

GRIP OP SUBSIDIEVERLENING

EEN ONDERZOEK NAAR ERVARINGEN, KNELPUNTEN EN VERBETERKANSEN IN DE PRAKTIJK VAN DE GEMEENTE LEEUWARDEN

REKENKAMER

Gemeente Leeuwarden

GRIP OP SUBSIDIEVERLENING

2 juni 2026

REKENKAMER LEEUWARDEN

Rob Paulussen (voorzitter)
Miranda Domenie (lid)
Max Ten Velde (lid)
Reina Duijtshoff (secretaris)

CONTACTGEGEVENS
rekenkamer@leeuwarden.nl
www.gemeenteraadleeuwarden.nl/rekenkamer



INHOUDSOPGAVE

DEEL I | BESTUURLIJKE NOTA 4
HEEFT DE GEMEENTE GRIP OP SUBSIDIEVERLENING? 4
Aanleiding tot het onderzoek 4
Onderwerp van onderzoek 4
CONCLUSIES 5
Conclusie 1 | Veel subsidieaanvragers zijn tevreden over susbsidieverlening door de gemeente 5
Conclusie 2 | De gemeente beslist regelmatig niet tijdig over subsidieaanvragen 5
Conclusie 3 | Het ophogen van de grens van het enkelvoudig vaststellen vergroot het risico op oneigenlijk gebruik 5
Conclusie 4 | De Peel- en Maas-uitspraak heeft grote invloed op het subsidieverleningsproces 5
Conclusie 5 | Ongeveer de helft van de ondervraagde raadsleden geeft aan niet tijdig en op de juiste manier geïnformeerd te worden over subsidieverlening 5
AANBEVELINGEN 6
Aanbeveling 1 | Versterk de interne subsidieverleningsketen 6
Aanbeveling 2 | Evalueer de ASV 2025 6
Aanbeveling 3 | Versterk de informatiepositie richting de gemeenteraad en de samenleving 6
DEEL II | NOTA VAN BEVINDINGEN 8
1. Inleiding 8
1.1 Aanleiding van dit onderzoek 8
1.2 Onderzoeksvragen 8
1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht? 8
1.4 Leeswijzer 9
2. Hoe is het proces van subsidieverlening vormgegeven? 10
2.1 Hoe wordt subsidieverlening gedefinieerd? 10
2.2 Wat zijn de juridische en procedurele kaders van subsidieverlening? 12
2.2.1 De stappen van het subsidieverlening proces 12
2.2.2 Procesmatige kaders van subsidieverlening 15
2.3 Hoe is de uitvoering van subsidieverlening geregeld? 15
3. Hoe wordt subsidieverlening door ambtenaren en subsidieaanvragers ervaren? 18
3.1 Welke knelpunten ervaren ambtenaren binnen subsidieverlening? 18
3.1.1 Knelpunten rondom de software 18
3.1.2 Knelpunten rondom de inrichting van de subsidieverleningsketen 20
3.1.3 Knelpunten rondom het juridische kader 20

3.2 Hoe ervaren subsidieaanvragers subsidieverlening? 22
3.2.1 Kenmerken van de subsidieaanvragers....23
3.2.2 Subsidieaanvragers over het aanvraagproces....23
3.2.3 Subsidieaanvragers over het verleningsproces 25
3.2.4 Subsidieaanvragers over het vaststellingsproces 25
3.2.5 Subsidieaanvragers over subsidieverlening in het algemeen 26
4 Op welke manier wordt subsidieverlening geëvalueerd? 32
4.1 Op welke manier vindt de ambtelijke evaluatie van subsidieverlening plaats? 32
4.2 Welke rol speelt de gemeenteraad in het evalueren van subsidieverlening en individuele subsidierelaties? 33
4.3 In hoeverre is de huidige informatievoorziening voldoende om de gemeenteraad inzicht te geven in de werking van gemeentelijke subsidieverlening? 34
4.4 Welke rol ziet de gemeenteraad voor zichzelf rond de evaluatie van subsidieverlening en individuele subsidierelaties? 36

Deel I

Bestuurlijke nota

DEEL I | BESTUURLIJKE NOTA

HEEFT DE GEMEENTE GRIP OP SUBSIDIEVERLENING?

De gemeente Leeuwarden verstrekt jaarlijks subsidies aan veel organisaties, verenigingen en inwoners. Met deze subsidies worden activiteiten mogelijk gemaakt op het gebied van onder andere cultuur, sociale samenhang, leefbaarheid en duurzaamheid. Subsidieverlening is daarmee een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke begroting en heeft brede maatschappelijke impact.

De rekenkamer onderzocht hoe de subsidieverlening in Leeuwarden in de praktijk verloopt. Daarbij is gekeken naar het volledige proces van aanvraag tot verantwoording, de ervaringen van aanvragers en medewerkers, en de informatievoorziening richting de gemeenteraad.

Uit het onderzoek blijkt dat veel goed gaat. Aanvragers zijn over het algemeen tevreden over het contact met de gemeente. Dit contact wordt ervaren als persoonlijk, laagdrempelig en duidelijk. Medewerkers worden gezien als betrokken en behulpzaam. Ook is men vaak tevreden over de communicatie en het feit dat subsidies in veel gevallen volgens afspraak worden verstrekt. Dit zorgt voor vertrouwen in de uitvoering.

Tegelijkertijd zijn er knelpunten in het proces. Besluitvorming over aanvragen duurt soms langer dan afgesproken en aanvragers worden niet altijd tijdig geïnformeerd over vertragingen. Dit kan leiden tot onzekerheid bij het plannen van activiteiten.

Daarnaast ervaren zowel aanvragers als medewerkers problemen in de uitvoering. Het digitale systeem is complex en de interne afstemming kan beter, waardoor aanvragen vertraging oplopen of blijven liggen.

Ook zijn er ontwikkelingen die extra aandacht vragen. De verruiming van de controlegrens verlaagt de administratieve lasten, maar brengt ook risico's met zich mee. Daarnaast leiden recente juridische ontwikkelingen tot extra eisen en meer complexiteit, vooral bij structurele subsidies.

Tot slot is de informatievoorziening richting de gemeenteraad niet altijd toereikend. Een deel van de raadsleden geeft aan zich niet tijdig en volledig geïnformeerd te voelen, waardoor sturen en controleren lastiger is.

De rekenkamer concludeert dat de basis van de subsidieverlening op orde is, met betrokken medewerkers en overwegend tevreden aanvragers. Tegelijkertijd zijn er duidelijke verbeterpunten in het proces, de digitale ondersteuning, de interne samenwerking en de informatievoorziening.

Aanleiding tot het onderzoek

Subsidie-uitgaven beslaan jaarlijks een groot gedeelte van de gemeentelijke begroting. Rekenkameronderzoek in andere gemeenten toont aan dat inzicht in gemeentelijke subsidieverlening vaak beperkt is. Onder andere deze bevindingen gaf de rekenkamer voldoende aanleiding om over te gaan op onderzoek naar subsidieverlening.

Onderwerp van onderzoek

De rekenkamer onderzocht subsidieverlening als beleidsinstrument. Hierbij is specifiek gekeken naar het subsidieverleningsproces: hoe is dit proces administratief en juridisch vormgegeven, hoe ervaren betrokkenen subsidieverlening en op welke manier wordt subsidieverlening geëvalueerd? Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentenanalyse, interviews met medewerkers en twee enquêtes, één onder raadsleden en één onder subsidieontvangers.

CONCLUSIES

Op basis van de Nota van Bevindingen trekt de rekenkamer vijf conclusies

Conclusie 1 | Veel subsidieaanvragers zijn tevreden over susbsidieverlening door de gemeente

Een groot gedeelte van de subsidieaanvragers is tevreden over de subsidie die zij van de gemeente Leeuwarden ontvangen. Toch is dat niet het gehele beeld. Terwijl subsidieaanvragers positief zijn over het menselijke, laagdrempelige contact met medewerkers en de daaraan gekoppelde samenwerking, zijn zij vaker kritisch over de procedures en systemen binnen het subsidieproces.

Conclusie 2 | De gemeente beslist regelmatig niet tijdig over subsidieaanvragen

11% van de subsidieaanvragers van kleine subsidies geeft aan dat de gemeente niet binnen 8 weken besloten had over hun subsidieaanvraag, wat in de meeste gevallen betekent dat de gemeente te laat was. Ook eerder uitgevoerd intern onderzoek naar voornamelijk grote subsidies toonde aan dat de gemeente in 14% van de gevallen te laat was. Betrokkenen bevestigen dit beeld en geven aan dat dit verschillende oorzaken heeft, waaronder een systeem dat niet gebruiksvriendelijk is (SVS) en knelpunten rondom de samenwerking en afstemming binnen de interne subsidieverleningsketen.

Conclusie 3 | Het ophogen van de grens van het enkelvoudig vaststellen vergroot het risico op oneigenlijk gebruik

In de ASV 2025 is de grens van het enkelvoudig vaststellen van subsidie verhoogd naar €75.000. Het verhogen van deze grens vermindert de administratieve druk bij zowel de organisatie als subsidieaanvrager en legt daarmee meer vertrouwen in subsidieaanvrager. Het verhoogt echter ook het risico op oneigenlijk gebruik, mede omdat deze grens in vergelijking met andere gemeenten relatief hoog is. Dit risico is niet benoemd in het raadsvoorstel voor de ASV 2025.

Conclusie 4 | De Peel- en Maas-uitspraak heeft grote invloed op het subsidieverleningsproces

De Peel- en Maas-uitspraak betreffende begrotingssubsidies heeft grote invloed op het subsidieverleningsproces. Het deugdelijk moeten motiveren en aankondigen waarom bepaalde organisaties meegenomen zijn in de begroting zorgt voor grotere administratieve druk. Deze druk wordt versterkt doordat de bezwaarmogelijkheden door subsidieaanvragers door de uitspraak ook vergroot zijn.

Conclusie 5 | Ongeveer de helft van de ondervraagde raadsleden geeft aan niet tijdig en op de juiste manier geïnformeerd te worden over subsidieverlening

Ongeveer de helft van de ondervraagde raadsleden geeft aan niet tijdig en op de juiste manier geïnformeerd te worden over subsidieverlening om sturing mogelijk te maken. Een overgrote meerderheid voelt zich onvoldoende betrokken bij de evaluatie van

subsidieverlening en een kleinere meerderheid voelt zich onvoldoende betrokken bij de formulering van nieuw beleid rondom subsidieverlening. Raadsleden geven aan dat zij proactief geïnformeerd willen worden wanneer er substantiële veranderingen plaatsvinden, maar geven ook aan dat zij beperkt de tijd en ruimte hebben. Raadsleden zijn bijna unaniem positief over het idee om een integraal subsidieoverzicht of subsidieregister in te voeren.

AANBEVELINGEN

Op basis van de Nota van Bevindingen en daarop gebaseerde conclusies heeft de rekenkamer drie aanbevelingen geformuleerd. De eerste aanbeveling richt zich expliciet op de organisatie. De tweede en derde aanbeveling zijn gericht aan het college, in samenwerking met de gemeenteraad.

Aanbeveling 1 | Versterk de interne subsidieverleningsketen

Subsidieaanvragers zijn zeer positief over het menselijke contact met medewerkers van de gemeente Leeuwarden. Subsidieaanvragers zijn vaker kritisch over de procedures en systemen binnen het subsidieproces. Daarnaast blijkt dat bij een substantieel deel van de subsidieverlening de gemeente te laat beslist. Ook ervaren medewerkers verschillende knelpunten binnen het subsidieverleningsproces, bijvoorbeeld rondom de gebruiksvriendelijkheid van het nieuwe Subsidievolgsysteem en de samenwerking binnen de subsidieverleningsketen. Versterk de interne subsidieverleningsketen door middel van een integrale evaluatie van het proces rondom subsidieverlening, waarbij speciale aandacht gegeven wordt aan de praktische aspecten van het proces en hoe deze verbeterd kunnen worden.

Aanbeveling 2 | Evalueer de ASV 2025

Alhoewel de ASV 2025 nog relatief nieuw is, roepen recente ontwikkelingen op tot een evaluatie. Onderzoek hierbij in ieder geval wat het effect van de Peel- en Maas-uitspraak is op de huidige manier van werken met begrotingssubsidies en wat het effect is geweest van het verhogen van de enkelvoudige-vaststellingsgrens op bijvoorbeeld het oneigenlijk gebruik van subsidie.

Aanbeveling 3 | Versterk de informatiepositie richting de gemeenteraad en de samenleving

Versterk de informatiepositie van zowel de gemeenteraad als de samenleving door kerngegevens rondom subsidieverlening inzichtelijk te maken. Dit kan met behulp van een openbaar subsidieoverzicht of subsidieregister. Kijk bij de implementatie hoe andere (soortgelijke) gemeenten dit al gedaan hebben. Stem met belanghebbenden, waaronder de gemeenteraad, af welke informatie wenselijk is voor dit overzicht.

