

Subsidiebeleid gemeente Zoetermeer

Onderzoek Rekenkamercommissie Zoetermeer naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid en de sturingsmogelijkheden voor de raad



Subsidiebeleid gemeente Zoetermeer

Onderzoek Rekenkamercommissie Zoetermeer naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid en de sturingsmogelijkheden voor de raad

Bilthoven, 19 maart 2021

Auteurs

Michel Bloemheuvel

Joey van den Hurk

Stefan Prij

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

| | | |
|-----------------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 4 |
| 2 | Onderzoeksmethode en -aanpak | 6 |
| 2.1 | Fase 1: Bureaustudie | 6 |
| 2.2 | Fase 2: Praktijkonderzoek | 8 |
| 3 | Bevindingen | 10 |
| 3.1 | De keuze voor het beleidsinstrument subsidie | 10 |
| 3.2 | Objectiviteit en transparantie van het beleidsmatig afwegingskader | 13 |
| 3.3 | De bijdrage van subsidies aan de brede maatschappelijke opgave | 16 |
| 3.4 | De doelmatigheid van bedrijfsvoering bij subsidieregelingen | 20 |
| 3.5 | Rolverdeling, rolbewustzijn en rolvastheid van raad en college | 22 |
| | | |
| Bijlagen | | |
| I | Resultaten raadsenquête | 27 |
| II | Relevante documenten | 30 |

1 Inleiding

Aanleiding en doelstellingen

De rekenkamercommissie van de gemeente Zoetermeer doet onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid van het gemeentebestuur. Het doel van de rekenkamercommissie is het leveren van een bijdrage aan de discussie in de gemeenteraad over het beleid en de daarbij ingezette middelen. Subsidies zijn een belangrijk instrument om gemeentelijke doelen te realiseren. Daarom moet de gemeente zicht hebben op een doelmatige en doeltreffende besteding ervan. Niet alleen teleurgestelde aanvragers, maar alle inwoners en instellingen in de gemeente Zoetermeer moeten immers kunnen vertrouwen op een eerlijke en effectieve verdeling van het subsidiegeld. Het is de taak van de gemeenteraad om hierop toe te zien.

In 2018 heeft de rekenkamercommissie een vooronderzoek¹ uitgevoerd naar de inzet van het subsidie-instrument in algemene zin. Met het vooronderzoek wilde de rekenkamercommissie voor de gemeenteraad inzichtelijk maken op welke wijze en in hoeverre de gemeente Zoetermeer ervoor zorgt dat de subsidies die zij verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn. Uit het vooronderzoek kwam naar voren dat belangrijke aanknopingspunten werden gezien voor modernisering van het stelsel van subsidieverstrekkingspunten en dat de gemeente hier ook al aan werkte. Verder kon uit het vooronderzoek worden afgeleid dat de gemeenteraad inzicht mist in de keuzes die in het subsidiebeleid worden gemaakt en daardoor in het subsidiebeleid volgend is in plaats van kaderstellend. Toch verstrekt de gemeente jaarlijks circa € 30 miljoen aan subsidies en is de gemeenteraad voor inwoners en instellingen het aanspreekpunt bij weigering van subsidie of wanneer sprake is van een huisvestingskwestie. In haar jaarplan 2020 heeft de rekenkamercommissie daarom een vervolgonderzoek naar het subsidiebeleid aangekondigd. De rekenkamercommissie heeft aan Sira Consulting gevraagd om dit onderzoek uit te voeren. Het doel van het onderzoek is:

- Het helpen vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Zoetermeer.
- Het bewerkstelligen dat de gemeenteraad meer inzicht in en grip op het subsidiebeleid en -proces heeft.

Gefaseerde werkwijze

Het onderzoek werd uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase hebben we het subsidiebeleid en -proces in kaart gebracht in een bureaustudie. De verkregen inzichten zijn gebruikt voor het opstellen van een toetsingskader ten behoeve van het identificeren van relevante invalshoeken. In nauwe samenwerking met de rekenkamercommissie hebben we vervolgens de belangrijkste aandachtsgebieden in het subsidiebeleid en -proces van de gemeente Zoetermeer geselecteerd. Voor ieder geselecteerd aandachtsgebied zijn relevante onderzoeksvragen geformuleerd.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we in de tweede fase een praktijkonderzoek uitgevoerd aan de hand van vier cases. De cases zijn gespreid over de vier doelstellingen uit de programmabegroting. We hebben gesprekken gevoerd met de ambtelijke organisatie, de bestuurlijke organisatie en de subsidieontvangers. Daarnaast hebben we de gemeenteraad betrokken door middel van een enquête. De bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen in het voorliggende rapport.

¹ Rekenkamercommissie Zoetermeer, Bestuurlijke nota vooronderzoek subsidiebeleid, sept. 2018.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de onderzoeksaanpak toegelicht met een beschrijving van het opgestelde toetsingskader, de belangrijkste aandachtsgebieden en de geformuleerde onderzoeksvragen. Hoofdstuk 3 bevat de onderzoeksbevindingen per aandachtsgebied.

2 Onderzoeksmethode en -aanpak

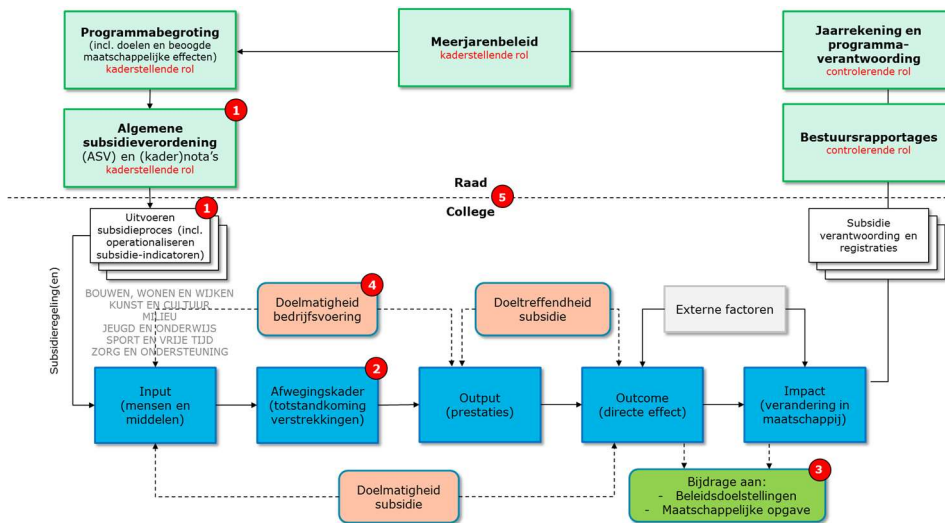
2.1 Fase 1: Bureaustudie

In een bureaustudie hebben we het subsidiebeleid en -proces in kaart gebracht. Op basis hiervan is een toetsingskader opgesteld, waarmee relevante invalshoeken voor een onderzoek naar de wijze van subsidieverlening zijn geïdentificeerd. Samen met de rekenkamercommissie hebben we vervolgens de belangrijkste aandachtsgebieden in het subsidiebeleid en -proces van de gemeente Zoetermeer geselecteerd. Voor ieder geselecteerd aandachtsgebied zijn relevante onderzoeksvragen geformuleerd.

Toetsingskader

Het proces van kaderstellen en controleren door de raad enerzijds en verstrekken van subsidies anderzijds grijpt in elkaar als het gaat om inzicht in en grip op doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarom hebben we een toetsingskader opgesteld dat een helder onderscheid maakt tussen de twee belangrijkste regelkringen in subsidiebeleid: de raad en het college.

Figuur 1. Overzicht toetsingskader subsidiebeleid en -proces



Het bovenste gedeelte (de eerste regelkring) van het toetsingskader heeft betrekking op de kaderstellende en controlerende rol van de raad, terwijl het onderste gedeelte betrekking heeft op het proces van subsidieverstrekking en -verantwoording (de tweede regelkring). De eerste regelkring is daarmee primair het perspectief van de raad, terwijl de tweede regelkring een verantwoordelijkheid is van het college.

Aandachtsgebieden

Met behulp van het toetsingskader zijn de aandachtsgebieden geselecteerd die voor de gemeente Zoetermeer daadwerkelijk bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies en die bovendien zijn gericht op de diverse stakeholders (raad, college en ambtelijke organisatie). Het betreft de volgende aandachtsgebieden:

1. De keuze voor het beleidsinstrument subsidie
2. Objectiviteit en transparantie van het beleidsmatig afwegingskader
3. De bijdrage van subsidies aan de brede maatschappelijke opgave
4. De doelmatigheid van bedrijfsvoering bij subsidieregelingen
5. Rolverdeling, rolbewustzijn en rolvastheid van raad en college

Onderzoeksvragen

Om aan de gemeente Zoetermeer inzicht te geven in de vijf aandachtsgebieden en eventuele verbetermogelijkheden, hebben we onderzoeksvragen met bijbehorende deelvragen opgesteld. Hieronder zijn de onderzoeksvragen per aandachtsgebied weergegeven.

1. De keuze voor het beleidsinstrument subsidie
 - Komt de keuze voor een beleidsinstrument zorgvuldig tot stand?
2. Objectiviteit en transparantie van het beleidsmatig afwegingskader
 - Hoe geeft de raad invulling aan haar kaderstellende rol?
 - Is er sprake van een objectieve en transparante beoordeling van subsidieaanvragen aan de hand van een afwegingskader?
 - Hoe geeft de raad invulling aan haar controlerende rol?
3. De bijdrage van subsidies aan de brede maatschappelijke opgave
 - Is er concreet en onderbouwd inzicht in de bijdrage van subsidies aan beleidsdoelen?
 - Is er concreet en onderbouwd inzicht in de bijdragen van subsidies aan brede maatschappelijke opgaven?
4. De doelmatigheid van bedrijfsvoering bij subsidieregelingen
 - Op welke wijze krijgt de raad inzicht in de doelmatigheid van bedrijfsvoering bij subsidies?
5. Rolverdeling, rolbewustzijn en rolvastheid van raad en college
 - Is de rolverdeling tussen de raad en het college duidelijk en is het rolbewustzijn goed verankerd?
 - Welke hulpmiddelen (methoden en technieken) bevorderen rolvastheid?

