzaak voor bijsturing. In november vindt een gesprek over de eindevaluatie plaats. Ook worden dan de afspraken voor het komende jaar besproken.

Vanuit Caleidoscoop wordt benadrukt dat de in het welzijnswerk te behalen resultaten niet altijd in cijfers zijn uit te drukken. Het gaat ook om de te ontwikkelen processen en het onderscheiden van aandachtspunten daarin. Het is belangrijk om oog te hebben voor wat de inwoner belangrijk vindt. Dat wordt niet alleen bereikt door louter naar de cijfers, zoals investeringen, de gerealiseerde inzet van vrijwilligers, het bereik van sportactiviteiten te kijken. Dat zegt op zichzelf bijvoorbeeld weinig over preventie, iets dat louter op een langere termijn kan worden vastgesteld. Daardoor vindt een deel van de beoordeling van de resultaten ook plaats op basis van gevoel en ervaring.

Als de maatschappelijke omstandigheden veranderen, en de behoeften in de gemeenschap, moet het mogelijk zijn om aanvullende afspraken te maken. Daarom wordt het van belang geacht om al in juni het gesprek aan te gaan over de op dat moment bereikte resultaten. Als die anders zijn dan verwacht, moet het mogelijk zijn om de afspraken aan te passen. Zo kan afgesproken worden om de subsidie niet voor een nieuw jaar, maar voor een half jaar te verlengen en opnieuw te bekijken hoe de resultaten kunnen worden bereikt. Caleidoscoop stelt zelf als het nodig is voor om projecten waarin de resultaten achterblijven bij de verwachtingen, om de verwachtingen bij te stellen. Dat is in de praktijk al voor gekomen, met betrekking tot het 'zogenaamde 'Maatjesproject', dat tot doel had om meer vrijwilligers in de gemeenschap te activeren.

De gesprekken zorgen er mede voor, zo stelt zowel de gemeente als Caleidoscoop, dat beide partijen scherp blijven letten op de doelen en de resultaten. In zekere zin verschaffen de gesprekken een basis om 'leren en verbeteren' structureel te verankeren. In de gesprekken komt immers ter sprake welke resultaten worden bereikt, en wat beter of anders kan. De gesprekken worden voorbereid, door middel van evaluatieverslagen van de prestatieafspraken. In het verlengde daarvan werkt Caleidoscoop aan scherpere, meer concrete jaarverslagen, waarin ook bevindingen uit de evaluaties van de diverse projecten worden opgenomen. Tevens heeft de Stichting Caleidoscoop de ambitie om in 2019 het Kwaliteitslabel Sociaal Werk van de beroepsvereniging te verkrijgen. Dit label is gebaseerd op de standaarden en kwaliteitsaspecten die binnen de beroepsgroep worden gehanteerd. Dat betreft onder meer regelmatige consultatie van stakeholders en een externe audit en visitatie.

Het administratief proces voor subsidieaanvraag en het afleggen van verantwoording kent een vaste structuur, die natuurlijk begint bij de aanvraag. Inhoudelijk legt Caleidoscoop door middel van het jaarverslag verantwoording af. Het jaarverslag bevat in bijlagen een overzicht van de gemaakte prestatieafspraken, met een evaluatie of inhoudelijke verantwoording. Daarnaast is er de accountantsverklaring. Dat er ook gesprekken plaatsvinden over de verantwoording staat niet in de verordening, maar dat gebeurt altijd wel.

Naast gesprekken met de accounthouder van de gemeente spreekt Caleidoscoop ook met de participatieraad van Heerenveen.

In september 2018 is de gemeenteraad uitgenodigd bij Caleidoscoop. Raadsleden hebben in dat verband allen een boekje ontvangen met verhalen uit de praktijk, van zowel inwoners als medewerkers van Caleidoscoop. Opgemerkt wordt tevens dat op de schaal van Heerenveen de afstand tussen raadsleden en Caleidoscoop klein is. Er is regelmatig sprake van informeel contact tussen raadsleden en medewerkers van Caleidoscoop.

2.3 Sturing, verantwoording en informatievoorziening

2.3.1 Sturing

Voor zover bekend heeft de raad sinds 2017 geen enkele keer van gedachten gewisseld over de vormgeving van het subsidiebeleid en koppeling tussen de gemeentelijke (en maatschappelijke) ambities en de wijze waarop het subsidiebeleid daar een bijdrage aan levert. Een concrete aanleiding daarvoor had wellicht aan het einde van 2016 of aan het begin van 2017 kunnen worden gevonden in het besluit om de relatie met Ateliers Majeur van een inkooprelatie te wijzigen in een subsidierelatie. In het kader van dit onderzoek is niet gebleken dat de raad hierover expliciet heeft gedebatteerd. Tijdens de raadbijeenkomst die in het kader van dit onderzoek door de rekenkamer is georganiseerd, hebben raadsleden genoemd dat zij een steviger rol ambiëren in het formuleren van uitgangspunten en ambities, met name als het gaat om de relatie met de grotere gesubsidieerde instellingen. In diezelfde bijeenkomst hebben raadsleden tevens aangegeven dat zij de behoefte voelen om in staat te worden gesteld om te reflecteren op de kaders van het subsidiebeleid. Anderzijds hebben zij niet de ambitie om scherpe kaders, en daarmee mogelijk knellende regels te stellen. Zij hechten er aan ruimte bieden aan initiatieven en daarbij iedereen in de gelegenheid te stellen om daar subsidie voor aan te vragen.

2.3.2 Verantwoording

Een aanvraag voor subsidie wordt binnen de organisatie in mandaat afgehandeld. De betrokken beleidsambtenaar stelt een advies op, het afdelingshoofd MO is gemandateerd om daarover te beslissen. Daarmee onttrekken de beslissingen tot toekenning (af afwijzing) van subsidies zich deels aan het politieke zicht. Het afdelingshoofd bespreekt subsidieverzoeken met de betrokken portefeuillehouder tijdens het zogeheten PFO. Het besluit in het PFO wordt schriftelijk vastgelegd. Alleen als aanvragen om welke reden dan ook als 'gevoelig of lastig' worden ervaren, komen deze in het college van B&W ter sprake. De raad wordt louter geïnformeerd over de gang van zaken bij aanvragen of de uitvoering van met subsidiegelden bekostigde activiteiten als er specifieke problemen zijn. Naar herinnering van diverse betrokkenen is daar in de afgelopen jaren geen sprake van geweest.

