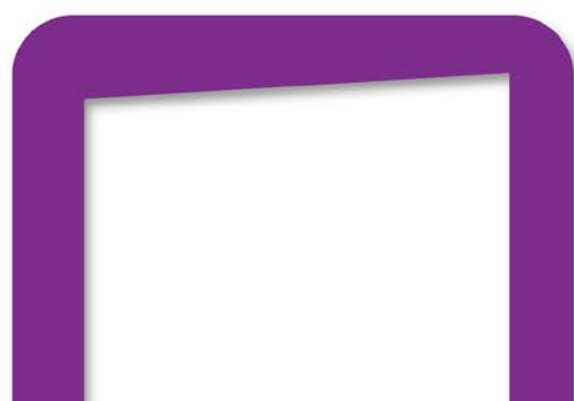
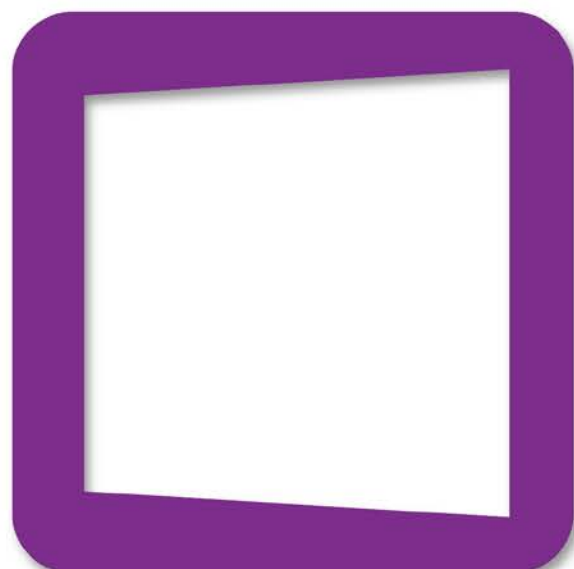
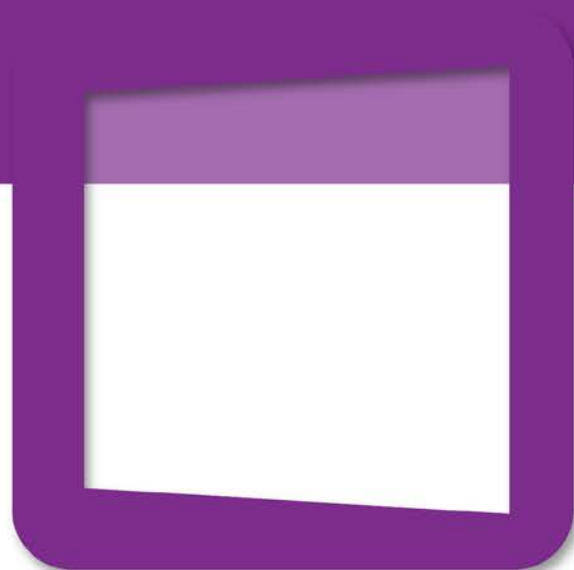


onderzoeksopzet subsidies

september 2021



Rekenkamer

KRIMPEN AAN DEN IJSSEL



1 aanleiding

Gemeenten besteden veel taken uit aan andere partijen. Het gaat daarbij niet alleen om ondersteunende werkzaamheden ten behoeve van de gemeentelijke organisatie zelf, maar ook om (onderdelen van) belangrijke maatschappelijke taken voor de inwoners. Een van de manieren waarop de gemeente maatschappelijke taken uitbesteedt aan andere partijen tegen een financiële vergoeding, is subsidieverlening. Daarmee is subsidieverlening bestuurlijk en maatschappelijk een belangrijk onderwerp. Het is immers van belang dat organisaties die de maatschappelijke taken uitvoeren, de prestaties leveren die de gemeente voor ogen heeft binnen het gestelde subsidiebudget. De gemeente moet daar adequaat op sturen, bijvoorbeeld door duidelijke afspraken te maken over het budget en de prestaties die daarvoor worden verwacht en door vervolgens te controleren in hoeverre die prestaties daadwerkelijk worden geleverd. Het is relevant om te onderzoeken in hoeverre dit in werkelijkheid lukt en welke verbeteringen hierin eventueel mogelijk zijn.

