

Aan de raad van de gemeente Heerenveen

Heerenveen, 15 november 2022

Onderwerp: resultaat monitoringsonderzoek rekenkameronderzoek Subsidiebeleid in Heerenveen.

Geachte raad,

### *Inleiding*

De Rekenkamercommissie Heerenveen (hierna: Rkc) voert rekenkameronderzoek uit naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van onderdelen van het gemeentelijk beleid. Daarmee draagt de Rkc bij aan versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad. Een rekenkameronderzoek houdt kort gezegd in dat de Rkc rapporteert over de bevindingen van het onderzochte onderwerp en hieraan conclusies en aanbevelingen koppelt.

Met deze brief informeert de Rkc u over de resultaten van het vervolgonderzoek<sup>1</sup> op welke wijze er uitvoering is gegeven aan de **aanbevelingen** die zijn gedaan naar aanleiding van het in opdracht van de Rkc uitgevoerde onderzoek "Subsidiebeleid in Heerenveen" (PBLQ, 2019). Deze raadsbrief geeft een korte analyse op de vervolgacties en rondt af met een aantal conclusies. Deze analyse is tot stand gekomen op basis van documentenstudie en het afnemen van een aantal interviews.

### *Samenvatting van de bevindingen van het onderzoek Subsidiebeleid in Heerenveen.*

Het onderzoek vond plaats in de periode december 2018 tot april 2019. De onderzoeksvraag luidde: *"In hoeverre zorgt de gemeente Heerenveen ervoor dat de subsidies die zij verstrekt rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn?"*

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in een drietal deelvragen die betrekking hebben op het algemeen gemeentelijk beleid, beoordeling van de praktijk waarbij de instellingen Ateliers Majeur en Caleidoscoop zijn onderzocht, en de wijze van sturing, verantwoording en informatievoorziening.

Het subsidiebeleid van Heerenveen kent in formele en organisatorische zin een stevige basis. De regelgeving is actueel en voldoende, in de organisatie zijn de verantwoordelijkheden duidelijk belegd en er is op een juiste wijze invulling gegeven aan inhoudelijke en procedurele vereisten.

---

<sup>1</sup> Om na te gaan of de vastgestelde en door de raad overgenomen aanbevelingen uit een eerder rekenkameronderzoek zijn uitgevoerd doet de Rkc na verloop van een aantal jaren hier onderzoek naar uit. Dit wordt een monitoringsonderzoek genoemd.

Verder komt naar voren dat het beleid en de uitvoering daarvan geen tekortkomingen kent, met als kanttekening dat het beleid en de ontwikkeling daarvan integraler kan worden ingebed in de organisatie. Opvallend is dat binnen de raad -in ieder geval vanaf 2014- geen discussie heeft plaatsgevonden over de keuze van activiteiten die de gemeente zelf uitvoert, welke activiteiten zich lenen voor het verstrekken van een subsidie en bij welke een inkooprelatie meer geschikt is.

Binnen de organisatie bestaat de ambitie om de prestaties die met de verstrekte subsidies worden nagestreefd beter te laten aansluiten bij de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Dit gebeurt door met de gesubsidieerde organisaties het gesprek aan te gaan over de operationalisering van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de wijze waarop de instellingen hier een bijdrage aan kunnen leveren. Deze gesprekken worden gevoerd en alle partijen ervaren dit als nuttige en waardevolle gesprekken die zich positief ontwikkelen. Maar er is ruimte voor verbetering om te komen tot een optimale afstemming, echter het blijft een lastige uitdaging om de nagestreefde maatschappelijke effecten zo te formuleren en concretiseren dat dit in de praktijk tastbare opbrengsten oplevert.

Er ontbreekt een systeem om daarmee de uitvoering van het subsidiebeleid gericht en consequent te volgen. Een gestructureerde informatievoorziening over de inzet en opbrengsten van subsidies ontbreekt, afgezien van een overzicht van verstrekte subsidies bij de jaarrekening. De raad wordt over het subsidiebeleid nu alleen geïnformeerd via deze jaarrekening en verder in zijn directe contacten met gesubsidieerde instellingen. Binnen de organisatie worden de ervaringen met subsidiebeleid gedeeld: informeel tussen betrokken medewerkers en de subsidiecoördinator, binnen afdelingsoverleggen en met de portefeuillehouders. De subsidiecoördinator inventariseert geregeld deze ervaringen en trekt daar lessen uit.