De begroting van de gemeente bevat een overzicht van de te verstrekken subsidies. In de jaarrekening wordt gemeld als er sprake is van bijzondere afwijkingen van de begroting. In die zin beschikt de raad over een volledig overzicht. De raad wordt daarmee niet structureel geïnformeerd over met de subsidiegelden bereikte (maatschappelijke) resultaten. Wel is het zo dat vooral grotere instellingen aan raadsleden hun jaarverslag toezenden, en raadsleden op andere manieren informeren, zoals door hun uit te nodigen voor voorlichtingsbijeenkomsten en werkbezoeken.

De operationele sturing op het gebruik van de subsidies is binnen Heerenveen adequaat georganiseerd. De toewijzing en controle op de aanvragen is solide en wordt jaarlijks geëvalueerd en daarnaast op basis van steekproef gecontroleerd op rechtmatigheid. De uitvoering wordt gecontroleerd middels frequente rapportages gericht op de afgesproken prestaties en deze rapportages zijn onderwerp van frequent overleg. De doelmatigheid van het gebruik van de subsidies

in de zin van wordt gedaan wat is afgesproken of doen we de afgesproken dingen goed, is daarmee op orde. Hierbij geldt wel dat de toetsing hiervan wel verschilt met de betrokken personen.

Binnen de gemeentelijke organisatie zijn op verschillende momenten en in verschillende samenstelling ervaringen met subsidieaanvragen, het subsidieproces, de samenwerking met instellingen en het versterken van inzicht in de gerealiseerde prestaties aan de orde. Soms gebeurt dat ad hoc, soms in werkoverleggen, een enkele keer in een afdelingsoverstijgend 'subsidieoverleg'.

Binnen de gemeentelijke organisatie worden veel ervaringen met subsidies en het onderliggende beleid gedeeld. Ook in de geregeld plaatsvindende gesprekken met subsidie-ontvangende instellingen worden ervaringen gedeeld en lessen getrokken. In zeker opzicht kan worden gesteld dat conclusies uit de verschillende overleggen niet structureel worden vastgelegd. Ook wordt niet altijd expliciet gemaakt hoe opgedane ervaringen en lessen worden geïntegreerd in (nieuw) beleid. De vraag is of dat op de schaal van Heerenveen nodig is.

2.3.3 Informatievoorziening

Bestuurders en ambtenaren melden dat de raad over het algemeen weinig vragen over het subsidiebeleid stelt. Wel wordt incidenteel geïnformeerd naar de ontwikkelingen en resultaten in concrete projecten. Enkele raadsleden noemen dat zij juist vanwege zorgen bij concrete projecten of bij het functioneren van gesubsidieerde instellingen herhaaldelijk vragen hebben gesteld. Naar hun mening zijn de daarop verkregen antwoorden ontoereikend geweest

In de in het kader van het onderzoek belegde bijeenkomst met raadsleden, hebben zij aangegeven meer uitgebreid geïnformeerd te willen worden dan nu het geval is. Zij willen meer inzicht in de met gestelde doelen, de wijze waarop die nagestreefd worden, de betrokkenheid van diverse instellingen en de uiteindelijk gerealiseerde prestaties. De in het kader van dit onderzoek geraadpleegde instanties geven aan dat zij door middel van allerlei informatie en voorlichtingsbijeenkomst hiertoe al geregeld de mogelijkheid bieden.

Raadsleden willen daarnaast voorkomen dat er een vanzelfsprekendheid voor subsidies ontstaat. Hiervoor wil zij elk jaar een toets of de subsidiedoelen en resultaten nog aansluiten bij de ambities van de gemeente.

Raadsleden hebben tevens aangegeven dat zij naast de financiële kaders en gewenste maatschappelijke effecten graag ook meetbare doelstellingen willen meegeven. Daarbij geldt wederom dat zij de gemeente niet willen beperken door al gedetailleerde kaders te stellen. Er moet ruimte blijven voor creativiteit bij de inwoners en de instanties. De betrokken instanties geven daarnaast aan dat zij de gemeenteraad nadrukkelijk willen adviseren regelmatig de lange termijn maatschappelijke effecten van de door hen uitgevoerde activiteiten te laten onderzoeken. Hiermee kan kennis worden opgebouwd waarmee de raad geïnformeerd besluiten kan nemen.

Zoals eerder opgemerkt worden raadsleden met enige regelmaat door instellingen uitgenodigd om de raadsleden kennis te laten nemen van hun activiteiten. De raadsleden hebben uitgesproken meer gevolg te willen geven aan dergelijke uitnodigingen.

3. Conclusies en Aanbevelingen

3.1 Samenvatting van de bevindingen

Het subsidiebeleid van Heerenveen kent in formele en organisatorische zin een stevige basis. De regelgeving is actueel en voldoet. Binnen de organisatie zijn verantwoordelijkheden duidelijk belegd en wordt op ordentelijke wijze invulling gegeven aan inhoudelijke en procedurele vereisten. De aanwezigheid van een subsidiecoördinator draagt vanaf 2014 bij aan een versterking van de kwaliteit van het beleid.

Voor zover in dit onderzoek is gebleken kennen het beleid en de uitvoering geen tekortkomingen. Wel zijn er enkele aandachtspunten geconstateerd, die zich overwegend richten op een meer integrale inbedding van het beleid en de ontwikkeling daarvan in de organisatie. Wel valt op dat er in de gemeenteraad (in ieder geval sinds 2014) geen discussie heeft plaatsgevonden over de keuze welke activiteiten de gemeente zelf uitvoert, welke activiteiten zich lenen voor het verstrekken van subsidie en bij welke een inkooprelatie meer geschikt is.⁵

Binnen de organisatie bestaat de ambitie om de prestaties die met de verstrekte subsidies worden nagestreefd beter te laten aansluiten bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Dat kan alleen gebeuren door structureel met de gesubsidieerde instellingen het gesprek aan te gaan over de operationalisatie van de gemeentelijke doelstellingen en de wijze waarop de activiteiten van de instellingen daar een bijdrage aan kunnen leveren. Die gesprekken worden ook daadwerkelijk gevoerd. Zowel de gemeente als betrokken instellingen ervaren dit als waardevolle en nuttige gesprekken die zich positief ontwikkelen. Daarmee is niet gezegd dat al een optimale afstemming tussen gemeentelijke ambities en de inzet van activiteiten van gesubsidieerde instellingen is gerealiseerd. Bovendien is het een lastige uitdaging om de nagestreefte maatschappelijke effecten zo te formuleren en te concretiseren, dat in de praktijk concrete opbrengsten kunnen worden vastgesteld. Ook daarover wordt het gesprek tussen gemeente en instellingen gevoerd.