2.2 Fase 2: Praktijkonderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben we in fase 2 praktijkonderzoek uitgevoerd aan de hand van vier cases. Bij het selecteren van de cases hebben we rekening gehouden met (1) het realiseren van een optimale spreiding over de verschillende beleidsterreinen van de gemeente, (2) het betrekken van zowel grotere als kleinere initiatieven en (3) het besteden van aandacht aan het thema gebiedsgerichte ondersteuning.

De geselecteerde cases zijn geen individueel subsidietraject, maar betreffen een doelstelling van de gemeente zoals opgenomen in de Programmabegroting 2021-2024. Hiermee hebben we een brede dwarsdoorsnede gemaakt van het subsidielandschap en de gemeentelijke organisatie. Op grond van de vier onderzochte doelstellingen is in 2019 ruim € 15 miljoen aan subsidie verstrekt. Dat is ongeveer de helft van het totale subsidiebudget van de gemeente. In de onderstaande tabellen is weergegeven aan welke doelstellingen uit de programmabegroting het subsidiebudget van de gemeente is besteed en welke van deze doelstellingen als case zijn geselecteerd.

Tabel 1. Verdeling subsidies over doelstellingen

| Nr. | Doelstelling | Verleend (2019) |
|-----|---|-----------------|
| 1. | 1.1 Bijdragen aan maatwerk in spelen en leren | € 4.069.764 |
| 2. | 1.2 beperken uitval in het onderwijs | € 456.510 |
| 3. | 1.3 Bevorderen van een beter ondernemersklimaat | € 186.417 |
| 4. | 1.5 Stimuleren duurzame arbeidsparticipatie | € 1.043.915 |
| 5. | 1.6 Voorzien in noodzakelijke middelen van bestaan | € 926.063 |
| 6. | 2.1 Bevorderen vroegtijdige toegankelijke, passende en effectieve jeugdhulp | € 4.078.012 |
| 7. | 2.2 Bevorderen hulp op maat voor jongeren | € 3.868.344 |
| 8. | 2.3 (langer) zelfstandig wonen | € 2.464.773 |
| 9. | 2.4 Bevorderen gezondheid, veiligheid en welbevinden | € 1.043.485 |
| 10. | 2.5 Meedoen naar vermogen (ongeacht aard v/d beperking) | € 4.640.044 |
| 11. | 3.1 Bevorderen duurzame ontwikkeling | € 206.661 |
| 12. | 4.1 Bevorderen laagdrempelig toegankelijke cultuur-, sport-, groen- en speelvoorzieningen | € 9.744.357 |
| 13. | 4.2 Bevorderen levendige stad | € 1.026.999 |
| 14. | 5.2 Behouden veiligheid en leefbaarheid in de wijk | € 88.949 |
| 15. | 5.3 Behouden veiligheid in de stad | € 65.848 |
| 16. | 6.2 Bevorderen samenspraak | € 12.495 |

| | | |
|---------------|---|---------------------|
| 17. | 7.1 Bevorderen passende woonruimte voor iedere Zoetermeerder | € 3.700 |
| 18. | 7.2 Bevorderen vernieuwende en gewenste functies voor stad en regio | € 6.000 |
| 19. | 7.3 Bevorderen kwaliteit gebouwde omgeving en publieke ruimte | € 75.000 |
| Totaal | | € 34.007.336 |

Tabel 2. Selectie casuïstiek praktijkonderzoek

| Nr. | Doelstelling | Verleend (2019) |
|---------------|---|---------------------|
| 1. | 1.3 Bevorderen van een beter ondernemersklimaat | € 186.417 |
| 2. | 2.5 Meedoen naar vermogen (ongeacht aard v/d beperking) | € 4.640.044 |
| 3. | 4.1 Bevorderen laagdrempelig toegankelijke cultuur-, sport-, groen- en speelvoorzieningen | € 9.744.357 |
| 4. | 4.2 Bevorderen levendige stad | € 1.026.999 |
| Totaal | | € 15.597.817 |

Per case hebben we een gesprek gevoerd met zowel de inhoudelijke behandelaar(s) van subsidieaanvragen als met een subsidieontvanger. Daarnaast hebben we gesproken met de coördinator van het subsidiebureau, dat de inhoudelijke behandelaars ondersteunt en adviseert met betrekking tot het subsidieproces. Ook hebben we een gesprek gevoerd met twee bestuurders en hebben we de gemeenteraad betrokken door middel van een enquête.

We hebben de bevindingen vastgelegd in een concepteindrapport en het concepteindrapport besproken met de rekenkamercommissie. Aan de hand daarvan hebben we een voorlopig eindrapport opgesteld. Op basis van het ambtelijk wederhoor is het voorliggende, definitieve eindrapport opgesteld.

3 Bevindingen

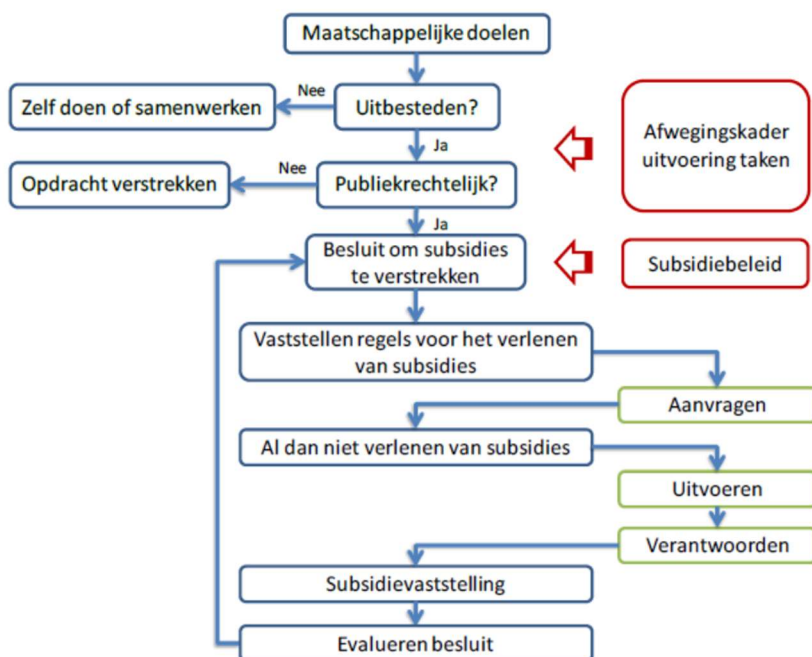
3.1 De keuze voor het beleidsinstrument subsidie

Context

In het voorjaar van 2018 heeft de rekenkamercommissie een vooronderzoek² uitgevoerd naar de inzet van het subsidie-instrument in algemene zin. Met het vooronderzoek wilde de rekenkamercommissie voor de raad inzichtelijk maken op welke wijze en in hoeverre de gemeente Zoetermeer ervoor zorgt dat de subsidies die zij verstrekt doeltreffend en doelmatig zijn. In het vooronderzoek is beschreven dat het verstrekken van een subsidie een van de instrumenten is waarmee de gemeente maatschappelijke doelstellingen kan (helpen) realiseren. Alternatieven zijn dat de gemeente de taken zelf uitvoert – mogelijk in samenwerking met derden – of uitbesteedt via een opdracht.

De eerste stap in de besluitvorming is het bepalen of voor een bepaalde taak het subsidie-instrument wordt ingezet. Als daarvoor wordt gekozen, moet de gemeente nader omschrijven voor welke activiteiten de subsidie kan worden verleend en aan welke voorwaarden moet worden voldaan. Aanvragen moeten worden beoordeeld en het subsidiebedrag moet worden bepaald. Na uitvoering en verantwoording volgt de definitieve vaststelling van de hoogte van de subsidie. Een evaluatie van de mate waarin de beoogde doelstellingen door de subsidie zijn gerealiseerd, maakt het mogelijk om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid te bewaken en zo mogelijk te versterken. Het onderstaande schema brengt de verschillende stappen in het proces van subsidieverstrekking in beeld.

Figuur 2. Stappen subsidieverstrekking, zoals vastgelegd in vooronderzoek rekenkamercommissie



² Rekenkamercommissie Zoetermeer, Bestuurlijke nota vooronderzoek subsidiebeleid, sept. 2018.

De eerste stappen in dit schema – die de keuze voor een vorm van taakvoering betreffen – heeft de gemeente op aanbeveling van de rekenkamercommissie in een eigen Afwegingskader Taakuitvoering (maart 2017) uitgewerkt en vastgelegd. Als afgeleide hiervan werkte de gemeente ten tijde van het vooronderzoek aan een Afwegingskader Subsidie en Inkoop, als onderdeel van de modernisering van het stelsel van subsidieverstrekkingen. Dit afwegingskader was destijds nog niet vastgelegd.

De gemeente onderzoekt op dit moment de mogelijkheden naar de verzakelijking van de relaties, waarin ook de gebiedsgerichte sturing past. Binnen het gebiedsgerichte sturingsmodel per 1 mei 2021 wordt een groter deel van de activiteiten in het sociaal domein ingekocht. Dit betreft vooral de grote instellingen.

Perceptie betrokkenen

Vanuit het perspectief van de gemeente heeft inkoop ten opzichte van subsidie het voordeel van meer zekerheid over de continuïteit van activiteiten. Bij een subsidierelatie kan een instelling plotseling stoppen. Bij inkoop kan de gemeente prestaties beter afdwingen. Ook bij het beoordelen van gelijkwaardige aanvragen is inkoop praktischer: beide aanbidders kunnen bijvoorbeeld worden aangezet tot samenwerking, terwijl bij een subsidie een keuze tussen een van beide nodig is.

Vanuit het perspectief van de subsidieontvanger bestaat geen specifieke voorkeur voor een subsidie- of een inkooprelatie. Een subsidierelatie kan het gevoel geven dat meer vrijheid bestaat om invulling te geven aan de activiteiten, maar een inkooprelatie kan het voordeel hebben van lagere lasten voor het ontwikkelen van indicatoren en het monitoren en verantwoorden van de prestaties. De geschiktheid van het financieringsinstrument hangt vooral af van de aard van de activiteiten. Op basis van gesprekken met subsidieontvangers is in ieder geval geen vrees geconstateerd voor het omzetten van een subsidierelatie naar een inkooprelatie. Dit kan wel mede zijn ingegeven door de beperkte dynamiek en concurrentie in het maatschappelijke speelveld; de subsidieontvangers gaan ervan uit dat de gemeente ook bij een inkooprelatie voor hen zal kiezen, omdat er geen andere instellingen zijn die vergelijkbare activiteiten uitvoeren.

