

Raadsvoorstel door Presidium

Vergadering van Gemeenteraad

Datum collegebesluit:	5 maart 2024
Datum vergadering	26 maart 2024
Voorstel van	Meinema
Team	Griffie
Portefeuillehouder	
Onderwerp	Onderzoek rekenkamercommissie naar het subsidiebeleid van de gemeente Schagen
Openbaar	Ja

Samenvatting

De rekenkamer Schagen heeft een onderzoek laten uitvoeren om inzicht te krijgen in of er adequaat subsidiebeleid is vastgesteld en of dit beleid doeltreffend en doelmatig is uitgevoerd. Daarnaast wil de rekenkamer de raad met dit onderzoek ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol. Het onderzoek heeft geleid tot aanbevelingen waarmee het subsidiebeleid waar nodig en mogelijk kan worden verbeterd. De rekenkamer heeft TwynstraGudde de opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren. In dit voorstel wordt de gemeenteraad gevraagd om besluiten te nemen over de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Voorgesteld besluit

1. kennis te nemen van het rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid en onderschrijft de conclusies en aanbevelingen.
2. het college op te dragen om alle aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van de rekenkamer, zoals hieronder vermeld, voor te bereiden dan wel tot uitvoering te brengen.
 1. Herijk als raad de beleidscyclus ten aanzien van subsidies: van concrete en meetbare doelen, via aansluitende subsidiekaders, een doelmatig proces, naar monitoring en verantwoording.
 2. Formuleer als college een plan van aanpak waarmee het hele subsidieproces op orde wordt gebracht.
 3. Breng als college de monitoring van de uitvoering van het subsidiebeleid op orde.
 4. Blijf als college transparant over het subsidiebeleid en de uitlegbaarheid hiervan.
 5. Breng als college en raad een systeem van periodieke evaluatie van het subsidiebeleid op gang en houd het subsidiebeleid eens per raadsperiode tegen het licht.
3. het college op te dragen om uiterlijk 30 april 2024 een plan van aanpak (incl. planning) voor de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van de rekenkamer aan de gemeenteraad aan te leveren.

Aanleiding

De rekenkamer Schagen beoogt met dit onderzoek om inzicht te krijgen in of er adequaat subsidiebeleid is vastgesteld, en of dit beleid doeltreffend en doelmatig is uitgevoerd. Daarnaast wil de rekenkamer de raad met dit onderzoek ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol. Dit doel heeft tot volgende onderzoeksvraag geleid:

Is het gevoerde subsidiebeleid [voor de activiteiten op het gebied van sport, cultuur, evenementen en welzijn] in de periode 9 januari 2018 tot heden - ook in relatie tot het accommodatiebeleid - doelmatig, doeltreffend en transparant geweest, met het oog op de (kaderstellende en controlerende) rol van de raad?

Het onderzoek heeft geleid tot aanbevelingen waarmee het subsidiebeleid waar nodig en mogelijk kan worden verbeterd. De rekenkamer heeft TwynstraGudde de opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren.

Bij dit onderzoek bevat het subsidiebeleid voor de activiteiten op het gebied van sport, cultuur, evenementen en welzijn. Ook in relatie tot het accommodatiebeleid.

De rekenkamer heeft mede vanwege de mate waarin het onderwerp het directe belang van inwoners raakt, gekozen voor dit onderwerp. Het beschikbaar hebben van voldoende en op de kwalitatieve en kwantitatieve vraag afgestemde subsidies is een onderwerp waarbij inwoners rechtstreeks zijn betrokken en dus van groot maatschappelijk belang is.

Beoogd resultaat

De Rekenkamer is door de gemeenteraad van Schagen ingesteld om de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid te onderzoeken. De onderzoeken van de rekenkamer Schagen zijn een belangrijk instrument voor de gemeenteraad bij het uitvoeren van haar taken.