In het onderzoek is specifiek onderzoek gedaan naar de subsidierelatie met Ateliers Majeur en Caleidoscoop. Hieruit komt naar voren dat de subsidies in 2017 -het jaar waarop het onderzoek zich richt- rechtmatig zijn verleend. Met beide instanties vindt met grote regelmaat overleg plaats over de voorwaarden, de afstemming van de activiteiten met de gemeentelijke beleidsdoelen, de formulering van de prestatieafspraken en de wijze waarop daar verantwoording over wordt afgelegd. Ook spreken partijen over de operationalisatie van de (gemeentelijke) maatschappelijke doelen en wijze waarop het subsidiebeleid en de verstrekking daarop aansluiten. Dit heeft nog niet geleid tot een duidelijke en aanwijsbare koppeling tussen de doelen en het algemeen beleid. Incidenteel gebeurt dit wel bij concrete projecten.

Als het gaat om sturing, verantwoording en informatievoorziening dan is de kaderstellende en controlerende rol van de raad rond het subsidiebeleid algemeen ingericht. Bij de kaderstelling is de raad alleen in staat gesteld om de Algemene subsidieverordening vast te stellen en de controlerende taak via de begroting en jaarrekening in te vullen. De raad heeft te kennen gegeven om breder en diepgaander geïnformeerd te willen worden over het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan.

Op basis van het onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies had de Rkc aanbevelingen voor zowel de raad als het college van burgemeester en wethouders geformuleerd.

- Voor de raad:
    1. Benut de informatievoorziening van het college door het onderwerp subsidie periodiek aan de orde te stellen;
    2. Betrek daarbij de effecten van subsidiëring bij het bereiken van de maatschappelijke ambities;
    3. Intensiveer de eigen controlerende en sturende verantwoordelijkheid door actief kennis te nemen van de realisatie van ambities, deze te beoordelen en op basis daarvan de doelen aan te scherpen.
  - Voor het college van burgemeester en wethouders:
    1. Blijf verder aandacht besteden aan het duidelijk omschrijven van de maatschappelijke ambities die met gesubsidieerde activiteiten worden nageleefd;
    2. Leg in het verlengde daarvan verantwoording af over de mate van realisatie van de ambities;
    3. Versterk de kwaliteit van het subsidiebeleid door het proces van leren en verbeteren binnen de organisatie systematisch toe te passen;
    4. Versterk op basis daarvan de informatievoorziening aan de raad.
- De raad heeft in zijn vergadering van 20 mei 2019 deze aanbevelingen vastgesteld en overgenomen en het college opdracht gegeven om deze aanbevelingen uit te voeren.

### ***Uitvoering Monitoringsonderzoek***

#### Onderzoeksopzet

Op 5 april 2022 heeft de Rkc de raad en het college verzocht aan te geven op welke wijze invulling is gegeven aan deze aanbevelingen. Op 29 april 2022 respectievelijk 22 mei 2022 is een schriftelijke reactie ontvangen van de griffie en het college waar puntsgewijs ingegaan wordt op deze aanbevelingen. Verder heeft er op 1 september 2022 een interview plaatsgevonden met de algemeen subsidiecoördinator van de gemeente, op 7 september een interview met de directeur van Ateliers Majeur en tot slot op 14 september 2022 een gesprek met de directeur van Caleidoscoop. Het concept-monitoringsonderzoek is vervolgens voor een feitencheck op 13 oktober 2022 voorgelegd aan de betrokken beleidsregisseurs, strategisch beleidsadviseurs en de algemeen subsidiecoördinator.

#### Bevindingen

#### **Stand van zaken uitvoering aanbevelingen raad**

Jaarlijks wordt in de begroting door de raad afgesproken hoe om te gaan met subsidies. Met de invoering van het subsidievolgsysteem in 2021 blijkt de zichtbare samenhang gewaarborgd door het college en de subsidieaanvragen staan vanaf dit jaar structureel opgenomen in periodieke rapportages (lijstwerk) van het college. Verder legt het college over subsidies verantwoording af in de door de raad vastgestelde jaarstukken.

