

Beloning naar werken?

Onderzoek naar de kracht van subsidieverwerving van de
gemeente Bedum



Rekenkamercommissie gemeente Bedum

Samenstelling:

Drs. E. de Haan (voorzitter)

W. Feenstra

K. Hoekzema

T. Rietsema

J. van der Veur

Dr. A. van den Assem

Contact:

Drs. H. Reijsoo (secretaris)

Postbus 38

9780 AA Bedum

Tel. 050-3018911

Deel 1:

Nota van Conclusies en Aanbevelingen

Inhoudsopgave deel 1

1.	Voorwoord en verantwoording	5
2.	Leeswijzer	7
3.	Inleiding	8
4.	Conclusies	11
5.	Aanbevelingen	16
6.	Nazorg	18

1. Voorwoord en verantwoording

In de periode oktober 2007 tot en met juni 2008 heeft de Rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de subsidieverwervingskracht van de gemeente Bedum. Met dit onderzoek stelt de Rekenkamercommissie zich ten doel de gemeenteraad inzicht te bieden in de mate waarin de gemeente in staat is gebruik te maken van mogelijke subsidies voor het realiseren van beleidsdoelen.

De commissie heeft zich bij de selectie van het onderwerp laten leiden door de inbreng van de raadsfracties en het belang dat de commissie hecht aan goede en transparantie besluitvorming.

Dit onderzoek gaat niet over de gevolgen van beleid door inzetten van subsidies. Het onderzoek richt zich op de interne organisatie van de gemeente; hoe wordt sturing gegeven aan het verkrijgen van externe subsidies en hoe wordt de besteding daarvan verantwoord aan de subsidieverstrekker. Ook is gekeken of, en zo ja op welke wijze, de raad betrokken is bij het proces van verwerving en verantwoording.

Na vaststelling van het onderzoeksplan van de Rekenkamercommissie in september 2007, heeft de commissie de opdracht voor het onderzoek verstrekt aan HGM Consultants, met een vestiging in Kollum. Dit bureau is gespecialiseerd in het verwerven van subsidies voor overheid en bedrijfsleven. Gehanteerde normen zijn gebaseerd op basis van zogenoemde *'best practice'*, zoals gehanteerd door het onderzoeksbureau. Naast deze normen hebben wij gekeken naar de eventuele eigen normen die de gemeente hanteert.

De resultaten van het feitenonderzoek zijn vastgelegd in de Nota van Bevindingen (deel 2 van deze rapportage). Deze nota is in mei 2008 ter verificatie voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Vervolgens heeft de Rekenkamercommissie in augustus 2008 de conclusies en aanbevelingen geformuleerd en heeft deze aan het college van B en W voorgelegd, met het verzoek te reageren richting de gemeenteraad.

De Rekenkamercommissie hoopt met dit rapport het inzicht in de Bedumer situatie te hebben vergroot.

De Rekenkamercommissie dankt ieder die op constructieve wijze medewerking heeft verleend aan de totstandkoming van dit onderzoek, in het bijzonder de contactpersonen binnen de ambtelijke organisatie.

Namens de Rekenkamercommissie gemeente Bedum

Drs. E. de Haan, voorzitter

Bedum, 9 september 2008

2. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel, de Nota van Conclusies en Aanbevelingen, is het bestuurlijk rapport. Hierin zijn de belangrijkste resultaten van het onderzoek opgenomen inclusief de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamercommissie heeft geformuleerd. In dit rapport is geen bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders weergegeven. Wij hebben hier van afgezien, omdat wij van mening zijn dat het college met de gemeenteraad in debat zou moeten gaan over de conclusies en aanbevelingen. Daarom hebben wij het college verzocht een reactie te formuleren die u in de raadsbehandeling kan laten meewegen.

Het tweede deel van het rapport bevat de Nota van Bevindingen. In deze nota zijn de resultaten van het feitenonderzoek opgenomen en toegelicht. De Nota van Bevindingen vormt de basis voor de Nota van Conclusies en Aanbevelingen.

3. Inleiding onderzoek subsidieverwervingskracht

De Rekenkamercommissie Bedum heeft in het onderzoeksplan 2007-2008 aangegeven een onderzoek te willen doen naar de mate waarin de gemeente er in slaagt externe subsidies te verwerven. Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie inzicht bieden in de manier waarop de gemeente mogelijke subsidies voor het realiseren van eigen beleidsdoelen realiseert en verantwoordt.

