Subsidieverlening in Súdwest-Fryslân

Onderzoeksopzet

mei 2022

Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân
dr. R.J. (Rick) Anderson (hoofdonderzoeker, lid)
drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)
dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris, lid)

Contactgegevens
Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek
E-mail: rekenkamer@sudwestfryslan.nl
Website: www.gemeentesudwestfryslan.nl

Subsidieverlening in Súdwest-Fryslân

Opzet van onderzoek

Inleiding en aanleiding

In december 2017 heeft de rekenkamer van de gemeente Súdwest-Fryslân een onderzoek gepubliceerd naar financiële belangen. 14 maart 2018 is dit onderzoek gepresenteerd. In dit onderzoek wordt tevens ingegaan op de manier waarop de gemeente subsidies verstrekt en op de wijze waarop de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd. Naar aanleiding van dit onderzoek zijn tevens enkele aanbevelingen gedaan die specifiek betrekking hebben op de wijze van subsidieverstrekking en de manier van rapporteren hierover. Zo wordt aanbevolen de subsidieverordening aan te passen opdat duidelijk wordt hoe de gemeenteraad geïnformeerd wordt over de subsidies die verstrekt worden (Rapport rekenkamer Súdwest-Fryslân, december 2017, p. 13).

Deze aanbevelingen zijn op 5 april 2018 overgenomen door de gemeenteraad. Daarnaast wordt in deze zelfde raadsvergadering het college opdracht gegeven om voor 5 april 2019 te rapporteren over de wijze waarop de aanbevelingen zijn geëffectueerd (Raadsbesluit, 5 april 2018).

Tijdens de introductie van de rekenkamer bij de nieuwe gemeenteraad, d.d. 11 mei 2022, werd door enkele raadsleden aangegeven dat behoefte bestaat aan een actueel inzicht met betrekking tot de subsidieverstrekking.

De rekenkamer komt graag tegemoet aan deze behoefte middels een onderzoek naar subsidieverstrekking. Daarbij kan tevens bezien worden in hoeverre de aanbevelingen van het bovengenoemd eerdere onderzoek daadwerkelijk zijn doorgevoerd. Subsidieverstrekking is een veelgebruikt gemeentelijk instrument om gewenste maatschappelijke effecten te genereren. De vraag welke effecten nu precies wenselijk zijn kan tot zeer veel discussies leiden in de gemeenteraad. Daarnaast bestaat lang niet altijd politieke overeenstemming over de hoogte van het subsidiebedrag, over de manier waarop verantwoording moet worden afgelegd door de subsidieontvanger en over de condities die worden meegegeven door de gemeente als subsidieverstrekker. Dit alles maakt, dat subsidieverstrekking vrij veelvuldig object van rekenkameronderzoek is. Zo publiceerde de rekenkamercommissie van 's-Hertogenbosch in januari 2022 een onderzoek naar het subsidiebeleid in de Bosche culturele sector (Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, januari 2022). De rekenkamercommissie van De Wolden publiceerde in 2021 een onderzoek naar de rechtmatigheid en doeltreffendheid van een specifieke subsidieregeling (Rekenkamercommissie De Wolden, maart 2021). In deze zelfde maand publiceerde de rekenkamercommissie van de gemeente Zoetermeer een onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid en de sturingsmogelijkheden voor de raad (Rekenkamercommissie Zoetermeer, maart 2021). Veel rekenkameronderzoek is hieraan voorafgegaan, uitgevoerd door andere rekenkamers en rekenkamercommissies.

De gemeente Súdwest-Fryslân verstrekt op jaarbasis tal van subsidies aan externe partijen en de maximale omvang wordt ingeschat op ongeveer € 10 mln. op jaarbasis (Bijlage F, programmabegroting 2022). De aard en de doelgroep kan daarbij behoorlijk verschillen. Zo wordt subsidie verstrekt aan instellingen op het gebied van onderwijs, sport en cultuur, maar ook op het gebied van leefomgeving. Soms beslaat het maximale subsidiebedrag meer dan € 3 mln. , soms € 700. De aanzienlijke omvang van het totaal aan subsidies vormt op zichzelf een rechtvaardiging om hier een rekenkameronderzoek naar uit te voeren.

