

Heerenveen, 1 mei 2019

Aan de gemeenteraad,

Onderwerp: Bevindingen, conclusies en aanbevelingen onderzoek Subsidiebeleid in Heerenveen.

Inleiding

De Rekenkamercommissie Heerenveen (hierna: Rkc) heeft tot doel om de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad te versterken. Daartoe voert de Rkc onderzoek uit naar het gevoerde beleid van de gemeente.

Bij het opstellen van de onderzoeksagenda van de Rkc is door de vorige raad belangstelling getoond voor het subsidiebeleid van de gemeente en dan in het bijzonder de relatie met twee instellingen: Ateliers Majeur en Caleidoscoop. Met het instrument subsidie draagt de gemeente bij aan het realiseren van maatschappelijke doelen door derden. Subsidie kent daarmee zowel een inhoudelijke als financiële component en voor gemeenteraden ligt hierin de uitdaging om hun sturende en controlerende rol waar te maken. Om de raad beter in positie te brengen, heeft de Rkc in 2018 besloten uitgebreid onderzoek uit te voeren naar het subsidiebeleid in het algemeen en bij de instellingen Ateliers Majeur en Caleidoscoop in het bijzonder.

Bij dit onderzoek is de Rkc ondersteund door onderzoeksbureau PBLQ. Het rapport Subsidiebeleid in Heerenveen van april 2019 treft u aan als bijlage 1. Het onderzoek richt zich op het subsidiejaar 2017; in dat jaar is er circa 7 miljoen euro aan subsidie beschikbaar gesteld.

Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag in het onderzoek luidt:

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

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in een drietal deelvragen dat betrekking heeft 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. Verder is er een normenkader opgesteld waaraan de verkregen inzichten zijn getoetst.

Werkwijze

Het onderzoek is gestart in december 2018 met een startbijeenkomst waarin de portefeuillehouder en direct betrokken ambtenaren zijn geïnformeerd over het onderzoek en de aanpak daarvan. Vervolgens is aan de hand van de ontvangen documenten een analyse uitgevoerd op het subsidiebeleid, juridisch kader, gehanteerde processen en afspraken. Via interviews met de verantwoordelijke wethouders, betrokken ambtenaren en directie van de twee onderzochte instellingen vond er een uitwerking en verdieping van de analyse plaats. In een convergentiesessie met alle betrokken partijen zijn de verkregen inzichten gespiegeld, in een breder verband geplaatst

en zijn er handelingsperspectieven onderscheiden. Parallel is een discussiebijeenkomst met vertegenwoordigers van de raad gevoerd om inzicht te krijgen in hun opvattingen en verantwoordelijkheden bij het subsidiebeleid en –proces. Het conceptrapport is besproken met de Rkc en na bijstelling is het concept-rapport, zonder conclusies en aanbevelingen voorgelegd voor een feitencheck, zowel bij de ambtelijke organisatie als bij de betrokken instellingen. Deze reacties zijn vervolgens verwerkt in het definitieve rapport.

Het definitieve rapport is met conclusies en aanbevelingen voorgelegd voor bestuurlijk wederhoor. De brief van het college van (datum) treft u aan als bijlage 2.

Samenvatting van de bevindingen algemeen gemeentelijk beleid

Het subsidiebeleid van Heerenveen kent in formele en organisatorische zin een stevige basis. De regelgeving (Algemene subsidieverordening) is actueel en voldoet. Binnen de organisatie zijn de 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 uit dit onderzoek blijkt, 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. Wat opvalt is 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.

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 versterkte subsidies zoals deze in de jaarrekening 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 nu alleen geïnformeerd via de jaarrekening 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 en trekt daar lessen uit.

Samenvatting bevindingen Ateliers Majeur en Caleidoscoop

Voor het jaar 2017 zijn de subsidies aan beide instellingen 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 instellingen ervaren deze gesprekken als waardevol en spreken over een permanente positieve ontwikkeling. In deze gesprekken vormt de operationalisatie van de (gemeentelijke) maatschappelijke doelen en de wijze waarop het subsidiebeleid en de –verstrekking daarop aansluiten een belangrijk onderwerp. Tot op heden hebben deze nog niet geleid tot een duidelijke en aanwijsbare koppeling tussen de doelen en het algemene beleid. In concrete projecten vindt dit soms wel plaats, maar niet altijd. Het is en blijft lastig om maatschappelijke effecten te concretiseren en de bijdrage van de specifieke activiteiten aan de maatschappelijke ontwikkelingen precies te duiden.

Samenvatting sturing, verantwoording en informatievoorziening

De kaderstellende en controlerende rol van de raad rond het subsidiebeleid is algemeen ingericht. Als het gaat om de kaders is de raad alleen in staat gesteld om die op een algemeen niveau vast te stellen (bijv. juridisch kader via de algemene subsidieverordening en financieel kader via de begroting). Qua controle kan de raad zich alleen baseren op de informatie zoals die in de jaarrekening staat opgenomen. Daarnaast informeren (grotere) instellingen de raad rechtstreeks door toezending van hun jaarverslagen of via andere publicaties, het organiseren van bijeenkomsten of door uitnodigingen voor werkbezoeken. In de bijeenkomst met vertegenwoordigers van de raad is nadrukkelijk de wens uitgesproken om breder en diepgaander geïnformeerd te worden over het beleid en de uitvoering daarvan.

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 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 subsidieverstrekking (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

Conclusies en aanbevelingen

Met de bevindingen uit het onderzoek kan de centrale hoofdvraag - *In hoeverre zorgt de gemeente Heerenveen ervoor dat de subsidies die zij verstrekt rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn?* - als volgt worden beantwoord.

De gemeente Heerenveen kent voldoende waarborgen in regelgeving en procedures om te kunnen garanderen dat deze subsidies rechtmatig worden verstrekt. Vanaf 2016 bestaat er intensievere aandacht voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidies. Deze aandacht zorgt ervoor dat de doelmatigheid en doeltreffendheid toenemen.

Het subsidiebeleid voldoet in de basis. Beleid en processen zijn actueel en krijgen permanente aandacht. Uit allerlei controles en rapportages die in het onderzoek zijn aangetroffen, komen geen signalen naar voren dat er twijfel bestaat 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 (het versterken van de leercirkel), het verder intensiveren van de samenwerking met gesubsidieerde instellingen, met name het verhelderen van de koppeling tussen de gemeentelijke doelen en te behalen prestaties en op het verbeteren van de informatievoorziening aan de raad.

De bevindingen uit het onderzoek en de daarop gebaseerde conclusies leiden vervolgens tot de volgende aanbevelingen:

- Voor het college van burgemeester en wethouders:
 - Blijf verder 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 de 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.
- Voor 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 de 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.

Hoogachtend,

Rekenkamercommissie Heerenveen
Emina Lukovac
Greet Seinen (vanaf 18 maart 2019)
Rom Afman