Inkomsten van de gemeente

Voor het uitvoeren van beleid staan de gemeente financiële middelen ter beschikking die afkomstig zijn uit verschillende bronnen. Globaal kunnen de inkomstenbronnen als volgt worden ingedeeld:

- De gemeente heeft de mogelijkheid zelf geld te verwerven, bijvoorbeeld door middel van belastingen, verpachting, leges en dergelijke.
- Andere overheden, met name het Rijk, stellen gelden beschikbaar, bijvoorbeeld in de vorm van algemene uitkeringen.
- Ten slotte zijn er de specifieke uitkeringen en subsidies. Deze gelden moeten worden aangevraagd. De gemeente bepaalt de besteding binnen de grenzen van de subsidie of specifieke uitkering. De regels die hier aan gesteld worden kunnen algemeen zijn, maar ook zeer specifiek.

Specifieke uitkering steeds meer in Brede Doel Uitkering

In 2004 heeft de commissie-Brinkman haar rapport 'Anders gestuurd, beter gestuurd' aangeboden aan het kabinet. De commissie vindt dat de overheid de samenleving te veel in regels gevangen heeft. De commissie wil een andere overheid, waarin het Rijk er meer op moet vertrouwen dat gemeenten de middelen zinvol en verantwoord besteden. Het Rijk beperkt zich dan zoveel mogelijk tot sturing op hoofdlijnen.

Onder invloed van rapportages van deze commissie worden specifieke uitkeringen steeds vaker ondergebracht in Brede Doel Uitkeringen (BDU). Dit zijn brede geldstromen, soms gevoed door verschillende ministeries, die veelal tot stand komen door samenvoeging van

specifieke uitkeringen. Gevolg is dat steeds meer specifieke uitkeringen op zullen gaan in Brede Doel Uitkeringen.

Binnen een dergelijk streven past een verantwoordingsmethode die recht doet aan de eigen verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. Om de verantwoordingslasten voor gemeenten te beperken is een systeem van “*Single Information, Single Audit*” ontworpen. Een goedkeurende accountantsverklaring bij de gemeenterekening betekent dat er geen aanvullende controle op specifieke uitkeringen wordt verricht. De verantwoordingsinformatie voor de gemeenteraad is in principe voldoende voor zowel het decentrale bestuur als het Rijk. Consequentie van dit alles is dat de goedkeuring van de jaarrekening, en daarmee ook de rol (als opdrachtgever) van de gemeenteraad steeds belangrijker wordt.

Subsidies voor beleidsdoelen

Subsidies worden door het Rijk, de Provincie of de EU aan de gemeente verstrekt voor specifieke doelen of taken op lokaal niveau. De gemeente is verantwoordelijk voor rechtmatige en doelmatige besteding van verkregen subsidies en dient hierover verantwoording af te leggen aan de verstrekker, maar ook aan de gemeenteraad. Subsidies worden binnen de gemeente gesignaleerd, aangevraagd, besteed en verantwoord. Omdat de subsidieverstrekker verantwoordelijk blijft voor een rechtmatige en doelmatige besteding van verstrekte gelden is de ontvanger gehouden aan een verantwoordingsplicht.

Definitie en kaders

In dit onderzoek richten wij ons op subsidies volgens de definitie van de Algemene wet bestuursrecht:

“Subsidies: De aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten”

Het principe van subsidie

Subsidies hebben tot doel een bepaalde ontwikkeling te stimuleren, waarbij het veelal om nieuw beleid gaat. Veelal dekken subsidies niet alle kosten en is er dus sprake van cofinanciering. De verdeling van de kosten verschilt per regeling, dit geldt ook voor de inspanning die het vergt om een subsidie te verwerven.

Normen voor een beoordeling

Om te beoordelen hoe de gemeente Bedum omgaat met het aanvragen, ontvangen, besteden en vervolgens verantwoorden van ontvangen subsidies is een norm nodig. In deze norm staat omschreven hoe een proces dient te verlopen en waaraan dat dient te voldoen. Er is echter weinig kennis voorhanden en ook weinig over gepubliceerd. Wij hebben ons in dit onderzoek dan ook laten leiden door de kennis (*best practice*) die hierover bij het onderzoeksbureau aanwezig was. Deze zijn samengevat:

- Heldere beleidskaders;
- Het niveau van professionaliteit van beleid en uitvoering;
- Transparantie en eenduidigheid in verantwoording;
- De kwaliteit van het proces van subsidieverwerving.

In deel 2, hoofdstuk 4 kunt u hier meer over lezen.