Verder plaatste de gemeenteraad het onderwerp subsidies hoog op de ranglijst van potentiële onderzoeksonderwerpen in een stemsessie, die de rekenkamer op 17 februari 2021 met de gemeenteraad hield.

Het bovenstaande was voor de rekenkamer aanleiding om in het onderzoeksplan 2021 van de Rekenkamer Krimpen aan den IJssel aan te kondigen dat de rekenkamer dit jaar een onderzoek zal uitvoeren naar subsidies van de gemeente Krimpen aan den IJssel.¹

¹ Rekenkamer Krimpen aan den IJssel RK/21.001/PH/RW/CL 'onderzoeksprogramma 2021', maart 2021.



2 context

2-1 juridische en beleidscontext

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten gemeenten een verordening opstellen waarin staat voor welke activiteiten zij subsidie kunnen verstrekken.² De gemeente Krimpden aan den IJssel heeft de wijze waarop zij subsidie verstrekt, vastgelegd in de Algemene Subsidieverordening uit 2018.³ Eerder hanteerde de gemeente naast de subsidieverordening nog een beleidskader. Per 2018 hanteert de gemeente alleen nog de verordening.⁴

De gemeente verleent drie verschillende soorten subsidie, te weten:

- Budgetsubsidie: een structurele subsidie waarbij de instelling een bedrag krijgt toegewezen om tevoren overeengekomen prestaties te leveren. Veelal betreft het hier professionele instellingen. Aan de aanvraag tot subsidieverlening moet een vooraf door de gemeente geformuleerd beleid ten grondslag liggen.
- Erkenningssubsidie: een structurele subsidie die wordt verstrekt als waardering voor het uitvoeren van activiteiten die ten goede komen aan de inwoners van de gemeente, veelal op basis van vrijwilligerswerk.
- Projectsubsidie: een incidentele subsidie die wordt verstrekt voor een activiteit met een eenmalig/incidenteel karakter of met een afgebakende tijdsomvang.⁵

De verschillende subsidies moeten door de betrokken partijen jaarlijks aangevraagd worden. In figuur 2-1 is dit proces schematisch weergegeven. Onder het figuur wordt het proces nader toegelicht.

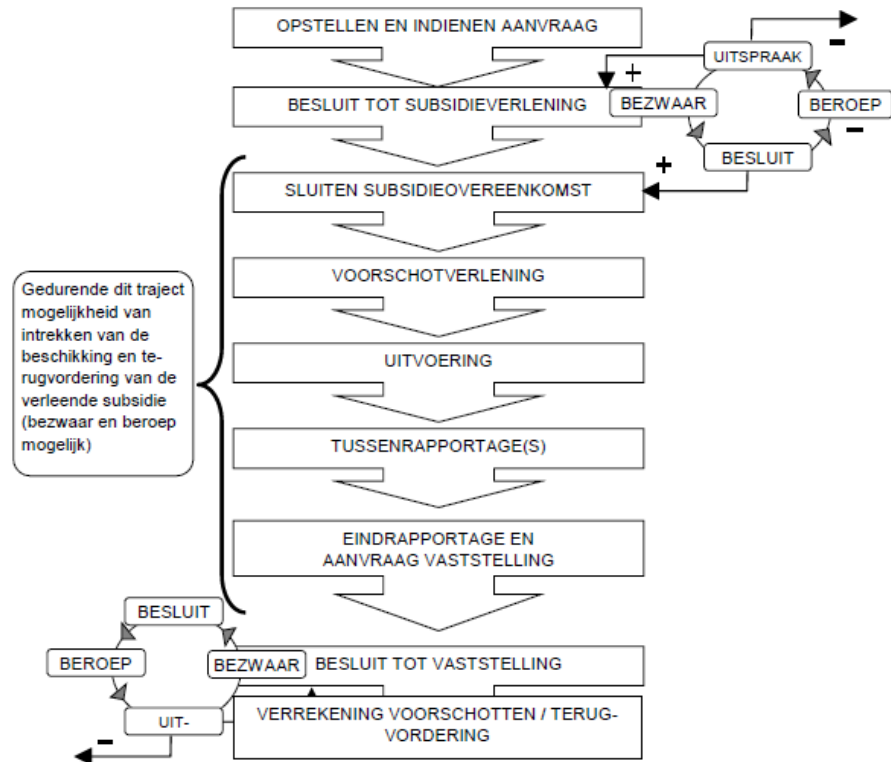
² Artikel 4:23 Algemene wet bestuursrecht.