De gemeente Heerenveen heeft bewust afgezien van de aanschaf van een systeem om daarmee de uitvoering van het subsidiebeleid gericht en consequent te kunnen volgen. Een gestructureerde informatievoorziening over de inzet en opbrengsten van subsidies ontbreekt vooralsnog, buiten natuurlijk het overzicht van subsidies zoals deze in de begroting is opgenomen. Het inzicht in die inzet en opbrengsten wordt vooralsnog vooral verkregen uit kwalitatieve indrukken, rapportages, verhalen e.d. De raad wordt over het subsidiebeleid louter geïnformeerd via de begroting en verder door middel van de overwegend kwalitatieve informatie die raadsleden in contacten met gesubsidieerde instellingen van hen ontvangen.

Binnen de organisatie worden ervaringen met subsidiebeleid gedeeld. Dat gebeurt informeel tussen betrokken medewerkers, in contacten tussen de medewerkers en de subsidiecoördinator en binnen afdelingsoverleggen. De subsidiecoördinator inventariseert geregeld dergelijke ervaringen geregeld en trekt daar lessen uit.

⁵ In 2015 heeft gemeente de leidraad 'Samenwerken' opgesteld, die raakvlakken heeft met deze discussie. Deze leidraad wordt momenteel geactualiseerd in de nota 'Samenwerken'. Een concept van deze nota is in 2018 in de gemeenteraad besproken.

3.2 Beantwoording Onderzoeksvragen

De eerste deelvragen hebben betrekking op het gemeentelijk beleid. Op basis van de opgedane inzichten, waarover in het vorige hoofdstuk verslag is gedaan, kunnen deze vragen als volgt worden beantwoord.

Gemeentelijk beleid

1. Wat zijn de (gemeentelijke) kaders voor het subsidiebeleid en -proces?
 - a. Wat verstaat de gemeente Heerenveen onder subsidies:
 - b. Hoe ziet het geheel van subsidieverstrekingen er in 2017 uit
 - c. Wat is de omvang van de verstrekte subsidies?
 - d. Welke processen zijn er ontwikkeld bij het verstrekken van subsidies en het afleggen van verantwoording over de verstrekte subsidies

Antw. Wat de gemeente beschouwt als subsidies en hoe dit in beleid is vastgelegd, volgt de gebruikelijke regelgeving zoals die in Gemeentewet en de Algemene Wet Bestuursrecht is vastgelegd. Dit is geconcretiseerd in een Algemene Subsidie Verordening van de gemeente, laatstelijk vastgesteld in 2016 en uitgewerkt in domeinspecifieke beleidsregels. In de Asv worden verschillende categorieën van subsidies onderscheiden. In de praktijk is het meest gangbare onderscheid dat tussen meerjarige budgetsubsidies en eenmalige projectsubsidies. Een totaaloverzicht aan te verlenen subsidies is opgenomen in de gemeentelijke begroting. Het overzicht van in 2017 verstrekte subsidies is opgenomen in bijlage C van dit rapport. Daaruit blijkt dat het totaal aan verstrekte subsidies over 2017 ruim € 7 miljoen bedraagt. Het toekennings- en vaststellingproces van de subsidies verloopt via een aanvraagprocedure die volledig is uit ontwikkeld. Het verlenen van een beschikking voor elke aanvraag voor subsidie is gemandateerd aan het afdelingshoofd.

2. Zijn er (meetbare) doelen/effecten gekoppeld aan de subsidieverstreking en, zo ja welke zijn dat?

Antw. De ambitie bestaat, zowel bij de gemeente als grotere gesubsidieerde instellingen, om meer meetbare maatschappelijke doelen en effecten te koppelen aan de subsidieverstreking. Het gesprek wordt hierover gevoerd en bij diverse projecten zijn al eerste stappen gezet om deze zo concreet mogelijk te formuleren, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Op dit ogenblik worden met name de prestaties die zouden moeten leiden tot maatschappelijke doelen en effect gemeten en gerapporteerd.

3. Op welke wijze stelt de gemeente vast hoe de verstrekte subsidies hebben bijgedragen aan de vastgelegde doelen/effecten?

Antw. In het verlengde van de gesprekken over concretisering van doelen en effecten worden er ook verslagen opgesteld waarin de bereikte doelen en effecten worden beschreven. In sommige gevallen is er sprake van kwantitatieve onderzoeken, soms wordt het inzicht verkregen uit meer kwalitatieve verhalen.

4. Worden de gebruikmaking en de effecten van verstrekte subsidies geëvalueerd?
 - a. Zo ja: worden de verstrekte subsidies op basis van de evaluatie(s) bijgesteld?
 - b. Zo ja, op welke wijze zijn de verstrekte subsidies bijgesteld?

Antw. In de gesprekken die door de gemeente met grote regelmaat met (grotere) subsidieontvangende instellingen worden gevoerd, vindt in zekere zin een voortdurende evaluatie van de effecten van de verstrekte subsidies plaats. Dit kan leiden tot bijstelling van de doelen en activiteiten. In een enkel geval is de gesubsidieerde activiteit afgebouwd.

5. Hoe kan het gemeentelijk kader ten aanzien van subsidies (beleidskader, processen, de werkwijze), procedures (voorschriften) en verordeningen worden beoordeeld?

Dit kader voldoet aan wet en regelgeving en wordt in de praktijk door alle betrokkenen als werkbaar en uitvoerbaar worden beoordeeld. Dat neemt niet weg dat er door betrokkenen ook mogelijkheden tot verbetering worden onderscheiden.

De volgende vragen hebben betrekking op een beoordeling van de praktijk. De beantwoording van die vragen is als volgt:

B. Beoordeling van de praktijk

6. Hoe wordt aan het beleid in de praktijk van Caleidoscoop en Ateliers Majeur invulling gegeven?

- Zijn de subsidies rechtmatig verleend?
- Sluiten subsidieafspraken en voorwaarden aan bij beleidsdoelen?
- Worden doelen van subsidies vertaald naar meetbare prestatieafspraken?
- Hoe zijn deze prestatieafspraken tot stand gekomen?
- Leggen gesubsidieerden verantwoording af over de geleverde prestaties?
- Vindt er evaluatie plaats?
- Hoe hebben gesubsidieerdengesubsidieerden het subsidietraject ervaren?

