

Rapport

HET SUBSIDIEBELEID IN VALKENSWAARD

Een evaluatieonderzoek

19 december 2018

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2018/concept

Datum

19 december 2018

Opdrachtgever

Gemeente Valkenswaard

Auteur(s)

Wouter Andringa
Gijs Jan Visser
Frank ten Doeschot

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.3 Onderzoekopzet	6
1.4 Leeswijzer	7
2. Subsidiebeleid: de kaders	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Algemeen kader subsidiebeleid	9
2.3 Uitgangspunten Valkenswaard	10
2.4 Indirecte subsidie	11
2.5 Subsidieadviescommissie	12
2.6 Nadere regels subsidiebeleid	12
2.7 Bestuurlijk subsidiëren	13
3. Proces en doelstellingen	16
3.1 Inleiding	16
3.2 Processen	16
3.3 Beantwoording onderzoeksvragen	18
4. Doelbereiking en effectiviteit	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Doelbereiking	22
4.3 Effectiviteit	25
4.4 Resultaat en taakstelling	29
4.5 Beantwoording onderzoeksvragen	29
5. Conclusies en aanbevelingen	32
5.1 Inleiding	32
5.2 Beantwoording centrale vraagstelling	32



5.3	Conclusies	32
5.4	Aanbevelingen	34
1.	Bijlagen	37
1.1	Lijst geïnterviewde personen	37
1.2	Gebruikte bronnen en literatuur	37



1

HOOFDSTUK

Inleiding



1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Valkenswaard heeft in december 2015 een hernieuwde kadernota subsidiebeleid en subsidieverordening vastgesteld. Sinds 1 januari 2016 is het huidige subsidiebeleid van kracht. Nadat er ruim twee jaar volgens de uitgangspunten van dit beleid is gewerkt, bestaat er nu de behoefte om het huidige subsidiebeleid te evalueren en te onderzoeken op effectiviteit, werkbaarheid, doelgerichtheid en helderheid. Dit onderzoek is uitgevoerd door I&O Research, met voorliggende rapportage als resultaat.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt: *Inzicht bieden in de mate waarop het subsidiebeleid van de gemeente Valkenswaard geresulteerd heeft in effectieve, werkbare en heldere kaders en een effectief en doelmatig ingericht proces voor subsidieverstrekker en ontvangers.*

Bij deze doelstelling hoort de volgende centrale onderzoeksvraag: *In welke mate vormt het subsidiebeleid van de gemeente Valkenswaard een effectief en helder kader leidend tot een effectief, efficiënt en doelmatig proces voor subsidieverstrekker en ontvangers?*

Geformuleerde deelvragen zijn:

1. Wat zijn de kaders en hoe zijn de kaders in de Kadernota Subsidiebeleid 2016, de Algemene Subsidieverordening 2016 en de Nadere Regel Subsidieverstrekking Algemeen tot stand gekomen?
2. Hoe oordelen subsidieverstrekker, subsidieontvangers, de subsidieadviescommissie en de gemeenteraad over het functioneren van het subsidiebeleid?
 - a. Hoe functioneert het bestuurlijk subsidiëren?
 - b. Hoe functioneert het aanvraagproces van subsidies bij de gemeente Valkenswaard?
3. Hoe ervaren de betrokkenen de efficiëntie en effectiviteit van het ingerichte proces van subsidieverstrekking?
 - a. Hoe kijkt men naar het proces van subsidieverstrekking?
 - b. In hoeverre worden de beschikbare middelen effectief en efficiënt gebruikt?
4. Welke verbeteringen zijn er mogelijk aan te brengen voor het subsidiebeleid?
5. In hoeverre is de bezuinigingsopdracht behaald?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit twee onderdelen: dossierstudie/deskresearch en interviews met betrokkenen.

Dossierstudie

Op basis van ontvangen stukken en documenten is een beeld gevormd van het subsidieproces en het geschreven beleid. Onder meer de kadernota Subsidiebeleid, de subsidieverordening, diverse Nadere Regels en raadsstukken zijn doorgenomen, en vormden de basis voor de diepte-interviews. Een volledig overzicht van de geraadpleegde stukken en bronnen staat in bijlage 2.



Diepte-interviews

Het tweede onderdeel van het onderzoek zijn diepte-interviews met de diverse betrokkenen, zowel binnen de gemeente Valkenswaard als daarbuiten. Er is onder meer gesproken met ambtelijk betrokkenen, zoals financieel adviseurs, de subsidieadministratie, beleidsmedewerkers en bestuurders. Tevens heeft een groepsgesprek met de gemeenteraad plaatsgevonden. Buiten de gemeente is onder meer gesproken met diverse instellingen en verenigingen die subsidie ontvangen of ontvingen en de subsidieadviescommissie. In de rapportage worden bronnen anoniem geciteerd, zodat uitspraken niet zijn terug te voeren op individuele personen of instanties. Een volledige lijst van geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 2 staan de kaders centraal. Met name in dit hoofdstuk komt de dossierstudie aan de orde, hoewel er uiteraard ook relevante inzichten uit de interviews worden besproken, en in de andere hoofdstukken komen uiteraard passages uit de stukken terug. Hoofdstuk 3 behandelt het proces: zowel (kort) de totstandkoming van het huidige subsidiebeleid en het proces van aanvragen, vaststellen en verantwoorden, als de doestellingen. Het vierde hoofdstuk bespreekt de effectiviteit van het beleid en de mate waarin de geformuleerde doelstellingen worden bereikt. Aan het eind van elk inhoudelijk hoofdstuk wordt de in dat hoofdstuk behandelde onderzoeksvraag beantwoord. In hoofdstuk 5 worden conclusies geformuleerd en komen enkele aanbevelingen aan de orde. De rapportage besluit met een lijst met geïnterviewde personen (bijlage 1) en gebruikte literatuur en bronnen (bijlage 2).

2

HOOFDSTUK

Subsidiebeleid: de kaders



2. Subsidiebeleid: de kaders

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het beleidskader van de gemeente Valkenswaard centraal, welke inzichtelijk is gemaakt in de dossierstudie. In dit hoofdstuk wordt nog geen onderzoeksvraag beantwoord. De onderzoeksvraag over de kaders wordt beantwoord in paragraaf 3.4.

2.2 Algemeen kader subsidiebeleid

In de Kadernota Subsidiebeleid 2016 wordt – terecht – de vraag gesteld hoe het begrip 'subsidie' precies uitgelegd moet worden. De formele definitie in de Algemene wet bestuursrecht (Art. 4:21) bepaalt de juridische kaders voor subsidieverlening, en de beleidsvrijheid die de gemeente heeft om zelf invulling te geven aan subsidiebeleid in een plaatselijke verordening.

Artikel 4:21

1. Onder subsidie wordt verstaan: de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

De algemene doelstelling in de kadernota luidt als volgt: *"Maatschappelijke organisaties, instellingen en individuen 'aanvullend en ondersteunend op de eigen inzet zowel fysiek als financieel' in staat stellen om met hun activiteiten een bijdrage te leveren aan het realiseren van beleidsdoelen van de gemeente Valkenswaard."*

Aanspraak op financiële middelen

De aanspraak op financiële middelen gaat over geld: dit kan zijn een gift, lening of een garantiestelling.

Er is geen sprake van subsidie indien er goederen of diensten worden verstrekt (gratis of goedkoop ter beschikking stelling van zalen/gebouwen, verzorgen onderhoud (sport)terreinen e.d., of het aanbieden van materieel zoals hekken bij evenementen). Deze vorm van ondersteuning van organisaties wordt indirecte subsidie genoemd maar vallen onder het regime van de Mededingingswet, aangescherpt met de gedragsregels van de wet Markt en overheid van 2012. Gezien het belang van deze ondersteuning voor organisaties wordt indirecte subsidie door de gemeente Valkenswaard wel besproken in de kadernota: er moet een keuze gemaakt worden: blijft de huidige praktijk van indirecte subsidies bestaan, of worden de gehanteerde bedragen marktconform gemaakt en het subsidiebedrag hier tegelijk mee vermeerderd? (zie paragraaf 4.2).

Door een bestuursorgaan verstrekt

Een subsidie kan alleen worden verstrekt door een bestuursorgaan, in dit geval het college van de gemeente Valkenswaard. Voor incidentele subsidieaanvragen tot 1.500 euro heeft de teammanager Sociaal en Economisch beleid een mandaat om deze direct vast te stellen. In de Kadernota Subsidiebeleid is voorzien dat de beoordeling van subsidies grotendeels wordt ondergebracht in een subsidieadviescommissie, uitgezonderd subsidierelaties met intensieve sturing (zie paragraaf 4.2).



Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager

Subsidie moet altijd gekoppeld zijn aan bepaalde activiteiten, die in gemeentelijk beleid benoemd zijn als subsidiabel. In de gemeente Valkenswaard worden de voorwaarden waaraan activiteiten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie benoemd in de Nadere regels die zijn opgesteld voor de relevante beleidsterreinen (zie paragraaf 4.3).

Anders dan als betaling voor aan bestuursorgaan geleverde goederen of diensten

Wanneer er sprake is van betaling voor aan de gemeente geleverde goederen of diensten, dan is er geen subsidie maar een overheidsopdracht. Er kan echter wel twijfel ontstaan wanneer:

1. de gemeente meer gaat sturen op de invulling van activiteiten
2. de gemeente initiatief neemt om een organisatie te verzoeken bepaalde activiteiten uit te voeren
3. het belang van de inwoners zelf meer ondergeschikt wordt aan het bestuurlijke belang
4. er sprake lijkt te zijn van commerciële activiteiten (de vergoeding is marktconform), bijvoorbeeld bij financiering van accommodatie en/of personele kosten

2.3 Uitgangspunten Valkenswaard

Naast de algemene uitgangspunten vanuit de Algemene wet bestuursrecht heeft de gemeente Valkenswaard ook een aantal uitgangspunten geformuleerd die algemeen van toepassing zijn op het subsidiebeleid van de gemeente. In deze paragraaf worden de uitgangspunten beschreven en voorzien van observaties door de onderzoekers.