Doelstelling en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht aan raadsleden in de wijze waarop de gemeente subsidie verstrekt. Dit inzicht kan raadsleden behulpzaam zijn om invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Daarnaast beoogt het onderzoek het proces van subsidieverstrekking waar mogelijk verder te optimaliseren. De volgende centrale vraag is voor dit onderzoek geformuleerd:

Hoe verloopt het verstrekken van subsidies binnen de gemeente Súdwest-Fryslân en hoe zou het verstrekken van subsidies verder geoptimaliseerd kunnen worden?

Deze centrale vraag is vertaald naar de volgende deelvragen:

1. Welk normenkader kan gehanteerd worden voor het proces van subsidieverstrekking?
2. Hoeveel subsidies heeft de gemeente verstrekt in de periode 2017-2021?
3. Welk beleid hanteert de gemeente ten aanzien van het verstrekken van subsidies?
4. Hoe verloopt het proces van subsidieverstrekking in de praktijk?
5. Hoe heeft het college invulling gegeven aan de aanbevelingen van de rekenkamer met betrekking tot subsidies?
6. Welke rol speelt de gemeenteraad met betrekking tot het verstekken van subsidies?
7. Hoe verhoudt het gevoerde beleid en de praktijk met betrekking tot subsidieverstrekking zich tot het normenkader?
8. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan met betrekking tot het proces van subsidieverstrekking?

Het proces van subsidieverstrekking wordt in dit onderzoek onderzocht op basis van een normenkader. Dat kader dient als een zoeklicht en geeft de aandachtspunten aan waar tijdens het onderzoek op wordt ingezoomd. Dit kader wordt zoals gebruikelijk opgesteld op basis van externe bronnen. Een normenkader dat gebaseerd is op interne bronnen, zoals het gemeentelijk beleid, kan immers geen reflectie meer bieden op juist dat gemeentelijk beleid. Aangezien de rekenkamer zijn aanbevelingen niet alleen op de praktijk, maar juist ook richt op het gevoerde beleid, is het van belang dat het normenkader zo onafhankelijk mogelijk van dat gevoerde beleid wordt vormgegeven. Normen kunnen betrekking hebben op het proces en de communicatie, zoals de informatievoorziening richting de gemeenteraad, maar ook betrekking hebben op de inhoudelijke keuzen die worden gemaakt om al dan niet subsidies toe te kennen en op de manier waarop het college en de gemeenteraad sturing geeft aan het proces van subsidieverstrekking. Tevens kan het normenkader ingaan op mogelijke risico's en mogelijke belangenverstrengeling bij het verstrekken van subsidies. In de tweede deelvraag wordt een historisch overzicht gepresenteerd van de subsidies die de afgelopen vijf jaar zijn verstrekt. Daarbij wordt niet alleen de hoogte, maar uiteraard ook de subsidieontvanger in beeld gebracht. Ook zullen de subsidies in relatie tot de totale begroting worden afgezet. Het gemeentelijk beleid wordt in de derde deelvraag inzichtelijk gemaakt. Dit beleid zal doorgaans zijn grondslag vinden in de algemene subsidieverordening. De praktijk kan evenwel afwijken van dit beleid en daartoe dient de vierde deelvraag. De vijfde deelvraag richt zich specifiek op de aanbevelingen van de rekenkamer en beziet in hoeverre die aanbevelingen daadwerkelijk zijn geëffectueerd. Deelvraag zes gaat in op de rol van de gemeenteraad. In deze deelvraag wordt bijvoorbeeld bezien in hoeverre de gemeenteraad een actieve of eerder een afwachtende houding inneemt ten aanzien van subsidies en hoe de gemeenteraad geïnformeerd wordt over subsidies. Expliciet gaat het hier om de manier waarop de raad richting geeft aan het subsidieproces. Beleid, praktijk en normenkader worden in deelvraag zeven afgezet tegen elkaar. Daarbij valt niet uit te sluiten dat de praktijk beter aansluit op het normenkader dan het gevoerde beleid. Deelvraag acht verwijst naar mogelijke aanbevelingen.