Antw. Zowel in de praktijk van de subsidieverstreking van Caleidoscoop als Ateliers Majeur zijn de subsidies rechtmatig verleend. Met beide instanties wordt met grote regelmaat gesproken over de voorwaarden, de afstemming van de activiteiten met de gemeentelijke beleidsdoelen, de formulering van prestatieafspraken en de wijze waarop daar verantwoording over wordt afgelegd. Deze gesprekken verschaffen ook een basis voor de evaluatie van het proces en de resultaten. Zowel de gemeente als de gesubsidieerde instanties ervaren deze gesprekken als waardevol en spreken van een permanente positieve ontwikkeling.

7. Hoe is de relatie tussen subsidieverstreking en maatschappelijke doelen?

- Zijn er maatschappelijke doelen van subsidies geformuleerd? Sluit het subsidiebeleid aan op deze maatschappelijke doelen?
- Is er in de subsidieregeling een heldere koppeling tussen subsidievertrekking en beoogde doelstelling?
- Voldoen de subsidies aan de randvoorwaarden die het mogelijk maken om effecten te meten?

Antw. Als gezegd vinden er met grote regelmaat gesprekken plaats over de operationalisatie van de (gemeentelijke) maatschappelijke doelen en de wijze waarop het subsidiebeleid en de subsidieverstreking daarbij aansluiten. Deze gesprekken hebben vooralsnog niet geleid tot een duidelijke en aanwijsbare koppeling tussen de doelen en het algemene beleid. In concrete projecten vindt dit soms wel plaats, maar soms ook niet, vooral omdat het lastig is en blijft om maatschappelijke effecten te concretiseren en de bijdrage van specifieke activiteiten aan de maatschappelijke ontwikkelingen specifiek aan te wijzen.

Het laatste cluster aan vragen gaat over de sturing, verantwoording en informatievoorziening. Daarbij wordt ook ingegaan op de positie van de raad. Deze vragen kennen de volgende antwoorden.

C. Sturing, verantwoording en informatievoorziening

8. Op welke wijze is in het subsidieproces aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad invulling gegeven?

Antw. De kaderstellende en controlerende rol van de raad rond het subsidiebeleid van de gemeente Heerenveen is betrekkelijk algemeen ingericht. Als het gaat om de kaders is de raad louter in staat gesteld om die op een algemeen niveau vast te stellen. Als het gaat om de controle kan de raad zich vrijwel alleen baseren op de informatie zoals die in de begroting en jaarrekening is opgenomen.

9. Hoe wordt de raad geïnformeerd over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan?

Antw. Als gezegd wordt de raad voornamelijk via de begroting en jaarrekening geïnformeerd over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan. Verschillende (grotere) instellingen versturen

hun jaarverslagen ook aan raadsleden. Daarnaast informeren zij raadsleden door middel van andere publicaties, bijeenkomsten of door uitnodigingen voor werkbezoeken.

10. Hoe beoordeelt de raad deze informatievoorziening?

Antw. Verschillende raadsleden hebben de wens uitgesproken om breder en diepgaander geïnformeerd te worden over het beleid en de uitvoering daarvan.

De beantwoording van deze deelvragen verschaft weer de basis onder de beantwoording van de centrale probleemstelling. Deze is als volgt:

▼ *In hoeverre zorgt de gemeente Heerenveen er voor dat de subsidies die zij verstrekt rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn?*

▼ De gemeente Heerenveen kent voldoende waarborgen in regelgeving en procedures om te kunnen garanderen dat deze rechtmatig worden verstrekt. Er is sinds 2016 sprake van intensievere aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidies. Deze aandacht leidt er toe dat de doelmatigheid en doeltreffendheid toenemen.

3.3 Toetsing aan het normenkader

Naast de centrale probleemstelling is in het onderzoek een normenkader gehanteerd. Dit normenkader vindt zijn basis in eisen die gangbaar aan subsidiebeleid kunnen worden gesteld en is samen met de rekenkamercommissie aangepast voor de specifieke situatie van Heerenveen. In onderstaand overzicht zijn de normen en het oordeel bij elke norm opgenomen.

Norm	Oordeel
De gemeente heeft bij elke gesubsidieerde partij duidelijk aangegeven wat zij in termen van maatschappelijke effecten/doelen wil bereiken.	Voldoende
Voor elke gesubsidieerde partij is duidelijk aangegeven welke verbanden tussen de gevraagde prestaties in de subsidiebeschikkingen en de gemeentelijke doelen worden nagestreefd.	Te verbeteren
De verstrekte subsidies worden door de gemeente structureel en op een degelijke en verantwoorde wijze geëvalueerd. In de evaluatie staat de vraag centraal of de beoogde doelen/effecten zijn gerealiseerd. Indien de uitkomsten daartoe aanleiding geven, wordt een subsidie daarop aangepast.	Voldoende
De gemeente controleert of de gesubsidieerden zich aan gemaakte inhoudelijke en procesafspraken houden. Ook houdt de gemeente zich aan de afspraken over de subsidieverstreking (zoals termijnen en andere verplichtingen)	Voldoende
De gesubsidieerde instellingen leveren tijdig de gevraagde voortgangs- of verantwoordingsinformatie aan.	Wisselend
Geregeld wordt aan de raad een coherent overzicht verstrekt van alle subsidies, met daarbij een verwijzing naar het al dan niet behalen van de beoogde maatschappelijke effecten en een toelichting op de samenhang tussen subsidies. Indien hiertoe aanleiding is, stuurt de raad op basis van de opgeleverde informatie bij in het subsidiebeleid of -proces.	Te verbeteren

3.4 Conclusies en Aanbevelingen

De beantwoording van de onderzoeksvragen alsmede de oordelen die gekoppeld zijn aan het gehanteerde normenkader maken duidelijk dat het subsidiebeleid van Heerenveen in de basis voldoet. Beleid en processen zijn actueel en hebben permanente aandacht. Uit allerlei controles en rapportages daarover zijn geen signalen verkregen dat er twijfel is over de rechtmatigheid.