Koppeling met beleid en Valkenswaard

Subsidie is geen doel op zich, maar is gekoppeld aan beleidsuitgangspunten¹. Dit is een uitwerking van het wettelijke beginsel dat subsidie altijd gekoppeld moet zijn aan activiteiten die in gemeentelijk beleid zijn benoemd als subsidiabel. In die zin is er bij subsidie dus eigenlijk altijd sprake van 'bestuurlijk subsidiëren', want een subsidie voor iets dat niet door het gemeentebestuur is benoemd is wettelijk niet toegestaan. Er wordt door de gemeente Valkenswaard inhoud gegeven aan de bepaling door te specificeren dat subsidies primair gericht moeten zijn op inwoners, ondernemers of andere rechtspersonen van de gemeente, en ook in principe alleen verstrekt worden aan (rechts)personen vanuit de gemeente. Activiteiten dienen ook zoveel mogelijk toegankelijk te zijn voor alle inwoners/bedrijven. Deze laatste bepaling sluit overigens activiteiten gericht op doelgroepen niet uit.

Subsidie is aanvulling op eigen inkomsten

Het beginsel hier is "*eigen kracht voorop*", in navolging op het uitgangspunt in het sociale domein. Naar mate (georganiseerde) burgers zichzelf beter kunnen redden treedt de gemeente terug en kan een organisatie minder subsidie verwachten. Subsidie wordt in principe alleen verleend indien de activiteit volgens het college zonder subsidieverlening niet kan worden uitgevoerd. Dit uitgangspunt is duidelijk, hoe dit beginsel vervolgens wordt gekoppeld aan een resultaatverplichting van minimaal 50% inkomsten uit andere bronnen als voorwaarde voor de te verlenen subsidie is dat niet. Dit betekent namelijk dat het verlenen van subsidie afhankelijk gemaakt wordt van het vermogen van een organisatie om inkomsten te genereren, terwijl organisaties die deze "kracht" niet hebben, niet subsidiabel zijn.

¹ Kadernota subsidiebeleid Valkenswaard 2016, blz 9

In feite kiest de gemeente Valkenswaard hiermee voor een draagvlakbeginsel in plaats van een zelfredzaamheidbeginsel. Dit blijkt ook uit de andere bepaling onder dit uitgangspunt: deelnemers/gebruikers/leden betalen een redelijke eigen bijdrage. Kortom, een organisatie kan subsidie krijgen voor een activiteit als het met het genereren van inkomsten en het vragen van een bijdrage kan aantonen dat er voldoende behoefte (draagvlak) is aan de activiteit. De laatste bepaling onder het uitgangspunt is echter juist wel gericht op zelfredzaamheid: het is niet de bedoeling dat organisaties met subsidie van de gemeente vermogen opbouwen. De kadernota en de subsidieverordening zijn hierin tegenstrijdig. We gaan hier verder op in paragraaf 4.3.

Financiële kaders

Met de financiële kaders wordt de houdbaarheid van het subsidiebeleid voor de gemeentelijke begroting en zekerheid richting maatschappelijke organisaties gewaarborgd. In de gemeentebegroting wordt per programma een plafond ingesteld en bij de beoordeling van aanvragen genieten bestaande relaties de voorkeur. Voor organisaties zorgt het huidige subsidiebeleid voor meer onzekerheid dan de oude situatie, omdat er een aanvraag moet worden ingediend voor specifieke activiteiten, terwijl de subsidie in de voorgaande situatie meer als vanzelf werd toegekend. Met name sportverenigingen en de buurt- en wijkverenigingen zijn 'geraakt' door deze beleidswijziging, omdat zij moeite hebben om tot activiteiten te komen die binnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen of doelgroepen waarop wordt ingezet, vallen.

Regels en administratieve lasten 'op maat'

De gemeente maakt voor bepaling van de administratieve eisen aan subsidieaanvragen onderscheid tussen structurele en incidentele subsidies. Daarnaast zijn er ook bepalingen afhankelijk van de hoogte van de aanvraag. Bij structurele subsidies wordt er in principe eens per vier jaar een aanvraag gedaan, voorzien van begroting en activiteitenplan. Onder de 5.000 euro vindt verantwoording ook eens per vier jaar plaats en boven de 5.000 euro jaarlijks. Bij een subsidiebedrag van boven de 50.000 euro is ook een accountantsverklaring nodig. Incidentele subsidies zijn voor activiteiten waar maximaal vier keer een aanvraag wordt gedaan, bij bedragen tot 1.500 euro kunnen deze bij mandaat direct worden vastgesteld door de teammanager Sociaal en Economisch beleid. Verdere bepalingen over de administratieve eisen voor een aanvraag worden per programma uitgewerkt in de nadere regels.

2.4 Indirecte subsidie

De gemeente Valkenswaard heeft een aantal activiteiten aangewezen als zijnde van 'algemeen belang', als uitzondering op de gedragsregels van de Wet markt en overheid, om zodoende een andere dan de integrale kostprijs in rekening te brengen:

- 1 Exploitatie van sportaccommodaties
- 2 Verhuur van maatschappelijk vastgoed
- 3 Verhuur van leegstaande panden, bijvoorbeeld ten behoeve van anti-kraak
- 4 Verhuur van enkele woningen en gronden aan organisaties zonder winstoogmerk

In de Kadernota wordt de afweging gemaakt om indirecte subsidies af te schaffen en om te zetten naar directe subsidies. Het argument voor omzetten is het bieden van transparantie in de totale steun van de gemeente Valkenswaard aan organisaties, terwijl ook de gedragsregels van de Wet markt en overheid beter worden gevolgd.



Het vergt wel meer administratie: de gemeente moet goed de integrale kostprijs berekenen en extra subsidieaanvragen beoordelen, organisaties moeten subsidie aanvragen ter hoogte van het verschil tussen (nieuwe) integrale kostprijs en (oude) kostprijs. Er ontstaan ook nieuwe risico's voor zowel gemeente als organisatie: de gemeente kan met ongebruikte accommodaties komen te zitten als een organisatie besluit om een andere accommodatie te betrekken, organisaties lopen het risico op gemiste steun als zij geen aanvraag indienen die (volledig) wordt goedgekeurd.

Het alternatief waar Valkenswaard voor heeft gekozen is om (eerst) een uitwerking te maken van deze integrale kosten van accommodaties. Dit bleek niet eenvoudig en is gedeeltelijk gebeurd. Er is een lijst opgesteld. Deze heeft echter een actualisatie nodig.

2.5 Subsidieadviescommissie

De subsidieadviescommissie is een commissie die het college adviseert over subsidieaanvragen binnen een specifiek programma. Samenstelling en werkwijze worden beschreven in het Instellingsbesluit Subsidie Adviescommissie van 10 november 2015. De huidige subsidieadviescommissie bestaat uit twee zogenaamde 'kamers': de Kamer Bevorderen Sociale Cohesie en de Kamer Sport, Cultuur en Evenementen. Deze laatstgenoemde bestond al, als een adviesgroep over subsidieaanvragen voor evenementen. Daar zijn de taakvelden sport en cultuur bijgekomen. Voor de kamer Bevorderen Sociale Cohesie is een vacature uitgezet. In het voorjaar van 2016 zijn de leden van deze kamers formeel (her)benoemd.

Leden van de subsidieadviescommissie zijn (ervarings)deskundigen op het terrein waarop de commissie een taak heeft, onafhankelijk van gemeente en relevante instellingen. Het werk van de commissie richt zich op subsidies die niet onder de intensieve sturingsrelaties vallen en sub Kleinere incidentele subsidieaanvragen worden direct vastgesteld, grotere bedragen betreffen de door het college vastgestelde intensieve sturingsrelaties die rechtstreeks door het college behandeld worden. De subsidieadviescommissie heeft ook geadviseerd bij de vaststelling van de Nadere regels, in ieder geval voor de Nadere regel Evenementen, Sport en Cultuur en Bevorderen Sociale Cohesie.

2.6 Nadere regels subsidiebeleid

In de Nadere regels worden per programma de voorwaarden die gesteld worden aan een subsidieaanvraag verder uitgewerkt. Het subsidieplafond, dat op programmaniveau is vastgesteld in de gemeentebegroting kan hierin verder worden uitgesplitst naar onderdelen, ook kan er bijvoorbeeld een maximum per activiteit worden vastgesteld. Door de opzet in Nadere regels per programma, kan er ook vrij eenvoudig gedifferentieerd worden in voorwaarden voor verschillende activiteiten. Zo wordt in de Nadere regel Evenementen, Sport en Cultuur bepaald dat voor evenementen alleen incidenteel subsidie kan worden aangevraagd en niet structureel. Voor een organisatie die met meerdere Nadere regels te maken heeft, of die niet goed weet onder welke Nadere regel een activiteit zou vallen kan het echter onduidelijkheid opwekken. Een aanvraag bij Evenementen, Sport en Cultuur kan bijvoorbeeld het hele jaar door worden ingediend, bij Bevorderen Sociale Cohesie zijn er slechts 2 peildata.

In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op het proces van aanvragen en de totstandkoming van het beleid.'



2.7 Bestuurlijk subsidiëren

De gemeente Valkenswaard past de methodiek van bestuurlijk of maatschappelijk subsidiëren toe. In de Definitieve Startnotitie Subsidiebeleid 2015 wordt deze praktijk omschreven als: 'Bestuurlijke subsidieverstrekking is een methodiek waarbij een duidelijke relatie tussen de subsidieaanvrager en de subsidieverstrekker ontstaat, waarbij wij ervan uitgaan dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. De kern van bestuurlijke subsidieverstrekking ligt in de onderhandeling over de wensen en eisen van de subsidieverstrekker en de mogelijkheden die de subsidieverzoeker kan bieden²'.

Om deze onderhandeling handen en voeten te geven komen de uitgangspunten voort uit de beleidsambities van de gemeente, in de vorm van door de raad vastgestelde beleidskaders.

De onderliggende doelen van de keuze voor bestuurlijke subsidieverstrekking zijn: een daadwerkelijke inhoudelijke beoordeling van de subsidieaanvraag, het zorgvuldig afwegen van de besteding van gemeenschapsgeld, doelmatig- en rechtmatigheid van het subsidieproces meer centraal laten staan.

Op pagina 3 van de Startnotitie staat '(..)' het lijkt er sterk op dat aan aspecten als rechtmatigheid en doelmatigheid maar moeizaam invulling wordt gegeven. Deze constatering wordt bevestigd door een van de geïnterviewden: 'aanvragen voor subsidie mochten gewoon later worden ingediend, terwijl dat zowel volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de gemeentelijke subsidieverordening niet was toegestaan'. Dat is niet rechtmatig, een gemeente moet zich aan de eigen verordening houden.

In de Kadernota 2016 wordt de definitie van bestuurlijk subsidiëren uit de Startnotitie vrijwel integraal overgenomen: (bestuurlijk subsidiëren is) .. een methodiek waarbij er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger. De kern van bestuurlijk subsidiëren ligt in de onderhandeling over de wensen en eisen van de subsidieverlener en de mogelijkheden die de subsidieaanvrager kan bieden³.