Kaders

Hoofd- en deelconclusies

- Hoofdconclusie:

Het subsidiebeleid is op dit moment niet op orde. De doeltreffendheid is beperkt door verouderde doelen, en het subsidieproces is niet doelmatig. Dat brengt risico's op het gebied van rechtmatigheid met zich mee. De organisatie had, voorafgaand aan dit onderzoek, geen totaaloverzicht van subsidies en de raad kan door beperkte informatievoorziening zijn controlerende rol niet voldoende invullen. De kaderstelling vanuit de raad is ook sterk verouderd, en de geldende kaders zijn bij de huidige raad beperkt bekend. Hoewel de (financiële) kaderstellende rol van de raad helder is belegd, is de controlerende rol van de raad te beperkt uitgewerkt. Daarbij moet opgemerkt worden dat de raad zelf ook weinig proactief is geweest met het vragen om informatie over het subsidiebeleid. De subsidieaanvragers zijn wel positief over de transparantie van het subsidie-proces maar dit kan (mede) worden verklaard door het feit dat veel subsidierelaties in Schagen historisch zijn gegroeid.

- Deelconclusies:

1. Kaders

Het is duidelijk welke drie typen subsidies de gemeente Schagen onderscheidt: 1) activiteitensubsidies, 2) incidentele subsidies en 3) budgetsubsidies. De gemeente heeft in 2015 beleidsuitgangspunten geformuleerd die gelden voor de activiteitensubsidies en de incidentele subsidies. Voor deze subsidies is het helder welke beleids- en maatschappelijke doelstellingen met het beleid worden nagestreefd. Deze doelstellingen zijn echter gebaseerd op de Meerjarenvisie 2014-2018 en daarmee sterk verouderd. Zo is in het subsidiebeleid opgenomen dat de gemeente 'sportaccommodaties deels wil privatiseren'. Dit blijkt geen actueel speerpunt van de raad te zijn. Ook geldt hiervoor dat er geen duidelijke meetbare normen, streefwaarden of KPI's zijn geformuleerd. Het is niet duidelijk wat onder 'het deels privatiseren van sportaccommodaties' wordt verstaan.

De budgetsubsidies vallen niet onder de beleidsuitgangspunten uit 2015. Hiervoor zijn geen nadere uitgangspunten geformuleerd. Vanuit het beleid wordt dan ook niet inzichtelijk welke doelen de gemeente hiermee wil nastreven. De gemeente Schagen heeft wel een duidelijke sturingsfilosofie bepaald. De gemeente zet met de activiteitensubsidies en incidentele subsidies in op 'zelfredzaamheid'. Subsidies zijn daarbij ondersteunend voor verenigingen, maar mogen niet de enige financiering zijn waar een vereniging op draait. Er wordt daarom veelal gesubsidieerd op basis van leden-aantallen; accommodatiekosten worden niet gefinancierd. De raad stelt via de programmabegroting jaarlijks het subsidieplafond vast voor de activiteitensubsidies. Voor de budgetsubsidies en de incidentele subsidies worden geen plafonds vastgesteld.

2. Uitvoering

Het subsidieproces is niet voldoende op orde. Er zijn geen procesbeschrijvingen beschikbaar voor de budgetsubsidies en de incidentele subsidies; alleen voor de activiteitensubsidies. Dit terwijl de budgetsubsidies wel een aanzienlijke financiële omvang hebben. Ook wordt de subsidieverordening niet voldoende en niet herleidbaar toegepast op de subsidieaanvragen. Daarmee is het niet voldoende navolgbaar op basis waarvan subsidies worden verstrekt en op basis waarvan de hoogte van de subsidies wordt bepaald. Volgens de accountantscontrole is er hierdoor sprake van (omvangrijke) formele onrechtmatigheden. De gemeente zet nu stappen, met de aanstelling van een integrale ambtenaar en een verbeterplan, maar deze stappen staan of vallen met een adequate administratie. Ook dit is voor de budgetsubsidies nu niet op orde. Ook door de accountant is benoemd dat het proces niet op orde is

3. Doelrealisatie

Omdat de beleidsdoelen niet zijn uitgewerkt in meetbare indicatoren, is de mogelijkheid om de doelrealisatie van het subsidiebeleid inzichtelijk te maken beperkt. Er vindt op dit moment ook geen actieve monitoring plaats van de realisatie van de beleids- en maatschappelijke doelstellingen uit het subsidiebeleid.

