

VOORBLAD

Voorstel aan de Raad

Zaaknummer:

Datum collegebesluit: dinsdag 28 mei 2024

Datum commissievergadering: woensdag 19 juni 2024

Datum raadsvergadering: dinsdag 2 juli 2024

Soort Voorstel: Startnotitie

Onderwerp: Startnotitie Subsidiebeleid

Portefeuillehouder: Wethouder Zoutendijk

Programma:

Kernboodschap:

Met het vaststellen van deze startnotitie worden de uitgangspunten van het nieuwe subsidiebeleid 2026 voor de gemeente Wassenaar vastgesteld.

Bijlagen:

Ja

1. *Startnotitie Subsidiebeleid 2026*

Stukken ter inzage:

Nee

Indien dit vertrouwelijke stukken zijn of persoonsgegevens bevatten

Beslispunten:

De startnotitie Subsidiebeleid 2026 vast te stellen met de voorgestelde uitgangspunten:

1. Duidelijke en passende inhoudelijke afwegingskaders voor gerichtere toekenning en afwijzing, opdat subsidieverstrekking gericht kan worden ingezet als middel om maatschappelijke opgaven te verwezenlijken.
2. Het verwerven van bijdragen/inkomsten door subsidieontvangers naast subsidie van de gemeente.
3. Objectieve maatstaven voor loon- prijscompensatie die aansluiten bij de praktijk.

4. Meer meetbaarheid en sturing op kwaliteit van aanvragers en de resultaten van subsidieactiviteiten.
5. Meer aandacht voor rechtmatigheid en bewustwording van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik.
6. Balans tussen zekerheid bieden aan subsidieontvangers, bijvoorbeeld door meerjarige subsidieverstrekking, en flexibel inspelen op maatschappelijke opgaven.
7. Duidelijk onderscheid tussen het beleidskader van de raad en de uitvoeringsinstrumenten van het college.
8. Eenduidig gebruik van terminologie (zoals 'subsidieplafonds') en eenduidig gebruik van inkoop dan wel subsidies.
9. Afhankelijk van nog volgende besluitvorming, passende kaders voor kostprijsdekkende huur en compensatie van hogere huren.
10. De verdere inbedding van duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI) en het introduceren van het uitgangspunt van partnerschap in het nieuwe subsidiebeleidskader.

Relatie met:

- Agendapunt:
- Toezegging:
- Amendement/motie:
- Schriftelijke vragen:

Adviesnota aan de Raad

Onderwerp

Startnotitie Subsidiebeleid 2026

Inleiding

Wassenaar verstrekte in 2023 ongeveer € 4,2 miljoen aan subsidies op basis van het Subsidieplan 2020-2024. Bovendien worden middelen verstrekt via inkoop van diensten. Niet altijd wordt het juiste instrument wordt gebruikt. Soms wordt een betaling bijvoorbeeld afgehandeld als inkoop, terwijl het juridisch gezien een subsidie had moeten zijn. Er zijn ongeveer 70 bekende subsidieontvangers. Met subsidie wordt in sommige gevallen "verlengd bestuur" gepleegd door taken die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen elders te laten uitvoeren, al dan niet door middel van meerjarige afspraken. Voorbeelden hiervan zijn de convenanten met de Stichting Maatschappelijke Ondersteuning Wassenaar en de Schooladviesdienst Wassenaar. Subsidieontvangers in Wassenaar bevinden zich voornamelijk, maar niet uitsluitend, in het sociaal domein.

Het huidige Subsidieplan 2020-2024 bepaalt voor een belangrijk deel hoe Wassenaar met subsidies omgaat. Het subsidieplan is door de raad vastgesteld en bevat naast subsidie- en thematische beleidsoverwegingen tevens de criteria voor het verstrekken van subsidies op een aantal thema's (samenhangend zorgaanbod, integratie en participatie, sport en bewegen, kunst en cultuur en leefbaarheid (economie, communicatie, erfgoed en strand). Aanvullend daarop en voor de overige thema's is de bevoegdheid om subsidieregelingen met eigen criteria op te stellen gedelegeerd aan het college. Op dit moment zijn er naast het huidige subsidieplan o.a. subsidieregelingen gericht op onderwijshuisvesting, onderhoud van monumenten en een regeling voor energiebesparing. Met het vaststellen van de begroting voor 2024 heeft de raad besloten om het huidige subsidieplan met één jaar te verlengen. Hierdoor wordt de nieuwe einddatum van het huidige subsidiebeleid 31 december 2025. De raad heeft hiervoor gekozen omdat het een omvangrijk proces is om te komen tot een nieuw subsidiebeleidskader. Per 1 januari 2026 moet nieuw subsidiebeleid gelden.