De nota vervolgt met aangeven dat de aanvraag het startpunt vormt voor een gesprek over de inhoud van de subsidie. Zowel vanuit de hoek van de verenigingen en instellingen als vanuit de gemeente komt het beeld naar voren dat deze gesprekken in veel gevallen niet hebben plaatsgevonden. Ten dele heeft de subsidieadviescommissie het voeren van dergelijke gesprekken op zich genomen. Een (onbedoeld) gevolg hiervan was dat de commissie als een onderdeel van de gemeente Valkenswaard werd gezien, wat niet in alle gevallen positief was: 'in het geval van een slechte band sta je als commissie op achterstand'.

Theoretisch kader

De basis voor de methodiek van bestuurlijk subsidiëren ligt bij het bestuurlijk aanbesteden in de zorg. In de Definitieve Startnotitie wordt gesproken van een 'welhaast unieke werkwijze' in Nederland. Er zijn wel andere gemeenten waar een variant van bestuurlijk of maatschappelijk subsidiëren wordt toegepast, bijvoorbeeld de gemeenten Edam-Volendam en Hengelo. Specifiek voor welzijnssubsidies gebruikt de gemeente Breda de zogenaamde tafelaanpak: zeven thematafels adviseren over de aanpak en activiteiten en de daarvoor benodigde middelen.

² Definitieve Startnotitie Subsidiebeleid 2015 Gemeente Valkenswaard, blz 4.

³ Kadernota subsidiebeleid Valkenswaard 2016, blz 23.

Organisaties moeten hun voorstel bespreken aan een thematafel, waar alle organisaties aanzitten die met het betreffend thema te maken hebben. Er zijn meer vormen en voorbeelden denkbaar. De aanpak in Valkenswaard past wel in de trend om niet vanzelfsprekend jaarlijks een terugkerend bedrag uit te keren, maar om deze aan meer doelstellingen en voorwaarden te koppelen. Net zoals in Valkenswaard komt deze omslag vaak voort uit een bezuinigingstaakstelling.

De praktijk

De inhoudelijke beleidskaders waaraan subsidieaanvragen worden getoetst zijn gespecificeerd in de kadernota. Het gaat hierbij vooral om onderliggende beleidsnota's op het gebied van cultuur, seniorenbeleid, jeugd, Wmo en lokaal gezondheidsbeleid. Deze kaders zijn vrij globaal omschreven. Vanwege de methodiek van de Nadere regels bestaat het gevaar niet dat de kaders wegvallen als een onderliggende beleidsnota wordt herzien of geactualiseerd. Dit is onder meer het geval geweest bij het economisch beleid, dat in de afgelopen periode is aangepast.

Zoals eerder beschreven, hebben verenigingen moeite met de aangepaste manier van subsidie verlenen. Met name op het gebied van sport zijn veel subsidieaanvragen verdwenen, omdat het verenigingen niet lukt om een aanvraag op basis van (voorgenomen of geplande) activiteiten in te dienen.

Volgens een gemeentelijke betrokkene is de methodiek van bestuurlijk subsidiëren in de basis een elegant systeem, omdat er meer dialoog ontstaat met de subsidierelaties. Met de zogenaamde intensieve sturingsrelaties zijn deze gesprekken minstens twee keer per jaar. Er is zelfs de mogelijkheid – voor de gemeente – om de activiteiten van de verenigingen en instellingen nog te beïnvloeden. Een andere betrokkene geeft aan dat de gesprekken tussen gemeente en instellingen nog teveel over geld gaan, en dat de inhoudelijke discussie te weinig wordt gevoerd. Het zou moeten gaan over welke resultaten instellingen leveren, hoe ze daarmee bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelen en wat ze daarvoor nodig hebben. Die vraag moet niet bij de gemeente liggen, maar bij een organisatie zelf. Dit geldt met name voor de intensieve sturingsrelaties. Het proces moet volgens deze medewerker zakelijker worden ingestoken, inclusief meer regie door de gemeente. In feite is er voor de intensieve relaties na vaststelling van het nieuwe beleid niet veel veranderd.

3

HOOFDSTUK

Proces en doelstellingen



3. Proces en doelstellingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het proces van subsidieverlening. Het hoofdstuk begint met een korte terugblik op het vaststellen van het huidige beleid en de gevolgen daarvan, daarna wordt ingezoomd op het huidige proces van aanvragen en verlenen van subsidies. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van het bestuurlijk subsidiëren binnen de gemeente Valkenswaard. Op basis van dit hoofdstuk wordt onderzoeksvraag 2 beantwoord.

3.2 Processen

Totstandkoming beleid

In het najaar van 2014 werd de gemeente Valkenswaard geconfronteerd met een bezuinigingstaakstelling, als onderdeel van de Programmabegroting 2015. In eerste instantie ging het om een bedrag van 841.000 euro. In de raadsvergadering van 6 november 2016 werd hierover besloten dat de 'specificatie van de bezuinigingstaakstelling op verschillende subsidies (...) niet als integraal onderdeel van de programmabegroting te beschouwen. De bezuinigingstaakstelling blijft zodoende gehandhaafd, de toewijzing daarvan aan verschillende instellingen niet⁴. Over 2015 ging het nog om tenminste 268.000 euro, en vanaf 2016 meerjarig om de eerder genoemde 841.000 euro. Om tot een invulling van deze taakstelling te komen heeft adviesbureau Radar Stade op verzoek van de gemeente een inventarisatie gemaakt van mogelijke maatregelen en bezuinigingen.

In de raadsvergadering van 18 december 2014 dienden de fracties van H&G, CDA, PvdA en VVD een amendement⁵ in waarin stond dat de genoemde bedragen en taakstellingen weliswaar zijn vastgesteld, maar dat het aangeboden voorstel niet voorziet in de algemene herziening van het subsidiebeleid. Volgens deze vier fracties is nieuw beleid noodzakelijk om de beoogde bezuinigingen ook daadwerkelijk te kunnen halen. Het subsidiebeleid moest mede gebaseerd zijn op de toekomstvisie van de gemeente Valkenswaard. Deze motie is aangenomen. Het college kreeg de opdracht om tot een (nieuw) subsidiebeleid te komen, dat uiterlijk in het tweede kwartaal van 2015 aan de raad moest worden voorgelegd. In dit beleid moesten duidelijke doelen en criteria voor de uitvoering opgenomen worden waaraan zowel nieuwe als huidige subsidieaanvragen moesten voldoen⁶.

In de commissievergadering van 12 februari 2015 is een raadsvoorstel⁷ besproken, dat door het college wordt gezien als startnotitie voor nieuw subsidiebeleid. Uit de notulen van deze vergadering blijkt dat er ongenoegen is over dit voorstel, dat als vertragend wordt gezien, onnodige ambtelijke inzet vergt en eveneens hoge kosten met zich meebrengt. Er moeten zo snel mogelijk kaders worden ontwikkeld op basis waarvan het subsidiebeleid kan worden uitgewerkt.

Naar aanleiding van deze vergadering kondigt de fractie H&G aan om zelf een startnotitie op te stellen. Meerdere fracties geven aan te willen meewerken aan dit initiatief. In de eerstvolgende raadsvergadering van 26 februari 2015 wordt een motie aangenomen waarin staat dat dit stuk (de Definitieve Startnotitie Subsidiebeleid) als een richtinggevend document moest worden

⁴ Besluitenlijst raadsvergadering 06-11-2014, blz 3

⁵ Amendement bij raadsvergadering 18-12-2014

⁶ Raadsbesluit 3850/7739, 18-12-2014, blz 1

⁷ Raadsvoorstel 10784/10782, 26-02-2015

beschouwd, en dat het college een maand de tijd krijgt om een definitieve startnotitie ter vaststelling aan de raad aan te bieden.

De Definitieve Startnotitie Subsidiebeleid stelt onder meer dat 'een koppeling met door de raad vastgestelde beleidskaders een belangrijk uitgangspunt is van het nieuw op te stellen beleid. Daar waar er geen koppeling met een beleidskader mogelijk is, is er geen grondslag voor subsidie. De subsidieaanvrager dient zelf de koppeling te motiveren⁸. Deze startnotitie is aangenomen⁹. In deze notitie wordt voor het eerst gesproken over de methodiek van bestuurlijk subsidiëren, dan nog bestuurlijke subsidieverstrekking genoemd.

Uit de gesprekken met betrokkenen komt een beeld naar voren dat het vorige beleid wel aan herijking toe was. Vrijwel zonder uitzondering geeft men aan dat subsidieaanvragen feitelijk nauwelijks werden getoetst, en er achteraf ook vrijwel geen verantwoording van de uitgekeerde gelden plaatsvond. 'Subsidies werden verleend, omdat dit het jaar ervoor ook gebeurde', zo schetst een gemeentelijke betrokkene.

Het aanvraagproces van subsidies

Controle en registratie

Als een aanvraag voor subsidie binnenkomt wordt deze gecontroleerd op compleetheid, zo nodig worden er aanvullende stukken opgevraagd. Sinds het nieuwe beleid wordt er volgens een betrokkene veel gevraagd van de aanvragers, die vaak vrijwilligers zijn. Bijvoorbeeld een begroting en een balans. Met name het opstellen van een balans is lastig. Deze heeft de gemeente wel nodig om de vermogenstoets (art. 11) te kunnen uitvoeren.

Behandeling in subsidieadviescommissie

Als de registratie klaar is wordt de agenda voor de eerstvolgende vergadering van de subsidieadviescommissie opgesteld. Alle stukken worden naar de leden gestuurd. Dan volgt er in de vergadering een advies over de aanvraag. De betrokken gemeentelijke afdeling werkt vervolgens met een checklist. Hier moet het advies in worden gezet en eerdere stappen staan ook vermeld. Het digitale dossier wordt dan overgezet naar de betrokken beleidsmedewerker. Als hij of zij het eens is met het advies dan wordt dit verwerkt in een verzamelvoorstel. Als de beleidsmedewerker een contra-advies wil geven moet er een collegevoorstel worden gemaakt. Dit proces heeft betrekking op structurele subsidies. De werkwijze bij incidentele (eenmalige) subsidies is anders, deze kunnen het hele jaar binnenkomen, terwijl structurele subsidieaanvragen voor een bepaalde datum binnen moeten zijn. Een subsidieaanvraag voor 2019 moest bijvoorbeeld uiterlijk 1 mei 2018 ingediend zijn.

Het komt niet vaak voor dat een beleidsmedewerker afwijkt van het advies van de subsidieadviescommissie.