Sowieso blijkt dat de monitoring van de omvang van de subsidies niet op orde is in de organisatie. Van de verstrekte activiteitensubsidies in 2021 en 2022 blijkt wel een overzicht op de website te zijn gepubliceerd. Voor de budgetsubsidies en de incidentele subsidies geldt echter dat er geen totaaloverzicht van de totale omvang beschikbaar was binnen de organisatie. Deze informatie was versnipperd in de organisatie en is - ten behoeve van dit onderzoek - voor de budgetsubsidies en de activiteitensubsidies verzameld voor de periode 2018-2023.

Uit tabel 1 in het definitieve onderzoeksrapport (zie bijlage op pagina 5) valt op dat de omvang van de budgetsubsidies aanzienlijk hoger is dan de omvang van de activiteiten-subsidies. Het totaalbedrag van de activiteitensubsidies is terug te halen uit de jaarrekening, maar de budgetsubsidies komen niet herleidbaar en expliciet als subsidie terug. Het overzicht van de budgetsubsidies wordt ook niet als geheel met de raad gedeeld. Daar komt bij dat de raad geen actuele subsidiebeleidskaders heeft gesteld aan de budget-subsidies. In lijn hiermee vindt er over de doeltreffendheid van de inzet van de budgetsubsidies ook geen verantwoording plaats. Er is geconstateerd dat het subsidiebeleid in de afgelopen vijf jaar eenmalig is geëvalueerd. Dit heeft op een aantal punten geleid tot aanpassingen van de bepalingen, bijvoorbeeld het ophogen van bedragen voor jeugdleden sport en kunst en cultuur. Na december 2017 heeft er echter geen evaluatie van het beleid en de doeltreffendheid

hiervan plaatsgevonden. Er is ook geen proces in de gemeente op gang gebracht waarin de evaluatie van het subsidiebeleid periodiek geagendeerd staat.

4. Transparantie en gebruikersperspectief

De subsidiegebruikers zijn overwegend positief over de wijze waarop de gemeente Schagen het subsidiebeleid heeft opgezet en uitvoert. Uit een enquête onder subsidieaanvragers blijkt dat de 'subsidie-ervaring' met de gemeente gemiddeld met een 7,5 wordt beoordeeld. Ook verschillende aspecten van het subsidieproces, zoals de voorwaarden voor een subsidieaanvraag en het besluitvormingsproces, zijn helder voor de aanvragers.

Kanttekening bij deze bevindingen is dat het gebruikersperspectief is opgehaald bij verenigingen die vaak al een jarenlange subsidierelatie met de gemeente hebben. Zij zijn daarom voldoende op de hoogte van de wijze waarop de gemeente Schagen het subsidiebeleid heeft opgezet en uitvoert. Het is de vraag hoe het subsidieproces en de transparantie hiervan worden beoordeeld door nieuwe subsidiegebruikers.

Vanuit het gebruikersperspectief komt een aantal aandachtspunten voor het vervolg naar voren. Niet voor alle aanvragers zijn de beoordelingscriteria die de gemeente toepast om aanspraak te maken op een subsidie, duidelijk. Vanuit verschillende organisaties is de vraag gesteld waar de gemeente feitelijk op toetst en hoe verenigingen zich tot elkaar verhouden in de beoordelingscriteria. Ook raadsleden die benaderd worden door instellingen geven aan het lastig te vinden om de subsidiecriteria goed uit te leggen. Ten slotte is meegegeven dat subsidieaanvragers een verloop binnen de ambtelijke organisatie bemerken. Dit kan ertoe leiden dat het een organisatie moeite kost om het juiste aanspreekpunt voor de subsidie te vinden.