Het college wil met deze startnotitie komen tot een nieuwe subsidiebeleidskader. Met dit beleidskader – dat per 1 januari 2026 ingaat – wil het college zoveel mogelijk een standaardwerkwijze creëren. Nieuw is dat aan het nieuwe subsidiebeleidskader geen einddatum wordt meegegeven. Zolang het beleid volstaat, is het niet noodzakelijk om telkens nieuw beleid te formuleren en vast te stellen. Daarnaast heeft de praktijk uitgewezen dat de criteria in het huidige subsidieplan algemeen zijn opgesteld en daardoor niet altijd de juiste mate van controle en flexibiliteit kunnen bieden bij het kiezen van subsidiepartners. Dit betekent dat we niet met zekerheid kunnen zeggen dat de subsidieverstrekking aansluit bij de maatschappelijke opgaven en dat we subsidie onvoldoende gericht kunnen inzetten. De beperkte sturingsmogelijkheden van de criteria hebben gedurende de looptijd van het subsidieplan geleid tot twaalf bezwaarzaken. Een van de belangrijkste uitgangspunten voor het nieuwe subsidiebeleidskader is dan ook meer sturingsmogelijkheden en flexibiliteit.

Met beperkte flexibiliteit wordt ook bedoeld op de wijze waarop het huidige subsidieplan is ingericht. Het subsidieplan bevat nu dus zowel beleid voor subsidieverstrekking in het algemeen, beleid voor ten minste vijf verschillende beleidsthema's en een uitvoeringsinstrument voor ten minste vijf verschillende beleidsthema's. Omdat het subsidieplan een raadsbevoegdheid is kan alleen de raad het wijzigen. Wanneer er dan ook wijzigingen optreden in een van de genoemde beleidsthema's, of wanneer de praktijk noopt tot wijziging van de criteria, moet de raad daar besluiten over nemen. Dit leidt tot een situatie waarin het document – door de inhoudelijke overlap met andere beleidsdocumenten – onnodig vaak moet worden gewijzigd. Bij nodige wijzigingen is voorts sprake van een traag proces.

Beleid en uitvoeringsinstrumenten zijn twee verschillende dingen. Beleid is kaderstellend en de uitvoeringsinstrumenten geven daaraan praktische invulling. Voor dat laatste is meer flexibiliteit nodig dan voor het eerste.

Een belangrijke voorwaarde voor flexibiliteit is dus een passende bevoegdheidsverdeling. De huidige bevoegdheidsverdeling is niet in lijn met het staatsrechtelijke uitgangspunt (en de VNG-modelsubsidieregels) dat de raad de beleidskaders bepaalt en het college daarvoor

uitvoeringsinstrumenten opstelt. Met het nieuwe subsidiebeleidskader wil het college dan ook beter aansluiten bij de 'professionele standaard'. Daarnaast bevat het nieuwe subsidiebeleidskader uitgangspunten voor de Algemene Subsidieverordening (ASV) – waarin een duidelijkere delegatiebepaling zal worden opgenomen – en uitgangspunten voor de subsidieregeling(en), die tevens binnen dit project zullen worden ontwikkeld.

In het collegeuitvoeringsprogramma staat voorts dat bij subsidieverlening een zuivere lijn moet worden vastgesteld bij het toekennen van subsidie dan wel inkoop, dat zekerheid wordt geboden waar het kan door meerjarige subsidierelaties aan te gaan en de dat de beste financieringsvorm voor gemeente en ketenpartners onderbouwd wordt bepaald. Inkoop en subsidies zijn de twee belangrijkste financiële beleidsuitvoeringsinstrumenten. Voor ieder bestaat een verschillende procedure. Daarbij komt dat voor inkoop het privaatrecht en voor subsidie het bestuursrecht van toepassing is. Het kiezen van de juiste procedure is strikt genomen geen keuze, maar een gevolg van de keuzen die worden gemaakt met betrekking tot het inrichten van de financiële relatie. Komt bijvoorbeeld de prestatie ten goede van de maatschappij, komt het initiatief uit het veld en is er geen sprake van commerciële activiteit? Dan is een subsidie aan de orde. Bij inkoop neemt de gemeente het initiatief en komt de prestatie ten goede aan de rechtspersoon 'gemeente Wassenaar'.