De verenigingen hebben volgens betrokkenen moeite met de huidige werkwijze. Voorheen was het meer 'de verenigingen vragen en de gemeente draait'. Er werd niet dieper gekeken of een aangevraagd bedrag wel nodig was, of dat er alternatieve vormen van financiering mogelijk

⁸ Definitieve startnotitie subsidiebeleid 2015 – blz 4.

⁹ Raadsbesluit 10784/14537, dd 23-04-2015

waren. In die zin is het huidige beleid wel een verbetering, want het gaat wel om gemeenschapsgeld.

De 20 procentregel werd op een gegeven moment op vier verschillende manieren geïnterpreteerd. Voor 2019 is er gekozen voor een methode, waar vanaf nu mee wordt gewerkt: alles wat meer is dan wat er volgens die regel als egalisereserve mag zijn mag in mindering wordt gebracht op de subsidieaanvraag. Komt het saldo daarmee negatief uit, dan wordt het subsidiebedrag nul. De andere methodes hadden allemaal een net andere interpretatie, die dan steeds weer in de vergaderingen van de subsidieadviescommissie besproken werden.

Structurele en incidentele subsidies

Op structurele subsidies van die lager liggen dan 1.500 euro op jaarbasis is een jaarlijkse verantwoordingsverplichting en toetsing van toepassing, terwijl dit bij incidentele subsidies van 1.500 euro of minder niet het geval is. Deze worden direct vastgesteld. Dat is onlogisch. Deze lijn zou meer gelijkgetrokken moeten worden. Elke subsidieaanvraag moet uiteindelijk langs het college. De administratieve afdeling is in verhouding veel tijd kwijt met subsidies. De overdracht naar beleidsmedewerker en leidinggevende kan sinds kort digitaal, dat is een verbetering ten opzichte van hoe het was.

Naar de eis van reservevorming van maximaal 20% van het subsidiebedrag werd voor de vaststelling van het bedrag niet gekeken. Dit doen in principe de inhoudelijke beleidsmedewerkers. Beleidsmedewerkers kunnen indien nodig een financieel adviseur raadplegen. Een beleidsmedewerker maakt dan een voorstel voor het college. Als er toestemming is dan kan er gerekend worden met het bedrag dat er in mindering kan worden gebracht. Deze aanvragen beginnen nu te lopen. Instellingen worden hier ook door de gemeente op gewezen. De toegestane 20% wordt laag gevonden door de verenigingen, die zich 'afgestraft voelen voor hun zuinigheid'.

Verantwoording

De in een bepaald jaar verleende subsidiebedragen moeten voor 1 mei van het jaar erop verantwoord worden. De verenigingen en instellingen dienen stukken in ter verantwoording, zoals een jaarverslag, balans en een verlies- en winstrekening.

Het aantal bezwaren dat tegen subsidiebeschikkingen wordt ingediend, daalt. In 2018 gaat het om een halvering ten opzichte van de jaren ervoor. De bezwarencommissie van de gemeente kijkt dan vooral of de juiste interne procedures zijn gevolgd. Dat is in de regel het geval, waardoor het bezwaar van een vereniging doorgaans ongegrond wordt verklaard.

3.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Op basis van dit hoofdstuk worden onderzoeksvraag 1 en deelvraag a en b van de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Deze zijn:

1. Wat zijn de kaders en hoe zijn de kaders in de Kadernota Subsidiebeleid 2016, de Algemene Subsidieverordening 2016 en de Nadere Regel Subsidieverstrekking Algemeen tot stand gekomen?

De kaders bestaan uit algemene bepalingen die volgen uit de Algemene wet bestuursrecht, die worden aangevuld met een aantal specifieke uitgangspunten voor de gemeente Valkenswaard.



Deze specifieke bepalingen geven met name aan dat: subsidies van de gemeente Valkenswaard zo veel mogelijk ten goede moeten komen aan de inwoners/bedrijven uit de gemeente Valkenswaard; dat er bij de beoordeling van aanvragen afwegingen zullen worden gemaakt op basis van draagvlak en zelfredzaamheid, en dat de gemeente de administratieve lasten wil matchen met het type aanvraag.

De basis van het Valkenswaardse subsidiebeleid wordt gevormd door de Kadernota en de daaruit voortvloeiende subsidieverordening. Onder deze verordening 'hangen' meerdere Nadere regels waarin per subsidiecluster nadere invulling wordt gegeven aan de subsidieverstrekking. De totstandkoming van de Kadernota kent een interessante historie. De gemeenteraad kreeg een bezuinigingstaakstelling op subsidies voorgelegd, maar constateerde dat er geen beleid was om deze handen en voeten te geven. Vervolgens is een ambtelijke notitie verschenen, die niet in goede aarde viel. De gemeenteraad heeft toen zelf het initiatief genomen en heeft een document geschreven (De Definitieve Startnotitie Subsidiebeleid). Deze notitie is in belangrijke mate de basis voor de Kadernota 2016. De wens was om voortaan op basis van activiteiten subsidie toe te kennen, met als basis de methodiek van maatschappelijk of bestuurlijk subsidiëren. De door de verenigingen ontplooidde activiteiten moeten bovendien aansluiten op beleidsdoelstellingen van de gemeente Valkenswaard.

Bijzondere aandacht is er voor de manier waarop de gemeente om moet gaan met indirecte subsidies gezien de Wet markt en overheid. De gemeente heeft besloten om hier (vooral nog) geen wijzigingen in te doen ten opzichte van de oude situatie. Verder is de subsidieadviescommissie ingesteld om inwoners te betrekken in de beoordeling van aanvragen. Het idee is dat met deze structuur subsidierelaties minder 'automatisch' en meer in dialoog tot stand komen. Om duidelijkheid te scheppen over waar aanvragen aan voldoen zijn er per subsidiecluster Nadere regels opgesteld door de gemeente in samenwerking met de subsidieadviescommissie. Er wordt hiermee geprobeerd om een balans te scheppen tussen duidelijkheid vooraf richting organisaties, en vrijheid van de subsidieadviescommissie om inhoudelijk aanvragen te beoordelen.

De Kadernota en subsidieverordening zijn eind 2015 gelijktijdig door de raad vastgesteld en vormen tot op heden de ruggengraat van het subsidiebeleid.

a. Hoe functioneert het bestuurlijk subsidiëren?

De theoretische basis is goed. De onderliggende kaders zijn helder en de toetsing erop wordt toegepast. Hoewel de praktijk zelf niet uniek is in gemeenteland, geldt dit wel voor de wijze waarop het beleid tot stand is gekomen: de gemeenteraad heeft zelf het voortouw genomen en een notitie geschreven die in belangrijke mate het startpunt voor het huidige subsidiebeleid vormt.

Tegelijkertijd is het zo dat het gesprek met een (beoogde) subsidierelatie niet altijd is gevoerd. Als dit wel gebeurt (is) gaan deze gesprekken volgens betrokkenen vooral over geld en niet over de mate waarin men kan of wil bijdrage aan beleidsdoelstellingen. De gemeente moet hier meer op sturen. Voor veel kleinere subsidierelaties geldt dat zij moeite hebben om te voldoen aan de voorwaarden als subsidie op basis van activiteiten (vooral bij sportverenigingen) en de inkomens- en met name de vermogenstoets (hiervoor meer in hoofdstuk 4).



b. Hoe functioneert het aanvraagproces van subsidies bij de gemeente Valkenswaard?

De huidige aanvraagprocedure (en het interne proces) is als omslachtig te omschrijven, deels omdat de diverse systemen waarmee wordt gewerkt, onvoldoende op elkaar aangesloten zijn. Hier wordt wel een verbetering in verwacht als een nieuw systeem is ingevoerd. Verder zijn enkele uitgangspunten van het nieuwe subsidiebeleid nog niet goed uitgewerkt: aanvragen voor kleine structurele bedragen moeten worden voorzien van allerlei aanvullende stukken, terwijl dit voor incidentele – hogere – bedragen niet noodzakelijk is. Er wordt nog weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om subsidieaanvragen voor meerdere jaren achtereen te verlenen, terwijl de beleidskaders hier wel in voorzien.

Het aanvraag- en verleningsproces verloopt momenteel over vier schijven: subsidieadministratie, subsidieadviescommissie, beleidsmedewerkers en college. Mede daardoor worden in 2018 de beslistermijn van 8 en 12 weken niet gehaald.

Op dit moment is er geen inhoudelijke coördinator voor subsidies: er zijn 6 beleidsmedewerkers bij betrokken, en de eindverantwoordelijkheid ligt bij de teammanager Sociaal en Economisch Beleid.



4

HOOFDSTUK

Doelbereiking en effectiviteit



4. Doelbereiking en effectiviteit

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de doelbereiking en effectiviteit van het subsidiebeleid aan de orde. Naar aanleiding van dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 3 (gebruik middelen en inrichting proces) en 5 (behalen bezuinigingsdoelstelling) besproken.

4.2 Doelbereiking

In deze paragraaf wordt gekeken naar de algemene doelstellingen van het subsidiebeleid van de gemeente Valkenswaard – zoals geformuleerd in de Kadernota, de subsidieverordening en andere relevante documenten, en bezien in hoeverre deze zijn of worden behaald.

Algemene doelstelling, subdoelstellingen en benodigde stappen

De algemene doelstelling van het subsidiebeleid van de gemeente Valkenswaard luidt als volgt: *Maatschappelijke organisaties, instellingen en individuen 'aanvullend en ondersteunend op de eigen inzet zowel fysiek als financieel' in staat stellen om met hun activiteiten een bijdrage te leveren aan het realiseren van beleidsdoelen van de gemeente Valkenswaard*¹⁰.

Om dit centrale doel te kunnen realiseren is verder nodig dat:

- er een duidelijke relatie bestaat tussen de beleidskaders als opgenomen in de programmabegroting en beleidsnota's
- duidelijk is op welke wijze de gemeente sturing wil geven aan subsidierelaties
- een helder en compleet inzicht ontstaat in de totale bijdragen die een subsidierelatie van de gemeente ontvangt (als directe en indirecte subsidie)
- de indeling in subsidieclusters een goede basis vormt om keuzes te maken omtrent de bezuinigingstaakstelling
- door inzet van het instrument van bestuurlijk subsidiëren en de inrichting van een subsidieadviescommissie de dialoog moet aanvragers van subsidie in gang zetten, zodat een voorstel over de toekenning aan het college kan worden uitgebracht

Welke stappen zijn daarvoor nodig?