Zowel de begroting als de jaarstukken zijn jaarlijks onderwerp van debat voordat de raad deze documenten vaststelt. Ook zijn vanuit verschillende fracties tijdens de vragenronden bij de behandeling van de begrotingen 2021 en 2022 vragen gesteld over diverse subsidies. Hierop is inhoudelijk gereageerd door het college.

De raad ontvangt raadsbrieven van het college waardoor de raad tussentijds op de hoogte blijft van subsidieregelingen of nadere regels over subsidies. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende raadsbrieven over subsidies vanaf mei 2019:

| ID   | Datum      | Onderwerp                                                                                |
|------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2622 | 11-02-2022 | Raadsbrief - Subsidieregeling 'Groener beloont'                                          |
| 2605 | 09-02-2022 | Raadsbrief - Subsidieregelingen vanaf 2022                                               |
| 2448 | 22-12-2021 | Raadsbrief - Steunpakket Covid t.b.v. gezondheids en onderwijsachterstanden              |
| 2283 | 11-11-2021 | Raadsbrief - Regeling reductie energieverbruik woningen en provinciale subsidie (RREW)   |
| 1183 | 07-01-2021 | Raadsbrief - nadere regels subsidie peuteropvang en Voor en Vroegschoolse Educatie       |
| 1134 | 17-12-2020 | Raadsbrief - nadere regels 2021 - Subsidieverordening                                    |
| 988  | 18-11-2020 | Raadsbrief - nadere regels (subsidie) peuteropvang en VVE                                |
| 285  | 16-04-2020 | Raadsbrief - Nadere regels subsidie in relatie tot corona                                |
| 243  | 16-01-2020 | Raadsbrief - Eenmalige subsidie voor Heerenveens Knooppunt voor ondernemers en onderwijs |
| 233  | 19-12-2019 | Raadsbrief - Nadere regels subsidie 2020                                                 |

Deze raadsbrieven ontvangt de raad via het systeem van de ingekomen stukken. Alle raadsbrieven verschijnen op de lijst van ingekomen stukken die in de raadsvergadering worden vastgesteld. Elk raadslid heeft de mogelijkheid om een raadsbrief te agenderen voor een inhoudelijke behandeling. Tot op heden zijn de raadsbrieven over subsidies niet geagendeerd. Daarnaast is het onderwerp subsidie niet specifiek aan de orde gesteld bij behandeling van de begroting en jaarstukken. Mogelijk zijn de effecten van subsidiëring bij het bereiken van maatschappelijke doelstellingen wel betrokken bij individuele afwegingen maar niet expliciet benoemd in de raad. Ook heeft de raad geen doelen bijgesteld als het gaat om realisatie van ambities in relatie tot subsidies.

#### Conclusie met betrekking tot uitvoering aanbevelingen:

- Met raadsbrieven informeert het college de raad over verschillende subsidie-onderwerpen;
- Het subsidievolgsysteem maakt het mogelijk om de samenhang van de verleende subsidies door het college te waarborgen en via periodieke rapportages (lijstwerk) de raad hierover te informeren;
- De raad besteedt niet expliciet aandacht aan de effecten van subsidiëring bij het bereiken van maatschappelijke ambities;

- Er is (nog) geen sprake van intensivering van de eigen controlerende en sturende verantwoordelijkheid van de raad door actief nagaan van de realisatie van ambities, deze te beoordelen en op basis daarvan doelen aan te scherpen.

#### **Stand van zaken uitvoering aanbevelingen door het college:**

Hierna zal per aanbeveling ingegaan worden op ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden om uitvoering te geven aan de aanbevelingen.