³ Gemeente Krimpden aan den IJssel, Algemene subsidieverordening 2018, op 15 maart 2018 vastgesteld in de gemeenteraad.

⁴ In 2019 zijn de subsidies nog conform de oude verordening verleend omdat de nieuwe verordening nog niet bekend was bij de aanvragers van de subsidie.

⁵ Gemeente Krimpden aan den IJssel, Algemene subsidieverordening 2018, 15 maart 2018, pp. 13.

figuur 2-1 subsidieproces



bron: Krimpen aan den IJssel, Algemene subsidieverordening 2018, 15 maart 2018, pp. 11.

Partijen die in aanmerking willen komen voor subsidie, dienen een subsidieaanvraag in. Het college beslist of de subsidieaanvraag wordt gehonoreerd. Tegen dit besluit (ook wel een beschikking genoemd) staat voor de aanvrager bezwaar open. Het college sluit, indien het subsidie wil verlenen, een subsidieovereenkomst met de ontvangers. In deze overeenkomsten worden ook betalingsafspraken gemaakt.

Gedurende de uitvoering dienen de subsidieontvangers verantwoording af te leggen over de gesubsidieerde activiteiten. Wat precies in de voortgangsrapportages dient te staan, wordt vastgelegd in de subsidieovereenkomst. De subsidies worden voor de tijd van één jaar verleend. Na dit jaar dient de ontvanger een eindjaarrapportage in. Het college controleert of de ontvanger aan alle afspraken heeft voldaan. Indien dit het geval is, wordt de subsidie conform het voorgenomen bedrag vastgesteld. Op het moment dat afspraken niet zijn nagekomen, wordt gekeken of hier goede redenen voor bestaan. Indien dit niet het geval is, kan bijvoorbeeld besloten worden de subsidie te korten. Ook kunnen bedragen teruggevorderd worden.⁶

Gedurende de looptijd van een subsidieovereenkomst kan het ook voorkomen dat er meer geld nodig is dan verwacht. In de gemeenteraad wordt het subsidieplafond