1. Bepalen van de algemene kaders
2. Bepalen van de verschillende inhoudelijke kaders (waaronder toekomstvisie, programmabegroting en visie op beleidsthema's)
3. Wijze van sturing op subsidierelaties bepalen
4. Uitwerken van het instrument bestuurlijk subsidiëren en de subsidieadviescommissie
5. Aanpassen van de subsidieverordening

Uitwerking stappen

De Kadernota subsidiebeleid en de Subsidieverordening 2016 zijn eind 2015 gelijktijdig vastgesteld. De subsidieadviescommissie is formeel ingesteld door het college van B&W van de gemeente Valkenswaard¹¹ en is per februari 2016 van start gegaan. In het instellingsbesluit staat uitgewerkt dat de commissie uit tenminste drie leden moet bestaan en kan worden verdeeld in meerdere kamers.

¹⁰ Kadernota subsidiebeleid Valkenswaard 2016, blz 1

¹¹ Instellingsbesluit subsidie adviescommissie, bijlage bij raadsvergadering 20151101

Dit zijn de Kamers Bevorderen Sociale Cohesie en Sport, Cultuur en Evenementen geworden. Op de website van de gemeente is te lezen dat het aantal kamers 'de komende jaren wordt uitgebreid'¹².

De start van de subsidiecommissie wordt door betrokkenen als moeilijk omschreven. De commissieleden hadden de kadernota en subsidieverordening van de gemeente ontvangen, maar moesten volgens een betrokkene 'zelf op zoek naar aanknopingspunten voor het nieuwe beleid'. Op basis van 'opgedane ervaring' verloopt dit nu een stuk beter.

Algemene en inhoudelijke kaders

Voor een subsidie komen activiteiten in aanmerking die in Valkenswaard worden georganiseerd en een vertegenwoordiging van de Valkenswaardse bevolking dient aan de activiteit te kunnen deelnemen¹³. Hiermee lijkt het meest algemene kader geschetst. In artikel 2 van de subsidieverordening staan de volgende terreinen genoemd waarvoor subsidie kan worden verstrekt:

- a) Wonen: ruimtelijke ontwikkeling, infrastructuur, groen, milieu
- b) Werken: bedrijvigheid, onderwijs, werk & inkomen
- c) Vrije tijd: recreatie, cultuur, sport
- d) Welzijn: maatschappelijke ondersteuning, zorg
- e) Bestuur: samenwerking en positionering, dienstverlening, veiligheid, financiën

Deze indeling lijkt weinig raakvlak te hebben met de twee kamers van de subsidieadviescommissie, die betrekking hebben op de onderdelen c (kamer Sport, Cultuur en Evenementen) en d (Bevorderen Sociale Cohesie). Er is dus nog ruimte om ook de andere onderdelen uit artikel 2 van de subsidieverordening onder de subsidieadviescommissie te scharen. In de Uitvoeringsnotitie Subsidiebeleid Valkenswaard 2016 staat dat de subsidieadviescommissie van start gaat met de twee huidige kamers.

In de Kadernota 2016 staat verder genoemd dat er aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan om voor activiteiten geld te krijgen. Welke dit zijn, moet in de subsidieverordening worden verankerd. In deze verordening staat geen nadere specificatie van de activiteiten als zodanig. Uit artikel 10 'Algemene Weigeringsgronden' (voor het niet verlenen van een subsidieaanvraag, red.) is wel meer informatie te halen. Een activiteit moet dan:

- in het algemeen belang zijn voor de plaatselijke gemeenschap
- niet zonder (gedeeltelijke) gemeentelijke bijdrage tot stand kunnen komen

Er worden meer weigeringsgronden genoemd, maar inhoudelijk zijn er verder geen eenduidige criteria waar activiteiten aan moeten voldoen uit dit stuk te halen. In de algemene Nadere regel wordt gesteld dat de activiteiten aan moeten sluiten bij de speerpunten van beleid zoals omschreven in het *Beleidskader Subsidiebeleid*. Aangenomen wordt dat hier gaat om de Kadernota 2016.

In de Kadernota worden in hoofdstuk 4 de subsidieclusters bepaald: dit zijn Economie, ontwikkeling en educatie, het cluster Vrije tijd en het cluster Welzijn en Zorg. Deze clusters zijn gekoppeld aan de programmabegroting van de gemeente Valkenswaard. Onder deze clusters vallen deelgebieden, zoals toerisme/evenementen, sport en cultuur bij Vrije tijd.

¹² https://www.valkenswaard.nl/direct-regelen/subsidie_44657; geraadpleegd 29 oktober 2018

¹³ Nadere regel Subsidieverstreking algemeen, onderdeel 3. Datering onbekend, vastgesteld op 11 april 2016.

Per cluster is opgenomen aan welke onderliggende beleidskaders er wordt getoetst. Dit is bijvoorbeeld de Nota Cultuurbeleid voor het onderdeel Cultuur. Volgens betrokkenen is deze toetsing licht, er wordt niet naar de letter van een bepaalde inhoudelijke nota gekeken, maar meer naar algemene uitgangspunten. De onderliggende beleidsstukken zijn voor zover bekend niet actief gedeeld met verenigingen en instellingen. De verenigingen met wie in het kader van deze evaluatie gesproken is, waren in elk geval niet bekend met de op hun terrein relevante beleidsstukken. Verder zijn (beoogde) maatschappelijke effecten per cluster gedefinieerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als 'lage werkloosheid' en 'beter vestigingsklimaat voor het bedrijfsleven' binnen het cluster Economie, vorming en ontwikkeling.

Mate van sturing

Oorspronkelijk was het idee dat alle subsidierelaties van de gemeente Valkenswaard door de subsidieadviescommissie zouden worden beoordeeld. Uiteindelijk is ervoor gekozen om de zogenaamde 'intensieve sturingsrelaties'¹⁴ niet onder de subsidieadviescommissie te laten vallen. In de Uitvoeringsnota zijn er in totaal dertien gedefinieerd. In aanvulling op het financiële criterium zijn vijf aanvullende criteria voor de intensiteit van de gewenste sturing opgesteld:

1. Van vitaal belang zijn voor het welbevinden burger
2. Bepalend zijn voor het al dan niet realiseren van gemeentelijke doelstellingen
3. Niet door een andere partij in Valkenswaard kunnen worden uitgevoerd
4. Een groot financieel risico voor de gemeente betekenen
5. Vooral door betaalde krachten worden verricht

Uiteraard zijn niet alle criteria op alle intensieve relaties van toepassing. Dit geldt met name voor criterium 3: zeker organisaties op het gebied van het sociaal domein kunnen periodiek vervangen worden (bij een nieuwe aanbesteding). Met deze intensieve relaties is minimaal vier keer per jaar overleg: twee keer ambtelijk en twee keer bestuurlijk overleg. De inhoudelijke verantwoordelijkheid ligt bij de betrokken beleidsmedewerker.

De subsidieadviescommissie heeft dus een werkgebied dat zich uitstrekt tot alle subsidies van 40.000 euro of lager. Uitzondering zijn incidentele subsidies van €1.500 of lager die onder mandaat kunnen worden verleend en vastgesteld door de teammanager Sociaal en Economisch Beleid.

Tot slot is bepaald dat voor subsidiebedragen van €5.000 of minder eens per vier jaar een subsidieverzoek ingediend kan worden, en dat eens per vier jaar een verantwoording eveneens voldoende is. Voor alle subsidies hoger dan €5.000 geldt dat aanvraag en verantwoording jaarlijks moet geschieden.

¹⁴ De intensieve sturingsrelaties zijn: De Belleman, Centrummanagement Valkenswaard, Combinatie Jeugdzorg, Cultuurcentrum de Hofnar, GGzE, Lumensgroep Dommelregio, MEE Zuid-Oost Brabant, Openbare bibliotheek De Kempen, Paladijn, Peuterdorp, VVV Valkenswaard, Zuidzorg, Valkenhof en De Belhamel.

De praktijk en subsidieplafonds

Er is volgens betrokkenen zowel intern als extern geen sprake van strakke sturing, wat binnen het huidige beleid wel nodig is om resultaat te kunnen halen: inzicht in het proces en sturen op het resultaat. Dat vindt momenteel niet of nauwelijks plaats. Er moet worden gestuurd op zowel de verantwoording van het lopende jaar als de nieuwe aanvraag. Dat gebeurt vaak te laat, zodat de verantwoording niet kan worden meegenomen in de beoordeling van de aanvraag van het jaar daarna. Er zijn wel termijnen afgesproken waarbinnen deze verantwoording plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de subsidieplafonds: deze worden vastgesteld op basis van het voorgaande jaar en de resultaten, maar zouden eigenlijk ter bespreking en kaderstelling aan de raad moeten worden voorgelegd. Verder is het lastig om de subsidieplafonds vast te stellen omdat het niet lukt om de behandeltermijnen van de aanvragen te halen. Dit jaar is pas vanaf 1 december duidelijk welke bedragen er voor 2019 vastgesteld worden, terwijl de begroting voor 2019 al is behandeld in de raad. Daardoor kan de raad op dit terrein haar kaderstellende rol niet goed invullen.

De subsidieadviescommissie heeft naar eigen zeggen geen inzicht in de ontwikkeling van de subsidieplafonds.

Het college blijft als bevoegd orgaan altijd eindverantwoordelijk voor een subsidiebeschikking, dat is de reden dat alle voorstellen – al dan niet in een verzamelvoorstel – langs het college moeten. Uitzondering hierop zijn incidentele subsidieaanvragen van tot 1.500 euro.

Dialoog met aanvragers

De laatste subdoelstelling is dat door de inzet van bestuurlijk subsidiëren en het instellen van een subsidieadviescommissie de dialoog met aanvragers in gang moet worden gezet, zodat een voorstel over de toekenning aan het college kan worden uitgebracht. Deze zinsnede impliceert dat de dialoog met betrokkenen vooral door de subsidieadviescommissie in gang moet worden gezet. Dat is ten dele het geval: de gesproken verenigingen geven aan dat zij niet met de gemeente hebben gesproken na vaststelling van het nieuwe beleid. De subsidieadviescommissie heeft de afgelopen jaren invulling gegeven aan deze rol. Een hieruit voortkomend nadeel is dat de commissie als onderdeel van de gemeente werd gezien, wat de onafhankelijke rol niet ten goede komt.

Samenvatting: Algemene doelstelling, subdoelstellingen en stappen

De vijf gedefinieerde stappen zijn allen in gang gezet. Van de subdoelstellingen is er 1 ten dele uitgevoerd: het in kaart brengen van de directe en indirecte subsidies. De overige doelstellingen zijn allen gerealiseerd. De tussenconclusie is dat de doeltreffendheid van het subsidiebeleid van de gemeente Valkenswaard op orde is. In de volgende paragraaf staat de effectiviteit (doelmatigheid) van het subsidiebeleid centraal.