Deel II

Nota van bevindingen

DEEL II | NOTA VAN BEVINDINGEN

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van dit onderzoek

De gemeente Leeuwarden verleent jaarlijks subsidie aan diverse verenigingen, organisaties, bedrijven en (groepen) inwoners. De beleidsdoelstellingen van deze subsidieverlening zijn divers: subsidies maken onder andere het verduurzamen van woningen mogelijk voor inwoners rond de armoedegrens, ondersteunen kunst en cultuur in de stad en ondersteunen initiatieven rondom het leefbaar houden van wijken. Subsidie-uitgaven beslaan jaar-op-jaar daarom ook een significant gedeelte van de gemeentelijke begroting.

Lokaal rekenkameronderzoek in andere gemeenten heeft aangetoond dat inzicht in de effecten van gemeentelijke subsidieverlening vaak beperkt is. Er is vaak slechts beperkt inzicht, voor zowel de gemeenteraad, college als ambtelijk apparaat, in hoeverre subsidieverlening als instrument bijdraagt aan de gestelde maatschappelijke doelen. Gezien de budgettaire omvang van subsidieverlening en de controlerende functie van de gemeenteraad is dit zorgwekkend.

Daarnaast heeft de rekenkamer signalen ontvangen dat de subsidieverlening voor subsidieaanvragers soms te lang duurt. Dit kan voor subsidieaanvragers voor acute problemen in de bedrijfsvoering zorgen. Zij worden hierdoor daarnaast mogelijk belemmerd in het effectief uitvoeren van de activiteiten waarvoor zij de subsidie ontvangen.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft de volgende centrale onderzoeksvraag:

“ Hoe ervaren ambtenaren, subsidieaanvragers en raadsleden het subsidieverlenings-proces en hoe houdt de gemeenteraad toezicht op subsidieverlening”?

Deze centrale onderzoeksvraag is uiteengezet in 3 deelvragen:

1. *Hoe is het proces van subsidieverlening vormgegeven?*
2. *Hoe wordt subsidieverlening door ambtenaren en subsidieaanvragers ervaren?*
3. *Op welke manier wordt subsidieverlening geëvalueerd?*

Primaire doelstelling van dit onderzoek is om het inzicht in het proces van subsidieverlening te vergroten en om zo eventuele ervaren knelpunten te identificeren. In dit onderzoek is de nadruk gelegd op de ervaringen van betrokkenen bij dit proces: ambtenaren, subsidieaanvragers en raadsleden.

1.3 Wat heeft de rekenkamer onderzocht?

De rekenkamer heeft subsidieverlening als instrument onderzocht. Dit is ten eerste gedaan door de inrichting van het proces binnen de gemeente Leeuwarden te onderzoeken. Vervolgens zijn de ervaringen van zowel betrokken ambtenaren als subsidieaanvragers onderzocht, waarbij specifiek gekeken wordt naar welke knelpunten zij ervaren. Tot slot is gekeken hoe subsidieverlening geëvalueerd wordt, waarbij specifiek gekeken is naar de rol van de gemeenteraad.

Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van het opvragen van relevante stukken, het uitvoeren van interviews met betrokken medewerkers (8 interviews) en het uitzetten van twee enquêtes. De eerste enquête is uitgezet bij raadsleden om de rol van de gemeenteraad binnen subsidieverlening te onderzoeken (een respons van 14 van de 39 raadsleden). De tweede enquête is uitgezet bij subsidieaanvragers (een respons van 205 van de 490 uitnodigingen).

De rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van subsidieverlening of de rechtmatigheid van specifieke subsidierelaties. Ook zijn er geen individuele casussen onderzocht. Dit valt expliciet buiten de kaders van dit onderzoek. Daarnaast heeft de rekenkamer de juridische kaders, ten behoeve van de leesbaarheid, vaak samengevat. Hierdoor kan dit onderzoek ook niet gebruikt worden als juridische bron. Wel wordt meermaals gerefereerd aan reeds uitgevoerd intern onderzoek binnen de gemeente waar de rechtmatigheid wél getoetst is, bijvoorbeeld in het interne controlememorandum. De rekenkamer maakt in dit rapport, waar dit relevant is, wel gebruik van de conclusies betreffende rechtmatigheid die in deze interne onderzoeken getrokken worden door onder andere externe accountants.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het proces van subsidieverlening uiteengezet. Hierbij worden de procedurele en juridische kaders besproken en wordt de uitvoering uiteengezet. In hoofdstuk 3 worden de ervaringen van ambtenaren en subsidieaanvragers besproken. In hoofdstuk 4 wordt gekeken in hoeverre subsidieverlening geëvalueerd wordt, waarbij specifiek gekeken wordt naar de rol van de gemeenteraad.

2. Hoe is het proces van subsidieverlening vormgegeven?

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe het subsidieverleningsproces is vormgegeven bij de gemeente Leeuwarden. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe is het proces van subsidieverlening vormgegeven?

Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in de volgende onderdelen:

a. *Hoe wordt subsidieverlening gedefinieerd?*
b. *Wat zijn de juridische en procedurele kaders van subsidieverlening?*
c. *Hoe is de uitvoering van subsidieverlening geregeld?*

2.1 Hoe wordt subsidieverlening gedefinieerd?

Wettelijke definitie van subsidieverlening

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) stelt, als hogere wetgeving, de wettelijke kaders waarbinnen gemeentelijke subsidieverlening kan plaatsvinden. Voor de gemeente Leeuwarden zijn deze wettelijke kaders verder gespecificeerd in de Algemene Subsidieverordening 2025 (hierna: ASV). In de ASV zijn regels vastgelegd voor subsidies die door de gemeente worden verleend. De ASV definieert, op basis van de definitie uit art. 4:21 Awb, subsidie als volgt:

"de aanspraak op financiële middelen, door het bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten als bedoeld in artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht"

De ASV is het wettelijk kader voor de subsidieverstrekking van door de gemeenteraad vastgestelde programma's en activiteiten. De ASV wordt vastgesteld door de gemeenteraad en is in het verleden al meerdere keren geactualiseerd, met de meeste recente actualisatie in 2025. De ASV bevat regels over de bevoegdheden van het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: college), interne financiële regelgeving, subsidieplafonds, verplichtingen van subsidieontvanger/subsidieverlener en de verlening en vaststelling van subsidies. In de ASV wordt bepaald dat het college de bevoegdheid en het mandaat heeft om subsidieregelingen vast te stellen. Als er geen subsidieregeling is vastgesteld, dan is subsidieverlening alleen mogelijk in spoedeisende situaties, als deze expliciet zijn meegenomen in de gemeentelijke begroting of op incidentele basis.

Uitwerking van vooraf vastgestelde subsidieverlening

In de gemeente Leeuwarden kan er een primair onderscheid gemaakt worden tussen 2 manieren van vooraf vastgestelde subsidieverlening: subsidieverlening op basis van een subsidieregeling en subsidieverlening op basis van de begroting.

De gemeente heeft verschillende subsidieregelingen vastgesteld, bijvoorbeeld de subsidieregeling Amateurkunst en de subsidieregeling Isolatie Eigen Woning. Subsidieregelingen moeten in principe binnen de juridische en procedurele kaders van de ASV vallen. De ASV geeft echter wel de ruimte om af te wijken van enkele van deze kaders: bijvoorbeeld over termijnen voor jaarlijkse subsidieverlening en de wijze van verdelen van

het subsidieplafond. Elke subsidieregeling heeft een gekoppeld budget (subsidieplafond), waardoor regels benodigd zijn over de wijze waarop de subsidie verdeeld wordt. Hier kan bijvoorbeeld sprake zijn van een first come, first served regel: als het budget voor de subsidie gebruikt is, ontvangen nieuwe aanvragers geen subsidie. Daarnaast kan de subsidie verdeeld worden op basis van bepaalde criteria, waarbij 'de beste' kandidaat de subsidie ontvangt. De regels over het verdelen van het subsidiebudget worden bepaald in de verschillende subsidieregelingen zelf. Bij het verdelen van deze subsidies is het gelijkheidsbeginsel van toepassing: in principe maakt elke aanvrager evenveel kans op de subsidie, mits zij aan de eisen voldoen en de aanvraag tijdig indienen.

Daarnaast zijn er begrotingssubsidies. In de begroting wordt een lijst van instanties bijgehouden met een per organisatie gekoppeld budget waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn jaarlijks terugkerende subsidies aan de Harmonie of de Neushoorn. Dit zijn grotendeels organisaties die een jaar-op-jaar een belangrijke rol spelen in het maatschappelijk middenveld van de gemeente. Op deze subsidies is dus, in principe[1], geen mededinging mogelijk, waardoor hier geen sprake is van het gelijkheidsbeginsel. Het opnemen van deze instellingen en gekoppelde bedragen in de begroting creëert een wettelijke grondslag voor subsidieverlening. Alle subsidieontvangers moeten wel nog steeds voldoen aan de eisen zoals gesteld in de ASV.

Belangrijke ontwikkelingen betreffende subsidieverlening

Een belangrijke ontwikkeling betreffende de begrotingssubsidies is de recent gepubliceerde Peel- en Maas-uitspraak. De Raad van State heeft op 23 juli 2025 besloten dat ook organisaties die niet in de begroting genoemd zijn aanspraak moeten kunnen maken op begrotingssubsidies[2]. Wanneer specifieke organisaties toch meegenomen worden in de begroting, moet de keuze voor deze organisaties deugdelijk gemotiveerd worden op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria waarom enkel deze partijen een serieuze gegadigde zijn voor deze subsidie. Om de vereiste mededingingsruimte te bieden, geldt ook de verplichting dat de gemeente het voornemen om de subsidie aan die partij toe te kennen tenminste 8 weken van te voren openbaar maakt, waarbij de gemeente ook uiteenzet waarom zij vinden dat er maar één serieuze gegadigde is voor de subsidie. Dit geeft andere organisaties de mogelijkheid om dit te betwisten en tegen dit besluit bezwaar te maken. Wanneer een partij dit betwist en de gemeente vasthoudt aan de voorgenomen subsidieverstrekking, moet in het besluit opnieuw degelijk gemotiveerd worden waarom het bij die keuze blijft[3] .

Deze uitspraak heeft mogelijk grote invloed op het subsidieproces en de regeldruk op de gemeente. Het extra moeten motiveren van subsidies, het openbaar maken van het voornemen om de subsidie aan één specifieke partij toe te kennen en de grotere mogelijkheden tot bezwaar vergroten de administratieve lasten. Dit wordt versterkt doordat het aantal begrotingssubsidies in de gemeente Leeuwarden ten opzichte van andere gemeenten relatief groot is.

Incidentele subsidieverlening

Tot slot is het mogelijk voor subsidieaanvragers om een algemene subsidieaanvraag in te dienen. Iedereen kan incidenteel subsidie aanvragen, ook als dit niet onder een specifieke regeling valt en/of de subsidieaanvrager niet in de begroting is vermeld. Dit is alleen mogelijk

[1] Zie Peel- en Maas-uitspraak
[2] Raad van State, 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399
[3] Vereniging Nederlandse Gemeenten, 7 november 2025, Mededingingsruimte bij begrotingssubsidies

wanneer hier binnen de gemeentefinanciering voor gevonden kan worden én als de activiteiten bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen.

2.2 Wat zijn de juridische en procedurele kaders van subsidieverlening?

2.2.1 De stappen van het subsidieverlening proces

De Awb stelt in het subsidieverleningsproces enkele rechtsmomenten vast: subsidieverlening, subsidievaststelling en (subsidie)betaling. Gemeentelijke subsidieverlening gebruikt deze momenten als kader voor het eigen subsidieverleningsproces. Gemeentelijke subsidieverlening vindt plaats op basis van de volgende stappen van dit proces. Dit zijn, op volgorde:

1. Het aanvragen van de subsidie door een persoon of organisatie;
2. Het nemen van een besluit op de subsidieaanvraag door de gemeente (het verlenen of weigeren van de subsidie);
3. De vaststelling van de subsidie door de gemeente na eventuele verantwoording door de subsidieontvanger.

In de ASV zijn de verplichtingen en verantwoordelijkheden voor zowel de gemeente als subsidieaanvrager vastgelegd. De specifieke verplichtingen en verantwoordelijkheden kunnen per stap van het subsidieverleningsproces verschillen.

Het aanvragen van de subsidie

De eerste fase van het proces is het aanvragen van subsidie door een subsidieaanvrager. Dit kunnen zowel personen als organisaties zijn. Aan de subsidieaanvraag zijn verschillende eisen verbonden. De ASV stelt dat een subsidieaanvrager in ieder geval moet aanleveren:

1. Een beschrijving van de activiteiten;
2. Het gevraagde bedrag;
3. Een begroting van inkomsten en uitgaven;
4. Informatie over de subsidieaanvrager wanneer relevant, bijvoorbeeld een oprichtingsakte.

Voor de aanvraag van een jaarlijkse subsidie zijn de eisen strenger. Hierbij gaat het vaak ook over grotere bedragen. De ASV stelt dat de subsidieaanvrager de volgende extra stukken moet aanleveren:

1. De doelstelling en resultaten die met de activiteit(en) worden nagestreefd;
2. Een exploitatiebegroting;
3. Een balans en staat van inkomsten en uitgaven;
4. Het dekkingsplan van de kosten van de activiteiten;
5. Overige financiële informatie, bijvoorbeeld het bankrekeningnummer en financiële reserves.