Wel is er op onderdelen ruimte voor verbetering. Die verbeteringen richten zich op een stevigere en meer integrale inbedding van het beleid in de organisatie (versterken van de leercirkel), het verder intensiveren van de samenwerking met gesubsidieerde instellingen, met name in het expliciteren van de koppeling tussen gemeentelijke doelen en te behalen prestaties, en op het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad. De aanbevelingen van de rekenkamercommissie sluiten vanzelfsprekend hierbij aan. Dit zijn de volgende:

Aanbevelingen

Aan het College van B&W:

- ▼ blijf aandacht besteden aan het duidelijk omschrijven van de maatschappelijke ambities die met de gesubsidieerde activiteiten worden nagestreefd;
- ▼ leg in het verlengde daarvan verantwoording af over de mate van realisatie van die ambities;
- ▼ versterk de kwaliteit van het subsidiebeleid door het proces van leren en verbeteren binnen de organisatie systematisch toe te passen.
- ▼ versterk op basis daarvan de informatievoorziening aan de gemeenteraad

Aan de gemeenteraad:

- ▼ benut de informatievoorziening van het college door het onderwerp subsidie periodiek aan de orde te stellen
- ▼ betrek daarbij de effecten van subsidiëring bij het bereiken van maatschappelijke ambities
- ▼ Intensiveer de eigen controlerende en sturende verantwoordelijkheid door actief kennis te nemen van de realisatie van de ambities, deze te beoordelen en op basis daarvan de doelen aan te scherpen

4. Bestuurlijke reactie

Aan de gemeenteraad

S. Haanstra

uw brief van:
16 april 2019

ons kenmerk:

bijlage(n):

datum:
23 april 2019

Onderwerp:

reactie op onderzoek subsidiebeleid Rekenkamercommissie.

Geachte raad,

Eind 2018 is de Rekenkamercommissie Heerenveen op uw verzoek gestart met een onderzoek naar het subsidiebeleid van de gemeente Heerenveen. Het onderzoek richt zich op het subsidiebeleid van 2017 in het algemeen en meer specifiek op Ateliers Majeur en Stichting Caleidoscoop. Bij dit onderzoek is de Rekenkamercommissie ondersteund door onderzoeksbureau PBLQ.

Onderzoek

De centrale onderzoeksvraag van de Rekenkamercommissie luidt:

"In hoeverre zorgt de gemeente Heerenveen er voor dat de subsidies die zij verstrekt rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn?"

Deze hoofdvraag is vervolgens uitgewerkt in deelvragen die betrekking hebben op het algemeen gemeentelijk beleid, de beoordeling in de praktijk, sturing, verantwoording en informatievoorziening.

Onlangs zijn de uitkomsten van het onderzoek beschikbaar gesteld aan ons voor bestuurlijk wederhoor. Daarnaast heeft de Rekenkamercommissie in een begeleidende brief bij het rapport de bevindingen, conclusies en aanbevelingen omschreven.

Conclusies en aanbevelingen

Wij herkenkende conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Op een aantal aanbevelingen en aandachtspunten uit het rapport en de brief van de Rekenkamercommissie gaan wij kort in.

- *"Blijf verder aandacht besteden aan het duidelijk omschrijven van de maatschappelijke effecten die met de gesubsidieerde activiteiten worden nagestreefd."*
Deze aanbeveling heeft zeker onze aandacht. Echter maatschappelijke effecten zijn moeilijk in meetbare termen uit te drukken, zoals ook blijkt uit de rapportage van de Rekenkamercommissie. Ook zijn de feitelijke maatschappelijke effecten afhankelijk van een veelheid aan factoren. De komende periode zal gekeken worden op welke manier vorm gegeven kan worden aan deze aanbeveling (NB. De in de rapportage genoemde SROI-methodiek is een goed maar ook een erg kostbaar middel).
- *"Versterk de kwaliteit van het subsidiebeleid door het proces van leren en verbeteren binnen de organisatie systematisch toe te passen"*.
Een middel om dit te realiseren is de aanschaf van een backoffice-applicatie voor subsidies. In het jaar 2015 heeft de gemeente vanuit een kosten/baten-afweging de keuze gemaakt om (voorlopig) af te zien van de aanschaf van een backoffice-

applicatie voor subsidies. Echter gelet op de tendens van digitalisering, de toename van (de administratieve last van) subsidieverstrekingen, de toename van complexiteit en strengere rechtmatigheids-controles wordt overwogen om alsnog een backoffice-applicatie aan te schaffen. Hiertoe zijn inmiddels een aantal omliggende gemeenten met backoffice-applicaties bezocht.

- *"Versterk de informatievoorziening aan de raad".*

Als het gaat om de positie van de raad bij sturing op beleidsdoelen en prestaties, stelt de gemeenteraad beleidsdoelen vast en evalueert deze. Het college zorgt voor de uitvoering daarvan, onder andere via subsidieverlening. Wij zijn zeker bereid om uw raad beter in positie te brengen bij de sturing op het subsidiebeleid en in de bijdrage van gesubsidieerde instellingen hierin. Van belang is dat uw raad helder aangeeft waar u op wilt sturen en op welke manier u in positie gebracht wilt worden. Wij gaan dan ook graag met uw raad in gesprek om hierover afspraken te maken.

Tot slot

Over het door de Rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau gevolgde proces en over de uitkomsten van het onderzoek zijn wij positief. Wij hebben de samenwerking als plezierig ervaren.

Bel gerust als u vragen heeft

Heeft u vragen over deze brief? Neem dan contact op met Susan Haanstra door te bellen naar 0513-61774.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Heerenveen.
De gemeentesecretaris, De burgemeester,

Jeroen van Leeuwestijn

Tjeerd van der Zwan

Bijlage A Geïnterviewde personen

Datum	Naam	Functie / Organisatie
15 januari 2019	J. Zoetendal	Wethouder gemeente Heerenveen
15 januari 2019	J. Sloothaak	Strategisch beleidsadviseur Wmo en Coördinatie op het gebied van Zorg, ondersteuning en Sport
15 januari 2019	S. Haanstra	Beleidsregisseur Sociaal Domein en Subsidiecoördinator
15 januari 2019	A. van Os	Beleidsregisseur cultuur
15 januari 2019	D. Elsinga	Beleidsregisseur sociaal domein
22 januari 2019	H. de Kluizenaar	Directeur / bestuurder Caleidoscoop
22 januari 2019	I. de Goede	Manager Caleidoscoop
25 januari 2019	H. de Koning	Directeur / bestuurder Ateliers Majeur
31 januari 2019	H. Broekhuizen	Wethouder Cultuur
31 januari 2019	S. van der Sluis	Strategisch beleidsmedewerker Werk & inkomen en cultuur

Deelnemers raadsdiscussie 31 januari 2019

▼ Hedwich Rinke	▼ Aletta de Jong,
▼ Marga Kuipers	▼ Rixt de Jong,
▼ Ilona Zwanenburg	▼ Lia de Heij,
▼ Sietsze Blacquièr	▼ Betty van der Ven,
▼ Dimph van Ruth	▼ Erik de Swart,
▼ Jan van der Veen	▼ Tino van der Ven,
▼ Paul Steenberg	▼ Ojanne de Vries – Chang
▼ Ate Eijer	▼ Reinier Sotthewes