4.3 Effectiviteit

De effectieve toetsing van aanvragen binnen het subsidiebeleid van de gemeente Valkenswaard bestaat praktisch uit:

- subsidie op basis van (geplande) activiteiten
- een inkomenstoets van 50%
- een vermogenstoets van 20%



Activiteiten

Subsidies worden in het nieuwe beleid verstrekt op basis van activiteiten door de instellingen en verenigingen. Met name sportverenigingen die subsidie kregen op basis van bijvoorbeeld het aantal (jeugd)leden hebben moeite (gehad) met dit criterium. In de Kadernota staat hierover dat er aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan om 'voor bepaalde activiteiten' geld te krijgen. Wat betreft deze voorwaarden heeft de gemeente heel veel beleidsvrijheid, die verankerd moet worden in de subsidieverordening.

In de subsidieverordening staat een definitie van het begrip activiteit¹⁵ en in artikel 2 lid 2 dat er nadere regels kunnen worden gesteld waarin (onder meer) de te subsidiëren activiteiten worden omschreven. De Nadere regel algemeen schrijft hierover: 'er worden alleen activiteiten gesubsidieerd die passen binnen een van de vastgestelde Nadere regels' In de Nadere regel Evenementen, Sport & Cultuur van 2017 staat dat 'een initiatief voor sport bij dient te dragen aan het sport- en beweegbeleid, waarbij specifieke aandacht is voor een activiteitenaanbod voor de doelgroepen senioren, jeugd en minder validen.

In feite zegt deze Nadere regel dus niets over de activiteiten an sich, maar voor welke doelgroepen ze georganiseerd moeten zijn. Er worden dus geen activiteiten gedefinieerd zoals in zowel de Kadernota als de Subsidieverordening staan vermeld. Een argument hiervoor kan zijn geweest dat de gemeente beleidsruimte wil creëren. De keerzijde kan zijn dat een vereniging standaardactiviteiten (bijvoorbeeld een training voor sportverenigingen) kan gebruiken om een subsidieaanvraag in te dienen.

De Nadere regel Sociale Cohesie is eveneens onduidelijk over de te ontplooiën activiteiten. Er wordt niet over activiteiten gesproken, maar over 'initiatieven'. Over deze initiatieven is de volgende doelstelling opgenomen: 'Het doel van bevordering van Sociale Cohesie is de bewoners met elkaar in contact te brengen door het steunen van initiatieven die leiden tot het verbeteren van het contact, het begrip en de binding tussen bewoners ongeacht leefstijl, waarden, huidskleur, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht, teneinde een prettig woon- en leefklimaat te realiseren¹⁶. In artikel 3.2 worden nadere eisen voor het verlenen van subsidie gesteld die onder meer stellen dat de zelfredzaamheid en participatie van inwoners toenemen, en dat inwoners actief de samenwerking met elkaar, andere partijen en de gemeente moeten zoeken.

In de Nadere regel Sociale Cohesie wordt dus eveneens niet gesproken over activiteiten, maar allerlei randvoorwaarden gegeven waaraan deze activiteiten moeten voldoen. Dat laat erg veel ruimte voor interpretatie door zowel de instellingen en verenigingen als de gemeente. Een mogelijk gevolg hiervan is discussie over de reikwijdte van het begrip activiteiten.

Tot slot verwijst de Nadere Regel sport en cultuur ook naar doelstellingen: een aanvraag voor subsidie sport moet duidelijk maken 'op welke wijze gewerkt wordt aan het behalen van de doelstellingen genoemd in artikel 2'¹⁷. Artikel 2 zegt over sport: om voor subsidie in aanmerking te komen dient een initiatief voor Sport bij te dragen aan het Sport- en

¹⁵ De definitie van activiteit in de Subsidieverordening 2016 luidt: de activiteit die door de instelling wordt uitgevoerd en die door het college kan worden gesubsidieerd.

¹⁶ Nadere Regel Sociale Cohesie, blz 2

¹⁷ Nadere Regel sport en cultuur art. 6 lid 4, blz 3

beweegbeleid waarbij specifieke aandacht is voor een activiteitenaanbod voor de doelgroepen senioren, jeugd en minder validen.

Deze Nadere Regel is het meest expliciet in het benoemen van activiteiten, en ook voor een bepaalde doelgroep. Dit sluit bovendien het meest aan op de in de Kadernota genoemde onderliggende beleidsdoelen en -notities op het gebied van Sport.

De inkomenstoets van 50%

Subsidie van de gemeente Valkenswaard moet aanvullend zijn op andere bronnen van inkomsten van de aanvrager. De subsidie wordt in principe alleen verleend als de activiteit zonder de subsidie niet kan worden uitgevoerd. Daarom legt de gemeente 'organisaties een resultaatsverplichting op om minimaal 50% van de te verlenen subsidie (huisvestingskosten inbegrepen) te genereren via inkomsten uit andere bronnen¹⁸'. Het niet zelf zorgdragen voor aanvullende inkomsten is een formele weigeringsgrond. Er zijn verenigingen die ontheffing krijgen van deze verplichting, maar ook verenigingen die hierdoor hard worden geraakt.

In de subsidieverordening komt de inkomenstoets alleen terug als weigeringsgrond van artikel 10-2. Subsidie kan worden geweigerd als de aanvrager niet minimaal 50% van de gevraagde subsidie uit andere inkomsten kan genereren.

Er zijn verenigingen die een ontheffing hebben van de inkomenstoets. In de stukken is echter niet te vinden op basis van welke criteria is besloten om bepaalde verenigingen ontheffing van deze inkomenstoets te verlenen, noch is bekend hoe dit besluit tot stand is gekomen (op initiatief van de gemeente, subsidieadviescommissie of een vereniging zelf).

Reservevorming

Volgens de Kadernota mogen subsidierelaties een reserve vormen, op voorwaarde dat de afgesproken activiteiten zijn uitgevoerd. Er mag een reserve tot maximaal 20% van de jaarlijks te ontvangen subsidie van de gemeente worden opgebouwd. Deze opgebouwde reserve moet in eerste instantie bedoeld zijn om exploitatietekorten of risico's in 'enig jaar' af te dekken. Daarnaast kunnen bestemmingsreserves worden gevormd. Er wordt niets gezegd over de toegestane of maximale hoogte, behalve dat deze in verhouding moet staan tot het doel waarvan de reserve is opgebouwd. Voor het kunnen aanleggen van een bestemmingsreserve moet toestemming aan het college worden gevraagd. Tevens moet de instelling en de opbouw van de reserve verantwoord worden in de jaarrekening.

De subsidieverordening behandelt in artikel 11 de zogenaamde egalisatiereserve. Hierin staat dat de hoogte van de egalisatiereserve niet meer mag bedragen 'dan 20% van de totale inkomsten van een instelling in het subsidiejaar'.

Dit zijn twee belangrijke verschillen: de kadernota heeft het over 20% van de jaarlijks te ontvangen subsidie, de subsidieverordening over 20% van de totale inkomsten van een instelling in het subsidiejaar. Dit verschil wordt door een geïnterviewde eveneens geconstateerd.

Volgens een vereniging bestaat er tussen de Algemene wet bestuursrecht en de subsidieverordening een verschil in definitie van de egalisatiereserve: zowel in dotering als in de samenstelling ervan. Artikel 4.72 lid 2 van de Awb zegt hierover: *Het verschil tussen de*

¹⁸ Kadernota Subsidiebeleid 2016, blz 10

vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend komt ten gunste onderscheidenlijk ten laste van de egalisatiereserve¹⁹.

In lid 1 van artikel 4:72 staat dat *indien dit bij wettelijk voorschrift of bij de subsidieverlening is bepaald, vormt de ontvanger een egalisatiereserve*. Het wettelijk voorschrift is in dit geval de subsidieverordening van de gemeente Valkenswaard.

Artikel 4:72 Awb zegt dus niets over de hoogte van de egalisatiereserve, alleen dat het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten moet worden onttrokken dan wel toegevoegd aan de egalisatiereserve. Dit verschilt inderdaad van het criterium van 20%, dat in de Kadernota en de subsidieverordening van de gemeente verschillend is verwoord.

Meerdere betrokkenen geven aan dat de percentages van 50 en 20% voor de inkomens-en vermogenstoets zijn gebaseerd op de modelverordening van de VNG. Deze verordening zegt echter niets over de hoogte van een egalisatiereserve, maar geeft in artikel 12a aan dat *bij verleningsbeschikking kan worden bepaald dat de subsidieontvanger van een per kalender- of boekjaar verstrekte subsidie die meer dan (...bedrag staat open, als voorbeeld wordt €50.000 genoemd) bedraagt een egalisatiereserve als bedoeld in artikel 4:72 eerste lid van de Algemene Wet Bestuursrecht²⁰*. In het tweede lid staat dat men hier wel een verzoek voor moet indienen bij het college, waarbij direct artikel 4:72 van de Awb van toepassing wordt verklaard. In de VNG-stukken wordt nergens gesproken over de percentages die de gemeente hanteert. Overigens komt het bedrag van 5.000 euro wel terug in de VNG-verordening als ondergrens waarvoor geen jaarlijkse verantwoording voor nodig is. De bovengrens is hier 50.000 euro.

Een aantal verenigingen heeft aangegeven vast te lopen in de huidige regelgeving, volgens een betrokkene vooral omdat ze te veel eigen vermogen hebben, of omdat ze niet kunnen onderbouwen waarom bepaalde middelen voor de toekomst nodig zijn. Dit is deels een boekhoudkundig issue: in de boekhouding moet (beter) opgenomen worden waar bepaalde posten en kosten voor bedoeld zijn, en bijvoorbeeld een splitsing in reserveringen en overige balansposten. De vraag is echter actueel in hoeverre de gemeente iets te zeggen heeft over het eigen vermogen van verenigingen. Op de VNG-site is hier het volgende over te vinden:

Uitgangspunt is dat subsidieverlening los staat van de vraag hoeveel eigen vermogen een organisatie heeft. In principe heeft de gemeente uit haar hoedanigheid van subsidieverstrekker niets over het eigen vermogen van een organisatie te vertellen. Dit gaat haar bevoegdheden te buiten. Het gaat erom of de gemeente bepaalde activiteiten wil financieren en of de organisatie deze kostenbewust en doelmatig uitvoert. Wel kan in een deelverordening of uitvoeringsregeling worden neergelegd dat de subsidie altijd alleen aanvullend is. Dat kan bijvoorbeeld door te bepalen dat de subsidieontvanger een bepaald percentage van de kosten zelf draagt²¹.