Een subsidieaanvraag moet volgens de ASV minimaal acht weken voordat de activiteit plaatsvindt worden aangevraagd. Hierbij is een uitzondering voor jaarlijkse subsidies: deze moeten uiterlijk op 1 oktober in het voorgaande jaar worden ingediend.

Het toekennen van een subsidie

De gemeente beslist volgens de ASV uiterlijk 8 weken na ontvangst van de volledige aanvraag of de subsidie wordt toegekend. De gemeente heeft hierbij de bevoegdheid om de beslistermijn eenmalig nogmaals met 8 weken te verlengen, bijvoorbeeld wanneer verder (juridisch) onderzoek nodig is: het opschorten van de termijn. De gemeente moet hierbij de subsidieaanvrager wel zo spoedig mogelijk informeren over het verlengen van de termijn. Wat spoedig betekent, wordt verder niet gespecificeerd. Ook hierbij is een uitzondering voor jaarlijkse subsidies: uiterlijk vóór 31 december voorafgaand aan het jaar waarvoor de aanvraag is ingediend, moet het college een besluit nemen. Ook hierbij is het mogelijk om de beslissingstermijn te verlengen in bijzondere gevallen.

De ASV benoemt de specifieke gronden waarop subsidieverlening door de gemeente geweigerd kan worden. Dit zijn ieder geval maar niet uitsluitend tot:

1. Wanneer de activiteiten van de aanvrager niet of niet in overwegende mate gericht zijn op de gemeente of haar ingezetenen of niet of nauwelijks ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen;
2. De activiteiten tot doel hebben de godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke identiteit van de instelling in stand te houden of te versterken;
3. Het activiteiten betreft waarvan de uitvoering tot de taak van de gemeente zelf behoort;
4. De aanvrager redelijkerwijs uit eigen middelen of middelen van derden zelf in de kosten kan voorzien;
5. De activiteiten het karakter van een feest, receptie of jubileum hebben;
6. Indien de aanvrager niet voldoet aan de eisen zoals gesteld in de ASV en/of betreffende subsidieregeling.

Daarnaast zijn er verschillende grondslagen waarop subsidieverlening in ieder geval geweigerd wordt. Dit gebeurt onder andere wanneer er geen budget beschikbaar is gesteld, er geen budget meer over is of als subsidieverlening vanwege overige (nationale en/of Europese) wetgeving onrechtmatig is.

Nadat besloten wordt om de subsidie toe te kennen, volgt de feitelijke uitbetaling van (een voorschot op) het subsidiebedrag. Afhankelijk van de subsidieregeling en/of gemaakte afspraken kan deze betaling (van het voorschot) op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld in termijnen of in één keer.

De vaststelling van de subsidie

De laatste fase van het subsidieverleningsproces betreft de subsidievaststelling. Dit vindt plaats nadat de gesubsidieerde activiteiten zijn uitgevoerd en, indien vereist, verantwoording is afgelegd door de subsidieontvanger. Een subsidieontvanger doet hierbij, in principe, een aanvraag tot vaststelling om de verlening van de subsidie definitief te maken. De gemeente neemt vervolgens een besluit of het gevraagde bedrag officieel wordt toegekend aan de subsidieaanvrager. Daarnaast kan de gemeente ook besluiten om slechts een gedeelte van het bedrag toe te kennen.

Het belangrijkste onderscheid betreffende de verantwoordingseisen is het verschil tussen subsidieverlening tot €75.000 (hierna: kleine subsidies) en subsidieverlening van boven de €75.000 (hierna: grote subsidies). Tot €75.000 zijn de verantwoordingseisen lager dan voor subsidies boven dit bedrag. In de ASV wordt gesteld dat de subsidie tot €75.000 direct vastgesteld kan worden door de gemeente. Dit heet ook wel enkelvoudig vaststellen. Dit betekent dat de gemeente niet altijd een controle doet over de verantwoording, maar dat dit

steekproefsgewijs gebeurt. Ook hoeft de subsidieaanvrager dan geen aanvraag tot vaststelling in te dienen. Wel kan de gemeente besluiten om ook voor subsidies tot €75.000 controle uit te voeren en dus om verantwoording op te vragen. Daarnaast is de subsidieontvanger verplicht om 5 jaar lang, na de afronding van de activiteiten, bewijzen van de gesubsidieerde activiteiten te bewaren. Tot slot kunnen individuele subsidieregelingen ook specifieke (additionele) eisen stellen rondom de verantwoording die kunnen afwijken van de ASV.

Een aanvraag tot vaststelling moet uiterlijk 12 weken na het verrichten van de activiteiten zijn ingediend voor kleine of eenmalige subsidies (waarbij dit bepaald is in de beschikking) . Bij jaarlijkse subsidie dient dit uiterlijk voor 1 april in het jaar na afloop van het betreffende kalenderjaar plaats gevonden te hebben. Ook hierover kunnen andere bepalingen zijn opgenomen in de individuele subsidieregelingen en kan er in bijzondere gevallen van afgeweken worden.

De ASV stelt eisen voor de aan te leveren stukken van aanvraag tot vaststelling. Dit zijn bijvoorbeeld:

1. Een inhoudelijk verslag, waaruit blijkt dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend, zijn verricht;
2. Een overzicht van de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend en de hieraan gebonden uitgaven en inkomsten;
3. Een balans van het afgelopen subsidietijdvak met een toelichting daarop (voor grote subsidies);
4. De jaarstukken met een gewaarmerkte controleverklaring door een onafhankelijk accountant (voor grote subsidies).

De gemeente heeft volgens de ASV en de Awb verschillende gronden om de verleende subsidie in te trekken of ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen. Deze gronden zijn in ieder geval:

1. Wanneer de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden;
2. De subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de subsidie verbonden verplichtingen;
3. De subsidieontvanger onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt:
4. Indien de subsidieverlening onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten.

De gemeente heeft 8 weken de tijd om na ontvangst van de aanvraag tot vaststelling de subsidie vast te stellen. Deze termijn kan eenmalig met nogmaals 8 weken verlengd worden: het zogeheten opschorten van de termijn. Mocht de termijn van in totaal 16 weken onvoldoende blijken, bijvoorbeeld wanneer er deskundigen geraadpleegd moeten worden, kan de termijn in uitzonderlijke gevallen nogmaals verlengd worden. Een termijn van 12 weken wordt hierbij als redelijk beschouwd. De gemeente heeft de verplichting om bij vertraging de subsidieontvanger hierover te informeren. Wanneer de aanvraag tot vaststelling niet of niet tijdig wordt ontvangen, heeft de gemeente het recht om over te gaan op eenzijdige vaststelling van de subsidie.

Na de subsidievaststelling volgt de (definitieve) betaling of verrekening van de subsidie aan de subsidieontvanger. De ASV stelt dat dit uiterlijk 4 weken na de subsidievaststelling moet gebeuren.

2.2.2 Procesmatige kaders van subsidieverlening

De gemeente heeft een procesbeschrijving voor het subsidieverleningsproces opgesteld. De procesbeschrijving is gekoppeld aan de rechtsmomenten van subsidieverlening. In de procesbeschrijving worden de taken en verantwoordelijkheden voor ambtenaren in het subsidieverleningsproces uiteengezet. Deze taken zijn afhankelijk van het stadium binnen het proces waarop de betreffende subsidie zich bevindt. Hierbij wordt de formele functiescheiding binnen het subsidieverleningsproces strikt geborgd. Deze rollen en de bedragen waarover zij mogen beslissen zijn afhankelijk van de mandaten zoals geregeld in het Mandaatoverzicht 2025, specifiek het onderdeel Mandaatoverzicht Concernbreed Subsidies. In het proces worden de volgende rollen gedefinieerd[4]:

- Subsidieaanvrager;
- Procesmedewerker;
- Beleidsmedewerker;
- Financieel medewerker/adviseur;
- Juridisch medewerker;
- (Betrokken) Manager;
- Directeur.

2.3 Hoe is de uitvoering van subsidieverlening geregeld?

Inrichting van het proces

Bij het subsidieverleningsproces zijn verschillende functies betrokken. Het Mandaatoverzicht Concernbreed Subsidies bepaalt de mandaten en daarmee welke personen op welke momenten betrokken zijn. Subsidieaanvragen worden digitaal verwerkt in het zogeheten Subsidievolgsysteem (hierna: SVS). In het SVS wordt gedurende het proces een dossier opgebouwd waaraan telkens nieuwe stukken kunnen worden toegevoegd. Dit betreft bijvoorbeeld extra aangeleverde informatie vanuit de subsidieaanvrager of bewijsstukken van gemaakte afspraken.

Verwerking van de subsidieaanvraag

Wanneer een persoon of organisatie een subsidieaanvraag doet (zowel fysiek als digitaal), wordt deze ontvangen door een zogeheten procesmedewerker, die de aanvraag verwerkt in het SVS. De procesmedewerker koppelt binnen SVS de subsidieaanvraag aan een beleidsmedewerker. De keuze van beleidsmedewerker is afhankelijk van het beleidsterrein en de subsidieregeling waarvoor de aanvraag gedaan wordt. Daarnaast kunnen procesmedewerkers ook zelf de rol van beleidsmedewerker hebben.

De procesmedewerkers werken vanuit het zogeheten subsidieloket. Het subsidieloket is het eerste aanspreekpunt voor de subsidieaanvrager voor(aanvraag)technische vragen. In het subsidieloket worden bijvoorbeeld overzichten van de subsidieaanvragen en de daaraan gekoppelde budgetuitputting (voor subsidieregelingen) bijgehouden. Het subsidieloket heeft geen formele status binnen de organisatie: het is simpelweg een benoeming voor de groep procesmedewerkers die deze taken op zich hebben genomen.

[4] Procesbeschrijving (A)LWD-Algemeen Subsidieverleningsproces, 8 juli 2025

Verlening van de subsidieaanvraag

De beleidsmedewerker doet een eerste beoordeling van de aanvraag aan de hand van het ontvangen dossier in het SVS. Dit doen zij aan de hand van de eisen zoals gesteld in de ASV en een interne checklist van het SVS, bijvoorbeeld over de aangeleverde begroting of het activiteitenplan. Daarnaast gebruiken zij voor de beoordeling hun eigen kennis en ervaring. Hierbij wordt een eerste interne beslissing gemaakt of de subsidie toegekend wordt of niet. Bij akkoord, maakt de beleidsmedewerker een beschikking tot subsidieverlening en een vergoedingsregeling aan. De vergoedingsregeling bepaalt hoe vaak en op welke momenten betalingen plaatsvinden aan de subsidieaanvrager. In de beschikking wordt uiteindelijk besloten of er tot toekenning van de subsidie wordt overgegaan, op welke gronden dit gebeurt en welke eisen daaraan gekoppeld zijn. Ook als de subsidieverlening geweigerd wordt, stelt de beleidsmedewerker een beschikking op waarin uiteengezet wordt op welke gronden de subsidieverlening geweigerd is. Zowel bij een positief als negatief oordeel, zet de beleidsmedewerker het dossier door naar een financieel medewerker.

De financieel medewerker zet zijn/haar financiële expertise in om het dossier financieel te toetsen. Hierbij wordt onder andere gekeken naar de beschikbare budgettaire ruimte, de financiële rechtmatigheid van de subsidieverlening en een beoordeling van de aangeleverde stukken, bijvoorbeeld de begroting. Wanneer de financieel medewerker akkoord is met de stukken en het besluit, wordt het dossier doorgezet naar de juridisch adviseur.

De juridisch adviseur doet een soortgelijke beoordeling als de financieel medewerker, maar dan op juridisch gebied. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de precieze formulering van de beschikking. Wanneer ook de juridisch adviseur akkoord is, wordt het dossier doorgezet naar de betrokken manager.

Bij een negatief besluit is de betrokken manager altijd bevoegd om de beschikking zelf te tekenen. Bij een positief besluit kan de beschikking worden getekend door de betrokken manager tot een bedrag van €75.000. Subsidie boven dit bedrag moet na akkoord nog doorgestuurd worden naar de directie.

Als ergens gedurende dit proces een van de betrokkenen (financieel medewerker, juridisch medewerker, betrokken manager of directie) besluit om niet akkoord te gaan met de subsidieverlening, gaat dit weer terug naar de verantwoordelijke beleidsmedewerker ter herevaluatie en wordt het proces grotendeels herhaald. Dit is ook het geval voor kleine zaken: vanwege de rolscheiding kan een financieel medewerker bijvoorbeeld geen spelfouten aanpassen in de conceptbeschikking, hiervoor moet hij/zij dit terugsturen naar de betrokken beleidsmedewerker. Het proces eindigt in deze fase met het opsturen van de getekende subsidiebeschikking naar de subsidieaanvrager.