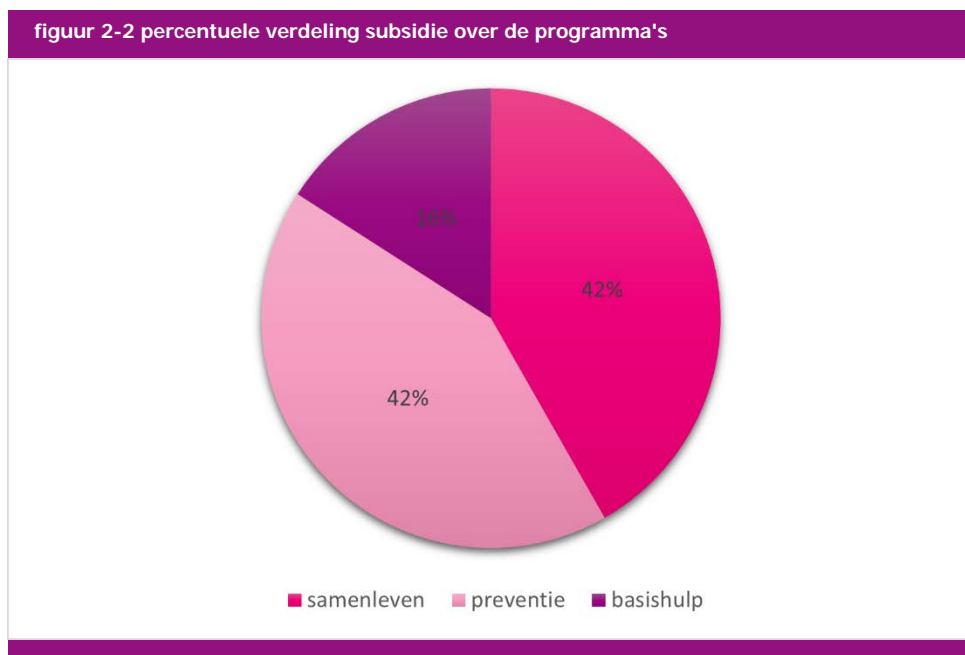
⁶ Interview ambtenaar.

vastgesteld voor een subsidie, dit is het maximale bedrag. Indien het college meer geld wil verlenen, moet zij toestemming verkrijgen van de raad.⁷

2-2 financiële context

De gemeente verstrekke in 2020 in totaal € 7,4 mln. aan subsidie; dit is zo'n 10% van de totale lasten van dat jaar.⁸ In figuur 2-2 de verdeling van de middelen over de verschillende programma's zichtbaar.

De jaarrekening 2020 vermeldt zeven programma's. De subsidies 2020 zijn blijkens de jaarrekening hoofdzakelijk verdeeld in drie van die zeven programma's. Dit zijn de programma's Samenleven, Preventie en Basishulp.⁹



In zowel het programma Samenleven als het programma Preventie verleent de gemeente zo'n € 3,1 mln. aan subsidie (allebei zo'n 42% van het totaalbedrag). Binnen het programma Samenleven ontvangen bijvoorbeeld de bibliotheek, de kinderboerderij en Synerkri subsidie. Deze laatste partij ontvangt de subsidie voor zowel haar bijdrage aan kunst en musea als voor het beheer van de binnensportaccommodaties. Synerkri ontvangt ook subsidie uit het programma Preventie, namelijk in het kader van activiteiten op het gebied van maatschappelijke participatie. Andere subsidieontvangers in dit programma zijn onder meer het Centrum voor Jeugd en Gezin en de Stichting Jeugd en Jongerenwerk Midden Holland.

De gemeente verleent in het programma Basishulp zo'n € 1,2 mln. aan subsidies (16% van het totaalbedrag aan subsidies). Partijen die binnen dit programma subsidie

⁷ Interview ambtenaar

⁸ = € 7,4 mln. / € 76,3 mln. * 100 = 9,7% afgerond 10%; getallen zijn afgeleid uit het jaarverslag 2020. Gemeente Krimpen aan den IJssel, jaarrekening 2020, ongedateerd, pp. 1 en 114 – 115.

⁹ In de programma's 'bestuur' en 'dienstverlening' zijn ook subsidies verleend, deze bedragen zijn echter zo klein dat dit minder uitmaakt dan 1% van de totale subsidie. Deze twee subsidieverleningen zijn daarom niet opgenomen in figuur 2-2.



ontvangen zijn zorgaanbieders zoals de psychologenpraktijk Krimpen en Stichting Enver die jeugd- en opvoedhulp biedt.