4. Conclusies

De volgende hoofdvragen lagen ten grondslag aan het onderzoek:

Hoofdvragen:

1. *Op welke manier heeft de gemeentelijke organisatie zicht op subsidies die van belang zijn voor de gemeente?*
2. *Hoe worden betrokkenen in de gemeentelijke organisatie geïnformeerd over en/of geattendeerd op mogelijke subsidieprogramma's?*
3. *Welke kennis is aanwezig over subsidieprogramma's en hoe wordt deze kennis uitgezet binnen de gemeentelijke onderdelen?*
4. *Hoe wordt in de organisatie ondersteuning verleend bij het verkennen van de mogelijkheden en het aanvragen van subsidies?*
5. *Hoe wordt de raad gerapporteerd over de deelname aan subsidieprogramma's?*
6. *Hoe wordt na toekenning van een subsidie toegezien op het blijvend voldoen aan de voorwaarden?*
7. *Hoe worden de kosten, baten en resultaten van verkregen subsidies vastgelegd, gerapporteerd en geëvalueerd?*
8. *Hoe is het beleid in andere gemeenten? Als hier verschil zit, waar bestaat dat uit en hoe is dat te verklaren?*

De algemene conclusie is dat de subsidieverwerving binnen de gemeente Bedum een werkwijze kent die als informeel kan worden betiteld.

De gemeente heeft geen vastgelegd subsidiebeleid. De gemeente probeert haar beleidsdoelstellingen mede te realiseren met externe subsidies, waarbij informeel de richtlijn geldt om zoveel als mogelijk binnen te halen.

Hierbij wordt niet *top-down* aangestuurd, maar is er sprake van een *bottum-up* beweging. De informatie en initiatieven komen van de afdelingen en gaan richting management. De ervaring, kennis, vaardigheden en initiatieven voor het uitzoeken en aanvragen van subsidietrajecten zit bij medewerkers en afdelingshoofden van de

betreffende afdelingen. Werkprocessen zijn nergens vastgelegd en de betreffende medewerker draagt veel kennis 'bij zich'.

Deze medewerkers van de afdelingen hebben veel expertise opgebouwd, vaak ieder op een eigen gebied en onderhouden ook zelf de contacten met subsidieverstrekkers. Kennis wordt *up-to-date* gehouden of men wordt geattendeerd op subsidies d.m.v. bezoeken, bijeenkomsten, studiedagen, nieuwsbrieven, vakbladen, internet en/of via contacten met andere collega's binnen de eigen gemeente of van andere gemeenten. Daarnaast informeert men elkaar (in overleggen of informeel) over (nieuwe) mogelijkheden, wanneer men iets signaleert. Dit betekent een grote hoeveelheid van bronnen die mogelijk leiden tot meer informatie en inzicht.

Subsidietrajecten vormen een onderdeel van projectplannen die als voorstel worden besproken met de portefeuillehouder en voorgelegd aan het college en uiteindelijk de raad, in de meeste gevallen schriftelijk. In die hoedanigheid passeren subsidietrajecten de revue. Alleen in bijzondere gevallen wordt er separaat aandacht geschonken aan een subsidietraject. Hiermede zijn vraag 1, 2 en 5 beantwoord.

De algemene conclusie en daarmee de beantwoording van hoofdvraag 3, is dat de er binnen de gemeente op veel soorten projecten en met meer dan 60 verschillende soorten regelingen subsidie wordt aangevraagd.

Van alle aanvragen die worden gedaan zijn het voornamelijk de regionale en provinciale regelingen die men goed weet te vinden. Hieruit kan worden geconcludeerd dat men voldoende parate kennis heeft opgebouwd om dit soort regelingen efficiënt aan te kunnen vragen en/of dat men dit soort regelingen in samenspraak met projectleiders van uitvoeringsinstanties adequaat kan scannen, afbakenen en/of opzetten.

Als kanttekening hierbij merken we op dat een aantal succesvolle aanvragen worden gedaan bij instanties waar de gemeente 'lid' van is. De gemeente betaalt voor dat lidmaatschap een bepaalde geldelijke bijdrage en probeert er middels projecten een beroep op te doen op deze gelden. De effectief vertaald in geld is niet 100% meetbaar, daar er ook projecten van anderen (binnen de gemeente Bedum) mee worden gefinancierd, evenals andere projecten buiten de gemeente Bedum,

waar Bedum indirect baat bij heeft, zoals de infrastructuur rondweg Groningen.