Vaststelling van de subsidie

Voor de vaststelling van de subsidie beschikt de gemeente Leeuwarden over een procesbeschrijving. Voor de vaststelling hebben ambtenaren met verschillende functies verschillende rollen in het proces. Het proces begint, voor grotere subsidies van boven de €75.000 met een aanvraag tot subsidievaststelling op basis van de eerdere verleningsbeschikking. Voor lagere subsidiebedragen kan het mogelijk zijn dat zij een aanvraag tot subsidievaststelling moeten indienen: dit is dan vooraf benoemd in de eerder ontvangen subsidiebeschikking.

Deze aanvraag, digitaal of fysiek, wordt door een procesmedewerker op naam van een beleidsmedewerker gezet. Dit gebeurt volledig in het SVS. De beleidsmedewerker controleert en beoordeelt de inhoud van de aanvraag. Dit gebeurt op basis van de ASV en/of

de betreffende subsidieregeling en de kennis en expertise van de beleidsmedewerker. Hierbij wordt een verificatie uitgevoerd van de documentatie van de uitgevoerde activiteiten en/of financiële gegevens. Vervolgens maakt de beleidsmedewerker een beschikking en zet deze door naar een financieel adviseur.

Nadat de financieel adviseur akkoord heeft gegeven wordt het dossier doorgezet naar een juridisch adviseur. Als de juridisch adviseur akkoord gegeven heeft gaat het dossier naar een manager die het mandaat tot vaststelling heeft. Als de manager akkoord is wordt het dossier digitaal ondertekend en verzonden en is het subsidievaststellingproces afgerond, mits er op een later moment geen controles meer plaatsvinden. Mocht de financieel adviseur, juridisch adviseur of manager niet akkoord gaan met de vaststelling gaat deze weer terug naar de beleidsadviseur ter herbeoordeling [5]. Dit proces is dus soortgelijk aan het proces van het aanvragen van de subsidie.

[5] Procesbeschrijving (A)LWD-Algemeen subsidie vaststellingsproces, 8 juli 2025

3. Hoe wordt subsidieverlening door ambtenaren en subsidieaanvragers ervaren?

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe het subsidieverleningsproces wordt ervaren door ambtenaren en subsidieaanvragers. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe wordt subsidieverlening door ambtenaren en subsidieaanvragers ervaren?

Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in de volgende onderdelen:

a. Welke knelpunten ervaren ambtenaren binnen subsidieverlening?
b. Hoe ervaren subsidieaanvragers subsidieverlening?

3.1 Welke knelpunten ervaren ambtenaren binnen subsidieverlening?

Er worden door de geïnterviewde ambtenaren verschillende knelpunten in het subsidieverleningsproces ervaren. Deze kunnen in brede zin opgesplitst worden in knelpunten rondom het gebruik van de (nieuwe) software, de inrichting van de subsidieverleningsketen en risico's betreffende het juridisch kader in brede zin. Deze knelpunten worden hieronder verder uiteengezet.

3.1.1 Knelpunten rondom de software

Sinds 2025 wordt gebruikgemaakt van het Subsidievolgsysteem (SVS). Het SVS dient als vervanging voor het eerder gebruikte Stratech-systeem, dat door de ontwikkelaar niet meer ondersteund werd. Bij de overgang van het oude op het nieuwe systeem ervaren betrokkenen, los van te verwachten problemen bij de overgang op een nieuw systeem, verschillende knelpunten. De belangrijkste software-gerelateerde knelpunten zijn hieronder uiteengezet.

Gebruiksvriendelijkheid

Beleidsmedewerkers geven aan dat het huidige systeem niet gebruiksvriendelijk is. Er zitten in het systeem nog veel fouten. Zo is er een overzicht van budgetuitputting per subsidieregeling die niet werkt, zijn er onduidelijke knoppen en criteria in verschillende overzichten én is het vaak onduidelijk wat knoppen überhaupt betekenen. Daarnaast wordt het werken in het systeem door beleidsmedewerkers als ondoelmatig en gebruiksonvriendelijk ervaren. Zo moeten beschikkingen binnen de applicatie in een kladblok-achtige applicatie gemaakt worden die dusdanig gebruiksonvriendelijk is, dat beleidsmedewerkers genoodzaakt zijn om tientallen versies van elke conceptbeschikking te produceren. Dit onder andere omdat in de applicatie niet gezien kan worden hoe de beschikkingen worden weergegeven in het PDF-format dat de subsidieontvangers daadwerkelijk ontvangen. Dit verhoogt het risico op fouten in de behandeling van de aanvraag en verhoogt de doorlooptijd van subsidieaanvragen aanzienlijk, volgens betrokkenen.

Wijzigingsmogelijkheden

Subsidieaanvragers kunnen op dit moment de subsidieaanvraag niet wijzigen nadat deze is ingediend. Concreet betekent dit dat als een subsidieaanvrager een fout heeft gemaakt in de aanvraag, bijvoorbeeld omdat hij/zij op basis van een verkeerde subsidieregeling een aanvraag heeft ingediend, de aanvrager dit niet zomaar kan aanpassen. Hiervoor moet de subsidieaanvrager de aanvraag intrekken en opnieuw indienen óf de gemeente moet de aanvraag afwijzen met het verzoek dat de subsidieaanvrager een nieuwe aanvraag indient. Dit brengt volgens betrokkenen veel frictie en frustratie met zich mee voor zowel de subsidieaanvrager als de behandelend beleidsmedewerker. Daarnaast brengt dit voor de subsidieaanvrager het risico dat hij/zij niet meer tijdig zijn/haar aanvraag kan indienen, als er bijvoorbeeld in de tussentijd een subsidieplafond bereikt is. Op dit moment wordt hier omheen gewerkt door zaken buiten het systeem af te handelen (bijvoorbeeld over de mail) om dit vervolgens als document op te slaan en te uploaden in SVS. Dit zijn echter extra handelingen die kunnen worden vergeten. Deze handelingswijze brengt volgens betrokkenen ook op het gebied van controle, uniformiteit en rechtmatigheid risico's met zich mee.

Opschortingsmogelijkheden

De opschortingsstap met voorbeelddocumenten zit niet duidelijk in SVS (alleen als wijzigingsverzoek richting de aanvrager, echter is dit niet altijd de reden van opschorting) en daardoor wordt er ogenschijnlijk geen gebruik van gemaakt. Veel opschortingen vinden volgens betrokkenen buiten het systeem plaats en worden niet goed vastgelegd.

Werkinstructies

Er zijn geen heldere werkinstructies over hoe er met het systeem gewerkt moet worden. Ambtenaren hebben via trial-and-error moeten uitvinden hoe het systeem precies werkt, wat veel tijd kost gelet op de eerdergenoemde problemen qua gebruiksvriendelijkheid. Dit resulteert volgens betrokkenen voor onder andere nieuwe medewerkers in een onnodig steile leercurve.

Archivering

Met het invoeren van het SVS is gekozen om het archief van Stratech (betreffende subsidieaanvragen van 2014 t/m 2024) niet mee te nemen. Hierdoor is het huidige archief beperkt: dit terwijl beleidsmedewerkers aangeven dat deze stukken een belangrijk onderdeel zijn van een subsidieaanvraag. Beleidsmedewerkers zijn daardoor gedeeltelijk afhankelijk van eigen archieven voor het doen van een beoordeling, totdat er in het nieuwe systeem voldoende archief is opgebouwd. Er moet hierbij de kanttekening gemaakt worden dat uit intern onderzoek blijkt dat subsidiedossiers ook in het oude systeem regelmatig onvolledig bleken te zijn.

Functiescheiding

Er is in de applicatie een strikte functiescheiding tussen de verschillende (formele) rollen van het subsidieverleningsproces. Elke rol kan enkel aanpassen waar hij/zij verantwoordelijk voor is, zelfs als dit iets kleins als een taalfout is. Simpel gezegd moet een financieel medewerker bijvoorbeeld de beschikking terugsturen naar een beleidsmedewerker om één klein (taal)foutje aan te laten passen. Door de eerdergenoemde gebruiksonvriendelijkheid van het systeem gebeurt dit ook regelmatig. Deze harde functiescheiding werkt daardoor ook averechts: er wordt volgens betrokkenen van tevoren meer informeel afgestemd tussen de verschillende rollen om deze systeembeperkingen te omzeilen.

3.1.2 Knelpunten rondom de inrichting van de subsidieverleningsketen

Status van het subsidieloket

Het subsidieloket is het eerste aanspreekpunt voor de subsidieaanvrager voor technische vragen. Daarnaast houdt het subsidieloket verschillende overzichten bij van de subsidieaanvragen. In essentie is het subsidieloket daarmee de beheerder van het SVS. Het subsidieloket heeft echter geen formele status binnen de organisatie, waardoor procesmedewerkers van dit informele subsidieloket ook geen formele autoriteit hebben om in het subsidieproces sturing aan te brengen op onderdelen waarbij zij dit nodig achten. Dit maakt het proces afhankelijk van bestaande samenwerkingen en relaties tussen individuen. Betrokkenen geven hierbij aan dat veel informatie, bijvoorbeeld updates over het systeem, actoren in het proces niet of niet tijdig bereikt.

Beleids-, financieel-, en juridische medewerkers, die onderdeel zijn van de subsidieverleningsketen, maken geen onderdeel uit van het subsidieloket. Afstemming in de subsidieverleningsketen gebeurt daarom voornamelijk op een informele basis. Zo zijn er geen structurele momenten waarop de gehele keten samenkomt, bijvoorbeeld om te evalueren of om wederzijds terug te koppelen. Er zijn in het verleden wel pogingen gedaan om dit te organiseren, maar dit is tot op heden nog niet gelukt. Hierdoor is het uitwisselen van informatie grotendeels afhankelijk van informele relaties tussen de verschillende actoren binnen het proces. Dit effect wordt versterkt omdat het subsidieverleningsproces voornamelijk voor beleidsmedewerkers een neventaak is naast hun ‘normale’ werkzaamheden, waardoor de betrokkenen elkaar vaak niet regelmatig spreken.

Informatievoorziening

Tot slot bestaat er een wens bij betrokkenen voor duidelijkere en betere educatie over het subsidieverleningsproces. Zo ontbreken er (duidelijke) werkinstructies en procesbeschrijvingen. Op dit moment worden geen trainingen georganiseerd over het subsidieproces, terwijl dat vroeger wel het geval was.

3.1.3 Knelpunten rondom het juridische kader

Enkelvoudige vaststellingsgrenzen

In de ASV 2025 is de grens voor enkelvoudig vaststellen verhoogd naar €75.000. Deze ontwikkeling legt expliciet meer vertrouwen in de subsidieontvanger. Deze beweegreden wordt ook expliciet genoemd in de toelichting bij het raadsvoorstel als reden om de grens te verhogen. Betrokkenen geven aan dat dit ook risico’s met zich meebrengt omtrent oneigenlijk gebruik van subsidiegeld, ook omdat deze grens in vergelijking met andere gemeenten relatief hoog is: zo is deze grens in de gemeente Amsterdam €20.000 en in de gemeente Rotterdam €25.000. Ook in Fryslân zijn dit soort grenzen gangbaar. Zo is bijvoorbeeld in de gemeente Súdwest-Fryslân deze grens gezet op €25.000 en in de gemeente Harlingen zelfs op €5.000. De risico’s rondom oneigenlijk gebruik zijn niet genoemd in het raadsvoorstel voor de ASV 2025.[6]

[6] Raadsvoorstel ASV 2025, 4 juni 2024

Opschorting van termijnen

Wanneer er een vermoeden bestaat dat een termijn, rondom zowel het verlenen als het vaststellen van de subsidie, niet gehaald wordt, maken betrokkenen nu nog regelmatig geen gebruik van de mogelijkheid om de termijnen op te schorten zoals dit in de ASV en de verschillende subsidieregelingen staat. Bij het opschorten van de termijn kan de gemeente nogmaals 8 weken de tijd krijgen om het dossier te beoordelen, waarbij de subsidieaanvrager geïnformeerd wordt dat de beslissing over de betreffende aanvraag met maximaal 8 weken is uitgesteld. Betrokkenen geven aan dat termijnen regelmatig overschreden worden terwijl wel gebruikgemaakt had kunnen worden van een opschorting. Hierdoor blijven subsidieaanvragers in onzekerheid en is de gemeente in gebreke tegen de subsidieontvanger. Dit maakt het voor de gemeente, volgens betrokkenen, ook complexer om zelf wél te handhaven op termijnen voor de subsidieontvanger. Deze complexiteit speelt bijvoorbeeld rondom het aanleveren van de verantwoording door de subsidieaanvrager.

Het bovenstaande speelt volgens intern onderzoek in het gehele subsidieproces. Vaststelling van subsidies vindt regelmatig (uit intern onderzoek uit 2024, 1 van de 7 onderzochte dossiers. In 2023, 5 van de 7 onderzochte dossiers. Dit onderzoek keek voornamelijk naar grote subsidies)[7] te laat plaats. Ook besluiten omtrent de verlening van subsidies vinden regelmatig niet tijdig plaats (uit intern onderzoek uit 2024, 1 van de 7 onderzochte dossiers. Dit onderzoek keek voornamelijk naar grote subsidies). Dit betekent dat de gemeente nog regelmatig in gebreke is ten opzichte van subsidieontvangers.