Met inachtneming van bovenstaande wil het college in het nieuwe subsidiebeleid daarom een versterkte aandacht voor de volgende uitgangspunten.

1. Duidelijke en passende inhoudelijke afwegingskaders voor gerichtere toekenning en afwijzing.

Subsidies kunnen op basis van het nieuwe beleidskader en regelgeving gericht door het college worden ingezet als middel om maatschappelijke opgaven te verwezenlijken.

2. Het verwerven van bijdragen/inkomsten door subsidieontvangers naast subsidie van de gemeente

Onderzocht zal worden in hoeverre het passend kan zijn om van subsidieontvangers te verlangen dat zij eigen financiering inbrengen in subsidieprojecten. Met andere woorden: er wordt onderzocht in hoeverre het principe 'subsidie is aanvullend' kan worden toegepast.

3. Objectieve maatstaven voor loon- en prijscompensatie die aansluiten bij de praktijk

Het is bij subsidieverstrekking gebruikelijk dat periodiek wordt geëvalueerd of subsidiebedragen nog passend zijn voor de activiteiten waarvoor deze worden betaald. Het is belangrijk voor de bedrijfsvoering van zowel de gemeente als ontvangers dat hierover voor meerdere jaren duidelijkheid bestaat.

4. Meer meetbaarheid en sturing op kwaliteit van aanvragers en de resultaten van subsidieactiviteiten

Door in het subsidiebeleidskader en subsidieregelgeving aandacht te hebben voor passende drempelcriteria en verantwoordingssystematiek kan meer greep worden verkregen op de kwaliteit van de subsidiënten en de resultaten/prestaties die zij leveren.

5. Meer aandacht voor rechtmatigheid en bewustwording van risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik

Hiervoor is aandacht gevraagd in de Kadernota 2024-2027. Door in het subsidiebeleidskader duidelijkheid te scheppen over hoe we omgaan met misbruik en oneigenlijk gebruik kan beter worden gehandhaafd en wordt voor het voorliggend veld duidelijk wat van hen wordt verlangd.

6. **Balans tussen zekerheid bieden aan subsidieontvangers, bijvoorbeeld door meerjarige subsidieverstrekking, en flexibel inspelen op maatschappelijke opgaven**
Hiervoor is aandacht gevraagd in het Collegeuitvoeringsprogramma. Het huidige subsidieplan biedt niet de benodigde flexibiliteit om snel te kunnen inspelen op maatschappelijke opgaven. Tegelijkertijd is het voor sommige partners wenselijk langdurige zekerheid te verkrijgen door het college, bijv. voor partijen met personeel. Hiervoor worden passende instrumenten ontwikkeld.
7. **Duidelijk onderscheid tussen het beleidskader van de raad en de uitvoeringsinstrumenten van het college**
Door meer terug te gaan naar het gebruikelijke staatsrechtelijke waarin de raad de kaders bepaalt en niet de uitvoeringsinstrumenten, kan o.a. meer sturing, flexibiliteit en meer gerichte inzet van subsidies worden gerealiseerd.
8. **Eenduidig gebruik van terminologie zoals subsidieplafonds, en eenduidig gebruik van inkoop dan wel subsidies**
Door meer aandacht te hebben voor terminologie en procedures worden juridische en financiële risico's beperkt. Bijvoorbeeld de term subsidieplafonds wordt in de praktijk soms als synoniem voor 'budget' gebruikt. Maar een subsidieplafond kan ook uit meerdere budgetten bestaan. Subsidieplafonds hoeven dan ook niet te worden opgenomen in de begroting. Een subsidieplafond dient met name als weigeringsgrond voor subsidieaanvragen voor bepaalde activiteiten en heeft dus vooral externe werking. Daarom moet het duidelijk zijn voor welke activiteiten de aanspraken worden beperkt. Dat is nu niet het geval, omdat plafonds niet goed (kunnen) worden gekoppeld aan de activiteiten in het subsidieplan. De wijze waarop de term 'subsidieplafond' in het huidige subsidieplan wordt gebruikt, kan daarom leiden tot onverwachte aanspraken dan wel tekorten op de hoeveelheid beschikbare middelen per activiteitensoort.
9. **Afhankelijk van nog volgende besluitvorming, passende kaders voor kostprijsdekkende huur en compensatie van hogere huren**
Parallel aan het vernieuwen van het subsidiebeleid loopt in het kader van het voldoen aan eisen op grond van de Wet Markt en Overheid een onderzoek naar de mate waarin de huur van gemeentelijk vastgoed moet worden aangepast om kostprijsdekkend te zijn. Om gemeentelijk vastgoed in sommige gevallen alsnog tegen een hogere huur te kunnen verhuren bestaan verschillende mogelijkheden. Eén daarvan is een compensatieregeling.
10. **De verdere inbedding van duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), en het introduceren van het uitgangspunt van partnerschap in het nieuwe subsidiebeleidskader**
Door hierover een uitgangspunt op te nemen kunnen we zorgen dat subsidieontvangers waar mogelijk en passend ook rekening moeten houden met de randvoorwaarden duurzaamheid en SROI.