*Aanbeveling 1.* Blijf verder aandacht besteden aan het duidelijk omschrijven van de maatschappelijke ambities die met gesubsidieerde activiteiten worden nageleefd;

Vanaf 2019 heeft het college vormgegeven aan het verder professionaliseren van het instrument subsidiëring. Het subsidieproces is volledig gedigitaliseerd en instellingen kunnen ook digitaal hun aanvragen indienen. Verder worden er structureel bestuurlijke en ambtelijke gesprekken gevoerd met de (grotere) gesubsidieerde instellingen, waarbij een jaarlijkse subsidie is verleend van ca. € 500.000 of meer. Daarbij leggen college en gesubsidieerde instelling prestatieafspraken vast die bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelstellingen. Deze prestatieafspraken maken onderdeel uit van de subsidietoekenning (subsidietoekenningsbeschikking). Omdat het subsidieproces volledig is gedigitaliseerd is systematisch geborgd dat prestatieafspraken ook - tussentijds- worden geëvalueerd. Ook op basis van het jaarverslag/vaststellingsaanvraag van een gesubsidieerde instelling kan aanpassing van prestatieafspraken plaatsvinden. Dit gebeurt met de vaststellingsbeschikking.

*Aanbeveling 2.* Leg in het verlengde daarvan verantwoording af over de mate van realisatie van de ambities;

Het college legt aan de raad als kaderstellend orgaan nota's voor waarin de maatschappelijke ambities staan uitgewerkt. Zo is -als voorbeeld- in februari 2020 de kadernota Sociaal Domein 2019-2025 door de raad vastgesteld. In deze nota staan maatschappelijke ontwikkelingen, ambities, visie, missie, strategie en kaders opgenomen met (nog) een hoog abstractieniveau. De concretisering hiervan vindt plaats in diverse uitvoeringsprogramma's. In het voorbereidingsproces om tot een collegevoorstel te komen, is vastgelegd dat bij de voorbereiding van een uitvoeringsprogramma aandacht is voor de uitwerking van de maatschappelijke ambities. Dit wil nog niet zeggen dat volledig is geborgd dat de abstracte kaderstellende ambities in een uitvoeringsprogramma in alle gevallen voldoende concreet worden gemaakt. Zie hiervoor bijvoorbeeld het uitvoeringsprogramma armoedebeleid. Jaarlijks wordt bij de perspectiefnota, begroting en jaarrekening over de voortgang van deze kadernota gerapporteerd.

*Aanbeveling 3.* Versterk de kwaliteit van het subsidiebeleid door het proces van leren en verbeteren binnen de organisatie systematisch toe te passen;

De verbetering van de kwaliteit van het subsidiebeleid blijft in ontwikkeling. Sinds januari van dit jaar is bijvoorbeeld een volledige digitalisering van het subsidieproces doorgevoerd en hebben er verbeteringen in het subsidieproces plaatsgevonden. Zo is ruime aandacht voor interne controle, collegiale toetsing (4 ogen-principe), komen de toe te kennen subsidies aan de orde in het portefeuilleoverleg met de wethouder en vindt er een check plaats van één op de tien subsidietoekenningen door de subsidiecoördinator, waarbij specifiek aandacht is op het financiële aspect en de prestatieafspraken. Rapportage hierover behoort primair tot de verantwoordelijkheid van de betrokken beleidsadviseur. Er is geen kwaliteitssysteem dat het subsidieproces volledig borgt.

*Aanbeveling 4.* Versterk op basis daarvan de informatievoorziening aan de raad.

Jaarlijks bij de vaststelling van de begroting informeert het college via de subsidiestaat op hoofdlijnen de raad over de verstrekte subsidies. Besluitvorming over subsidies is de bevoegdheid van het college, die deze bevoegdheid heeft gemandateerd aan het afdelingshoofd Maatschappelijke Ontwikkeling. Het gaat jaarlijks om ca. 500 subsidieverstrekkings. Het college geeft aan dat de raad zeker beter geïnformeerd kan worden en geeft aan op welke wijze en voor welke onderdelen de raad dit graag zou willen.