Bevindingen Sira Consulting

In de relatie tussen gemeenten en partnerorganisaties observeren we, met name in het sociaal domein en op het gebied van zorg en welzijn, een trend waarin taken steeds zakelijker worden benaderd en gemeenten steeds meer behoefte hebben om te sturen. De behoefte aan sturing vraagt om na te denken over de instrumenten inkoop en subsidie. De keuze tussen inkoop en subsidie wordt door gemeenten bepaald op basis van een aantal kenmerken. Zo wordt bijvoorbeeld eerder gekozen voor inkoop wanneer het gaat om de uitvoering van wettelijke taken en wanneer de gemeente een verplichting wil opleggen tot een afdwingbaar resultaat. Om taken efficiënter uit te (laten) voeren, gaat de gemeente Zoetermeer haar subsidiepartners in het sociaal domein heroverwegen (maximaal vijftien).

Het valt ons op dat het Afwegingskader Subsidie en Inkoop - ook na het vooronderzoek van 2018 - niet is geformaliseerd. De gemeente bedient zich bij het maken van afwegingen over inkoop of subsidie onder meer van de richtlijnen die door de VNG zijn gepubliceerd.³ De gemeente Zoetermeer heeft derhalve geen eigen instrument voor het maken van een onderbouwde en systematische keuze voor subsidie of inkoop, buiten de globale eerste stappen die zijn opgenomen in figuur 1. Toch is bewustwording over de keuzemogelijkheid van belang, ook omdat vaste subsidiërelaties het zicht kunnen belemmeren op de mogelijkheden die de markt te bieden heeft.

Ondanks het ontbreken van een eigen keuze-instrument, bekijkt de gemeente Zoetermeer bij het aangaan van nieuwe subsidiërelaties altijd welk instrument het beste past bij de doelstellingen van de gemeente. Ook bestaande subsidies liggen onder de loep. Zo komt het voor dat de gemeente een bestaande subsidiërelatie in de loop van de tijd omzet naar een inkooprelatie. Voorbeelden zijn subsidie(s) voor de uitvoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs of de organisatie van activiteiten in het kader van de Internationale Vrouwendag. Verder wordt binnen een relatie met een bepaalde instelling gedifferentieerd tussen activiteiten die worden gesubsidieerd en activiteiten die worden ingekocht. Daarmee laat de praktijk zien dat de gemeente wel degelijk aandacht heeft voor de instrumentkeuze.

Uit onze observaties leiden wij dan ook af dat de vraag welk financieringsinstrument het meest geschikt is, in de gemeente Zoetermeer wel wordt gesteld, maar dat deze afweging niet systematisch (met een modelmatige benadering) plaatsvindt. Deze constatering is in lijn met de praktijk in de meeste andere gemeenten.

Naast de gewenste mate van sturing op activiteiten en resultaten is ook de doelmatigheid een criterium bij de instrumentkeuze. Over het algemeen wordt aangenomen dat inkoop doelmatiger is dan subsidie, omdat de markt wordt opengesteld voor meer partijen en het aanbod daardoor concurrerender wordt. Bovendien heeft inkoop ten opzichte van subsidie het voordeel van lagere lasten voor het ontwikkelen van indicatoren en het monitoren en verantwoorden van de prestaties. Inkoop is echter niet per definitie doelmatiger dan subsidie. De doelmatigheid van een bepaalde instrumentkeuze is afhankelijk van de specifieke situatie. Zo is het denkbaar dat een instelling voor vergelijkbare activiteiten bij inkoop een hogere kostprijs in rekening brengt dan bij subsidie, omdat een risico-opslag wordt doorberekend vanwege de onzekerheid over de duurzaamheid van de relatie met de gemeente.

Tekstkader 1. Praktijkvoorbeeld

Grote maatschappelijke instellingen die actief zijn op het gebied van welzijn en in het sociaal domein, voeren een breed pallet aan activiteiten uit. Een voorbeeld van een dergelijke instelling is Kwadraad, een organisatie die mensen begeleidt en ondersteunt bij hun dagelijkse leefproblemen. Kwadraad is actief in meerdere gemeenten in Zuid-Holland en Utrecht. Voor een deel van de activiteiten ontvangt Kwadraad financiële middelen van de gemeente Zoetermeer. Soms hebben deze middelen de vorm van een betaling voor geleverde diensten en soms is sprake van een subsidie. Voorbeelden van gesubsidieerde activiteiten van Kwadraad zijn algemeen maatschappelijk werk, de inzet van gezinscoaches en wijkcoaches en een opvoedbureau.

De differentiatie tussen betaling voor geleverde diensten en subsidiëring geeft aan dat de gemeente kennelijk een bewuste afweging heeft gemaakt tussen een subsidie- en een inkooprelatie met Kwadraad. De gemeente heeft daarmee aandacht voor de keuze voor het meest geëigende instrument. Deze afweging vindt alleen niet op systematische wijze

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Subsidiëren of inkopen?: Handreiking voor ambtelijke professionals, Werkprogramma Subsidie zonder Moeite 2012-2013.

plaats, door bijvoorbeeld het consequent doorlopen van een vragenboom. De gemeente is in algemene zin wel bekend met niet-gemeentelijke instrumenten om te bepalen of een activiteit (zoals algemeen maatschappelijk werk) moet worden gesubsidieerd of ingekocht. Een afweging is echter nodig per individuele relatie, oftewel per instelling en per activiteit.

Voor grote maatschappelijke instellingen zoals Kwadraad kan inkoop een uitkomst bieden voor de versnipperde financiële relatie met de gemeente. Door de bestaande subsidieregelingen om te zetten in een inkooprelatie, is de onderlinge verstandhouding tussen instelling en gemeente helder en kunnen de aan subsidie gerelateerde informatieverplichtingen worden beperkt. Nadeel van inkoop is dat de sturing op basis van indicatoren en kpi's onder druk komt te staan, omdat bij inkoop sprake is van sturing op levering.

3.2 Objectiviteit en transparantie van het beleidsmatig afwegingskader

Context

Zoals al weergegeven in het schema in figuur 2, is het nodig om regels vast te stellen voor het verlenen van subsidies. Als basis voor de subsidieverlening door de gemeente Zoetermeer geldt de Algemene subsidieverordening 2016 (Asv-2016). De inhoudelijke programma's en gemeentelijke maatschappelijke opgaven zijn vastgelegd in de Subsidieregeling 2016. Hierin is ook geregeld op welke wijze subsidieaanvragen worden beoordeeld. De regeling beschrijft onder andere de puntensystematiek die de gemeente hanteert bij de prioritering. De gemeente kent voor een aantal onderdelen, zoals belang van de activiteiten voor de uitvoering van gemeentelijk beleid en samenwerking met andere organisaties, punten toe om te bepalen in hoeverre de subsidieaanvraag prioriteit heeft. Voor een aantal subsidies is een bijzondere subsidieregeling vastgesteld. Voor evenementensubsidies geldt bijvoorbeeld de Subsidieregeling Evenementen, gemeente Zoetermeer, 2020 met daarin een eigen verdeelwijze en afwegingsformulier. Bij wijze van actualisering stelt het college elk jaar voor delen van de beleidsterreinen Sociaal Domein, Jeugd en Vrije Tijd een subsidiekader vast waarin de prioriteiten en speerpunten van het daaropvolgende subsidiejaar zijn te vinden. Zo hanteerde de gemeente in 2020 het Subsidiekader 2020 gemeente Zoetermeer, waarin is beschreven welke beleidsdoelen worden betrokken bij de beoordeling van subsidieaanvragen.

Voor het beoordelen van subsidieaanvragen bestaat een afwegingskader, dat structureel, systematisch en door alle beoordelaars wordt toegepast. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een afwegingsformulier. Op basis van de gemaakte afweging wordt een beschikking opgesteld, waarin is aangegeven wat de rechten en plichten van de geadresseerde zijn. Bij subsidies boven € 5.000 vindt bij de verantwoording wederom een afweging plaats, ditmaal over de vaststelling van de definitieve hoogte van de subsidie. Ook in de verantwoordingsfase is een afwegingsformulier beschikbaar.

Perceptie betrokkenen

Vanuit het perspectief van raadsleden is het afwegingskader rondom subsidieverstrekking, zoals hierboven uiteengezet, weinig transparant. Uit de raadsenquête komt naar voren dat het besluitvormingsproces voor minder dan 20% van de raadsleden helder is. Sommige raadsleden hebben hierin wel inzicht, maar dan alleen op hoofdlijnen. Zie bijlage I met de resultaten van de raadsenquête.

Vanuit het perspectief van het college zijn de subsidieregelingen en het subsidiekader voldoende bekendgemaakt aan eenieder die hiervan wil kennisnemen, onder wie raadsleden en (potentiële) aanvragers. De informatie op de gemeentelijke website over de beschikbare subsidies is hierop een aanvulling. De subsidie die wordt verstrekt op grond van doelstelling 1.3 (bevorderen ondernemersklimaat), is niet bekendgemaakt omdat de gemeente veronderstelt dat naast de bestaande – en enige – subsidieontvanger geen andere partijen bestaan die vergelijkbare activiteiten kunnen uitvoeren. Deze veronderstelling van de gemeente is gebaseerd op kennis van en ervaring met de instellingen in de gemeente, maar van een specifieke periodieke toets op de juistheid van de veronderstelling is geen sprake.

Voor de behandelaars van subsidieaanvragen is (het formulier met) het afwegingskader een praktisch handvat. Aan de hand hiervan controleert de behandelaar systematisch in hoeverre de activiteiten en prestaties van de aanvrager bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente. De uitkomst van de afweging vormt een transparante basis voor de besluitvorming over het verstrekken van subsidie en het bepalen van de hoogte daarvan. Voor subsidie die wordt verstrekt op grond van doelstelling 1.3 (bevorderen ondernemersklimaat), maken de behandelaars geen gebruik van een afwegingskader.

Voor de aanvrager wordt het besluitvormingsproces vooral zichtbaar in het resultaat hiervan: de beschikking. De motivering in de beschikking formuleert op hoofdlijnen welke overwegingen ten grondslag liggen aan de besluitvorming. Uit gesprekken met subsidieontvangers komt naar voren dat zij deze motivering afdoende vinden, maar bij sommige subsidieontvangers bestaat de behoefte om een uitgebreider beeld te krijgen van de redeneerwijze van de gemeente bij de totstandkoming van het besluit. De overwegingen zijn namelijk niet alleen relevant met het oog op het indienen van een eventueel bezwaar, maar ook met het oog op het opstellen van passende toekomstige aanvragen (naast de geldende subsidieregeling of het geldende subsidiekader). Deze aanvragers constateren dat bij de beschikking geen bijlage is gevoegd waarin alle overwegingen worden toegelicht. Hiervoor moeten zij – zoals ook wordt aangeboden in de beschikking – derhalve contact opnemen met de betreffende behandelaar van de gemeente, die dan verder ingaat op de redeneerwijze.