Methoden en technieken van onderzoek

Om het normenkader vorm te geven, wordt gebruik gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek op dit terrein. Daarnaast worden publicaties van de VNG, het ministerie van BZK, alsmede wetenschappelijke publicaties bestudeerd. De omvang en de ontvangers van subsidies in de afgelopen vijf jaar worden getraceerd aan de hand van de financiële administratie die daartoe nagelopen wordt. Het beleid dat de gemeente voert wordt in beeld gebracht op basis van formele besluitvorming, zoals de algemene subsidieverordening, eventuele aanvullende regelingen, etc. Om de praktijk inzichtelijk te maken, zal een meervoudige casestudy worden uitgevoerd. Daarbij worden ad random een viertal subsidies geselecteerd. Aan de hand van een documentenanalyse, eventueel aangevuld met interviews, wordt bezien hoe de subsidieverstrekking in deze vier gevallen in de praktijk zich heeft voltrokken. De wijze waarop het college de aanbevelingen voor subsidies heeft doorgevoerd zal eveneens aan de hand van een documentenanalyse in beeld worden gebracht. Als de aanbevelingen zich destijds hebben gericht op de algemene subsidieverordening, wordt bijvoorbeeld bezien in hoeverre deze verordening daadwerkelijk is aangepast. Om de rol van de raad te traceren worden commissievergaderingen en raadsvergaderingen uitgeluisterd en wordt tevens de besluitvorming met betrekking tot subsidies nagelopen. Ook wordt hierbij naar de informatievoorziening richting de gemeenteraad gekeken. Hiertoe worden de jaren 2020 tot en met 2022 (voor zover dat verstreken is) als onderzoeksperiode aangehouden. Het afzetten van de praktijk en het beleid tegen het normenkader wordt tijdens de slotanalyse gedaan. In deze fase worden tevens mogelijke aanbevelingen geformuleerd die het proces van subsidieverstrekking verder kunnen optimaliseren.

Planning

Voor dit onderzoek wordt de volgende planning gehanteerd:

Fase	Deadline	Jet	Rick	Marsha	Totaal
Vormgeven onderzoeksopzet	juni	8	20	2	30
Voorleggen opzet aan gemeentesecretaris en ambtelijke afstemming	juli	0	4	0	4
Opstellen normenkader	juli	2	20	2	24
Documentenstudie	september	20	160	20	200
Interviews	september	2	20	2	24
Analyse	oktober	10	30	10	50
Conclusies en aanbevelingen	oktober	10	20	10	40
Verwerken ambtelijk wederhoor	oktober	0	8	0	8
Vormgeven rapport en aanbieden aan college	november	4	4	10	18
Verwerken bestuurlijk wederhoor	november	1	3	1	5
Aanbieden definitief rapport	december	1	2	1	4
Presentatie rapport	december	2	4	2	8
Totaal		60	295	60	415

Lijst van bestudeerde documenten

Rapport rekenkamer Súdwest-Fryslân, Financiële Belangen, december 2017.

Raadsbesluit rapport rekenkamer Financiële Belangen, 5 april 2018.

Programmabegroting 2022, november 2021.

Rekenkamercommissie ’s-Hertogenbosch, Onderzoek subsidiebeleid in de Bosche culturele sector, januari 2022.

Rekenkamercommissie De Wolden, Rechtdoen aan Initiatiefrijk de Wolden, maart 2021.

Rekenkamercommissie Zoetermeer, Subsidiebeleid gemeente Zoetermeer, maart 2021.