Peel- en Maas-arrest

Tot slot wordt een concreet risico ervaren als gevolg van het zogeheten Peel- en Maas-arrest. In dit arrest heeft de Raad van State op 23 juli 2025 besloten dat ook voor begrotingssubsidies het mogelijk moet zijn dat organisaties die niet in de begroting genoemd zijn, aanspraak kunnen maken op die middelen.[8] Wanneer organisaties meegenomen worden in de begroting, moeten de keuzes voor deze organisaties deugdelijk gemotiveerd worden op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria waarom enkel deze partijen een serieuze gegadigde zijn voor deze subsidie. Deze uitspraak heeft invloed op het subsidieproces en de daaraan gekoppelde regeldruk op de gemeente, aangezien dit meer verantwoording vanuit de gemeente vraagt en meer mogelijkheden tot beroep creëert voor potentiële subsidieaanvragers. Dit effect wordt versterkt doordat het aantal begrotingssubsidies in de gemeente Leeuwarden ten opzichte van andere gemeenten relatief groot is. Het enkel opnemen van namen van te subsidiëren organisaties in de begroting is niet voldoende als juridische grondslag zonder uitgebreide motivering waarom enkel deze partijen hiervoor geschikt zijn en welke objectieve transparante criteria hiervoor gehanteerd zijn.

[7] Controlememorandum subsidies gemeente Leeuwarden, 23 oktober 2024
[8] Raad van State, 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399

3.2 Hoe ervaren subsidieaanvragers subsidieverlening?

In deze paragraaf behandelen we de uitkomsten van de enquête onder subsidieaanvragers. De rekenkamer heeft e-mailadressen ontvangen van de organisaties[9] die een subsidie hebben aangevraagd in 2025. Daarnaast zijn de namen van de organisaties aangeleverd die in 2024 een subsidie hebben aangevraagd, maar dat bestand bevatte geen e-mailadressen. De rekenkamer heeft deze adressen handmatig opgezocht op internet, voor zover de namen niet ook voorkwamen in het adressenbestand van 2025. Er is een aankondigingsbrief gestuurd naar het volledige bestand. Hierop kwamen enkele reacties die hebben geleid tot aanpassingen van e-mailadressen.

Dit proces leverde een bestand op van 498 unieke e-mailadressen. Deze 498 e-mailadressen hebben via het mailprogramma van Surveymonkey een uitnodiging ontvangen om een enquête in te vullen. De afzender van de uitnodiging was rekenkamer@leeuwarden.nl. Eén organisatie heeft zich uitgeschreven voor e-mails van Surveymonkey, 7 e-mailadressen bleken niet te bestaan. De uitnodiging is bezorgd bij 490 e-mailadressen. In de periode dat de enquête open stond is 1 reminder gestuurd, 94 e-mails zijn ongeopend gebleven, 396 e-mails zijn geopend. In totaal hebben 218 ontvangers de enquête gestart. 205 van de 218 gestarte respondenten hebben de enquête helemaal ingevuld (94%). De totale respons is 42% (205 van 490 bezorgde e-mails). Dit is een hoge respons te noemen.

De gebruikte enquête en de tellingen kunnen worden opgevraagd bij de rekenkamer. Met een respons van ruim 40% ten opzichte van de bezorgde e-mails, een percentage van 50% van de ontvangers die de e-mail hebben geopend en een completeringspercentage van 94%, kunnen wij stellen dat de respons representatief is voor de huidige groep subsidieaanvragers in Leeuwarden. In het vervolg van dit hoofdstuk spreken we dan ook over ‘subsidieaanvragers’ en niet over ‘respondenten’.

Leeswijzer

In de rechte tellingen is te zien dat bij bijna elke vraag gekozen kon worden voor ‘geen antwoord’. Deze optie is telkens door slechts enkele subsidieaanvragers gekozen. Bij het berekenen van de percentages, zijn de subsidieaanvragers die ‘geen antwoord’ hebben gekozen buiten beschouwing gelaten.

De paragraaf is opgebouwd uit vijf subparagrafen. Ten eerste worden de kenmerken van subsidieaanvragers besproken. Achtereenvolgens worden vervolgens de ervaringen met het aanvraagproces, her verleningsproces en het vaststellingsproces behandeld. Tot slot komen nog een aantal algemene vragen over de subsidierelatie met de gemeente Leeuwarden aan bod.

[9] De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om het subsidieverleningsproces van organisaties te onderzoeken en niet die van individuën.

3.2.1 Kenmerken van de subsidieaanvragers

De enquête is ingevuld door recente subsidieaanvragers

170 respondenten (83%) hebben een subsidie aangevraagd in 2025. 122 (60%) hebben (ook) in 2024 een subsidie aangevraagd, 50% (ook) in 2023 en 39% (ook) vóór 2023. Het zijn dus vooral de meest recente subsidieaanvragers die de enquête hebben ingevuld. Dat is ook logisch, aangezien de rekenkamer de mailadressen van aanvragers uit 2025 aangeleverd heeft gekregen. Van aanvragers van 2024, die niet in 2025 hebben aangevraagd, zijn de mailadressen handmatig opgezocht op internet.

De meeste subsidies betreffen kleine subsidies, net zoals in de aangeleverde databestanden

Verreweg de meeste (86%) subsidieaanvragers hebben enkel aanvragen gedaan voor kleine subsidies[10], die achteraf in principe niet verantwoord hoefden te worden. In de aangeleverde databestanden over 2023 tot en met 2025 betrof 83% tot 86% aanvragers van kleine subsidies.

De meeste aanvragers zijn vrijwilligers

Meer dan de helft van de subsidieaanvragers (52%) zijn vrijwilliger, ongeveer een derde (34%) is medewerker van de organisatie waarvoor zij een subsidie aanvragen. Een klein deel is externe (6%) of heeft een andere relatie (8%).

De grote meerderheid van de subsidieaanvragers noemt zichzelf een ervaren subsidieaanvrager

Ongeveer een kwart (23%) van de subsidieaanvragers noemt zichzelf ‘zeer ervaren’ in het aanvragen van subsidies en ruim de helft (56%) ‘ervaren’. Dat betekent dat 20% van de aanvragers zich ‘onervaren’ noemt. Vrijwilligers noemen zichzelf significant vaker onervaren in het doen van subsidieaanvragen dan medewerkers.

3.2.2 Subsidieaanvragers over het aanvraagproces

De grote meerderheid van de subsidieaanvragers is tevreden over de informatievoorziening voor het aanvragen van een subsidie (zie figuur 1).

Tweederde (69%) van de subsidieaanvragers vindt de informatie op de website duidelijk en ongeveer eenvijfde (19%) zeer duidelijk. Voor zo’n 12% was de informatievoorziening onduidelijk.

De aanvragers zijn ook tevreden over de duidelijkheid van het aanvraagformulier en de op te leveren bijlagen: 91% van de aanvragers is tevreden tot zeer tevreden over de duidelijkheid van het aanvraagformulier en de duidelijkheid over welke bijlagen zij moeten aanleveren. 89% is tevreden over de duidelijkheid over de eisen aan de inhoud en de vorm van de bijlagen.

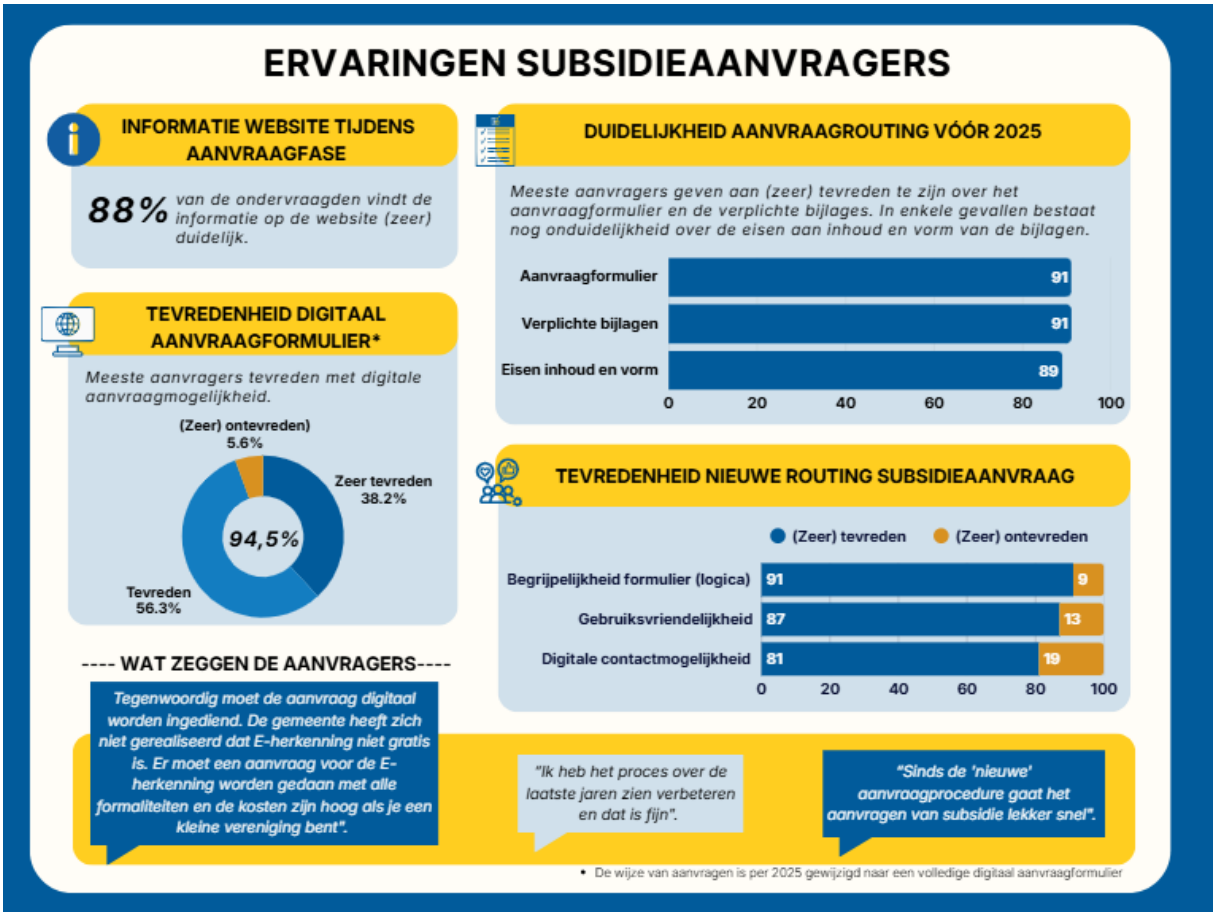
[10] Met kleine subsidies bedoelen we in dit onderzoek subsidies tot 75.000 euro (in 2025) of subsidies tot 50.000 euro (tot 2025), omdat deze volgens de ASV niet verantwoord hoeven te worden, tenzij de gemeente Leeuwarden hier expliciet om vraagt.

De grote meerderheid van de subsidieaanvragers is tevreden over het digitale aanvragen vanaf 2025, alleen over de digitale contactmogelijkheden is een groep ontevreden

Subsidieaanvragers zijn zeer tevreden over het feit dat subsidies nu ook digitaal aangevraagd kunnen worden: 38% is hier zeer tevreden over en nog eens 56% tevreden. 5% van de aanvragers is hier ontevreden over.

Ook over de begrijpelijkheid van het digitale formulier (91%) en de gebruiksvriendelijkheid (87%) zijn de aanvragers (zeer) tevreden. Enkel over de digitale contactmogelijkheden (bijvoorbeeld mailcontact) met de gemeente zijn subsidieaanvragers iets minder tevreden: 17% is ontevreden en 2% is zeer ontevreden over de digitale contactmogelijkheden.

Figuur 1 | Ervaringen subsidieaanvragers



3.2.3 Subsidieaanvragers over het verleningsproces

Bij 172 van de ondervraagde subsidieaanvragers is de gehele aangevraagde subsidie verleend. Bij 11 subsidieaanvragers is een deel van de subsidie verleend. Bij 13 subsidieaanvragers is de aanvraag afgewezen. De andere 9 subsidieaanvragers hebben geen antwoord gegeven, bijvoorbeeld omdat de aanvraag nog niet is afgehandeld.

De gemeente Leeuwarden beslist in 12% van de gevallen niet binnen 8 weken en informeert lang niet altijd tijdig over het uitstel

24 van de 196 subsidieaanvragers geven aan dat de gemeente niet binnen 8 weken besloot over hun subsidieaanvraag, wat meestal betekent dat de gemeente niet tijdig besloten had over hun subsidie. Hierbij geeft 11% van de subsidieaanvragers van kleine subsidies aan dat de gemeente niet binnen 8 weken besloot en 18% van de subsidieaanvragers van grote subsidies. Van deze 24 subsidieaanvragers geven 17 subsidieaanvragers aan dat zij niet (10) of niet tijdig (7) geïnformeerd waren over de vertraging.

Subsidieaanvragers zijn zeer tevreden over de verleningsbeschikking en de uitbetalingstermijnen

De subsidieaanvragers aan wie de subsidie (deels) is verleend zijn het bijna unaniem (97%) eens met de stellingen dat de beschikking duidelijk is en dat de subsidie binnen de afgesproken termijn is uitbetaald.