Beoogd effect

Naast een subsidiebeleidskader waarin wordt beschreven aan welke knoppen kan worden gedraaid, wordt ook een bijpassend nieuw uitvoeringskader ontworpen. In totaal worden de volgende producten opgeleverd.

- a. **Subsidiebeleidsdocument** met de uitgangspunten en onderwerpen (a. t/m. i.), zoals hierboven en in de startnotitie opgenomen. Hierin staan de strategische kaders voor hoe Wassenaar wil omgaan met het beleidsinstrument subsidie. Het vaststellen van het subsidiebeleidsdocument is een raadsbevoegdheid.
- b. Passende nieuwe **Algemene Subsidieverordening (ASV)** op basis van de meest recente VNG-model ASV. Hierin staan algemene juridische uitvoeringsregels voor subsidieverstrekking in Wassenaar. De inhoud van de ASV volgt logisch uit beleidskeuzen in het subsidiebeleidsdocument. Het vaststellen van de ASV is een raadsbevoegdheid.
- c. Passende **subsidieregeling(en)** met duidelijke afwegingskaders. De subsidieregelingen die in dit project worden opgesteld zien in ieder geval, maar niet uitsluitend, op thema's in het huidige subsidieplan. In een subsidieregeling wordt – binnen de beleidskaders en juridische kaders – per beleidsdoel verder uitgewerkt wat de voorwaarden voor toekenning zijn, wat de maximale hoogte van de subsidie is, wie in aanmerking komen, etc. Indien nodig bevat een subsidieregeling een subsidieplafond. Het opstellen van subsidieregelingen is een collegebevoegdheid.
- d. **Handboek** met de belangrijkste sturingsmogelijkheden, uitvoeringsafwegingen en -processen op basis van het nieuwe subsidiebeleid, ASV en regeling(en) ten behoeve van het uitvoeringsproces.
- e. **Procesbeschrijving** van het subsidieproces op basis van het nieuwe subsidiebeleidskader, ASV, etc.

Subsidie wordt ingezet om maatschappelijke effecten te verwezenlijken. Vooraf dient er altijd een afweging gemaakt te worden of subsidie daadwerkelijk het juiste instrument is of dat er andere beleidsinstrumenten passender zijn. Doel is dat het subsidiebeleid 2026 helderheid biedt over hoe om te gaan met het subsidieinstrument bij het uitvoeren van collegebeleid.

Argumenten

1.1 *Het vaststellen van het subsidiebeleidskader is een bevoegdheid van de raad*

Met het vaststellen van de begroting voor 2024 heeft de raad besloten om het huidige subsidiebeleid met één jaar te verlengen. Hierdoor wordt de nieuwe einddatum van het huidige subsidiebeleid 31 december 2025. De raad heeft hiervoor gekozen omdat het een omvangrijk proces is om te komen tot een nieuw subsidiebeleid. De eerste stap hiervoor is het vaststellen van een startnotitie.