2-3 organisatorische context

ambtelijke verantwoordelijkheid

De beoordeling van de subsidieaanvragen en monitoring van de subsidieafspraken is belegd binnen de vakinhoudelijke afdelingen. De coördinatie van het subsidieverleningsvoorstel richting de raad en het vaststellingsvoorstel wordt georganiseerd door de afdeling Kunst en Cultuur.

bestuurlijke verantwoordelijkheid

De bestuurlijke verantwoordelijkheid is bij de vakinhoudelijke wethouders belegd. Dit betekent dat bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid voor de cultuursubsidie valt onder de wethouder die cultuur in haar portefeuille heeft.



3 doel- en vraagstelling en afbakening

3-1 doelstelling

In het onderzoek zal de rekenkamer een beoordeling geven van de kwaliteit van de prestatieafspraken met gesubsidieerde organisaties. Daarnaast zal de rekenkamer beoordelen hoe het college de geleverde prestaties bewaakt. Hiermee beoogt de rekenkamer de raad te informeren over hoe het subsidieproces in de praktijk verloopt en, indien nodig, aanbevelingen te doen voor verbeteringen van dat proces.

3-2 vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In hoeverre maakt het college adequate prestatieafspraken met gesubsidieerde organisaties en bewaakt het voldoende dat de prestaties die met de subsidieverlening worden beoogd ook worden geleverd?

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1 In hoeverre maakt het college adequate prestatieafspraken met de subsidie ontvangende organisaties?
- 2 In hoeverre beschikt het college over adequate informatie over de geleverde prestaties van gesubsidieerde organisaties?
- 3 Bewaakt het college voldoende dat de geleverde prestaties overeenkomen met de prestatieafspraken?

3-3 afbakening en selectie

Het onderzoek zal zich richten op subsidieverlening in de jaren 2019 en 2020. Op die manier is het onderzoek zowel gericht op een 'gewoon' jaar (2019) als op een jaar waarin de coronacrisis invloed kan hebben op de door de subsidie ontvangende organisaties geleverde prestaties (2020). Het onderzoek richt zich op subsidies met een substantiële financiële omvang. Om die reden zijn bijvoorbeeld geen erkenningssubsidies geselecteerd (zie paragraaf 2-1). Die betreffen namelijk relatief kleine bedragen.

Deze selectiecriteria zijn toegepast op het subsidieoverzicht in de subsidieparagraaf van de gemeentelijke jaarrekening 2020.¹⁰ Uit dit overzicht heeft de rekenkamer drie subsidies geselecteerd voor het onderzoek. De geselecteerde subsidies zijn weergegeven in tabel 3-1.

¹⁰ Gemeente Krimpen aan den IJssel, 'Jaarverslag 2020', pp.95.



tabel 3-1: overzicht voor onderzoek geselecteerde subsidies

ontvangende organisatie	programma	verleend bedrag 2020 ¹¹
Streekmuseum Krimpenerwaard	Samenleven	€ 135.000
Synerkri	Samenleven, Preventie	€ 1.322.133 ¹²
Enver (in sociaal team)	Basishulp	€ 608.000

In bovenstaande selectie is een spreiding toegepast. Uit elk van de drie programma's waarin de gemeente subsidies heeft verleend (zie paragraaf 2-2) is één subsidie geselecteerd.¹³

¹¹ De bedragen in de tabel zijn afgerond op duizendtal.

¹² Synerkri ontving in 2020 meerdere subsidies uit verschillende programma's. Uit nadere specificatie van de betrokken ambtenaren blijkt dat Synerkri structurele subsidie ontving voor de binnensportaccommodaties (€ 393.311), huurcompensatie (€ 461.541) en combinatiefunctionarissen (€ 391.223). Hiernaast ontving zij ook projectsubsidie voor de cultuurcoach (€21.058) en de website voor de cultuuragenda (€5.000) en voor de cultuurwerkplaats (€50.000). In totaal ontving Synerkri € 1.322.133 aan subsidie.

¹³ Een extra reden om de subsidie aan Synerkri mee te nemen in dit onderzoek, is dat uit de stemkastsessie van raadsleden met de rekenkamer naar voren kwam dat onder raadsleden behoefte bestaat aan meer inzicht in de subsidieverlening aan deze organisatie.