De helft van de subsidieaanvragers van wie de aanvraag is afgewezen, is ontevreden over de beschikking

Zes van de dertien subsidieaanvragers geven aan dat in de beschikking niet duidelijk genoeg wordt gemaakt waarom hun aanvraag is afgewezen. Zeven subsidieaanvragers geven een toelichting op de afwijzing van hun subsidieaanvraag. Twee subsidieaanvragers waren te laat met hun aanvraag; een van hen vindt dat de gemeente Leeuwarden flexibeler om moet gaan met termijnen, omdat het werk door vrijwilligers wordt uitgevoerd. Eén subsidieaanvrager is het niet eens met de inhoud van de afwijzing. In één geval duurde de behandeling van de aanvraag zo lang dat de subsidieaanvrager de aanschaf inmiddels al had gedaan, waardoor de subsidie werd afgewezen. Eén subsidieaanvrager zet vraagtekens bij de juistheid van de motivering in de brief. Eén subsidieaanvrager had door eerder contact met medewerkers andere verwachtingen en was verbaasd dat de subsidie niet werd toegekend. Eén subsidieaanvrager was ontevreden omdat telefonisch een toezegging zou zijn gedaan, maar de subsidie later toch werd afgewezen omdat de werkzaamheden al waren gestart vóór de formele aanvraag.

3.2.4 Subsidieaanvragers over het vaststellingsproces

Voor ruim een kwart van de subsidieaanvragers van kleine subsidies is het vooraf niet duidelijk hoe het verantwoordingsproces eruitziet

Van de groep die enkel kleine subsidies heeft aangevraagd, moesten 15 subsidieaanvragers (9%) de subsidie achteraf toch verantwoorden. Voor een meerderheid van de subsidieaanvragers van enkel kleine subsidies was het duidelijk (56%) of zeer duidelijk (16%) dat de subsidie achteraf niet verantwoord hoefde te worden. Voor ruim een kwart (28%) was dat niet duidelijk. Subsidieaanvragers die zichzelf ervaren noemen vinden het proces rondom de verantwoording duidelijker dan de meer onervaren aanvragers.

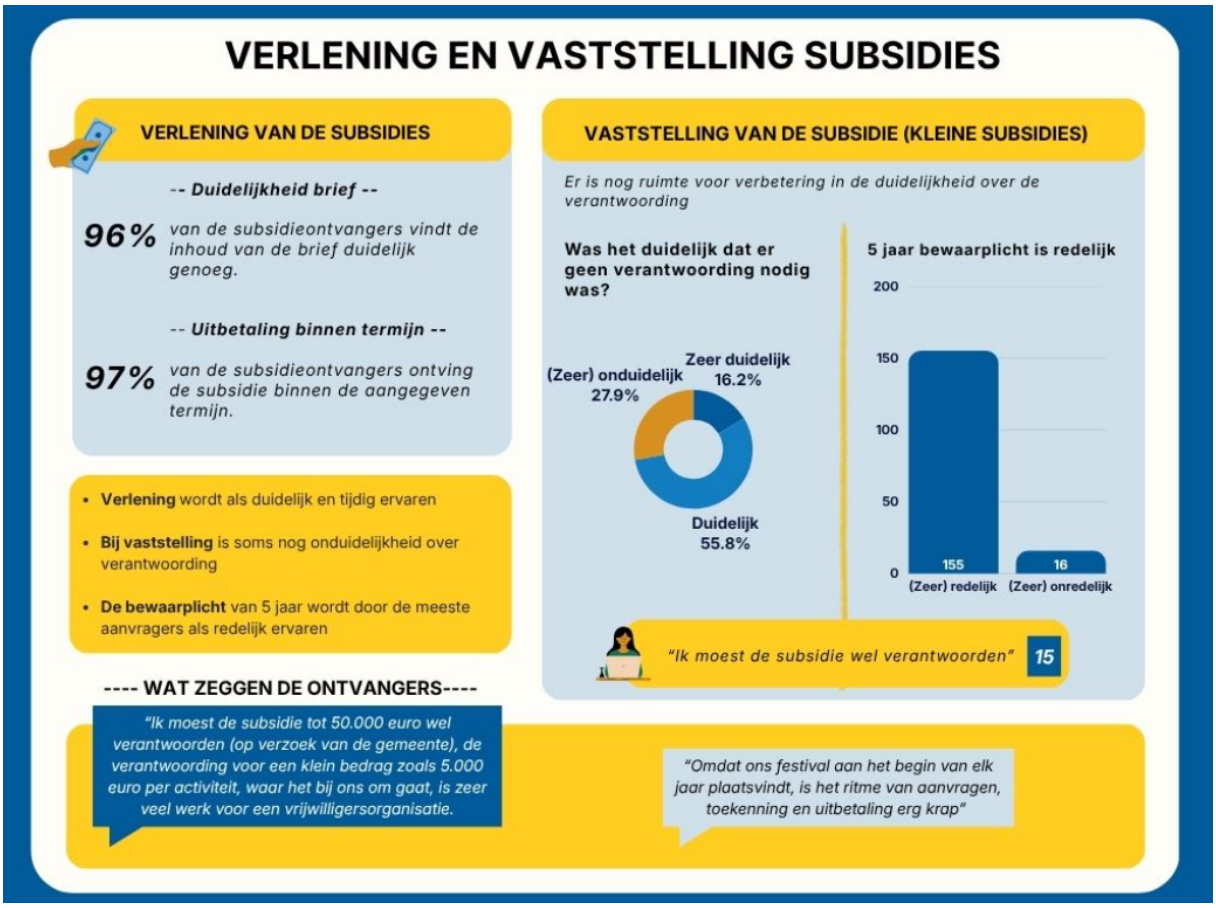
91% van de subsidieaanvragers van kleine subsidies vindt het (zeer) redelijk dat de bewijzen vijf jaar bewaard moeten worden.

Niet alle subsidieaanvragers van grote subsidies weten hoe de subsidie verantwoord moet worden

Voor de groep die (ook) grote subsidies heeft aangevraagd was het voor 24 van de 28 duidelijk of zeer duidelijk dat de subsidie achteraf verantwoord moest worden, maar voor 4 subsidieaanvragers van grote subsidies (14%) dus niet. Voor dezelfde vier subsidieaanvragers was het ook niet duidelijk welke stukken aangeleverd moesten worden voor de verantwoording en aan welke eisen deze stukken moesten voldoen. Dat laatste geldt overigens ook voor een subsidieaanvrager die wel wist dat de subsidie verantwoord moest worden.

In totaal hebben 21 subsidieaanvragers van een grote subsidie hebben een uitspraak gedaan over de uiteindelijke vaststelling. Van deze groep waren 20 subsidieaanvragers het eens met de uiteindelijke vaststelling. Zie ook figuur 2.

Figuur 2 | Ervaringen met verlening en vaststelling subsidies



3.2.5 Subsidieaanvragers over subsidieverlening in het algemeen

Subsidieaanvragers zijn zeer tevreden over het persoonlijk contact met de medewerkers van de gemeente Leeuwarden

Een meerderheid van de subsidieaanvragers (83%) heeft contact gehad met een medewerker van de gemeente Leeuwarden. Hiervan is de overgrote meerderheid tevreden (45%) of zelfs zeer tevreden (48%) over dit contact. In totaal hebben 49 subsidieaanvragers (10 ontevreden en 39 tevreden) hun antwoord toegelicht.

De antwoorden van de tevreden subsidieaanvragers over het contact met medewerkers van de gemeente Leeuwarden zijn samen te vatten in drie positieve waarderingen: medewerkers denken mee, leggen uit en zijn prettig in de omgang. Van de 39 tevreden aanvragers die een toelichting geven, noemen acht dat medewerkers meedenken over de subsidieaanvraag en helpen bij het verbeteren of aanvullen ervan. Zeven subsidieaanvragers beschrijven dat medewerkers uitleg geven over de regeling of de voorwaarden verduidelijken. Vijftien subsidieaanvragers benadrukken de manier van contact en omschrijven medewerkers als vriendelijk, betrokken of prettig in de omgang. Zoals een respondent schrijft: *"Ik belde over de status van een aanvraag en werd heel vriendelijk te woord gestaan, kreeg extra uitleg en antwoord op alle vragen. Daardoor voelde het heel toegankelijk en makkelijk om contact te zoeken waar nodig."*

Negen toelichtingen van tevreden subsidieaanvragers gaan niet direct over het contact zelf, maar over omstandigheden rond de subsidieaanvraag en plaatsen daarbij kritische kanttekeningen. Subsidieaanvragers noemen bijvoorbeeld wisselingen van contactpersonen, problemen met de telefonische bereikbaarheid, interne processen binnen de gemeente die tijd kosten of situaties waarin een aanvraag moest worden aangepast omdat formulieren of procedures niet direct duidelijk waren.

Van de ontevreden subsidieaanvragers geven twee aan dat telefonisch contact moeilijk tot stand kwam of dat het lastig was om medewerkers te bereiken. Twee geven aan dat zij na een vraag naar de stand van zaken lange tijd geen reactie kregen. Eén subsidieaanvrager is van mening dat een wijziging in de aanvraag niet adequaat werd opgepakt. Eén subsidieaanvrager geeft aan dat een subsidie telefonisch leek te worden toegekend, maar later alsnog werd afgewezen. Eén subsidieaanvrager noemt dat verschillende medewerkers contact opnamen over hetzelfde formulier. De twee zeer ontevreden subsidieaanvragers geven aan dat medewerkers sceptisch of moeilijk bereikbaar waren en dat zij in eerdere jaren herhaaldelijk werden doorverwezen zonder duidelijke informatie over subsidiemogelijkheden.

Subsidieaanvragers voelen zich over het algemeen een gelijkwaardige partner van de gemeente Leeuwarden als subsidieverstrekker, maar nuanceren het begrip 'gelijkwaardig'

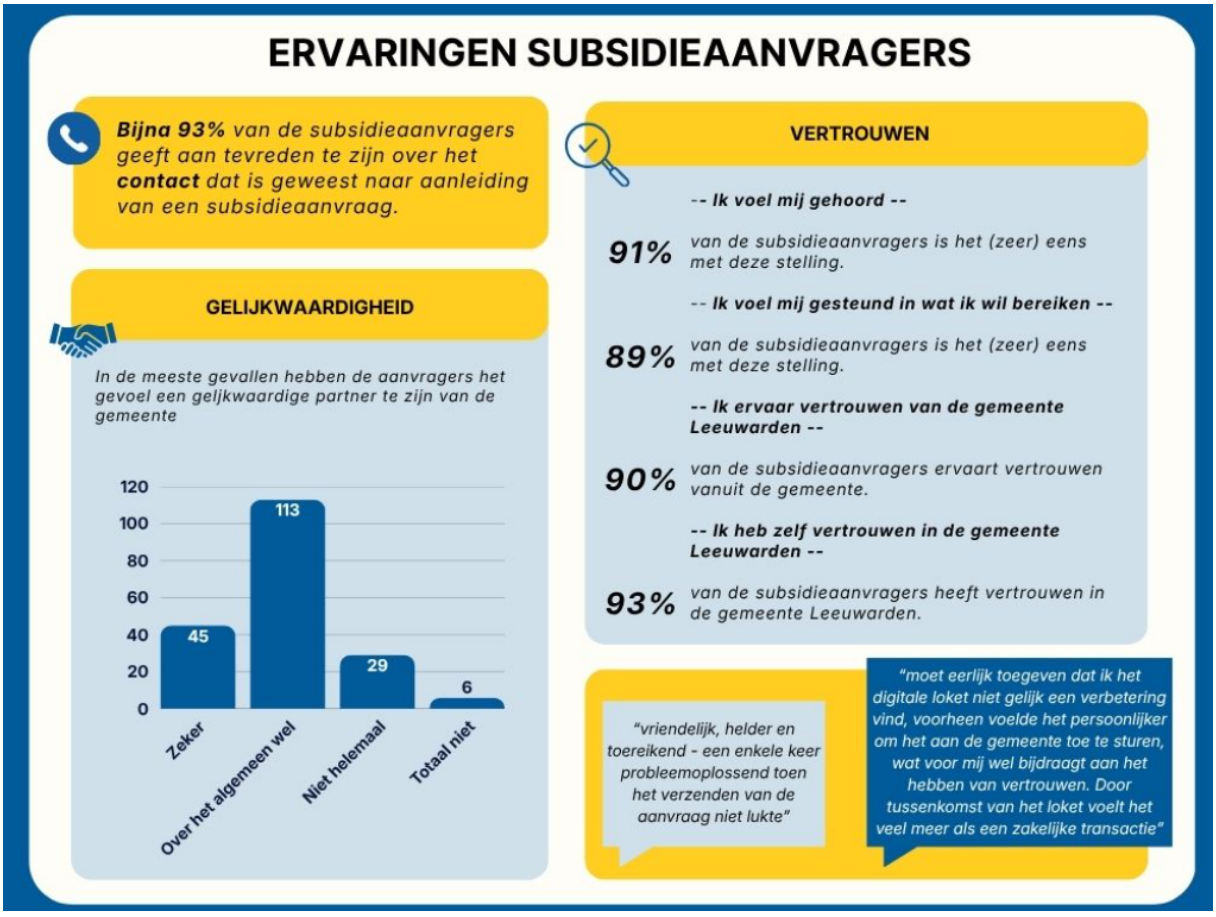
Op de vraag 'Heeft u het gevoel dat u als subsidieaanvrager en de gemeente Leeuwarden als subsidieverstrekker met de inrichting van het huidige subsidieproces gelijkwaardige partners zijn van elkaar?' antwoordt 23% 'ja, zeker', 59% 'ja, over het algemeen wel', 15% 'nee, niet helemaal' en 3% 'nee, totaal niet'.