Het college geeft aan dat de raad wordt voorzien van informatie over de opgestelde beschikkingen via het subsidieregister, dat als gevolg van de motie '1306-2a Openbaar subsidieregister' (2013) jaarlijks wordt gepubliceerd. Hierbij wordt echter opgemerkt dat de raad in het kader van zijn controlerende rol zelden vragen stelt over het subsidieregister. Het subsidieregister sneeuwt onder bij het totale informatieaanbod en raadsleden zijn vanwege deze totale hoeveelheid documentatie niet in staat om de relevante informatie hieruit te halen, tot in detail te bestuderen, te doorgronden en te reproduceren.

Bevindingen Sira Consulting

De raad heeft de beschikking over de kaders van subsidieverlening. De subsidieregelingen waarin de kaders zijn vastgelegd, zijn op daartoe geëigende wijze bekendgemaakt. Het jaarlijkse subsidiekader gaat in op enkele delen van de beleidsterreinen Sociaal Domein, Jeugd en Vrije Tijd, maar geeft geen uitputtende beschrijving van alle gemeentelijke doelstellingen die (mede) met subsidie worden nagestreefd. Zo gaat het subsidiekader niet in op het bevorderen van een beter ondernemersklimaat (doelstelling 1.3). Na integrale besluitvorming door het college over alle subsidies binnen het sociaal domein en Vrije Tijd, Jeugd en evenementen wordt de raad jaarlijks ook geïnformeerd over het bestedingsplan. Het bestedingsplan is een overzicht van alle te verstrekken subsidies voor het komende subsidiejaar.

Dat de raad de beschikking heeft over de kaders van subsidieverlening, wil niet zeggen dat raadsleden hiermee ook voldoende bekend zijn. Raadsleden krijgen een grote hoeveelheid informatie aangeleverd, maar hebben beperkt beschikbare tijd om deze te bestuderen en doorgronden. Dit vergroot het risico dat zij zich onvoldoende bewust zijn van de vooraf vastgestelde kaders en consequenties hiervan. In praktijk wordt geconstateerd dat de raadsleden zich hier dan ook onvoldoende van bewust zijn. Zo is het besluitvormingsproces voor minder dan 20% van de raadsleden helder. Zie bijlage I met de resultaten van de raadsenquête.

De gemeente geeft over het algemeen voldoende bekendheid aan de beschikbare subsidies en het bijhorende subsidiebeleid. De subsidieregelingen en het subsidiekader zijn op daartoe geëigende wijze (op www.overheid.nl) bekendgemaakt. Daarnaast is op de gemeentelijke website informatie opgenomen over de beschikbare subsidies. Hiermee zijn potentiële aanvragers in staat om zich op de hoogte te stellen van de subsidiemogelijkheden. Wel valt op dat de benamingen van de kaders van subsidieverlening in de gemeente Zoetermeer enigszins verwarrend zijn in vergelijking met andere gemeenten. Zo is er een algemene subsidieregeling, daarnaast bestaan enkele bijzondere subsidieregelingen en verder is er nog een subsidiekader dat ingaat op delen van de beleidsterreinen Sociaal Domein, Jeugd en Vrije Tijd.

Het afwegingskader biedt voor de behandelaar voldoende houvast om de beoordeling uit te voeren. Door het hanteren van een puntensystematiek, is de beoordeling zoveel mogelijk geobjectiveerd en is de uitkomst zo min mogelijk afhankelijk van de persoon van de behandelaar. Ook zijn altijd meerdere medewerkers betrokken bij de beoordeling van een aanvraag, wat de objectiviteit ten goede komt.

Uit de toegestuurde beschikkingen komt naar voren dat de beschikking van de gemeente duidelijk maakt waarom de subsidie wel/niet is verstrekt en welke toekenningscriteria gelden. De beschikking maakt verder duidelijk hoe de subsidie wordt verstrekt en welke juridische grondslagen, voorwaarden en verplichtingen zijn verbonden aan de subsidieverstrekking. In de beschikking of een bijgevoegde bijlage zijn de activiteiten en prestaties opgenomen die de subsidieontvanger moet uitvoeren en realiseren. Daarnaast worden standaard enkele procedurele verplichtingen opgenomen over het indienen van verantwoordingen en het informeren van de gemeente wanneer aannemelijk is dat de subsidieontvanger niet aan de verplichtingen uit de beschikking zal voldoen.

Na de definitieve vaststelling van de subsidies wordt jaarlijks het subsidieregister gepubliceerd. Het subsidieregister omvat circa 98% van het totaal ingezette subsidiegeld. Het geeft een duidelijk overzicht van de subsidieontvangers, de hoogte van de verleende subsidies, de gesubsidieerde activiteiten en de doelstellingen op grond waarvan subsidie is verstrekt. Hierdoor is inzichtelijk aan wie hoeveel subsidie is verstrekt en waarvoor. De raad ontvangt geen (management)rapportages waarin de motivering van beschikkingen wordt toegelicht. Dat zouden documenten zijn van honderden pagina's en bovendien lenen de afwegingsformulieren waarin de motivering is vastgelegd zich ook niet goed voor openbaarmaking. Wel wordt in het kader van de reguliere planning- en controlcyclus op programmaniveau inzicht geboden in gerealiseerde resultaten en effecten.

Geschikte instrumenten van de raad om de controlerende rol optimaal op te pakken, zijn het stellen van vragen en het indienen van moties. Vooral het stellen van technische vragen aan ambtenaren kan nuttig zijn, voordat vragen direct bestuurlijk (via de griffie en het college) een bestuurlijk traject ingaan. Hierbij geldt dat controleren beter gaat wanneer van tevoren heldere kaders zijn gesteld. In de gemeente Zoetermeer worden vragen en moties als instrumenten in praktijk ook het meest gebruikt, met name het stellen van vragen vindt regelmatig plaats.

Tekstkader 2. Praktijkvoorbeeld

Voor de behandelaar van subsidieaanvragen op het gebied van cultuur is het afwegingsformulier een praktisch handvat om te komen tot een objectieve beoordeling. Het formulier bestaat uit een aantal onderdelen, waarop punten worden gescoord. De meeste punten zijn te halen op het onderdeel over de bijdrage aan het beleidsdoel om laagdrempelig toegankelijke cultuurvoorzieningen te bevorderen. Het puntentotaal bepaalt of de aanvraag voor subsidie in aanmerking komt. Ook de 'Vragenlijst bij subsidieverzoek' is een praktisch hulpmiddel om te gebruiken als leidraad bij de beoordeling.

Wel is het een gemis dat de gemeente nog geen expliciet samenhangend beleidskader voor cultuur heeft. In 2020 zou de cultuurvisie worden aangenomen, maar dit wordt 2021. Grote culturele instellingen hebben door hun stabiele subsidierelatie met de gemeente veel ervaring met subsidieverstrekking en de afwegingen die hieraan ten grondslag liggen. Een voorbeeld van een dergelijke (basis)instelling is de Bibliotheek Zoetermeer. Door de ervaringen met subsidies vanuit voorgaande jaren is de motivering op hoofdlijnen, zoals opgenomen in de beschikking, voor de bibliotheek voldoende om de redeneerwijze van de gemeente te kunnen volgen. De bibliotheek kan daarom goed uit de voeten met de bestaande beschikking.

3.3 De bijdrage van subsidies aan de brede maatschappelijke opgave

Context

Het onderste gedeelte van het schema in figuur 2 laat zien dat bij subsidieverlening sprake is van een fase van aanvragen, uitvoeren en verantwoorden. Vervolgens is het aan de gemeente om te evalueren in hoeverre de subsidieverlening heeft bijgedragen aan de realisatie van de beleidsdoelen.

Om na de uitvoeringsfase te kunnen vaststellen in hoeverre gemaakte afspraken zijn nagekomen en te bepalen in welke mate de beleidsdoelen hierdoor zijn gerealiseerd, worden in de aanvraagfase subsidie-indicatoren geformuleerd. Deze indicatoren zijn een afgeleide van de beleidsdoelen en geven aan welke prestaties de subsidieontvanger moet nastreven. Het is van belang dat de indicatoren meetbaar zijn, zodat de subsidieontvanger kan monitoren welke voortgang wordt geboekt met de activiteiten. De gemeente Zoetermeer hanteert in de aanvraagfase de zogeheten Vragenlijst bij subsidieverzoek, zodat iedere subsidieaanvraag de activiteiten/uitvoeringswijze en aansluiting bij de (beleids)doelen, indicatoren en beoogde effecten van de regeling beschrijft.

Na de uitvoeringsfase dient de ontvanger van een subsidie boven € 5.000 een verzoek tot subsidievaststelling in met een inhoudelijke verantwoording. Bij subsidies boven € 50.000 wordt hieraan een financiële verantwoording toegevoegd. Op basis hiervan stelt de gemeente de hoogte van de subsidie definitief formeel vast. Wanneer de subsidieontvanger niet aan de verplichtingen heeft voldaan, kan de gemeente subsidiegeld terugvorderen.

Naast een evaluatie van een individuele subsidie kan de gemeente ook een evaluatie uitvoeren van een groep subsidies. Het kan gaan om bijvoorbeeld subsidies die vallen onder een bepaald doel uit de programmabegroting of een bepaalde subsidieregeling. Een dergelijke evaluatie maakt het mogelijk om conclusies te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van subsidieverlening op grond van een bepaald beleidsdoel of de mate waarin een subsidieregeling heeft bijgedragen aan de realisatie van een bepaald beleidsdoel.