Naar de letter gelezen betekent deze passage dat de inkomenseis van 50% is toegestaan, maar dat de gemeente niet mag kijken naar de hoogte van het eigen vermogen van verenigingen. In zekere zin kan de vereniging er toe genoopt zijn om bij een subsidieaanvraag

¹⁹ https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2018-09-19#Hoofdstuk4_Titeldeel4.2, geraadpleegd 31-10-2018

²⁰ Bijlage 4 – Model Algemene subsidieverordening 2013- na update zomer 2016, blz 6 via www.vng.nl, geraadpleegd 31-10-2018

²¹ <https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/vraag-en-antwoord/hoe-omgaan-met-eigen-vermogen-van-vrijwilligersorganisaties-en-kleine-instellingen-die-subsidie>, geraadpleegd 31-10-2018

de 50% zelf bij te passen, waardoor er feitelijk alsnog sprake is van gemeentelijke invloed op het eigen vermogen van de verenigingen.

4.4 Resultaat en taakstelling

In een document behorende bij de raadsvergadering van 18 december 2014 staat per subsidierelatie opgenomen wat de minimale en maximale bezuinigingsmogelijkheden zijn. Door middel van kleuren is hierbij aangegeven of het risico op maatschappelijke schade 'groot', 'aanwezig' of 'gering' wordt gedacht. Het lijkt erop dat er bij 'gering' altijd is gekozen om de bezuinigingsoptie in te boeken, bij de classificatie 'aanwezig' in een aantal situaties en bij grote maatschappelijke schade vrijwel geheel is afgezien van bezuiniging²². In totaal is er voor een bedrag van €1.064.579 aan bezuinigingsvoorstellen gedaan. Dit is aanzienlijk meer dan de taakstelling van €841.000.

Op 17 december 2015 wordt het besluit aangenomen dat de resterende bezuinigingstaakstelling subsidies vanaf 2017 wordt verdeeld over de subsidieclusters Economie, vorming en ontwikkeling (€135.677), Vrijetijd (€207.774) en Welzijn en zorg (€191.061). In totaal is dit een bedrag van €534.512. Kennelijk is er van de bezuinigingsvoorstellen van eind 2014 een bedrag van €306.488 gerealiseerd. Onbekend is op welke wijze.

Anno 2018 is van deze taakstelling (van deze €534.512) nog circa 190.000 van over. Het gaat hier volgens een betrokkene om een structurele taakstelling. Deze is volgens de verantwoordelijk portefeuillehouder voor 2019 nog in de begroting opgenomen, maar kan vanaf 2020 opnieuw worden bekeken.

4.5 Beantwoording onderzoeksvragen

Doelstelling van dit hoofdstuk is het beantwoorden van onderzoeksvragen 2 (gedeeltelijk), 3 en 5. Deze luiden:

2. Hoe oordelen subsidieverstrekker, subsidieontvangers, de subsidieadviescommissie en de gemeenteraad over het functioneren van het subsidiebeleid?

In de regel zijn de reacties positief. Het algemene beeld is dat het beleid na twee lastige jaren 'begint te lopen'.

Diverse geïnterviewden vanuit de gemeente erkennen dat het aanvraagproces veel tijd kost en dat er lastige punten in het beleid zitten. Een betrokkene noemt bijvoorbeeld de percentages van de inkomens- en vermogenstoets arbitrair.

Een lid van de subsidieadviescommissie zegt dat men weliswaar de Kadernota en de verordening vooraf hebben gekregen, maar dat de commissie zelf op zoek moest naar aanknopingspunten voor de uitvoering van het beleid. In de praktijk bleek het lastig, om nieuwe richtlijnen/beleidskaders te bedenken op grond waarvan de subsidieaanvragers konden worden beoordeeld. Door ervaring en verbeterde kennis gaat dit nu behoorlijk goed.

²² Een uitzondering is de bezuiniging op het maatwerkdeel van Zuidzorg van €38.849, dat voor 2017 in dit voorstel staat ingeboekt. Het is de onderzoekers onbekend in hoeverre dit ook daadwerkelijk is gebeurd.

Gemeenteraadsleden geven in een groepsgesprek aan dat zij in 2018 minder signalen van verenigingen krijgen 'dat het niet loopt'. Mede op basis daarvan concluderen zij dat het beleid 'begint te werken'.

De verenigingen/subsidieontvangers zijn in voorkomende gevallen kritisch. Men voelt zich door de inkomenseis 'gestraft voor zuinigheid' en geven aan dat voor de aard van de activiteiten van een vereniging een vermogensopbouw nodig is, om bijvoorbeeld te sparen voor grote uitgaven in de nabije toekomst. Dat is binnen het huidige beleid nog maar beperkt toegestaan. Verenigingen lopen tegen deze grens aan.

3. Hoe ervaren de betrokkenen de efficiëntie en effectiviteit van het ingerichte proces van subsidieverstrekking?

a. Hoe kijkt men naar het proces van subsidieverstrekking?

Er wordt redelijk algemeen gezegd dat het proces lang duurt, en dat de verantwoordelijkheden laag in de gemeentelijke organisatie zijn belegd. Er is weinig inhoudelijke expertise op het gebied van subsidies. De inhoudelijke verantwoordelijkheid wordt bij beleidsmedewerkers neergelegd, die daardoor veel tijd kwijt zijn met subsidies, zeker in het geval er ook sprake is van intensieve relaties die onder een beleidsmedewerker vallen. Mede daardoor is het in de huidige praktijk lastig om een goede inschatting te kunnen maken van de subsidieplafonds voor het komende jaar.

b. In hoeverre worden de beschikbare middelen effectief en efficiënt gebruikt?

Wisselend. De interne procedure bij de administratie is omslachtig. Beleidsmedewerkers zijn veel tijd kwijt aan subsidies. De subsidieadviescommissie is een mooi instrument, maar zorgt voor een langere termijn waarbinnen een besluit op een subsidieaanvraag valt. De gemeenteraad geeft aan dat ze in de eerste twee jaren veel hoorden van verenigingen over het beleid, in 2018 is dit een stuk minder. Dat wordt gezien als een teken dat het begint te lopen. Onder verenigingen is het beeld wisselend.

Het is onduidelijk hoe de toetsing op het uitvoeren van activiteiten wordt vormgegeven. In de Kadernota wordt verwezen naar de subsidieverordening, in de verordening naar de Nadere regels. In deze Nadere regels staan bepaalde eisen waaraan activiteiten – ook wel initiatieven – moeten voldoen, die echter veel ruimte laten voor interpretatie.

De gemeente beoefent invloed uit op vermogenspositie van verenigingen. Via een eis van aanvullende inkomsten voor een bepaalde subsidiebedrag kan hier (indirect) wel invloed op worden uitgeoefend, maar rechtstreeks aangeven dat een subsidiebedrag niet wordt verleend omdat het eigen vermogen te groot is, is niet toegestaan.

5. In hoeverre is de bezuinigingsopdracht behaald?

De taakstelling is voor 2018 gehaald. De vraag is nog in hoeverre de nog niet structureel behaalde taakstelling (circa €190.000,-) ook in de komende jaren ingeboekt moet worden. Dat is nog niet duidelijk.



5

HOOFDSTUK

Conclusies en aanbevelingen



5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden – op basis van de drie voorgaande inhoudelijke hoofdstukken – conclusies geformuleerd en aanbevelingen gedaan. De aanbevelingen vormen tevens het antwoord op onderzoeksvraag 4: *Welke verbeteringen zijn er mogelijk aan te brengen voor het subsidiebeleid?*

5.2 Beantwoording centrale vraagstelling

Eerst wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord:

*In welke mate vormt het subsidiebeleid (Kadernota Subsidiebeleid 2016, de Algemene Subsidieverordening 2016 en de Nadere Regel Subsidieverstrekking Algemeen) van de gemeente Valkenswaard een **effectief** en **helder** kader leidend tot een **effectief, efficiënt** en **doelmatig** proces voor subsidieverstrekker en ontvangers?*

Het kader is helder, hoewel er enkele omissies en onduidelijkheden in staan. Het proces voor de subsidieverstrekker is effectief, want het beleid draagt bij aan het beoogde doel: subsidie verstrekken op basis van activiteiten die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente Valkenswaard. Het subsidiebeleid is niet geheel efficiënt en doelmatig, omdat er ruimte is in de beleidskaders om bijvoorbeeld subsidies meerjarig te verlenen die niet wordt gebruikt. Daarnaast zijn er relatief veel afdelingen en personen binnen de gemeente bezig met het beleid.

Voor de subsidieontvangers is deze vraag niet te beantwoorden. De ontvangers worden in meerdere of mindere mate geraakt door het huidige subsidiebeleid, waar men vanzelfsprekend een mening over heeft. Een indicator die kan duiden op 'gewenning' is de afname van het aantal bezwaarprocedures, die zichtbaar is.

5.3 Conclusies

De totstandkoming van het huidige subsidiebeleid is wellicht uniek voor Nederland

Het had voeten in de aarde, maar de wijze waarop het huidige subsidiebeleid van de gemeente Valkenswaard tot stand is gekomen, is wellicht uniek in gemeenteland. De gemeenteraad die het initiatief neemt om zelf beleid te schrijven. Een stuk dat de toets der beleidstheorie prima kan doorstaan, en waarvan grote delen de basis hebben gevormd voor het beleid zoals het er ligt. Met ruimte voor een toetsing door experts van buiten de raad: de subsidieadviescommissie.

Er is een verschil in formulering van de reservevorming tussen de Kadernota en de subsidieverordening

De Kadernota en de subsidieverordening verschillen als het gaat om de vermogenstoets. In de Kadernota wordt gesproken over een reserve van maximaal 20% van het subsidiebedrag, de subsidieverordening heeft het over 20% van de inkomsten in het subsidiejaar, die men mag overhouden. Overigens zegt de kadernota ook dat er een bestemmingsreserve mag worden gevormd. Over de hoogte wordt alleen gezegd dat deze 'in verhouding moet staan tot het doel waarvoor de reserve is opgebouwd. En dat toestemming van het college nodig is.



Artikel 4:72 van de Awb is heel wat minder expliciet. Op de website van de VNG valt bovendien te lezen dat het de gemeente in principe niet is toegestaan om rechtstreeks invloed uit te oefenen op de vermogensopbouw van subsidierelaties. Dit kan wel indirect, door een inkomenseis of -toets te hanteren. Deze wordt in Valkenswaard toegepast in de vorm van de inkomenseis van 50%, waarbij wel onduidelijk is waar dit percentage op is gebaseerd.