42 subsidieaanvragers hebben hierbij een toelichting geschreven. De helft van de toelichtingen is geschreven door subsidieaanvragers die de subsidierelatie als gelijkwaardig beschouwen. Zij schrijven vooral over het gelijkwaardige contact dat zij ervaren met de medewerkers van de gemeente Leeuwarden. Zij waarderen het contact met medewerkers als prettig, duidelijk en laagdrempelig en ervaren ruimte voor overleg, vertrouwen en samenwerking. Ook geven zij aan dat medewerkers meedenken bij vragen of problemen en flexibel omgaan met situaties in het subsidieproces. Vier tevreden subsidieaanvragers plaatsen wel een nuance bij het begrip gelijkwaardigheid. Zij geven aan dat volledige gelijkwaardigheid niet mogelijk is omdat de gemeente uiteindelijk beslist over de subsidie en aanvragers afhankelijk zijn van deze besluitvorming. Zoals een aanvrager schrijft: *"Geheel gelijkwaardig kun je natuurlijk niet van elkaar zijn want zij verstrekken het en wij ontvangen het; wij zijn dus altijd van hun eisen afhankelijk."* Zie ook figuur 3.

De subsidieaanvragers die de relatie niet als gelijkwaardig beschouwen, benadrukken deze afhankelijkheidsrelatie sterker. Zij geven aan dat de gemeente de regels en kaders bepaalt en uiteindelijk beslist over toekenning van subsidie. Daardoor ervaren zij een verschil in positie tussen vrager en verstrekker. Zoals een respondent schrijft: *"De vrager heeft altijd minder macht en zeggenschap dan de gever."* Naast deze principiële reden noemen de kritische subsidieaanvragers ook meer praktische aspecten van het subsidieproces waardoor zij het proces als ongelijkwaardig ervaren. Zij wijzen op de administratieve lasten van het subsidieproces, de complexiteit van digitale systemen voor kleine organisaties of vrijwilligers en de onduidelijkheid over hoe beslissingen tot stand komen. Ook noemen enkele subsidieaanvragers dat de voorwaarden en beoordeling van subsidie vooral door de gemeente worden bepaald, waardoor subsidieaanvragers zich moeten aanpassen aan deze kaders.

In de toelichtingen wordt gelijkwaardigheid dus vooral verbonden aan het persoonlijke contact met medewerkers, terwijl verschillen in positie vooral worden genoemd in relatie tot de regels, besluitvorming en inrichting van het subsidieproces.

Figuur 3 | Ervaringen van subsidieaanvragers



Subsidieaanvragers zijn tevreden over de doorlooptijden (zie ook figuur 4).

De meeste subsidieaanvragers (meer dan 90%) zijn tevreden of zeer tevreden over de doorlooptijden van de verschillende fasen van subsidieverlening. In totaal hebben 96 subsidieaanvragers een antwoord geschreven bij de vraag: *"Wat is de impact van deze doorlooptijden op uw organisatie of activiteit?"* Van deze toelichtingen bevatten 77 reacties

een of meerdere opmerkingen over de impact van de doorlooptijden.[11] 34 subsidieaanvragers geven aan dat de doorlooptijd geen of weinig impact heeft. 19 subsidieaanvragers beschrijven een positieve impact en 31 subsidieaanvragers beschrijven (ook) dat er een negatieve impact is van de doorlooptijden op hun organisatie of activiteit.

De positieve toelichtingen gaan over dat het proces snel verliep, dat de doorlooptijd goed aansluit bij de activiteiten of dat subsidieaanvragers snel duidelijkheid kregen over de toekenning van subsidie. Sommige subsidieaanvragers schrijven dat de subsidie snel werd toegekend of dat de termijn van acht weken goed werkt, waardoor zij hun activiteiten konden voortzetten of andere subsidies konden aanvragen. Ook noemen enkele subsidieaanvragers dat de doorlooptijd stabiliteit geeft of dat het proces soepel verliep.

34 subsidieaanvragers geven aan dat de doorlooptijd geen of weinig impact heeft op hun organisatie of activiteit. Zij schrijven bijvoorbeeld dat de termijnen bekend zijn, dat zij hun planning hierop aanpassen of dat zij rekening houden met de tijd die nodig is voor beoordeling en uitbetaling. Verschillende subsidieaanvragers geven aan dat zij subsidies tijdig aanvragen en hun activiteiten hierop afstemmen. Ook noemen subsidieaanvragers dat zij gewend zijn aan de gehanteerde termijnen. In meerdere reacties wordt benadrukt dat de voorspelbaarheid van de termijn belangrijk is. Subsidieaanvragers geven aan dat zij hun activiteiten, begroting of subsidieaanvragen kunnen afstemmen op de bekende doorlooptijd en daardoor weinig hinder ervaren.

Wanneer subsidieaanvragers wel impact beschrijven (31), gaat het vooral om planning, onzekerheid en in mindere mate om financiële gevolgen. 16 subsidieaanvragers geven aan dat de doorlooptijd gevolgen heeft voor de planning van activiteiten. Zij schrijven bijvoorbeeld dat activiteiten of voorbereidingen nog niet kunnen worden ingepland zolang nog niet duidelijk is wanneer subsidie wordt toegekend, dat activiteiten moeten worden uitgesteld wanneer de toekenning later komt, of dat de termijn van aanvragen en toekenning lastig aansluit op de planning van organisaties, bijvoorbeeld bij evenementen of bij de voorbereiding van het nieuwe jaar.

12 subsidieaanvragers beschrijven onzekerheid zolang nog geen besluit is genomen over de subsidie. Zij geven bijvoorbeeld aan dat zij moeten afwachten of een evenement kan doorgaan, dat nog niet duidelijk is of een project kan starten of dat zij niet weten of de begroting rondkomt. Ook geven enkele subsidieaanvragers aan dat deze onzekerheid ontstaat doordat aanvragen pas laat kunnen worden ingediend, doordat procedures langer duren of doordat tijdens het aanvraagproces veranderingen optreden.

8 subsidieaanvragers beschrijven financiële gevolgen van de doorlooptijden. Zij geven bijvoorbeeld aan dat kosten eerst zelf moeten worden betaald en dat organisaties moeten wachten op uitbetaling of terugbetaling van subsidie. Ook noemen enkele subsidieaanvragers dat lange doorlooptijden kunnen leiden tot liquiditeitsproblemen of dat het moment van uitbetaling lastig kan zijn voor de organisatie.

De kosten voor een subsidieaanvraag zijn laag, maar het vraagt wel een tijdsinvestering. De investering weegt op tegen het subsidiebedrag

Subsidieaanvragers zijn over het algemeen positief (90%) over de verhouding tussen de tijd en kosten die zij moeten maken voor de subsidieaanvraag ten opzichte van het bedrag dat zij ontvangen. 50 subsidieaanvragers hebben hierbij een toelichting geschreven. Hieruit blijkt dat er weinig financiële kosten gemaakt worden voor een subsidieaanvraag: de aanvraag is vrijwilligerswerk, er worden geen arbeidskosten gerekend en er is geen externe

[11] 19 reacties bevatten andere opmerkingen over het subsidieproces en gaan niet over de doorlooptijd

ondersteuning nodig. De tijdsinvestering verschilt sterk tussen aanvragers. Sommige subsidieaanvragers geven aan dat de aanvraag weinig tijd kost, het proces overzichtelijk is en ervaring met eerdere aanvragen het invullen sneller maakt. Andere subsidieaanvragers geven juist aan dat het opstellen van een aanvraag veel tijd kost, professionele ondersteuning nodig kan zijn en dat het digitale systeem of de verantwoording complex is. Voor kleinere subsidies voelt de inspanning soms relatief groot. Subsidieaanvragers noemen daarbij de uitgebreide verantwoording voor kleine bedragen, presentaties of uitgebreide aanvragen en digitale procedures die ingewikkeld zijn voor vrijwilligersorganisaties. Al met al wordt de subsidie meestal belangrijk genoeg gevonden om de moeite te rechtvaardigen. De subsidie maakt projecten mogelijk en trekt andere fondsen aan. Organisaties kunnen zonder subsidie niet functioneren.

Ongeveer 90% is tevreden over de samenwerking met de gemeente Leeuwarden als subsidieverstrekker, een groep van 10% is ontevreden

De meeste subsidieaanvragers zijn positief over de samenwerking met de gemeente. 91% van de subsidieaanvragers voelt zich door de gemeente Leeuwarden gehoord (88%), 89% gesteund in wat zij willen bereiken, 90% ervaart vertrouwen van de gemeente als subsidieverstrekker en 93% heeft zelf vertrouwen in de gemeente Leeuwarden als subsidieverstrekker. In totaal hebben 43 subsidieaanvragers hun antwoord op deze stellingen toegelicht.

Subsidieaanvragers die positief zijn over de samenwerking, verwijzen in hun toelichting vaak naar het contact met medewerkers van de gemeente. Zij schrijven wederom dat medewerkers bereikbaar zijn, meedenken bij vragen of problemen en initiatieven serieus nemen. Ook wordt genoemd dat de gemeente initiatieven ondersteunt die bijdragen aan culturele activiteiten, sociale initiatieven of projecten in de stad. Enkele tevreden subsidieaanvragers schrijven desondanks dat het subsidiebedrag laag is, het digitale systeem lastig te gebruiken is en dat de verantwoording als wantrouwen aanvoelt.

Een kleinere groep subsidieaanvragers is minder positief over deze stellingen. In hun toelichtingen geven zij bijvoorbeeld aan dat zij zich niet gehoord voelen wanneer een aanvraag wordt afgewezen of wanneer zij het gevoel hebben dat plannen of argumenten onvoldoende worden meegewogen. Ook noemen sommige aanvragers dat onduidelijk is hoe beoordelingen tot stand komen of dat procedures en digitale systemen het contact met de gemeente afstandelijk maken.

Net als bij eerdere vragen in de enquête gaat het bij ontevredenheid vaak om opmerkingen over de inrichting van het subsidieproces, terwijl het persoonlijke contact met medewerkers in veel reacties juist positief wordt beschreven.

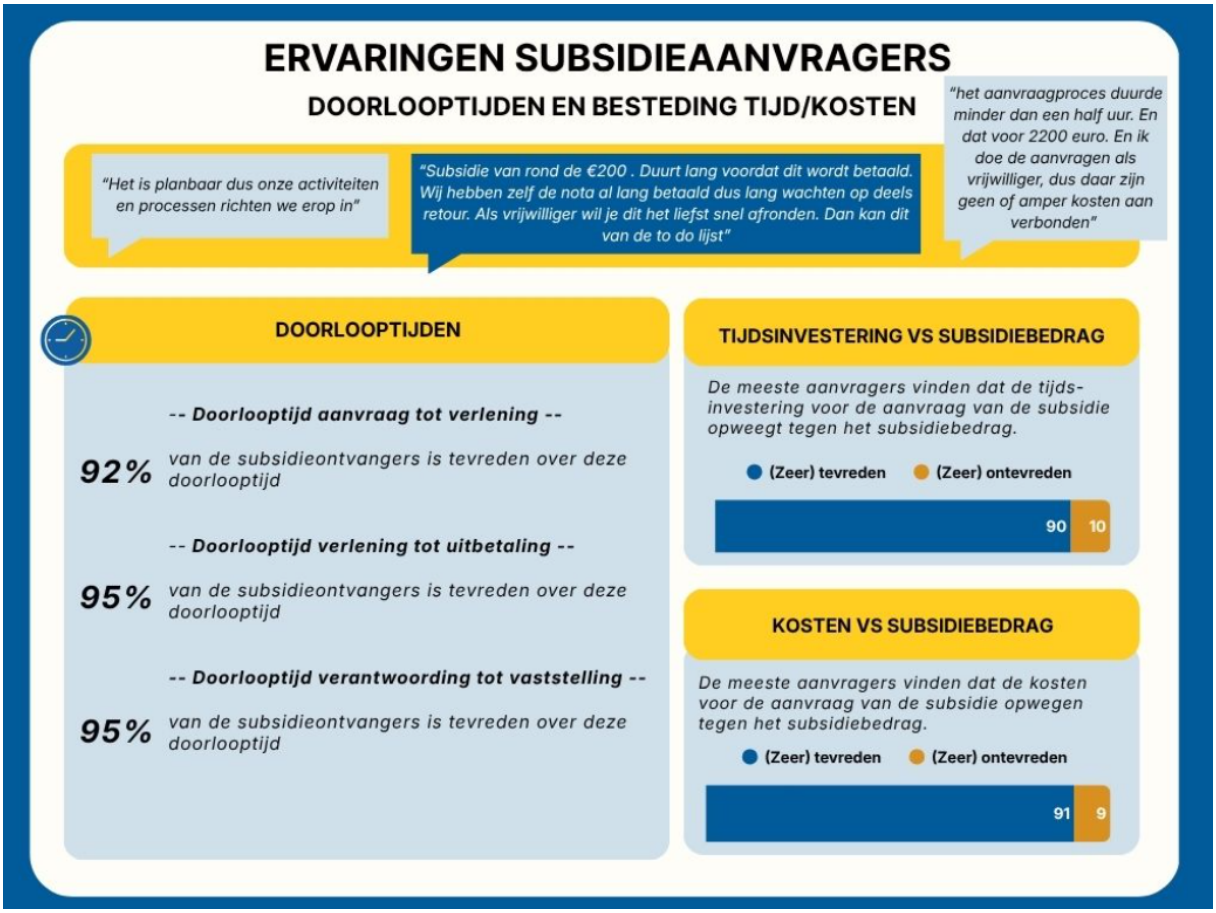
Subsidieverlening is belangrijk voor de Leeuwarder organisaties en digitaal aanvragen heeft ook een keerzijde