Perceptie betrokkenen

Vanuit het perspectief van de gemeente zorgt de Vragenlijst bij subsidieverzoek, die iedere subsidieaanvrager moet invullen, voor een gestructureerde, systematische aanlevering van informatie. De informatie is relevant voor de inhoudelijke beoordeling en borgt bij de aanvrager een zekere bewustwording over de bijdrage aan het maatschappelijke doel. Niet alle instellingen maken echter gebruik van de vragenlijst. Grotere instellingen mogen ook volstaan met het indienen van het jaarplan, mits daarin alle informatie is opgenomen die ook in de vragenlijst wordt opgevraagd. Voor de behandelaar van de aanvraag kost het beoordelen van een jaarplan over het algemeen meer tijd dan het beoordelen van de ingevulde vragenlijst. Een jaarplan bevat namelijk meer informatie dan strikt noodzakelijk voor de beoordeling van de subsidieaanvraag. Zo beschrijft een jaarplan bijvoorbeeld ook niet-subsidiabele activiteiten, evenals activiteiten waarvoor subsidie wordt aangevraagd die valt binnen een ander beleidsterrein of onder een andere gemeentelijke doelstelling. De beoordelaar moet dan in het jaarplan zoeken naar de relevante informatie. Kanttekening hierbij is dat de beoordelaar de relevante informatie meestal relatief snel kan vinden wanneer het jaarplan is ingediend door een ervaren subsidieaanvrager.

Vanuit het perspectief van de subsidieaanvrager is het volstaan met het indienen van het jaarplan praktisch. De aanvrager kan dan namelijk afzien van het invullen van een afzonderlijke vragenlijst, terwijl het jaarplan toch al is opgesteld vanwege andere redenen dan de subsidieaanvraag.

Voor de gemeente is het zogeheten Afwegingsformulier vaststelling subsidie een praktisch instrument om inzicht te krijgen in de bijdrage van de subsidie aan de gemeentelijke beleidsdoelen. Zoals naar voren komt uit de toegestuurde afwegingsformulieren, vergelijkt de beoordelaar bij het invullen van het afwegingsformulier de verantwoording van de subsidieontvanger met de afgesproken activiteiten en prestaties uit de beschikking. Aangezien de gemeentelijke beleidsdoelen al in de aanvraagfase zijn doorvertaald naar concrete activiteiten en prestaties (op basis van de indicatoren die in onderling overleg zijn vastgesteld), kan de beoordelaar zich in de fase van verantwoording concentreren op het toetsen in hoeverre de verplichtingen uit de beschikking zijn nagekomen.

De gemeente ziet in het niet realiseren van afgesproken prestaties geen reden om subsidie terug te vorderen. Uit gesprekken met respondenten is naar voren gekomen dat het voor de gemeente vooral van belang is dat het subsidiegeld is aangewend voor activiteiten die in lijn zijn met de oorspronkelijke afspraken. Dit geeft de flexibiliteit om in te spelen op onvoorziene omstandigheden. De beslissing over terugvordering blijft maatwerk en de gemeente geeft een oordeel op basis van het totaalbeeld. De respondenten van de gemeente hebben aangegeven dat geen harde criteria gelden.

Bevindingen Sira Consulting

De gehanteerde subsidie-indicatoren verschillen per beleidsterrein. Aan de meeste subsidies worden indicatoren gekoppeld zoals het aantal bereikte personen, het waarderingcijfer van het publiek en/of het aantal activiteiten. Voor subsidies die worden verstrekt op grond van doelstelling 2.5 (Meedoen naar vermogen), gelden daarnaast subsidie-indicatoren zoals de zelfredzaamheidsmatrix, doelrealisatie, terugval van (ex-)cliënten en score op de participatieladder. De overeengekomen indicatoren vormen meestal een logische graadmeter voor de brede maatschappelijke opgave, maar niet altijd. Het aantal leden van een instelling of het aantal bezoekers zegt bijvoorbeeld niet veel over het achterliggende doel dat wordt nagestreefd met het bereiken van een zo groot mogelijk publiek. De enkele aanwezigheid van bezoekers is immers geen doel op zich. Het meten van de beleving en tevredenheid van klanten of bezoekers is daarom een meer voor de hand liggende optie.

Bij het bepalen van subsidie-indicatoren is de gemeente in het algemeen volgend in plaats van leidend. De gemeente is terughoudend met het formuleren van eigen indicatoren en laat het initiatief voor de te hanteren indicatoren aan de aanvragers. Aan de hand van het voorstel van de aanvrager treedt de gemeente in dialoog, op basis waarvan de indicatoren in onderling overleg worden bepaald. De reactieve houding van de gemeente bij het vaststellen van subsidie-indicatoren heeft binnen het volledige subsidielandschap geleid tot een grote diversiteit aan kpi's en afgesproken prestaties. Dit gebrek aan uniformiteit bemoeilijkt niet alleen de onderlinge vergelijkbaarheid van subsidieontvangers, maar ook de mogelijkheden om beleid en uitvoering bij te sturen op basis van monitoring. Monitoring van de voortgang die wordt geboekt met het totaal aan verstrekte subsidies op een bepaald beleidsterrein, is minder goed mogelijk wanneer de subsidie-indicatoren zijn uitgedrukt in verschillende eenheden en daardoor niet bij elkaar kunnen worden opgeteld (voor zover sprake is van optelbare indicatoren). Kanttekening hierbij is dat het gebrek aan uniformiteit ook positief kan worden uitgelegd, namelijk als maatwerk dat de gemeente levert. Daarnaast worden beleid en uitvoering ook bijgesteld op basis van andere indicatoren dan subsidie-indicatoren, waaronder externe factoren. Monitoring zal ook complexer worden naarmate meer wordt gestuurd op kwalitatieve in plaats van kwantitatieve prestaties.

De verantwoording van de subsidieontvanger geeft inzicht in de mate waarin gesubsidieerde activiteiten daadwerkelijk (volgens afspraak) plaatsvinden en wat de effectiviteit daarvan is. Inzicht in de bijdrage van subsidieverstrekking aan de beleidsdoelen bestaat daarmee vooral op het niveau van de individuele subsidie. Voor instellingen die een langdurige subsidierelatie hebben met de gemeente, kan hiermee ook op langere termijn inzicht ontstaan in de effectiviteit van de gesubsidieerde activiteiten. In vergelijking met andere gemeenten valt op dat de gemeente Zoetermeer nauwgezet en gestructureerd beoordeelt in hoeverre de verplichtingen uit de beschikking zijn nagekomen. Inzicht in de bijdrage van de subsidie aan de beleidsdoelen kan ook ontstaan door andere onderzoeken die los staan van de verantwoording van de subsidieontvanger. Zo geeft de Stadspelling een beeld van het effect van sommige gesubsidieerde activiteiten op de beleving van inwoners, bedrijven en instellingen. De uitkomsten van de Stadspelling zijn echter niet direct te relateren aan de verstrekte subsidie, als gevolg van de aanwezigheid van andere factoren.

De gemeente vordert zelden subsidiegeld terug, ook niet wanneer afgesproken prestaties niet zijn gerealiseerd. Net zoals in de meeste andere gemeenten, vindt terugvordering alleen plaats wanneer fte's niet zijn ingezet of (delen van) activiteiten niet zijn uitgevoerd, oftewel wanneer de kosten waarvoor de subsidie is verstrekt niet zijn gemaakt. En zelfs dan kan in overleg worden besloten om het verstrekte subsidiegeld in de reserves van de subsidieontvanger te laten stromen of te verrekenen met een volgende subsidie. Verrekening met een volgende subsidie kan worden gezien als een zachte vorm van terugvordering. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat het niet realiseren van afgesproken prestaties verdere consequenties heeft voor de beoordeling van volgende subsidieaanvragen. Externe factoren kunnen een concrete reden zijn om geen subsidiegeld terug te vorderen. Er is zicht op externe factoren die de bijdrage van de subsidie aan de brede maatschappelijke opgave positief of negatief kunnen beïnvloeden. De gemeente en de subsidieontvangers spreken hierover met elkaar. Subsidieontvangers zijn verplicht om de gemeente te informeren over externe factoren die de realisatie van de doelen beïnvloeden, zowel bij de eindverantwoording als tussentijds. Externe factoren zijn divers. Het meest sprekende voorbeeld is de coronaproblematiek, die de uitvoering van activiteiten en de realisatie van prestaties aantoonbaar heeft beïnvloed. De gemeente gaat hiermee richting subsidieontvangers coulant om.

De gemeente voert door het jaar heen regelmatig gesprekken met de subsidieontvangers. Over het algemeen vinden meer gesprekken plaats naarmate het verstrekte subsidiebedrag hoger is, maar hierin zit geen direct verband. Gesprekken gaan ook niet altijd over de verstrekte subsidie, maar soms ook over toekomstige activiteiten die de instelling zou kunnen uitvoeren. Daarnaast voeren grotere instellingen die subsidie ontvangen enkele keren per jaar een gesprek met de portefeuillehouder. Ook deze gesprekken richten zich vooral op toekomstige activiteiten en doelen. In de gesprekken wordt ook beknopt teruggekeken op de gerealiseerde resultaten en effecten, maar er wordt bijvoorbeeld niet gereflecteerd op de geschiktheid van het subsidie-instrument en ook van gestructureerde subsidie-evaluaties is geen sprake. Er zijn bijvoorbeeld geen evaluaties van subsidies die vallen onder een bepaald doel uit de programmabegroting of een bepaalde subsidieregeling.

Tekstkader 3. Praktijkvoorbeelden (inclusief de afwijkende subsidies op het gebied van economie)

De indicatoren voor subsidies op het gebied van welzijn en sociaal domein worden bepaald op basis van een dialoog tussen de gemeente en de aanvrager. Zo bepaalt Kwadraad in onderling overleg met de gemeente welke indicatoren van toepassing zijn op de subsidie. Een voorbeeld van een indicator voor Kwadraad is dat minder dan 20% van de cliënten binnen zes maanden na afsluiting van een traject terugkomt met dezelfde hulpvraag. Een andere indicator is het behalen van een klanttevredenheidsscore van minimaal een 7,5 op het totaal van de klanttevredenheid. Na uitvoering van de activiteiten doet Kwadraad een verzoek tot vaststelling van de subsidie. Dit verzoek gaat gepaard met een inhoudelijke en financiële verantwoording. Naast een inhoudelijk en een financieel verslag dient Kwadraad een balans inclusief toelichting en een controleverklaring van de accountant in. De verantwoording van Kwadraad geeft de gemeente inzicht in de effectiviteit van de gesubsidieerde activiteiten. Door de langdurige subsidierelatie met Kwadraad ontstaat voor de gemeente ook een trendbeeld van de effectiviteit van activiteiten door de jaren heen. Verder vindt minimaal eenmaal per jaar een gesprek plaats met de portefeuillehouder, waarin wordt teruggekeken op de gerealiseerde resultaten en effecten.