Deelnemers 'convergentiesessie', 19 maart 2019

▼ S. Haanstra (subsidiecoördinator gemeente Heerenveen)
▼ A. van Os, beleidsregisseur cultuur
▼ S. van der Sluis, beleidsmedewerker cultuur
▼ S. Elsinga, beleidsregisseur sociaal domein
▼ J. Elsinga, plv. griffier
▼ J. Sloothaak, strategisch beleidsadviseur en Coördinatie op het gebied van Zorg, ondersteuning en Sport
▼ I. de Goede, manager Caleidoscoop
▼ H. de Kluizenaar, directeur / bestuurder Caleidoscoop
▼ H. Koning, directeur / bestuurder Ateliers Majeur

Bijlage B Bestudeerde documentatie

Ten behoeve van het onderzoek naar subsidies binnen de gemeente Heerenveen zijn diverse documenten verstrekt. In deze bijlage wordt aan de hand van de vastgestelde procesbeschrijving en bijbehorende verordening de volledigheid van documentatie gegeven. Naast de procesbeschrijving en verordening is de aanwezigheid van diverse strategische kader beschrijvingen, zoals beleidstukken en het collegeprogramma relevant. Hieronder wordt per onderwerp aangegeven welke documenten ons zijn aangeboden/beschikbaar zijn.

Procesbeschrijving subsidieaanvraag:

- *PBS Subsidie v01*
- *Staat G begroting 2017*
- *PBS Subsidies 3-11-2017_*

Algemene Informatie instellingen:

- *Statute wijz SCON is Ateliers Majeur 9 12 2014 (ont...20160530) (1)*
- Statuten van Ateliers Majeur
- *Statute wijz SCON is Ateliers Majeur 9 12 2014 (ontv 20160530)*
- Identiek aan bovenstaand document
- *Begroting 2016 a* (Onduidelijk waar deze begroting betrekking op heeft)
- *Begroting 2017 b* (Onduidelijk waar deze begroting betrekking op heeft)
- *Begroting 2018 c* (Onduidelijk waar deze begroting betrekking op heeft)
- *begroting AM 2018* (Begroting van Ateliers Majeurs voor het boekjaar 2018)
- *2017 AM Begroting dd 23-09-2017 (1)*
- Caleidoscoop presentatie gemeenteraad

Beleidsoverwegingen achter subsidies:

- *Collegeprogramma_Heerenveen_2014_2018*
 - Hierin staan geen beleidsoverwegingen m.b.t. de subsidieverstreking
- Afdeling Bedrijfsvoering, Belastingen, Financiële en Juridische zaken (BBFJz), Leidraad Samenwerken, Eerst denken, dan doen. 2015
- Cultuurnota 'Cultuur voor elkaar in Heerenveen' van 2017
- Sociaal beleid: Sociaal beleid gemeente Heerenveen van 2017
- Nota Samenwerken, 2018.

Regelgeving over subsidies:

- *ASV (Algemene subsidieverordening Heerenveen 2017)*
- *Nadere regel Subsidieregeling peuteropvang gemeente Heerenveen 2017 def*
- *Nadere regels Eenmalige subsidies Leefbaarheid en...eedoen 2017*
- *Nadere regels Evenementen 2017*
- *Nadere regels Korpsen en muziekverenigingen 2017*
- *Nadere regels Opstartsubsidie Maak het 2017*
- *Nadere regels Subsidiëring jaarlijkse activiteiten*
- *Nadere regels Wijk en dorpsbudgetten 2017*
- *tender Nadere regels cultureel duurzaam(2017-03-27)*

Aanvraag subsidie:

- *aanvform rsbs AM 2018*
 - (Aanvraag formulier waarmee door Atelier Majeurs E640.000,- aan subsidie wordt aangevraagd voor 2018)

- 20170223 subsaanvraag H'veen 2018 aangepast
 - (Dit document heeft betrekking op het jaar 2018. Het betreft een subsidieaanvraag van AM die is ingediend op 23 februari 2017. Daarin worden 8 projecten toegelicht. Per programma worden de inhoudelijke programma's beschreven met de beoogde resultaten en de te behalen contactmomenten. Per programma wordt de bijdrage van de gemeente en de bijdrage van derden uitgesplitst.)
- 2017 AM Subsaanvraag dd 20160530 (1)
- 2017 Programma cult educ AM bij subs aanvr (1)
 - Datum van het document is 29 september 2016. Het betreft een subsidieaanvraag van Ateliers Majeurs met daarin aangegeven dat men voor het jaar 2017 E636.876,- beschikbaar stelt aan cultuureducatie.

Aanvullingen op aanvragen subsidie:

- 2017 uitstel tot 1-10 begroting AM dd 20-09-2016 (1) (Brief waarin dhr. Koning van Atelier Majeur wordt medegedeeld dat er uitstel is om de begroting van AM aan te leveren alvorens eventuele subsidies aan AM worden toegekend door gemeente Heerenveen.)

Ambtelijke overweging m.b.t. vaststelling / voorbereiding besluit

- Diverse documenten bij specifieke besluiten
 - In de feitelijke toekenning zijn de relevante overwegingen zichtbaar.

Besluit B&W / Opiniëring Portefeuillehoudersoverleg

- Geen documenten beschikbaar
 - In de feitelijke toekenning zijn de relevante overwegingen zichtbaar.

Beschikking

Caleidoscoop:

- beschikking 16.3004935 - Mantelzorgwaardering 2016-2017
- Beschikking 16.3005132 - (herzien) doorontwikkeling...reventiewerk
- Beschikking 16.3007986 - beëindiging subsidie team...sociaal team
- Beschikking 17.1003104 - OJO 2017
- Beschikking 17.1005356 - Groepsaankoop 2017
- beschikking 17.3001598 - coordinator De Barones
- Beschikking 17.3001877 - VSP-auto
- Beschikking 17.3002069 - Daginvulling Dichtbij
- beschikking 163004530 - bijdrage vsp-auto
- beschikking 163007088 - project huistest
- beschikking Caleidoscoop 2017 scan

Ateliers Majeur:

- 2017 Beschikkingsubs aan AM verz 22-12-2016 (1)
- 20171219 Beschikking sbs AM 2018 (Beschikking met dagtekening 18 december 2017 waarin E670.654,- aan subsidie wordt toegekend aan de van de gemeente Heerenveen aan voor het jaar 2018.)