5. Rol van de raad

In de Algemene Subsidieverordening (ASV) uit 2018 zijn duidelijke uitgangspunten geformuleerd over de rolverdeling tussen het college en de raad. De raad is financieel kaderstellend door subsidieplafonds vast te stellen via de programmabegroting en het college neemt de uitvoering voor zijn rekening. De raad is in de afgelopen jaren echter niet actief betrokken bij de inhoudelijke kaderstelling van het subsidiebeleid. De maatschappelijke doelstellingen die aan de basis staan van het geldende subsidiebeleid zijn daarmee ook zwaar verouderd.

Er zijn geen afspraken gemaakt over de controlerende rol van de raad. Er is daarom ook niet afgesproken welke informatie de raad over de uitvoering van het subsidiebeleid ontvangt. Er wordt geen subsidieregister opgesteld en met de raad gedeeld. In de praktijk ontvangt de raad heel incidenteel informatie over subsidies via de P&C-cyclus. De raad heeft op dit moment geen overzicht van de financiële omvang van het subsidiebeleid. De raad heeft in de afgelopen jaren echter zelf ook niet actief om deze informatie gevraagd. De raad heeft zich daarmee beperkt proactief opgesteld om de uitvoering van het beleid te controleren, de doelen en effecten te monitoren en zo nodig het beleid bij te stellen.

Aanbevelingen

1. Herijk als raad de beleidscyclus ten aanzien van subsidies: van concrete en meetbare doelen, via aansluitende subsidiekaders, een doelmatig proces, naar monitoring en verantwoording.

- Verzoek als raad het college om het subsidiebeleid te actualiseren en geef hierbij als raad duidelijke inhoudelijke kaders mee aan het college.

- Bepaal als raad op basis van welke doelstellingen het subsidiebeleid moet worden geactualiseerd.

- Bepaal als raad of de sturingsfilosofie van 'zelfredzaamheid' bij activiteitensubsidies en incidentele subsidies nog wenselijk is en of dit centrale uitgangspunt niet ook voor budgetsubsidies richtinggevend kan zijn.

Zelfredzaamheid komt nu herkenbaar terug in de uitvoering van het subsidiebeleid en wordt ook gewaardeerd in de organisatie en door gebruikers. Als de raad 'zelfredzaamheid' nog steeds als uitgangspunt voor het beleid kiest, kan dit een goede 'kapstok' zijn voor het college om het subsidiebeleid te herijken.

- Verzoek als raad het college om het proces van de herijking, inclusief mijlpalen en planning, in beeld te brengen en de raad over de voortgang hiervan te informeren.

2. Formuleer als college een plan van aanpak waarmee het hele subsidieproces op orde wordt gebracht.

Bouw daarbij voort op het verbeterplan in de organisatie en zorg - met name voor de budgetsubsidies - voor een duidelijke procesbeschrijving en verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden, gekoppeld aan de AO/IC. Daarbij moet een functie in de organisatie worden gecreëerd of bestemd die centraal en organisatiebreed de opzet en de uitvoering van het subsidieproces borgt en in de gaten houdt.

3. Breng als college de monitoring van de uitvoering van het subsidiebeleid op orde.

Daarvoor is het noodzakelijk dat de raad aangeeft op welke wijze hij geïnformeerd wil worden over het subsidiebeleid. Het college moet er voor zorgdragen dat de organisatie in staat is de totale omvang van de subsidies te administreren. Afhankelijk van de informatiebehoefte van de raad wordt deze informatie periodiek gedeeld met de raad. Informatievoorziening gaat verder dan alleen inzicht bieden in de financiële omvang van de subsidies. Er moet in de verantwoording ook aandacht zijn voor de bijdrage van subsidies aan het realiseren van maatschappelijke impact. Het in beeld brengen van die impact zal een proces zijn dat tijd kost, maar dat is noodzakelijk om de doeltreffendheid van de subsidie-inzet te kunnen bepalen.