Conclusie m.b.t. uitvoering van de aanbevelingen:

- Het college en de ambtelijke organisatie laten zien dat er een verdere doorontwikkeling plaatsvindt op het terrein van het subsidiebeleid (bijv. volledige digitalisering van het subsidieproces);
  - De recente kadernota's leggen een relatie met de maatschappelijke ambities die veelal verder worden geconcretiseerd in uitvoeringsprogramma waar de gemeentelijke beleidsdoelstellingen verder staan uitgewerkt;
  - Het proces van leren en verbeteren -doorontwikkelen- krijgt voldoende aandacht maar is niet geborgd met een kwaliteitssysteem om daarmee ook systematisch uitvoering te geven aan dit proces;
  - De informatievoorziening aan de raad bestaat nu in hoofdzaak uit het jaarlijks overleggen van de subsidiestaat bij de begroting en via periodieke rapportages (lijstwerk). Ook ontvangt de raad raadsbrieven over specifieke subsidieonderwerpen. De ambtelijke organisatie stemt af met de griffie in hoeverre de informatievoorziening nog verder geoptimaliseerd kan worden.
- Resumerend blijkt dat de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek volop in uitvoering zijn

*Ateliers Majeur en Caleidoscoop*

In het rekenkameronderzoek is ook een praktijktoets uitgevoerd door onderzoek te doen bij twee gesubsidieerde instellingen, te weten Ateliers Majeur en Caleidoscoop. Voor de volledigheid wordt ook kort ingegaan op de huidige bevindingen bij deze instellingen.

### *Ateliers Majeur*

Ateliers Majeur (hierna AM) is de culturele netwerkorganisatie in de gemeente Heerenveen en brengt aanbieders van kunst en cultuur in contact met inwoners uit de gemeente die hiervan gebruik willen maken. AM treedt op als kunst- en cultuurmakelaar en aanbieders uit de regio kunnen zich aansluiten bij het netwerk, mits voldaan wordt aan de gestelde kwaliteitseisen.

Het gemeentelijk cultuurbeleid is vastgelegd in de cultuurnota “Cultuur voor elkaar in Heerenveen” (2017) waarin de kaders staan uitgewerkt. De rol die AM heeft wordt daarin helder omschreven. AM legt een kunst en culturele basisinfrastructuur en is partner in de kunst en culturele markt.

In het jaarlijks op te stellen Activiteitenplan komen de prestatieafspraken per programma terug. Zo zijn er prestatieafspraken voor de programma’s Kunst & Onderwijs, Cultuur, Kunst & participatie, en Kunst en marketing. Over deze prestatieafspraken stelt de gemeente kritische vragen om zorg te dragen dat deze prestatieafspraken bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen en maatschappelijke ambities. Daarnaast is er regelmatig bestuurlijk en ambtelijk overleg over de uitvoering van het Activiteitenplan. Jaarlijks legt AM verantwoording af over de prestatieafspraken via het jaarverslag en -rekening. Daarbij worden de beoogde effecten (nog) niet in beeld gebracht. De samenwerking tussen AM en gemeente verloopt naar tevredenheid.

Tweemaal per jaar vindt er een bijeenkomst plaats met de aanbieders en AM waarin het functioneren van AM ter discussie staat. Er wordt terug- en vooruitgekeken in de zin van: wat gaat goed en wat kan (nog) beter. Een algemeen klantentevredenheidsonderzoek onder leerlingen en gebruikers van de diensten van de cultuuraanbieders vindt niet plaats.

### *Caleidoscoop*

Caleidoscoop is de welzijnsorganisatie binnen de gemeente Heerenveen en draagt (mede) bij aan het realiseren van de doelen van de kadernota Sociaal Domein 2019-2025. De beleidsdoelstellingen van deze kadernota vertaalt Caleidoscoop jaarlijks in prestatieafspraken. De afgelopen jaren heeft er een transformatie plaatsgevonden om de prestatieafspraken meer in samenhang te presenteren en uit te voeren. Daarnaast zijn voor de prestatieafspraken -met ondersteuning van JSO Expertisecentrum- doelbomen ontwikkeld om daarmee tot aanscherping van deze afspraken te komen. Naast aanscherping van de prestatieafspraken brengt Caleidoscoop daarbij ook het beoogde effect van de prestatieafpraak in beeld met gebruikmaking van storytelling. Corona heeft tot verstoring geleid omdat er toen minder mogelijkheid was om fysiek met inwoners, ambtenaren en de professionals in gesprek te gaan om hier verder uitvoering aan te geven.