Herziene beschikking

- HERZIENE vaststelling 2017 stichting Caleidoscoop

Uitbetaling

- Enkele specifieke voorbeelden

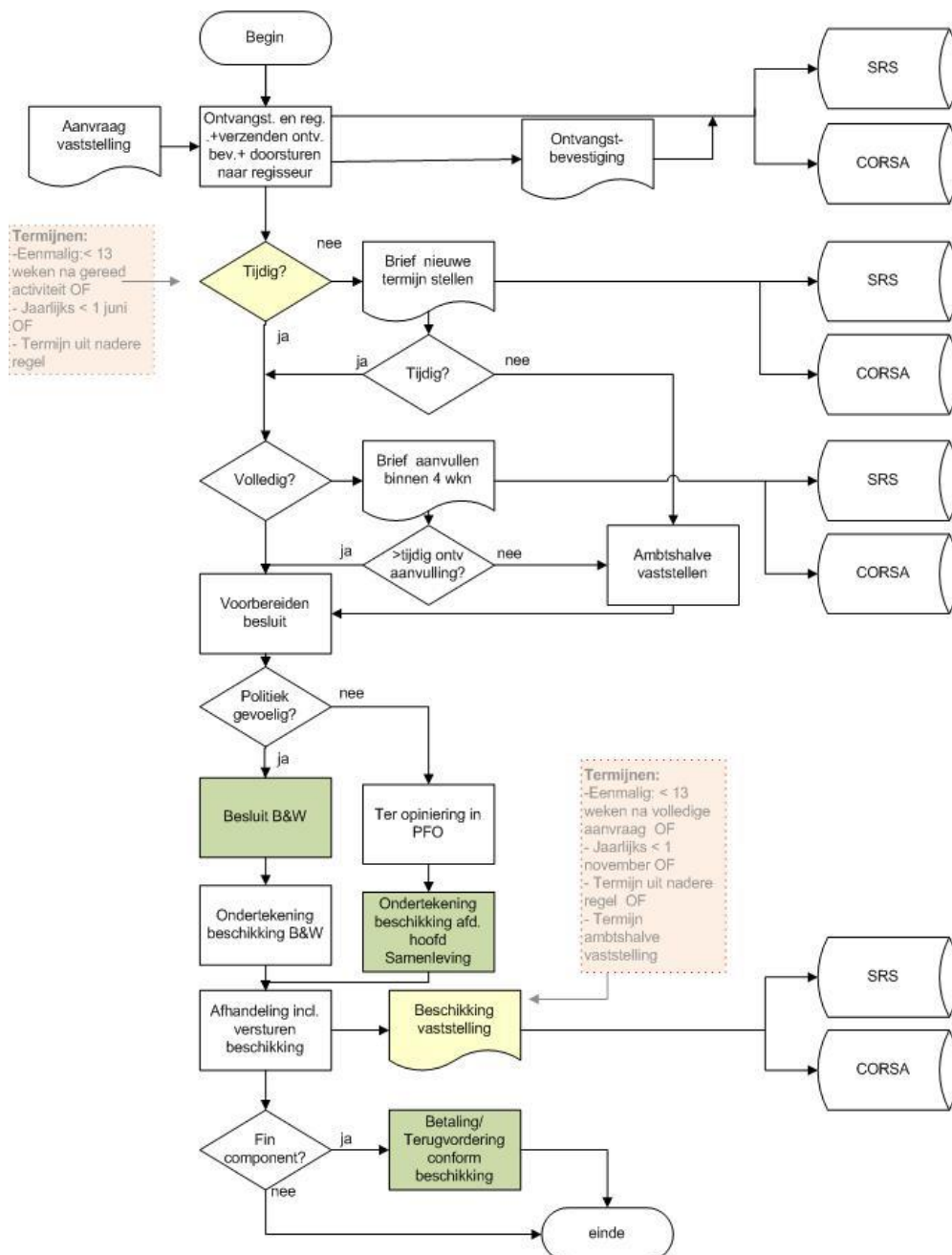
Controle

- 20170620 beantw vragen Cie SaZa presentaties prgrm AM 2017 (1)

- (Antwoord op de vraag 'Wat zijn de prestatieafspraken per programma over 2017 met Ateliers Majeur?' van de Commissie Samenlevingszaken van de gemeenteraad van Heerenveen.)
- Prestatieafspraken en evaluatie Caleidoscoop
- *Caleidoscoop Jaarverslag 2016*
- *Buurtbemiddeling (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *Budgetmaatjes (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *Coördinator Huistest GEEF (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *Coördinator Huistest GEEF prestatieafspraken Caleidoscoop 2017*
- *Prestatieafspraken november 2017 mantelzorg*
- *Hart voor Heerenveen (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *Jongerenwerk, incl. huur CASA (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *Jongerenwerk, incl. huur CASA (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *Prestatie afspraken Jongerenwerk*
- *Klussendienst (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *2017 Statistieken HeerenveenHelpt*
- *2017 Statistieken WhatTheFeen*
- *evaluatie lokale redactie websites*
- *Lokale redactie websites Heerenveen helpt en WTF (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *maatjesprojecten en trainingen november 2017 (002)definitief*
- *maatjesprojecten en trainingen*
- *Kledingruilbeurs Ontmoetingscentrum Jonge Ouders*
- *prestatie afspraken OJO*
- *Opbouwwerk (prestatieafspraken Caleidoscoop) alle zones Q1 Q2*
- *Opbouwwerk*
- *Opvoedondersteuning en kinderwerk (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017) q1*
- *Projectleider CJG in school (prestatieafspraken Caleidoscoop) versie Diana Q2*
- *Vrijwilligerscoach werkvloercoach (prestatieafspraken caleidoscoop 2017) q2*
- *Prestatieafspraken vsp centraal 2017*
- *VSP Centraal, incl. VSP-auto (prestatieafspraken Caleidoscoop 2017)*
- *VSP-er in de buurt (prestatieafspraken Caleidoscoop) eindevaluatie uiteindelijke versie 2*

Stroomschema subsidieverstrekking

In het document PBS Subsidies 3-11-2017_ staat een procesbeschrijving over de subsidieverstrekking door de gemeente Heerenveen.