Daarnaast is uit recent enquêteonderzoek gebleken dat er in Nederland een duidelijke tweedeling is tussen gemeenten op het gebied van Europese subsidies. Een grote groep die niets binnenhaalt – niet eens probeert - en een kleine groep, voornamelijk grote steden, die miljoenen verwerft. Van de gemeenten met minder dan 30.000 inwoners doet tweederde geen aanvraag voor Europese subsidies in 2006. In andere onderzochte jaren wordt spaarzaam van deze regelingen gebruik gemaakt.

Bedum vraagt vrijwel geen Europese subsidies aan. Hiervoor zijn een aantal en verschillende redenen opgegeven: ze zijn minder bekend ('onbekend maakt onbemind'), arbeidsintensief en risicovol.

Uit een ander onderzoek van Binnenlands Bestuur blijkt verder dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de grootte van de gemeente, de hoeveelheid subsidieaanvragen en de ontvangen bedragen. Men heeft onderzocht dat dit voornamelijk verband houdt met de capaciteit binnen de betreffende gemeenten. Ook bij de gemeente Bedum speelt dat een rol. Gezien de relatief kleine organisatie moeten beleidsmedewerkers het subsidietraject erbij doen.

Zoals aangegeven is de kennis binnen de gemeente op gebied van subsidieprogramma's sterk gedecentraliseerd en zit bij de betreffende afdelingen zelf.

De betreffende medewerkers op de afdelingen die zich met subsidietrajecten bezig houden werken daarbij relatief zelfstandig. In voorkomende gevallen vindt er overleg plaats met collega's op dezelfde of een andere afdeling, maar men neemt zelf het initiatief, stuurt het proces, verzamelt de informatie en vraagt aan. Ook zijn het deze medewerkers die erop toezien dat er blijvend aan de voorwaarden van de regeling wordt voldaan en zijn daar zelf verantwoordelijk voor. De alertheid en motivatie van de medewerkers speelt een belangrijke rol om subsidies te koppelen aan projecten of v.v. Hiermede zijn vraag 3, 4 en 6 beantwoord.

Er vindt geen afzonderlijke analyse plaats van de kosten, baten en resultaten van sec een subsidietraject. Grote investeringsprojecten worden geëvalueerd met PF en college en subsidie is daar een enkel onderdeel van. Voor het overige wordt volstaan met een financiële

rapportage aan het eind van een project. Anders dan financieel wordt een subsidietraject niet geëvalueerd. Hiermede is vraag 7 beantwoord.

Er is geen centrale registratie met een totaaloverzicht van subsidieregelingen die men heeft aangevraagd of in aanvraag zijn. In sommige gevallen is zelfs de status van de aanvraag niet duidelijk. De afdeling financiën wordt er pas bij betrokken zodra de afwikkeling plaats heeft en de posten aan dienen te sluiten bij het grootboek. Hierdoor heeft niemand de 'helikopterview' over de gehele organisatie, iemand die centraal die zaken aanstuurt, regelt, in de gaten houdt en het overzicht heeft.

Een klein aantal personen op de afdelingen zijn wel te kenschetsen als 'centrale spil' voor wat betreft de kennis van subsidietrajecten. Gezien het feit dat deze mensen veel kennis bij zich dragen, veelal ook het netwerk hebben en de werkprocessen niet vastgelegd zijn, schuilt hierin een wezenlijk gevaar.

Er worden geen subsidietrajecten uitbesteed aan derden. Er is een paar keer onderzoek gedaan door externe partijen (onderzoeksbureaus en projectontwikkelaars), echter, dit heeft niets opgeleverd.

In niet alle gevallen doet men een haalbaarheidsonderzoek of conceptvoorstel. Dit heeft ertoe geleid dat men arbeid heeft verricht die men zich had kunnen besparen.

De gemeente voldoet aan het profiel van de kleine gemeente zoals boven omschreven, met dit verschil dat de gemeente Bedum boven het gemiddelde zit van de kleinere gemeenten (minder dan 30.000 inwoners) die bij ons bekend zijn. I.c. 8% meer aanvragen en 11% meer subsidiegeld. Hiermee is vraag 8 beantwoord.

Slotconclusies m.b.t. de vragen van de RKC

De gemeente verkrijgt de meeste subsidies uit de categorieën regionaal en provinciaal. Europese subsidies zijn een manco. Bij de afdeling P&O constateren we zowel absoluut als procentueel de meeste afwijzingen. Subsidies zijn een zaak van de afdelingen en men werkt daarbij relatief zelfstandig. Er is geen centrale 'aanjager' of 'signaalfunctie'. De informatievoorziening is bottom up.