1.2 *Het opstellen van het nieuwe subsidiebeleid is een doelstelling in het collegeuitvoeringsprogramma*

In het collegeuitvoeringsprogramma staat dat bij subsidieverlening een zuivere lijn moet worden vastgesteld bij het toekennen van subsidie dan wel inkoop, dat zekerheid wordt

geboden waar het kan door meerjarige subsidierelaties aan te gaan en de dat de beste financieringsvorm voor gemeente en ketenpartners onderbouwd wordt bepaald.

1.3 *In het coalitieakkoord Samen voor Wassenaar, koersvast, open en betrokken staat dat het college een herziening op het subsidiebeleid gaat opstellen*

Het subsidiebeleid werd tot nu toe eenmaal per 4 jaren herijkt.

Kanttekeningen

1. Bestaande ontvangers komen mogelijk na vaststelling van het beleid niet of in mindere mate in aanmerking voor subsidie en krijgen daardoor mogelijk geen of minder financiering van de gemeente. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust. Het is daarom van groot belang dat alle (potentiële) ontvangers tijdig worden ingelicht over deze mogelijkheid en dat passend wordt afgebouwd.

2. Een ander risico is het aankomende ravinjaar 2026: dit is tegelijk met het invoeren van het subsidiebeleid. Dit kan leiden tot verminderd draagvlak. Om dit te beheersen, dienen alle belanghebbenden zo goed mogelijk te worden betrokken bij de ontwikkeling.

Uitvoering: Financiën

Het nieuwe subsidiebeleid wordt uitgewerkt binnen de contouren van de begroting. In de begroting voor 2024 is een bedrag van € 65.000 opgenomen voor het op- en vaststellen van het nieuwe subsidiebeleid

Uitvoering: Juridisch kader

Artikel 147, lid 2, van de Gemeentewet.

Uitvoering: Communicatie en Inwonersparticipatie

Het nieuwe subsidiebeleidskader beïnvloedt de interne werkwijze van de gemeente en uitgangspunten op basis waarvan de partijen in het voorliggend veld subsidie ontvangen. In zijn meest ideale vorm kan het nieuwe subsidiebeleidskader rekenen op breed draagvlak en steun van zoveel mogelijk belanghebbenden. Daarvoor is het zaak om hen de kans te geven om inbreng te leveren. Intern draagvlak wordt georganiseerd door gerichte evaluatie onder subsidieverstrekkers. Extern draagvlak komt tot stand door het organiseren van – afhankelijk van de opkomst – ten minste één thema-avond begin september voor bestaande en potentiële nieuwe aanvragers.

Het participatieniveau – bepaald met behulp van het Wassenaarse participatiekompas – zal vooral gericht zijn op informeren/mee-weten. Dit ligt ook voor de hand, omdat bij het ontwikkelen van het subsidiebeleidsdocument en regelgeving steeds sprake is van relatief complexe juridische afwegingen. Bij het verder uitwerken van een aantal uitgangspunten wordt niettemin ingezet op meedenken. Het gaat dan met name om uitgangspunten waarvoor bij het inrichten van deze informatie inbreng uit het veld nodig is en waarbij voor een geslaagde implementatie het van groot belang is dat er voldoende draagvlak bestaat.

Bij de volgende uitgangspunten wordt dus gekozen voor participatieniveau meedenken:

- Het verwerven van bijdragen/inkomsten door subsidieontvangers naast subsidie van de gemeente.
- Objectieve maatstaven voor loon- en prijscompensatie die aansluiten bij de praktijk.
- Balans tussen zekerheid bieden aan subsidieontvangers, bijvoorbeeld door meerjarige subsidieverstrekking, en flexibel inspelen op maatschappelijke opgaven.
- De verdere inbedding van duurzaamheid, Social Return on Investment (SROI), en het introduceren van het uitgangspunt van partnerschap in het nieuwe subsidiebeleidskader.

Mogelijk wordt op thema-avonden inbreng geleverd die tot inzichten ten aanzien van de andere uitgangspunten leidt. Op het ophalen daarvan wordt echter niet actief gestuurd. De commissie Mens en Maatschappij en de Adviesraad Sociaal Domein worden hierbij betrokken.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

drs. K.D. Handstede,
gemeentesecretaris

drs. L.A. de Lange,
burgemeester