Voor subsidies op het gebied van cultuur doet de aanvrager een voorstel voor indicatoren. Op basis daarvan gaat de gemeente in overleg met de aanvrager en worden de indicatoren vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is de subsidierelatie met de Bibliotheek Zoetermeer. De gemeente laat het initiatief in eerste instantie aan de bibliotheek en doet niet vaak een eigen voorstel voor nieuwe indicatoren. Dit brengt een risico met zich mee dat subsidie-indicatoren na verloop van tijd niet meer optimaal aansluiten bij de brede maatschappelijke opgave. De Bibliotheek kan vanuit haar kernfuncties ondersteuning bieden aan de gemeente bij het realiseren van haar maatschappelijke opgaven en het brede gesprek vanuit verschillende portefeuilles meer voeren. Na uitvoering van de activiteiten dient de bibliotheek een verzoek in tot vaststelling van de subsidie. Bij dit verzoek voegt de bibliotheek een jaarverslag en de jaarrekening. Verder voert de bibliotheek per jaar een aantal bestuurlijke gesprekken met de portefeuillehouder en de netwerkregisseur (die zich richten op strategie en toekomstbestendigheid) en een aantal ambtelijke gesprekken (die onder meer tot doel hebben de subsidie te evalueren). Meer informele gesprekken die zich bijvoorbeeld ook richten op toekomstige activiteiten, worden regelmatig gevoerd.

De subsidieverlening op het gebied van economie heeft een ander karakter dan de subsidieverlening op het gebied van welzijn, sociaal domein en cultuur. Het afwijkende karakter komt het meeste tot uitdrukking in de bevindingen met betrekking tot de bijdragen van subsidies aan de brede maatschappelijke opgave. Zo komen de indicatoren voor de subsidie aan InnovationQuarter op andere wijze tot stand. InnovationQuarter is de regionale ontwikkelingsmaatschappij en wordt gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de provincie Zuid-Holland, verschillende Zuid-Hollandse gemeenten waaronder Zoetermeer, kennisinstellingen en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag

(een statutair gremium: Participanten). Voorafgaand aan een nieuw boekjaar wordt door InnovationQuarter een conceptjaarplan opgesteld en voor advies voorgelegd aan de Participanten, waarna het jaarplan door de Raad van Commissarissen wordt vastgesteld. De regionale indicatoren worden niet in individueel overleg tussen de gemeente en InnovationQuarter bepaald, maar in gezamenlijkheid van alle financiers van InnovationQuarter. De indicatoren op basis van de doelstelling zijn o.a.:

- Aantal gerealiseerde business cases en innovatieprojecten en de daarmee uitgelokte investeringen;
- Aantal buitenlandse bedrijven geland in de regio en de daarmee uitgelokte investeringen en aantal verwachte arbeidsplaatsen voor de komende drie jaar;
- Aantal investeringen en de daarmee uitgelokte investeringen.

De financiers worden per kwartaal geïnformeerd over de realisatie van het jaarplan via een kwartaalrapportage en het jaarverslag. In de kwartaalrapportage worden de gerealiseerde kpi's gepresenteerd per gemeente. Deze rapportages worden per kwartaal collectief besproken met de Participanten. Op de effectiviteit van de subsidie aan InnovationQuarter voor de gemeente Zoetermeer bestaat evenwel minder zicht. Hoewel de verantwoording van InnovationQuarter inzicht geeft in de uitgevoerde activiteiten, is de effectiviteit hiervan niet rechtstreeks te herleiden tot de subsidie van de gemeente Zoetermeer. De activiteiten en effecten hebben immers niet alleen betrekking op Zoetermeer maar op de hele regio. Bovendien zijn gerealiseerde effecten niet alleen het gevolg van subsidie, maar ook van de inzet van andere beleidsinstrumenten en werkwijzen en van externe factoren. Toch staat voor de gemeente vast dat resultaten worden geboekt, bijvoorbeeld op het gebied van nieuw gevestigde bedrijven. Controle hierop door de gemeente vindt bijvoorbeeld plaats via gesprekken met nieuw gevestigde bedrijven.

3.4 De doelmatigheid van bedrijfsvoering bij subsidieregelingen

Context

Zoals weergegeven in figuur 1, wordt de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bepaald door de verhouding tussen de input (mensen en middelen) en de output (prestaties). Bij input gaat het om de inzet van personele capaciteit en de ingezette financiële middelen. Bij output gaat het om de directe resultaten van de uitvoering van subsidieregelingen door de gemeente, zoals aantallen opgestelde beschikkingen en verstrekte subsidies. De bedrijfsvoering is doelmatig als een relatief lage input nodig is voor een relatief hoge output. Het begrip relatief is hier van belang, omdat voor een sluitende beoordeling van doelmatigheid een vergelijking nodig is met soortgelijke subsidieregelingen of een controlegroep. Deze vergelijking is in het onderhavige onderzoek niet gemaakt. Daarom is in het onderzoek met name aandacht besteed aan de vraag in hoeverre mogelijkheden aanwezig zijn om de bestaande werkprocessen doelmatiger uit te voeren.

In de gemeente Zoetermeer is het gebruikelijk dat meerdere beoordelaars zijn betrokken bij de behandeling van een subsidieaanvraag. De eerste beoordelaar stuurt de aanvraag inclusief eerste beoordeling door naar de tweede beoordelaar. De tweede beoordelaar koppelt opmerkingen terug aan de eerste beoordelaar, die kennisneemt van de terugkoppeling en deze meeneemt in de besluitvorming. De beoordelaars krijgen met betrekking tot het subsidieproces ondersteuning en advies van het subsidiebureau. Het subsidiebureau verzorgt de gecentraliseerde subsidieadministratie van de gemeente, althans voor circa 98% van het totaal ingezette subsidiegeld (voornamelijk Sociaal Domein, Onderwijs, Vrije Tijd, Armoedebeleid en evenementen). Met ingang van 2022 lopen ook de monumentensubsidies via het subsidiebureau. Belangrijke taak van het

subsidiebureau is het sturen op het behalen van de wettelijke beslistermijnen. Aanvragen voor kalenderjaarsubsidies worden ingediend tussen 1 juni en 31 augustus. De gemeente moet over deze aanvragen uiterlijk 30 november beslissen. Dit betekent dat in de maanden september, oktober en november sprake is van een piekdruk voor de beoordelaars. De subsidie die valt onder doelstelling 1.3 (bevorderen ondernemersklimaat), komt incidenteel voor en volgt, waar van toepassing, een afwijkende cyclus van aanvraag- en beslistermijnen aangezien de reguliere cyclus beperkte meerwaarde biedt voor het beoordelen van één aanvraag per jaar.

Perceptie betrokkenen

In de gesprekken met de inhoudelijke behandelaars is naar voren gekomen dat de rol en werkzaamheden van het subsidiebureau breed worden gewaardeerd. De inhoudelijke behandelaars kunnen goed uit de voeten met de beschikbaar gestelde formats die dienen ter ondersteuning bij de beoordeling. Ook voor de evenementensubsidies die vallen onder doelstelling 4.2, is de gehanteerde aanvraag- en beslistermijn werkbaar, ondanks het feit dat evenementen geen betrekking hebben op een heel kalenderjaar. De subsidieregeling zelf heeft eveneens een toegevoegde waarde, omdat deze een helder handvat geeft voor de beoordeling.

Voor de aanvrager van een subsidie voor een evenement kan de aanvraagtermijn minder goed werkbaar zijn. De aanvrager moet de aanvraag namelijk uiterlijk 31 augustus indienen, terwijl het evenement mogelijk pas plaatsvindt in december van het daaropvolgende jaar. Ruim vijftien maanden voor het evenement weet de aanvrager echter nog niet precies welke activiteiten plaatsvinden en hoe deze worden gefinancierd. Hierdoor kan geen volledige en correcte aanvraag worden ingediend. In artikel 12 van de Subsidieregeling Evenementen, gemeente Zoetermeer, 2020 zijn verder geen uitzonderingen opgenomen op de aanvraagtermijn.

Vanuit het perspectief van de gemeente is vooral één mogelijkheid gesuggereerd om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te vergroten. De gemeente kan meerjarige subsidies verstrekken aan bijvoorbeeld grote (basis)instellingen die hun activiteiten al jaren naar tevredenheid verrichten. Waar het subsidielandschap weinig dynamisch is, kan dit voor vier jaar, eventueel met begrotingsubsidies. Hierbij is jaarlijks een tussentijdse verantwoording wenselijk. Subsidieverstrekking voor meerdere jaren leidt tot een (beperkte) afname van de gemiddelde jaarlijkse tijdsbesteding door de gemeente. Het nadeel van meerjarige subsidies is dat het maken van afspraken op jaarbasis (en daarmee het jaarlijks bijsturen van prestaties) moeilijker wordt. Bovendien sluit subsidieverstrekking voor meerdere jaren nieuwe organisaties uit gedurende een langere periode.

Vanuit het perspectief van de subsidieaanvrager zijn enkele suggesties gedaan voor het vergroten van de doelmatigheid. Hierbij lag de focus op de doelmatigheid van het aanvraagproces voor de aanvrager. Ook hier kwam de verstrekking van meerjarige subsidies ter sprake omdat hierdoor niet alleen de lasten voor de gemeente, maar ook de lasten voor de aanvrager afnemen (met name in het aanvraagproces; in het kader van het vaststellingsproces blijft tussentijdse jaarlijkse verantwoording over gerealiseerde prestaties wenselijk). Het geeft bovendien meer zekerheid en stabiliteit. Een andere suggestie richt zich op de informatievoorziening vanuit de gemeente aan aanvragers. De documenten waarmee de aanvrager rekening moet houden bij het opstellen van de aanvraag, bevatten veel jargon. Het gaat dan om het Subsidiekader 2020 gemeente Zoetermeer, de Subsidieregeling 2016, de Programmabegroting en specifieke beleidsnota's. Voor kleinere, onervaren aanvragers zijn deze documenten lastig te begrijpen. De gemeente kan overwegen om informatiesessies te organiseren waarin aan aanvragers een toelichting wordt gegeven op de documenten.