Regelmatig zijn de prestatieafspraken onderwerp van bespreking met de gemeente, vooral ambtelijk maar ook regelmatig met de verantwoordelijke portefeuillehouder. Omdat Caleidoscoop kiest voor een integrale en samenhangende aanpak van de verschillende opdrachten schuurt dit soms met de wens van een gemeentelijke aanjager die bijvoorbeeld

extra aandacht wil voor een specifiek onderwerp zoals laaggeletterdheid. Via integrale sessies met betrokken ambtenaren en Caleidoscoop komen ze meestal tot een goede aanpak. Ook in de verantwoording speelt samenhang een belangrijke rol. Via het hybride verbindingsfestival zijn betrokken gemeentelijke ambtenaren geïnformeerd en biedt Caleidoscoop inzicht in de uitvoering van de prestatieafspraken en beoogde effecten. De ervaring leert dat gemeente kritisch doorvraagt naar behaalde resultaten

Caleidoscoop beschikt inmiddels over het Kwaliteitskeurmerk Sociaal Werk<sup>2</sup>, dat gebaseerd is op vakmanschap en streeft naar continue verbetering en permanente educatie. Onlangs heeft er een hercertificering plaatsgevonden. Er vinden geen klantentevredenheidsonderzoeken plaats.

De bezuinigingen treffen ook Caleidoscoop. Omdat de organisatie zich vooral richt op preventie zijn de effecten van deze bezuinigingen moeilijk te duiden. Voor Caleidoscoop is het lastig om de effecten van deze bezuinigingen aan te geven omdat deze effecten pas naar verloop tijd voelbaar zijn. Hier speelt dus het risico van winst op korte termijn dat leidt tot hogere kosten op de langere termijn.

#### *Conclusie uitvoering aanbevelingen Subsidieonderzoek gemeente Heerenveen (2019)*

Bij de raad is nog ruimte om aandacht te besteden aan het onderwerp subsidie en daarbij ook de gewenste effecten van subsidiëring op maatschappelijke doelen te betrekken (zie bijvoorbeeld de raadsbrieven over dit onderwerp). Zowel vaststelling van de begroting als de jaarrekening bieden kansen om het onderwerp subsidie expliciet aan de orde te stellen. Ambtelijke organisatie en griffie zouden verder met elkaar kunnen afstemmen hoe de raad qua informatievoorziening verder gefaciliteerd zou kunnen worden.

Het college heeft werk gemaakt om uitvoering te geven aan de aanbevelingen en het verder door ontwikkelen van de organisatie en in het beleid aandacht te besteden aan maatschappelijke ambities die in de onderliggende programma's verder worden uitgewerkt. Uit interviews bij Ateliers Majeur en Caleidoscoop is naar voren gekomen dat gemeente kritisch de totstandkoming van prestatieafspraken volgt, hierover tijdens het uitvoeringsjaar regelmatig het gesprek voert, via tussenevaluaties tot bijstelling komt en ook de jaarverslagen van deze organisaties toets op het bereiken van de prestatieafspraken.

---

<sup>2</sup> Het Kwaliteitslabel Sociaal Werk is ontwikkeld door Sociaal Werk Nederland in nauwe samenwerking met leden, vanuit gedeelde waarden en vanuit de ambitie om optimaal te presenteren. Het label is gebaseerd op het vakmanschap van sociaal werkers, het effect van de dienstverlening voor burgers en faciliterende, lerende organisaties met adequaat bestuur (bron: <https://www.lrq.com/nl-nl/sociaal-werk-kwaliteitslabel/>)

***Bestuurlijk wederhoor***

De raadsbrief is in concept voorgelegd aan het college voor bestuurlijk wederhoor. Op 13 november 2022 is de reactie van het college ontvangen. Het college geeft aan zich te kunnen vinden in de conclusies van het monitoringsonderzoek. Verder zal het college afstemming zoeken met de griffie hoe de informatievoorziening aan de gemeenteraad verder geoptimaliseerd kan worden.

***Nawoord rekenkamercommissie***

De rekenkamercommissie heeft met interesse kennisgenomen van het bestuurlijk wederhoor.

Met vriendelijke groet,



Rom Afman,

Rekenkamercommissie Heerenveen