4. Blijf als college transparant over het subsidiebeleid en de uitlegbaarheid hiervan.

Zorg als college dat de continuïteit in de organisatie wordt gewaarborgd zodat elke organisatie een duidelijk aanspreekpunt heeft binnen de gemeente. Maak als college, op het moment dat het beleid wordt aangescherpt, aan de instellingen in Schagen de ambities en doelen van het (herijkte) subsidiebeleid duidelijk. En wat het (herijkte) subsidiebeleid betekent voor de huidige subsidieaanvragers alsook voor potentiële nieuwe subsidieaanvragers.

5. Breng als college en raad een systeem van periodieke evaluatie van het subsidiebeleid op gang en houd het subsidiebeleid eens per raadsperiode tegen het licht.

Het is aan te bevelen om elke vier jaar het subsidiebeleid op de raadsagenda te zetten en als college en raad het gesprek te voeren over de doelen, de kaders en de doeltreffendheid van het subsidiebeleid. Doe dit bij voorkeur aan het begin van de raadsperiode zodat de prioriteiten uit de bestuursperiode verwerkt kunnen worden in de uitvoering van het subsidiebeleid.

Het presidium van de gemeente Schagen,

De griffier,

De voorzitter,

De heer G.E.P. Meijer

Mevrouw M.J.P. van Kampen-Nouwen

Bijlagen

1. Aanbiedingsbrief rekenkameronderzoek Subsidiebeleid (geanonimiseerd).pdf
2. Definitief rapport rekenkameronderzoek subsidiebeleid (geanonimiseerd).pdf
3. 24.001280 Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek subsidiebeleid (geanonimiseerd).pdf
4. Vragen van gemeenteraad over rekenkameronderzoek subsidiebeleid.pdf
5. Beantwoording TechnVragen Rekenkameronderzoek Subsidiebeleid.pdf
6. Beantwoording TechnVragenRekenkameronderzoekSubsidiebeleid bijlage Budgetsubsidies 2018-2023 (gecategoriseerd).pdf
7. Presentatie rapportage rekenkameronderzoek Subsidiebeleid (TwynstraGudde)
8. Diverse vragen en antwoorden rekenkameronderzoek Subsidiebeleid OVV 5 maart 2024.pdf
9. Vragen Activiteitsubsidie raad maart 2024.docx
10. Beantwoording vragen activiteiten subsidie raad maart 2024.pdf
11. Aangenomen RB Onderzoek rekenkamercommissie naar subsidiebeleid gemeente Schagen.pdf

Concept Raadsbesluit

Vergadering van ...

Onderzoek rekenkamercommissie naar het subsidiebeleid van de gemeente Schagen

De Gemeenteraad van de gemeente Schagen,

besluit

1. kennis te nemen van het rekenkameronderzoek naar het subsidiebeleid en onderschrijft de conclusies en aanbevelingen.
2. het college op te dragen om alle aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van de rekenkamer, zoals hieronder vermeld, voor te bereiden dan wel tot uitvoering te brengen.
 1. Herijk als raad de beleidscyclus ten aanzien van subsidies: van concrete en meetbare doelen, via aansluitende subsidiekaders, een doelmatig proces, naar monitoring en verantwoording.
 2. Formuleer als college een plan van aanpak waarmee het hele subsidieproces op orde wordt gebracht.
 3. Breng als college de monitoring van de uitvoering van het subsidiebeleid op orde.
 4. Blijf als college transparant over het subsidiebeleid en de uitlegbaarheid hiervan.
 5. Breng als college en raad een systeem van periodieke evaluatie van het subsidiebeleid op gang en houd het subsidiebeleid eens per raadsperiode tegen het licht.
3. het college op te dragen om uiterlijk 30 april 2024 een plan van aanpak (incl. planning) voor de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport van de rekenkamer aan de gemeenteraad aan te leveren.

Aldus besloten in de vergadering van...

De Gemeenteraad van de gemeente Schagen,