Nevenvragen:

9. *In welke mate is er bereidheid bij de verschillende betrokkenen in de gemeentelijke organisatie om subsidietrajecten te initiëren en op te pakken?*
10. *Kan er in voorkomende gevallen adequaat gehandeld worden bij een regeling op korte termijn, zoals een tender? Met andere woorden, is de organisatie dusdanig ingericht dat er in dat geval korte lijnen mogelijk zijn en snelle beslissingen genomen kunnen worden om geen geld te laten liggen?*
11. *Is er een "bewustwordingsschema" voor betrokkenen, al dan niet elektronisch? Weet een ieder die een project initieert er zelf op eenvoudige wijze achter te komen of zijn of haar project in aanmerking kan komen voor subsidie en op welke wijze er dan gehandeld dient te worden?*

De antwoorden op deze extra vragen zijn in de voorgaande pagina's deels besproken.

De bereidheid bij de medewerkers is zeer groot, men is gemotiveerd en alert. Bovendien zien de medewerkers het als onderdeel van hun takenpakket subsidietrajecten op te pakken.

Gezien het informele karakter en de korte lijnen kan er, indien nodig, snel gehandeld worden. Dit soort situaties hebben zich, voor zover bekend, niet voorgedaan in de gemeente Bedum.

Er is geen 'elektronische wekker' voor subsidies. De mensen die zich met projecten en subsidies op de afdelingen bezig houden proberen bij ieder project die zich daarvoor leent, te bezien of er subsidiemogelijkheden zijn. Het onderling uitwisselen van informatie en ervaring met regelingen zijn daarbij belangrijke pijlers. Daarnaast verkrijgt men op allerlei manieren informatie met betrekking tot subsidies.

Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande en de bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen:

1. Verbeteren registratie

We stellen dat een centrale registratie van de aanvragen evenals de voortgangsbewaking van aanvragen aan te bevelen is. Naast een aantal logische categorieën zou hier in ieder geval de datum aanvraag, status aanvraag, datum beschikking en daaraan gekoppelde datum vaststelling en binnenkomst bedrag geregistreerd dienen te worden. Bovendien ook het aangevraagde, beschikte en verkregen bedrag.

2. Vastleggen werkprocessen

Voorts is het aanbevelenswaardig de werkprocessen voor de verschillende soorten subsidies vast te leggen. Met een logboek als leidraad van de correspondentie is een dossier dan gemakkelijk overdraagbaar, weet een ieder de methodiek en kent een ieder de afspraken.

3. Altijd haalbaarheid toetsen

Verder is het advies om voor ieder subsidietraject de haalbaarheid vast te stellen. In sommige gevallen kan dat in direct telefonisch overleg met een projectleider van een regeling, soms moet er wat korte projectinformatie worden gezonden om tot een voorlopig oordeel te komen. Hiermede kunnen de uren efficiënt worden ingezet.

4. Externe steun zoeken

Gezien de relatief kleine organisatie en het grote takenpakket is het raadzaam een professioneel extern bureau in te schakelen dan wel op andere wijze samenwerking te zoeken voor de zoektocht naar (Europese) gelden. De gemeente heeft daar te weinig capaciteit voor en ziet er ook in een aantal gevallen tegenop. Bovendien zou een dergelijk onderzoek ook op iedere investering losgelaten kunnen worden, waarbij men een gerichte zoekopdracht krijgt, waarbij de door de gemeente zelf aan te vragen regelingen worden uitgesloten.

5. Informatiebronnen bundelen

Men maakt gebruik van vele bronnen om kennis te verkrijgen en/of up to date te houden. Ons advies is gebruik te gaan maken van een online dienst die dagelijks wetenswaardigheden, belangrijke zaken en nieuwe

regelingen op subsidiegebied meldt aan de gebruikers van die dienst. Het betreft veelal informatie die rechtsreeks komt van de verschillende subsidieverstrekkingen met rechtstreekse verwijzingen naar regelingen. Het is dan vrij gemakkelijk om desgewenst centraal te filteren en door te zenden naar de betreffende afdelingen en/of personen.

6. Raad betrekken bij beleid

Gelet op de principes '*Single information, Single Audit*' lijkt het ons wenselijk de raad te betrekken bij het vaststellen van beleid rondom subsidieverwerving. Ook het verantwoorden van de besteding van de subsidiegelden

6. Nazorg

De Rekenkamercommissie heeft het voornemen om de aanbevelingen die uw raad en het college overneemt te monitoren. Een jaar na behandeling van deze rapportage zullen wij een *quick-scan* houden naar de mate waarin de aanbevelingen zijn opgevolgd en hoe dit mogelijk heeft uitgepakt voor de organisatie.