Bevindingen Sira Consulting

De werkwijze waarin de aanvraag wordt beoordeeld door een eerste en tweede beoordelaar, kan met het oog op de doelmatigheid problematisch zijn. Tegenlezen door een tweede beoordelaar verlengt de totale behandeltijd van een aanvraag. De tweede beoordelaar neemt hiervoor soms enkele weken de tijd. Dit leidt niet tot overschrijding van de beslistermijnen uit de Asv-2016, maar wel tot een verhoging van de werkdruk voor de eerste beoordelaar. Werkafspraken over maximale termijnen voor tegenlezen ontbreken. Ook ontbreekt een planning of schema voor het tegenlezen als tweede beoordelaar, waardoor werkzaamheden zich veelal ad hoc aandienen. Met het oog op de kwaliteit van de besluitvorming en het borgen van het meerogenprincipe is de beoordeling van de aanvraag door een eerste en tweede beoordelaar met inhoudelijke kennis van zaken positief. Hoewel de objectiviteit (nog) groter zou zijn wanneer twee beoordelaars een aanvraag onafhankelijk van elkaar (parallel) zouden beoordelen en hun beoordelingen vervolgens zouden vergelijken. Parallele beoordeling zou de organisatie echter wel meer tijd kosten en daarmee de doelmatigheid verder verlagen, wat op gespannen voet staat met de wens om de bedrijfsvoering lean te houden. Bovendien ontbreekt het soms aan capaciteit en voldoende kennis (het spanningsveld specialisme/generalisme) om parallel te beoordelen.

Voor de inhoudelijke beoordelaars van subsidieaanvragen gelden geen kpi's met betrekking tot bijvoorbeeld het aantal te verstrekken subsidies of het aantal op te stellen beschikkingen. Het zou vanwege de afhankelijkheid van de ingediende subsidieaanvragen en de diversiteit van de subsidieaanvragen ook niet reëel zijn om op die manier te sturen. Voor het subsidiebureau hebben de kpi's met name betrekking op de beslistermijnen uit de Algemene subsidieverordening 2016 (Asv-2016). Het is de rol van het subsidiebureau om de inhoudelijke behandelaars te faciliteren om aan deze beslistermijnen te voldoen. Het subsidiebureau heeft, sinds de oprichting enkele jaren geleden, gezorgd voor uniformering en een betere regulering en structurering van het werkproces bij het beoordelen van subsidieaanvragen in vergelijking met de situatie voor de oprichting.

Voor het vergroten van de doelmatigheid van het beoordelingsproces en de subsidieverstrekking bestaan verschillende mogelijkheden. Tijdens het onderzoek is de verstrekking van meerjarige subsidies in dat kader het vaakst gesuggereerd. De verstrekking van meerjarige subsidies verdient de voorkeur wanneer de relatie tussen gemeente en instelling duurzaam is, geen andere partijen bestaan die activiteiten op vergelijkbare wijze kunnen uitvoeren, de activiteiten van de instelling door de jaren heen weinig veranderen en geen sprake is van door de instelling geleverde diensten. Aan de verstrekking van meerjarige subsidie zijn de voorwaarden verbonden dat het gaat om een periode van maximaal vier jaar en dat de instelling jaarlijks of tweejaarlijks een tussentijdse verantwoording aflegt over de gerealiseerde prestaties. Verder is het belangrijk dat een nieuw gemeentebestuur de mogelijkheid moet hebben om bij te sturen, bijvoorbeeld door de periode van subsidieverstrekking te laten vallen binnen een collegeperiode.

3.5 Rolverdeling, rolbewustzijn en rolvastheid van raad en college

Context

In de lokale democratie is de gemeenteraad het volksvertegenwoordigende orgaan. Uit de volksvertegenwoordigende rol vloeien twee andere rollen voort, namelijk de kaderstellende en controlerende rol. Zoals eerder beschreven, betekent de kaderstellende rol dat de raad de algemene beleidskaders moet vaststellen waarbinnen het college kan bewegen en daarmee de beleidsmatige en financiële grenzen bepaalt voor de uitvoering

door het college. Sinds de invoering van het dualisme in 2002 beschikt het college over uitgebreide uitvoerende taken en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd moet de raad controleren. De controlerende rol van de raad betekent onder andere dat het college ten minste jaarlijks verantwoording aflegt aan de raad over de uitgaven en de daarmee behaalde resultaten. Door het controleren van de jaarrekening heeft de raad controle over de bestemming van het gemeenschapsgeld. Voor het uitvoeren van de rollen van de raad zijn in de Gemeentewet enkele wettelijke instrumenten opgenomen: het budgetrecht, het recht op het indienen van moties, het recht op het indienen van amendementen, het initiatiefrecht, het recht van interpellatie, het vragenrecht, de inlichtingenplicht van het college en het recht van onderzoek. Het voordeel van de rolverdeling tussen raad en college is dat de raad (en indirect daarmee de burger) het eerste en laatste woord heeft in het optreden van de gemeente. Het nadeel is dat tussen raad en college een verschil van interpretatie of inzicht kan ontstaan ten aanzien van wat in een bepaalde situatie het beste is.

Met betrekking tot subsidieverstrekking is de bevoegdheidsverdeling tussen raad en college vastgelegd in de Gemeentewet. De raad stelt de kaders voor subsidiëring vast (vastgelegd in bijvoorbeeld een nota subsidiebeleid), stelt de subsidieverordening vast en stelt jaarlijks het beschikbare budget vast door middel van het vaststellen van de begroting. Het college stelt nadere regels vast voor de uitvoering en is verantwoordelijk voor de uitvoering van de subsidieverordening. De raad controleert de uitvoering door het college. Het onderscheid tussen de enerzijds de kaderstellende en controlerende rol van de raad en anderzijds de beleidsmatige en uitvoerende rol van het college komt ook terug in het toetsingskader in figuur 1.

Gelet op de rolverdeling tussen raad en college, zou een situatie waarin de raad overweegt om af te wijken van een besluit van het college een uitzondering moeten betreffen omdat de raad de dagelijkse uitvoering van het subsidieproces heeft gedelegeerd aan het college. Hierbij heeft de raad aan het college de kaders voor de subsidieverstrekking meegegeven. Bij een juiste toepassing van de kaders door het college ligt het derhalve voor de hand dat het collegebesluit wordt gesteund door de raad. Wanneer een instelling waaraan subsidie is geweigerd contact opneemt met de raad, is het aan de raad om de instelling eerst te wijzen op de mogelijkheid van een bezwaarprocedure ter heroverweging van het collegebesluit.

Perceptie betrokkenen

Vanuit het perspectief van de raadsleden is de informatievoorziening over de rol van de raad in relatie tot subsidieverstrekking beperkt. Minder dan 25% van de raadsleden geeft aan dat een inwerkpakket beschikbaar is met informatie over zowel de kaderstellende en controlerende taak van de raad als het proces van subsidieverstrekking door het college. De raadsleden die antwoorden dat wél een inwerkpakket beschikbaar is, merken op dat zij zich niet herinneren dat hierin ook specifieke informatie zit over subsidieverstrekking. Toch weet meer dan 75% van de raadsleden hoe te handelen wanneer een aanvrager hen aanspreekt op de weigering van de subsidie. Zie bijlage I met de resultaten van de raadsenquête.

Vanuit het perspectief van de subsidieaanvragers wordt bevestigd dat raadsleden weten hoe zij moeten handelen wanneer rechtstreeks contact plaatsvindt over de weigering van de subsidie. Raadsleden zijn zich ervan bewust dat zij niet direct zelf voor een oplossing kunnen zorgen. Zij laten dit over het algemeen ook duidelijk weten in de gesprekken met aanvragers door aan te geven dat zij alleen invloed kunnen uitoefenen door bijvoorbeeld het stellen van vragen. Daarnaast ervaren instellingen een bereidheid van raadsleden om op te komen voor hun belangen. Instellingen zijn tevreden wanneer de inspanningen van de raad leiden tot de gewenste uitkomst, maar krijgen achteraf wel de indruk dat zij onnodig veel tijd zijn verloren. Hun indruk is dat het uiteindelijke resultaat veel eerder

had kunnen worden bereikt wanneer de raad vooraf een duidelijker beleidskader aan het college had gegeven over wat wel en wat niet in aanmerking komt voor subsidie. Instellingen zijn zich ervan bewust dat het rechtstreeks aanspreken van raadsleden niet de geëigende route is, maar zien zich vanwege de met het college ontstane discussie toch gedwongen om deze route te doorlopen.

Bevindingen Sira Consulting

De raadsleden zijn bekend met de instrumenten die zij tot hun beschikking hebben om hun controlerende rol uit te oefenen. Zo stellen zij regelmatig vragen en zij dienen moties in. Vergelijken met andere gemeenten, is de raad van Zoetermeer bovengemiddeld actief en bereidwillig om op te komen voor de lokale inwoners, bedrijven en instellingen. Wanneer een instelling zich rechtstreeks wendt tot de raad, dan leidt dit dan ook vrijwel altijd tot raadsvragen aan het college.

Incidenteel besluit de raad om af te wijken van het collegebesluit. Via een raadsbesluit wordt dan bijvoorbeeld alsnog subsidie verstrekt aan een instelling waaraan de subsidie in eerste instantie was geweigerd door het college. Met het oog op een zorgvuldige besluitvorming verdient het echter de voorkeur om eerst bij het college te informeren naar de redenen van de weigering. Vervolgens kan de raad aan de instelling vragen of een bezwaarprocedure is doorlopen en de beschikking van het college hieruit naar voren is gekomen als rechtmatig. De raad slaat deze stappen incidenteel echter over en ontnemt het college en daarmee de ambtelijke organisatie de gelegenheid om de beschikking te motiveren. Daarnaast bestaat bij een raadsbesluit (juist omdat het zich incidenteel voordoet) een verhoogd risico dat de besluitvorming wordt beïnvloed door bijvoorbeeld de overtuigingskracht van de betreffende instelling. De rechtstreekse gang naar de raad levert voor een instelling derhalve resultaat op; wanneer de raad eenmaal heeft besloten om op te komen voor de instelling, dan wordt uiteindelijk een oplossing gevonden.