Bijlage C Subsidieverstrekingen 2017

Grootboek nummer	Kosten soort	Taak	Gesubsidieerde instellingen	Begroting dienstjaar 2016	Begroting dienstjaar 2017
Evenementen					
600159	4425007		Subsidies	24.200	24.400
600159	4421000		Subsidie aan marktproducenten	5.100	5.200
				29.300	29.600
Cultuur en recreatie					
600071	4424000		Openbare Bibliotheek	904.348	900.460
600071	4424051		Project ulturele samenwerking	15.322	30.640
600072	4424000		Ateliers Majeur	627.929	619.785
600072	4424051		Project ulturele samenwerking	8.947	17.895
600073	4425007	20023	Museum Heerenveen - huur Heerenveense School vm V.V.V.	18.080	18.260
600073	4425007	20024	Museum Heerenveen - Frontoffice toeristische activiteiten	8.164	8.250
600073	4425007	50064	Museum Heerenveen - huur Heerenveense School	14.010	14.150
600073	4425007		Subsidie	386.696	392.500
600074	4425007		Muziekkorpsen	13.025	13.220
600075	4425007	20031	Tomke - subsidie	2.960	3.000
600075	4425007	20032	AFUK - subsidie	4.925	5.000
600076	4425007		Herdenkingen - Akkrum	260	350
600076	4425007		Herdenkingen - Raad van Kerken	610	620
600168	4421002		Monumenten	42.400	
600168	4421002	20034	Monumentenstichting Boarnsterhim		22.200
600168	4421002	20035	Molen Welgelegen		15.400
600168	4421002	20036	Tjongermolen/De Fryske Mole		2.500
600168	4421002	20037	Molenstichting De Lege Midden		2.700
600077	4421000		Heerenveen 'n Gouden Plak - Subsidie aan marktproducenten	12.525	12.580
				2.060.201	2.079.510
Jeugd					
600097	4425007	20005	Scouting Van Maasdijk	350	368
600097	4425007	20006	Jeugdclub Samen Onderweg	490	515
600097	4425007	20007	Zomerspelweken Jubbega	2.808	2.948
600097	4425007	20008	Jongerencentrum Medium Oldeboom	1.560	1.638
600097	4425007	20009	Jongerencentrum STAJ Akkrum	1.535	1.612
600098	4424003		Subsidie professionalisering peuterspeelzalen	198.185	30.000
600098	4424020		Onderwijsachterstandsmiddelen	169.126	171.663
600098	4424048		Reguliere peuteropvang	315.070	319.800
600098	4424054		Voorschoolse voorzieningen peuters	0	70.546
600099	4424047	21003	Subsidie: Preventiewerkers en teamleider Caleidoscoop	395.000	400.925
600099	4424047	21005	Subsidie SCF: Lichte hulpverlening en ondersteuning	561.518	426.300
600099	4424047		Versterking preventie Jeugd	0	100.000
600099	4425008	21027	CJG: Eénmalige middelen	150.000	0
600099	4425008		CJG: Subsidie	333.053	259.926
600106	4425009		Verblijfszorg gezinsgericht	93.221	138.750
600121	4425007	20003	Vrijwillig Jeugd- en jongerenwerk	1.057	1.070
600121	4425007	20004	Huur / exploitatie Jongerencentrum CASA	28.093	28.380
				2.251.066	1.954.441
Maatschappelijke Dienstverlening					
600118	4425007	20000	Stg. Mienskipsoarch	39.353	39.750
600119	4425007	20001	Expansiehal/Kompenije Jubbega	78.520	79.300
600119	4425007	20020	Plaatselijk Belang Oudeschoot	34.800	35.150
600119	4425007	21028	P.S.Z. Van Leeuwenhoekweg 4	18.400	18.580
600119	4425007	20030	Skoatterhus	34.800	35.150
600119	4425019		Subsidie Maatschappelijke organisaties	50.000	50.500
				255.873	258.430
Onderwijs					
600138	4425007		Subsidie (wegens huur van schoollokalen)	116.323	117.500
				116.323	117.500
Participatie					
600131	4424021	31010	Vluchtelingenwerk	136.682	136.682
600132	4423013		Stichting Leergeld	114.231	116.000
600132	4424022		Stichting Urgente noden	7.575	7.689
600132	4425007	20014	Steunpunt De Barones	16.781	17.033
600132	4425007	20021	Voedselbank	24.500	24.868
				299.769	302.272

Grootboek nummer	Kosten soort	Taak	Gesubsidieerde instellingen	Begroting dienstjaar 2016	Begroting dienstjaar 2017
Sport					
600070	4425001		Subsidie Heerenveens Skutsje	1.460	1.480
600070	4425001		Subsidie Skutsje Akkrum	p.m.	p.m.
600070	4425002		Subsidie Samen onderweg	776	790
600070	4425003		Subsidie Topsport Noord	41.472	41.900
600070	4425004		Subsidie Comcinatiefuncties	339.910	343.300
600069	4425000		Subsidie loonkosten (Us Swimbád Jubbega)	22.365	22.600
600069	4425005		Subsidie zelfwerkzaamheid en exploitatie	78.195	78.980
600069	4425006		Subsidie UT-hal Akkrum	29.730	30.030
				513.908	519.080
Sociaal beleid algemeen					
600201	4425016		Werkbudget Programma Eigen Kracht	0	50.000
				0	50.000
Wet Maatschappelijke Ondersteuning					
600109	4424031		Stichting Caleidoscoop	1.022.096	1.037.427
600109	4424049		Humanitas	3.560	3.613
600109	4424052		Rondje Gezondheidszorg	3.835	6.938
600109	4425007	20015	Cosbo	3.843	3.901
600109	4425007	20016	Tumba	18.500	18.778
600109	4425007	20017	Slachtofferhulp	9.312	9.452
600109	4425007	20018	Stg. Present	3.000	2.540
600109	4425007	20027	Julia Jan Wouters-hospice	697	707
600109	4425010		Mantelzorg en vrijwilligerswerk	257.590	261.454
600109	4425011		Leefbaarheid en Meedoen	46.824	47.526
600109	4425012		Versterken Eigen kracht	57.000	80.000
600109	4425015		Subsidie tlv fonds Oud Aengwirden	0	5.075
600109	4425020		Versterken preventie Sociaal domein	0	100.000
600113	4424050		Caleidoscoop coördinatie buurtbemiddeling	7.500	7.613
600113	4425007	20019	Subsidie Fier Fryslan	25.490	29.435
600113	4425017		GGZ Mind-up	90.000	91.350
				1.549.247	1.705.809
Totaal budgetten gesubsidieerde instellingen				7.075.687	7.016.642