In de gesprekken werd veel gesproken over een 'vermogenstoets'. Wat hier feitelijk mee wordt bedoeld zijn eisen aan het vormen van een reserve. Dat mag een gemeente doen.

Het lukt in 2018 niet om de eigen beslistermijnen op subsidieaanvragen na te leven

De gehanteerde beslistermijnen op subsidieaanvragen zijn 8 en 12 weken. Even los gezien van de vraag of meerdere termijnen handig en wenselijk zijn is het een feit dat deze termijnen de afgelopen periode (2016-2018) niet worden gehaald. De aanvragen moesten voor 1 mei 2018 binnen zijn, maar op veel aanvragen is nog niet beschikt. Dit gaat vermoedelijk per 1 december gebeuren.

De subsidieadviescommissie is in potentie een zeer goede schakel in het subsidiebeleid, maar loopt wel tegen een aantal zaken aan

Een min of meer onafhankelijke toetsing van subsidieaanvragen aan gemeentelijke uitgangspunten én gezond verstand: het is in potentie een heel mooie schakel in het subsidiebeleid van de gemeente. De subsidieadviescommissie loopt toch tegen een aantal praktische zaken aan: het is lastig de leden bij elkaar te krijgen, de leden worden soms als verlengstuk van de gemeente gezien en doordat zij veel moeten doen (contacten met verenigingen, aanvragen beoordelen, een advies uitbrengen) zorgt dit mogelijk voor vertraging in de beslistermijn.

De verantwoordelijkheid voor de behandeling van subsidies is laag in de organisatie belegd

Er is geen inhoudelijke (beleids)medewerker bij de gemeente actief die subsidie(beleid) als specialisatie of 'core business' heeft. Er zijn meerdere inhoudelijke beleidsmedewerkers eindverantwoordelijk voor een subsidieaanvraag. Hierdoor ligt in feite de verantwoordelijkheid voor de behandeling van subsidieaanvragen op het administratieve niveau in de organisatie.

De subsidieadministratie is ingewikkeld en tijdrovend

Het was voor veel verenigingen wel even wennen: vanaf 2016 moeten zij onder meer jaarrekeningen, balansen, jaarverslagen en/of activiteitenplannen aanleveren. Hoewel er sprake zal zijn van een periode van gewenning, legt dit nog steeds een grote druk op veel verenigingen, zeker degenen die vooral draaien op vrijwilligers. Daar komt bij dat de systemen bij de gemeente suboptimaal zijn ingericht: er moet veel handwerk worden verricht omdat de registratie van onder meer post en subsidies nog onvoldoende met elkaar 'communiceren'. Er wordt op middellange termijn verbetering verwacht door de aanschaf van een nieuw registratiesysteem.

Subsidies worden verleend op basis van activiteiten, maar de definitie hiervan verschilt nogal en is onduidelijk

Het verlenen van subsidies op basis van activiteiten die aansluiten bij gemeentelijke beleidsdoelstellingen is op zich een goed principe. Het is alleen wel zo dat de activiteiten nogal verschillend worden gedefinieerd, dan wel open zijn voor interpretatie. Onduidelijke of voor

meerdere interpretaties vatbare uitgangspunten kunnen voor vertraging in de verlening zorgen.

Er is ruimte binnen de kaders om subsidies meerjarig te verlenen. Van deze ruimte wordt echter beperkt gebruik gemaakt.

Dat is jammer, want de gemeente is nu veel tijd met de administratieve afhandeling. Er liggen kansen om deze last (deels) te verlichten.

De grens om incidentele subsidies direct ambtelijk te kunnen verlenen is laag

Incidentele subsidieaanvragen met een maximum van €1.500 kunnen onder mandaat van het college direct ambtelijk worden afgedaan. Dat is aan de lage kant.

5.4 Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande hoofdstukken komen we tot onderstaande aanbevelingen:

Aanbevelingen over de kaders/subsidiegrondslagen

- Breng de kadernota en de subsidieverordening met elkaar in lijn over het vormen van reserves en het opbouwen van vermogen door subsidierelaties.
- Draag actief uit dat er wel degelijk bestemmingsreserves mogen worden gevormd voor bijvoorbeeld grote vervangingsuitgaven of investeringen door verenigingen en instellingen. Geef hierbij duidelijk aan dat er wel toestemming aan het college moet worden gevraagd.
- Er is meer inhoudelijke expertise nodig, in de vorm van een medewerker met inhoudelijke en specialistische kennis op het gebied van subsidies. Trek deze capaciteit en expertise aan, al dan niet in samenwerking met omliggende gemeenten.
- Verleen subsidies vaker voor meerdere jaren. Draag dit actief uit richting de verenigingen.
- Kijk goed naar de verschillende definities van activiteiten in de kadernota, subsidieverordening en de Nadere regels. Zorg ervoor dat deze duidelijk zijn en goed op elkaar aansluiten.

Aanbevelingen voor het college

- Verhoog de subsidieondergrens voor incidentele subsidies die ambtelijk kan worden afgedaan. Deze ligt nu op €1.500,-.
- Er is geen grens voor het direct kunnen vaststellen van structurele subsidies. Stel deze in, bijvoorbeeld maximaal €500 per jaar voor een periode van vier jaar.
- In de subsidieverordening en de Nadere regels wordt over verschillende beslistermijnen gesproken. Breng deze documenten meer met elkaar in lijn en zorg ervoor dat de vastgestelde beslistermijn wordt gehaald.
- Vergroot het mandaat voor de ambtelijke organisatie om subsidies vast te stellen. De stap om elke aanvraag, maar ook aanvragen voor het aanmaken van voorzieningen en/of reserves in het college te behandelen is tijdrovend. Indien er een aangestelde subsidiemedewerker is, leg het mandaat hiervoor bij hem of haar.
- Het is niet toegestaan om rechtstreeks in te grijpen in het eigen vermogen van verenigingen. Draag actief uit dat dit niet (meer) gebeurt en geef aan dat het om eisen van reservevorming gaat.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

- Laat de stand van zaken aangaande het subsidiebeleid – bijvoorbeeld de ontwikkeling van of de vaststelling voor het komende jaar – van de subsidieplafonds op de



langetermijnagenda van de griffie zetten, zodat dit periodiek wordt geagendeerd en in de raad (of commissie) aan de orde komen. Op deze manier houdt de raad een vinger aan de pols.

Aanbevelingen voor/over de subsidieadviescommissie

- Stel vast wat het mandaat van de subsidieadviescommissie wordt: welke aanvragen behandelen zij, en op welke manier. Stel aan het begin van een jaar een vergaderkalender vast met data waarop in elk geval een minimaal aantal commissieleden aanwezig is om te kunnen stemmen. Overweeg eventueel om de commissie uit te breiden.
- Stem de werkwijze tussen de twee kamers vaker af dan nu het geval is.
- Neem het initiatief om periodiek in de commissievergadering te rapporteren over de werkzaamheden van de subsidieadviescommissie.

Aanbevelingen over de administratie/verantwoording voor subsidies

- Stuur strakker op het halen van de gestelde deadlines voor zowel het indienen van de verantwoording en de aanvraag voor het nieuwe jaar. Als deze niet realistisch blijken, pas ze dan aan.
- Zorg voor een meer integrale behandeling van de beoordeling van zowel de aanvraag en verantwoording van het voorgaande jaar van een subsidierelatie. De verenigingen dienen allerlei stukken aan bij de aanvraag, maar moeten dit proces vrijwel geheel opnieuw doorlopen bij de verantwoording. Dat moet eenvoudiger (en sneller) kunnen.

1

BIJLAGEN



1. Bijlagen

1.1 Lijst geïnterviewde personen

- Desiree Grizell – gemeente Valkenswaard
- Lisette Geeris – gemeente Valkenswaard
- Francien van de Pas – gemeente Valkenswaard
- Lex Janssen – gemeente Valkenswaard
- Farid Chikar – A2-gemeenten
- Ruud Sommers – A2-gemeenten
- Paul van Schuylenburg – gemeente Valkenswaard
- Mieke Theus – gemeente Valkenswaard
- Theo Geldens – gemeente Valkenswaard
- Willem Weeterings – gemeente Valkenswaard
- Sjef Tooten – heemkundekring Weerderheem
- Wil Mersman – heemkundekring Weerderheem
- Mathijs van der Zanden – scouting Dick van Toor
- Sander Jansen – kinderboerderij De Kleine Meer
- Leny Peels – seniorenbelang Valkenswaard
- Silvi Joosten – Joosten Interim
- Harrie Schenkelaars - subsidieadviescommissie
- Gerard Vaes – subsidieadviescommissie
- Frank Paumen - subsidieadviescommissie
- Raadsleden van de fracties VVD, CDA, PvdA, Valkenswaard Lokaal en Helder & Gedreven

1.2 Gebruikte bronnen en literatuur

- Besluitenlijst raadsvergadering 06112014
- Inventarisatie bezuinigingsmogelijkheden 18122014
- Toelichting bij bezuinigingsmogelijkheden 18122014
- Collegevoorstel bezuinigingen subsidies 181214
- Amendement subsidies, 181214
- Raadsbesluit subsidies 181214
- Raadsvoorstel 181214, kenmerk 3850/7739
- Financieel perspectief 2014-2018
- Raadsvoorstel 10784/10782, 26022015
- Amendement startnotitie subsidiebeleid, 26022015
- Notulen commissievergadering 12022015
- Bezuinigingsmogelijkheden subsidies 2015
- Definitieve startnotitie subsidiebeleid 2015, gemeente Valkenswaard
- Collegevoorstel 10784/14537, 31032015
- Raadsbesluit 23042015
- Instellingsbesluit Subsidie Adviescommissie 20151101
- Raadsbesluit 17022015
- Kadernota Subsidiebeleid Valkenswaard, 2016
- Algemene Subsidieverordening 2016, gemeente Valkenswaard
- Uitvoeringsnotitie Subsidiebeleid – Valkenswaard 2016
- Nadere regel Evenementen sport en cultuur 170413
- Nadere regel Subsidieverstrekking algemeen, 20160401
- Nadere regel Sociale Cohesie, datum onbekend



- Taken ambtelijk secretaris 170926
- Procesbeschrijving vaststelling subsidies 20180404
- Procesbeschrijving aanvraag en verlenen 20180404
- Werving leden subsidie adviescommissie, datum onbekend
- Notulen overleg SAC ESC 180129