Het is belangrijk om te achterhalen waarom de raad incidenteel intervenueert in de besluitvorming en of de raad zich eigenaar voelt van het subsidiebeleid. De vraag is of a) het college het door de raad gestelde beleidskader onjuist heeft toegepast, b) de raad zich onvoldoende bewust is van het gestelde beleidskader of c) het gestelde beleidskader intrinsiek onduidelijk is waardoor te veel ruimte bestaat voor eigen invulling en interpretatie door het college. Op basis van het onderzoek is het beeld ontstaan dat de raad zich soms onvoldoende bewust is van (de consequenties van) het gestelde kader (vastgelegd in bijvoorbeeld een nota subsidiebeleid) en dit kader vervolgens zelf feitelijk ter discussie stelt, met een afwijking van het collegebesluit als gevolg. Zoals eerder vastgesteld, hebben raadsleden een beperkt beschikbare tijd om zich grondig te verdiepen in toegepaste documenten. Het gevolg hiervan is dat zij zich soms onvoldoende bewust zijn van de consequenties van vooraf vastgestelde kaders. Gemaakte keuzes pakken hierdoor in individuele praktijksituaties soms anders uit dan raadsleden vooraf voor ogen hadden staan. Een oplossing via een raadsbesluit is daarna nog wel mogelijk, maar kost de betrokken instelling veel tijd.

Tekstkader 4. Praktijkvoorbeeld

De raad is in het verleden soms opgekomen voor instellingen die zich rechtstreeks tot raadsleden hebben gewend omdat zij met het college niet konden komen tot een oplossing voor hun probleem. Zo is de raad opgekomen voor Budoschool Kai Sei, die op enig moment in huisvestingsnood kwam na huuropzegging door de verhuurder. Kai Sei heeft gezocht naar een geschikte locatie, maar had medewerking van de gemeente nodig om zich ergens te vestigen. Kai Sei heeft aan de gemeente meerdere potentiële locaties (particulier en in eigendom van gemeente) voorgesteld, maar mocht zich hier niet vestigen. Kai Sei constateerde dat de contactpersonen vanuit de ambtelijke organisatie wel

meedenkend waren, maar geen uitkomst konden bieden. Bij het toetsen van het verzoek van Kai Sei werd namelijk vastgesteld dat de voorgestelde vestiging niet zou passen binnen het bestemmingsplan of dat de locatie was voorbestemd voor strategische vastgoedontwikkeling dan wel plan-/projectontwikkeling. Voor de ambtelijke organisatie waren de bestaande bestemmings-, exploitatie- en projectplannen het toetsingskader waaraan zij waren gebonden.

Vanwege tijdnood heeft Kai Sei zich op een zeker moment gewend tot raadsleden. De raadsleden vertelden dat zij alleen invloed konden uitoefenen door het stellen van vragen. De raadsleden hebben vervolgens vragen gesteld aan het college. Dit bleek te helpen, want het bestuur heeft de kwestie opgepakt en een tijdelijke locatie aangeboden die in een eerder stadium nog aan Kai Sei was geweigerd vanwege de bouw van een Integraal Kind Centrum (IKC). Later is een geschikte permanente locatie aangeboden.

De kwestie is dus naar tevredenheid opgelost, maar de oplossing had eerder kunnen worden gevonden wanneer het college de door Kai Sei voorgestelde tijdelijke locatie meteen had aangeboden. Dit roept de vraag op of het college wel weet wat de raad wil en of de raad wel weet wat het college doet.

Bijlagen bij rapportage:

Subsidiebeleid gemeente Zoetermeer

| | | |
|----|-------------------------|----|
| I | Resultaten raadsenquête | 27 |
| II | Relevante documenten | 30 |

I Resultaten raadsenquête

Begin september 2020 is een enquête uitgezet onder de leden van de gemeenteraad. Hieronder zijn de resultaten opgenomen van de enquête. De antwoorden zijn per vraag kwantitatief weergegeven en op beknopte wijze kwalitatief toegelicht. De enquête is ingevuld door achttien gemeenteraadsleden.

1. Er is voor nieuwe raads- en commissieleden een 'inwerkpakket' met informatie beschikbaar over zowel de kaderstellende en controlerende taak van de raad als het proces van subsidieverstrekking door het college?

| Ja | Nee | Weet niet |
|----|-----|-----------|
| 4 | 7 | 7 |

Minder dan 25% van de raadsleden geeft aan dat het beschreven inwerkpakket beschikbaar is. De raadsleden die antwoorden dat wél een inwerkpakket beschikbaar is, merken bovendien op dat zij zich niet herinneren dat hierin ook specifieke informatie zit over subsidieverstrekking.

2. Ik ben wel eens aangesproken door subsidieaanvragers waarvan hun aanvraag geweigerd is.

| Ja | Nee |
|----|-----|
| 14 | 4 |

Meer dan 75% van de raadsleden is wel eens aangesproken door een subsidieaanvrager van wie de subsidie is geweigerd. Dit duidt erop dat ontevreden aanvragers de weg naar de gemeenteraad goed weten te vinden.

3. In het geval dat ik word aangesproken door een subsidieaanvrager waarvan de subsidieaanvraag is afgewezen, weet ik hoe ik als raads- of commissielid correct moet handelen?

| Ja | Nee |
|----|-----|
| 14 | 4 |

Meer dan 75% van de raadsleden weet hoe te handelen wanneer een aanvrager hen aanspreekt op de weigering van de subsidie. Raadsleden zijn zich ervan bewust dat zij niet direct zelf voor een oplossing kunnen zorgen.

4. Ik heb inzicht in de wijze waarop de gemeente Zoetermeer subsidieaanvragen toekent of afwijst. Dit betekent bijvoorbeeld dat ik bekend ben met heldere, eenduidige en transparante beoordelingscriteria.

| Helemaal mee eens | Mee eens | Niet mee eens of oneens | Mee oneens | Helemaal mee oneens |
|-------------------|----------|-------------------------|------------|---------------------|
| 0 | 3 | 4 | 8 | 3 |

Voor minder dan 20% van de raadsleden is het besluitvormingsproces rondom subsidieverstrekking helder. Sommige raadsleden hebben hierin alleen inzicht op hoofdlijnen. Overigens zijn raadsleden het niet altijd eens met (de uitkomst van) de besluitvorming.

5. Ik heb behoefte aan een beter inzicht in de wijze waarop de gemeente Zoetermeer subsidieaanvragen toekent of afwijst. Dit betekent dus dat het voor mij niet (altijd) duidelijk is welke afwegingen de gemeente maakt bij het toekennen of afwijzen van subsidieaanvragen.

| Helemaal mee eens | Mee eens | Niet mee eens of oneens | Mee oneens | Helemaal mee oneens |
|-------------------|----------|-------------------------|------------|---------------------|
| 5 | 9 | 3 | 0 | 1 |

Meer dan 75% van de raadsleden wil graag meer inzicht in het besluitvormingsproces rondom subsidieverstrekking. Wel betwijfelen enkele raadsleden of het echt nodig is om dit proces in individuele situaties steeds tot in detail te kennen.

6. Ik word door de gemeente met enige regelmaat geïnformeerd over relevante zaken zoals het aantal toekenningen en afwijzingen, met subsidie behaalde resultaten, bijzonderheden, etc. Dit is belangrijk in verband met de controlerende taak van de raad(scommissie).

| Helemaal mee eens | Mee eens | Niet mee eens of oneens | Mee oneens | Helemaal mee oneens |
|-------------------|----------|-------------------------|------------|---------------------|
| 0 | 4 | 4 | 8 | 2 |

Meer dan 50% van de raadsleden geeft aan niet regelmatig te worden geïnformeerd. De informatiebehoefte van de individuele raadsleden bepaalt in hoeverre dit wordt gezien als een tekortkoming in de informatievoorziening.

7. Ik word door de gemeente met enige regelmaat geïnformeerd over de bijdragen van subsidies aan de maatschappelijke doelen van de gemeente Zoetermeer.

| Helemaal mee eens | Mee eens | Niet mee eens of oneens | Mee oneens | Helemaal mee oneens |
|-------------------|----------|-------------------------|------------|---------------------|
| 0 | 4 | 5 | 8 | 1 |

Minder dan 25% van de raadsleden wordt regelmatig geïnformeerd over de maatschappelijke bijdrage van subsidies. Ook hier is het vooral de informatiebehoefte van de individuele raadsleden die bepaalt in hoeverre dit wordt gezien als een tekortkoming in de informatievoorziening.

8. Ik heb inzicht in de kosten van bedrijfsvoering omtrent het opstellen van het subsidiebeleid en het behandelen van subsidieaanvragen (efficiency van de uitvoering).

| Helemaal mee eens | Mee eens | Niet mee eens of oneens | Mee oneens | Helemaal mee oneens |
|-------------------|----------|-------------------------|------------|---------------------|
| 0 | 2 | 2 | 11 | 3 |

Meer dan 75% van de raadsleden heeft geen inzicht in de efficiency van de bedrijfsvoering. Sommige raadsleden geven aan hieraan ook weinig behoefte te hebben.

9. Hoe geeft de raad(scommissie) in de dagelijkse praktijk invulling aan haar kaderstellende en controlerende rol, met betrekking tot het subsidiebeleid- en uitvoeringsproces?

Uit de uiteenlopende kwalitatieve antwoorden op deze open vraag valt op te maken dat de kaderstellende en controlerende rol van de raad op hoofdlijnen wordt ingevuld. Controle vindt plaats door toetsing van de jaarrekening. Kaderstelling vindt plaats door het vaststellen van een subsidienota. Het is echter weinig transparant hoe de meegegeven kaders hun beslag krijgen in het gevoerde beleid. Ook de effectiviteit van subsidies wordt onvoldoende onderzocht. Tevens bestaat behoefte aan een groter inzicht in het uitvoeringsproces van subsidieverstrekking.

II Relevante documenten

Om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen, is het voor de raad van belang om kennis te nemen van de verschillende documenten over subsidieverstrekking die beschikbaar zijn in de gemeente Zoetermeer. In het voorliggende rapport wordt verwezen naar een aantal van deze documenten. Hieronder is een overzicht opgenomen van relevante documenten voor de raad.

- [Programmabegroting 2021-2024](#)
- [Algemene subsidieverordening 2016 \(Asv-2016\)](#)
- [Subsidiekader 2021 Sociaal Domein & Vrije Tijd gemeente Zoetermeer](#)
- [Subsidiekader 2020 gemeente Zoetermeer](#)
- [Subsidieregeling 2016](#)
- [Subsidieregeling Evenementen, gemeente Zoetermeer, 2020](#)
- [Subsidieregister 2020](#)
- [Jaarrekening \(Jaarstukken 2019\)](#)
- [Bestuurlijke nota vooronderzoek subsidiebeleid \(september 2018\)](#)
- [Vragenlijst bij subsidieverzoek](#)
- [Subsidiëren of inkopen?: Handreiking voor ambtelijke professionals](#)