4 onderzoeksaanpak en normenkader

4-1 aanpak

De rekenkamer zal het onderzoek uitvoeren door middel van een documentstudie.

De rekenkamer zal onder meer de volgende documenten raadplegen:

- beleidsdocumenten die inzicht geven in de doelen die het college met de voor het onderzoek geselecteerde subsidies beoogt;
- documenten met de prestatieafspraken tussen de gemeente en subsidieontvangers;
- rapportages van de subsidie ontvangende organisaties aan de gemeente over de geleverde prestaties;
- documenten die inzicht geven in de wijze waarop het college de geleverde prestaties van de subsidie ontvangende organisaties bewaakt.

Daarnaast zullen interviews worden gehouden met betrokken ambtenaren, om gegevens die uit de documenten zijn gehaald zo nodig nader te duiden. Indien nodig zal de rekenkamer ook betrokken subsidie ontvangende organisaties interviewen.

4-2 normen

Hieronder is aangegeven welke normen de rekenkamer onder meer zal hanteren bij de beantwoording van de deelvragen. Het is mogelijk dat in de loop van het onderzoek aanleiding bestaat normen te wijzigen of specifieker te formuleren. In dat geval zal de rekenkamer die wijzigingen toelichten in de onderzoeksverantwoording.

1 In hoeverre maakt het college adequate prestatieafspraken met de subsidie ontvangende organisaties?

- Het college stelt adequate eisen aan de subsidie-ontvangende organisatie om voor subsidieverlening in aanmerking te komen.
- In de subsidieovereenkomst zijn prestatieafspraken opgenomen.
- De prestatieafspraken sluiten logisch aan bij het beleid van de gemeente.
- De prestatieafspraken zijn meetbaar.
- In de subsidieovereenkomst zijn afspraken opgenomen over wijze en frequentie van rapportage aan het college over de geleverde prestaties.
- De afspraken over rapportage waarborgen in opzet dat het college hiermee tijdig en voldoende inzicht krijgt in de geleverde prestaties.

2 In hoeverre beschikt het college over adequate informatie over de geleverde prestaties van gesubsidieerde organisaties?

- Het college beschikt tijdig over de in de subsidieovereenkomst afgesproken rapportages.
- De rapportages bieden het college voldoende informatie om inzicht te krijgen in de geleverde prestaties.

3 Bewaakt het college voldoende dat de geleverde prestaties overeenkomen met de prestatieafspraken?

- Indien de subsidie ontvangende organisaties de rapportages niet op de afgesproken tijd en wijze aanleveren, neemt het college gepaste stappen richting de subsidie ontvangende organisaties om de rapportages alsnog te ontvangen.
- Het college monitort voldoende of de prestaties voldoen aan de in de overeenkomst vastgelegde prestatieafspraken.
- Het college monitort voldoende of de subsidie ontvangende organisaties de in de overeenkomst vastgelegde tarieven of budgetten hanteert.



- Indien de prestaties niet voldoen aan de gemaakte afspraken neemt het college gepaste stappen richting de subsidie ontvangende organisaties.



5 organisatie, planning en privacy

5-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door:

- Milou Giesen
- Kees de Waijer (projectleider)

5-2 planning

De voorbereiding van dit onderzoek is in april 2021 gestart. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer biedt deze nota in ambtelijk wederhoor aan voor een feitelijke check op de bevindingen. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. De aanbieding van het rapport aan de gemeenteraad zal naar verwachting eind 2021 plaats vinden.

5-3 privacy

Ten behoeve van het onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en zullen verwerkt worden conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer.¹⁴ In het onderzoek worden geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.

¹⁴ Rekenkamer Rotterdam, privacybeleid rekenkamer, 24 mei 2018, te raadplegen via: <https://rekenkamer.rotterdam.nl/wp-content/uploads/2020/01/20180524-privacybeleid-rekenkamer-AVG.pdf>