69 subsidieaanvragers hebben aan het einde van de enquête gebruikgemaakt van de mogelijkheid om nog een opmerking te plaatsen. In deze reacties komen drie hoofdthema's naar voren. Ten eerste spreken verschillende subsidieaanvragers waardering uit voor de subsidie en het subsidiebeleid van de gemeente. Zij geven aan dat de subsidie belangrijk is voor hun activiteiten en dat projecten zonder deze steun niet mogelijk zouden zijn. Ook wordt genoemd dat subsidies bijdragen aan culturele initiatieven, sociale activiteiten en de ontwikkeling van kinderen en jongeren in de gemeente. Een tweede thema betreft het

digitale subsidieportaal. Subsidieaanvragers noemen onder meer dat beschikkingen in het portaal lastig te vinden zijn, dat het aanleveren van aanvullende documenten omslachtig kan zijn en dat formulieren niet altijd goed functioneren. Ook geven meerdere subsidieaanvragers aan dat aanvragen via het portaal onpersoonlijker aanvoelt dan eerdere manieren van aanvragen. Daarnaast wijzen verschillende subsidieaanvragers op de kosten en complexiteit van eHerkenning, die voor kleine organisaties en vrijwilligersverenigingen relatief zwaar kunnen zijn. In meerdere reacties wordt daarnaast een wens uitgesproken voor meer persoonlijk contact met de gemeente, bijvoorbeeld via een vaste contactpersoon of direct contact bij vragen of bij een besluit over een aanvraag.

Tot slot plaatsen enkele subsidieaanvragers opmerkingen bij de hoogte of vorm van subsidies. Zij noemen bijvoorbeeld dat subsidiebedragen relatief klein zijn, dat subsidiepotjes snel uitgeput zijn of dat structurele ondersteuning voor bepaalde activiteiten of sectoren ontbreekt. In de reacties worden ook verschillende concrete verbeterpunten genoemd, zoals het eenvoudiger en duidelijker maken van het subsidieportaal, het beter vindbaar maken van subsidieregelingen, duidelijkere informatie over voorwaarden en aanvraagmomenten, sneller contact met subsidieaanvragers bij een besluit en een snellere afhandeling van kleine subsidies.

Figuur 4 | Ervaringen van subsidieaanvragers met doorlooptijden en besteding tijd en kosten



4 Op welke manier wordt subsidieverlening geëvalueerd?

In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre het subsidieverleningsproces wordt geëvalueerd, waarbij specifiek gekeken wordt naar de rol van de gemeenteraad. Hierbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Op welke manier wordt subsidieverlening geëvalueerd?

Deze onderzoeksvraag is opgesplitst in de volgende onderdelen:

a. Op welke manier vindt de ambtelijke evaluatie van subsidieverlening plaats?
b. Welke rol speelt de gemeenteraad in het evalueren van subsidieverlening en individuele subsidierelaties?
c. In hoeverre is de huidige informatievoorziening voldoende om de gemeenteraad inzicht te geven in de werking van gemeentelijke subsidieverlening?
d. Welke rol ziet de gemeenteraad voor zichzelf rond de evaluatie van subsidieverlening en individuele subsidierelaties?

Voor het beantwoorden van deze onderzoeksvraag is onder andere gebruikgemaakt van een enquête over subsidieverlening die in 2025 ingevuld is door 14 van de 39 raadsleden in Leeuwarden.

4.1 Op welke manier vindt de ambtelijke evaluatie van subsidieverlening plaats?

Subsidieverlening als instrument wordt op verschillende manieren geëvalueerd. Deze evaluaties hebben verschillende aanleidingen en verschillende doelstellingen, maar richten zich altijd op een gedeelte van de subsidieverlening. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de rechtmatigheid van de subsidieverlening of als onderdeel van van de evaluatie van breder beleid.

Vernieuwing van de ASV

Voorafgaand de introductie van de huidige ASV is de destijds geldende ASV geëvalueerd. Hierbij zijn alle ambtelijke partijen binnen de subsidieverleningsketen betrokken. Deze evaluatie had als doel om, met de actualisatie van de ASV, te identificeren welke verbeteringen vanuit het ambtelijk perspectief aan de destijds geldende ASV mogelijk waren.

Aanpassingen van subsidieregelingen

De verschillende subsidieregelingen worden met regelmaat geëvalueerd, aangepast en vernieuwd. Deze vernieuwingen hebben diverse oorzaken die onder andere politiek, beleidsmatig, juridisch of financieel kunnen zijn.

Interne beheersing

Daarnaast worden er in het kader van interne beheersing van subsidieverstrekking periodiek controles uitgevoerd door externe accounts. Dit resulteert in een zogeheten controlememorandum. Dit is onderdeel van de audit die uitgevoerd wordt van subsidieverlening, bijvoorbeeld op het gebied IT. Het door de rekenkamer laatst ontvangen controlememorandum stamt uit 2024.[12]

Integrale evaluatie van subsidieverlening

Geïnterviewde ambtenaren geven aan dat integrale evaluatie van subsidieverlening als instrument ontbreekt. Er zijn geen structurele momenten waarop binnen de gehele subsidieverlening keten geëvalueerd of teruggekoppeld wordt over de gang van zaken in het proces. Evaluatie gebeurt wel, maar is over het algemeen informeel tussen verschillende actoren in het proces.

4.2 Welke rol speelt de gemeenteraad in het evalueren van subsidieverlening en individuele subsidierelaties?

Formele rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft vanuit zijn controlerende en kaderstellende functie een belangrijke rol in de evaluatie van subsidieverlening. De gemeenteraad stelt de ASV vast en bepaalt daarmee de kaders waarbinnen subsidieverlening kan plaatsvinden. Daarnaast heeft de gemeenteraad een controlerende en toezichthoudende functie bij het vaststellen van jaarstukken, zoals de jaarrekening. Vanuit deze rol kan de gemeenteraad knelpunten of beleidsvraagstukken constateren en het college oproepen om hierop te sturen.

Vanuit de controlerende en kaderstellende functie bepaalt de gemeenteraad direct en indirect de mogelijkheden voor beleidsevaluatie. De gemeenteraad doet dit indirect door criteria en doelstellingen te formuleren waarbinnen beleidsevaluatie en monitoring kan plaatsvinden. De gemeenteraad doet dit direct door op te roepen tot evaluatie of door termijnen vast te leggen waarna beleid opnieuw geëvalueerd moet worden.

Ander rekenkameronderzoek

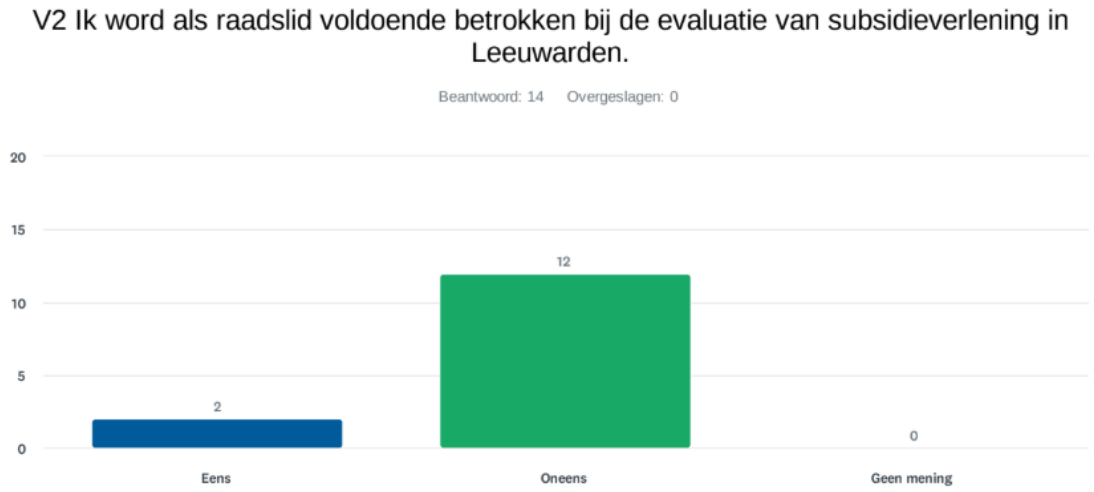
Uit ander lokaal rekenkameronderzoek blijkt dat evaluaties van zowel subsidieverlening als individuele subsidierelaties vaak niet structureel plaatsvinden en dat gemeenteraden zelf ook weinig gebruikmaken van (het oproepen tot) evaluaties om sturing mogelijk te maken.[13] Wanneer er geëvalueerd wordt, gebeurt dit vaak als onderdeel van een bredere politieke discussie of onder financiële druk. Andere onderzoeken stellen dat dit onder andere het gevolg is van onduidelijk gestelde doelstellingen en een vanuit de gemeenteraad onduidelijke behoefte rondom informatievoorziening.

In verschillende gemeenten constateren rekenkamers dat jaarlijkse subsidies vaak automatisch worden voortgezet, zonder inhoudelijke herbeoordeling van de de resultaten of in hoeverre deze resultaten bijdragen aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen.[14] Gemeenteraden ontvangen vooral een financiële verantwoording, waarbij vooral gekeken wordt of het geld middels wet- en regelgeving is besteed en of dit binnen de gestelde budgettaire kaders is gebleven. Hoe deze subsidierelaties bijdragen aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen ontbreekt hierbij vaak.

[12] Het controlememorandum 2025 is hoogst waarschijnlijk al afgerond maar is niet meegenomen in dit onderzoek.
[13] Zie o.a. onderzoek subsidiebeleid Arnhem 2025, onderzoek subsidiebeleid Zoetermeer 2021.
[14] Zie o.a. onderzoek subsidiebeleid Arnhem 2025, onderzoek evaluatie Leiden-Leiderdorp 2023.

Betrokkenheid van de raad

Uit ons onderzoek blijkt dat een overgrote meerderheid (86%) van de ondervraagde raadsleden zich onvoldoende betrokken voelt bij de evaluatie van subsidieverlening. Een kleinere meerderheid (57%) voelt zich ook onvoldoende betrokken bij de formulering van nieuw beleid rondom subsidieverlening, bijvoorbeeld bij het vernieuwen van de ASV.



4.3 In hoeverre is de huidige informatievoorziening voldoende om de gemeenteraad inzicht te geven in de werking van gemeentelijke subsidieverlening?

Huidige informatievoorziening

Structureel krijgen raadsleden informatie over subsidieverlening als onderdeel van de jaarstukken. Belangrijkste stukken zijn de begroting (waarin de budgettaire kaders voor subsidieregelingen geschetst worden en waarbij in bijlage-c van de begroting een lijst met begrotingssubsidies is meegenomen) en het jaarverslag (waarin een lijst is weergegeven met subsidieontvangers, het onderwerp van de subsidie en het uitgekeerde bedrag). Over bepaalde subsidieregelingen en subsidierelaties worden in het jaarverslag directe koppelingen gemaakt tussen het gesubsidieerde bedrag, het onderwerp in kwestie en welke resultaten ermee bereikt zijn. Meestal wordt er echter enkel in zijn algemeenheid gesproken over de effecten als onderdeel van het bredere beleid.

Daarnaast vindt er incidentele informatievoorziening over subsidieverlening plaats als onderdeel van breder beleid, bijvoorbeeld informatie over de subsidieregeling Kansen voor Kinderen als onderdeel van de bredere Uitvoeringsagenda Jeugd.

Tot slot is er informatie beschikbaar in de verschillende jaarstukken van de door de gemeenteraad gesubsidieerde organisaties. Deze informatie is vaak echter sporadisch beschikbaar of inzichtelijk, waarbij de informatie vaak ook een sterk financieel of juridisch karakter heeft.

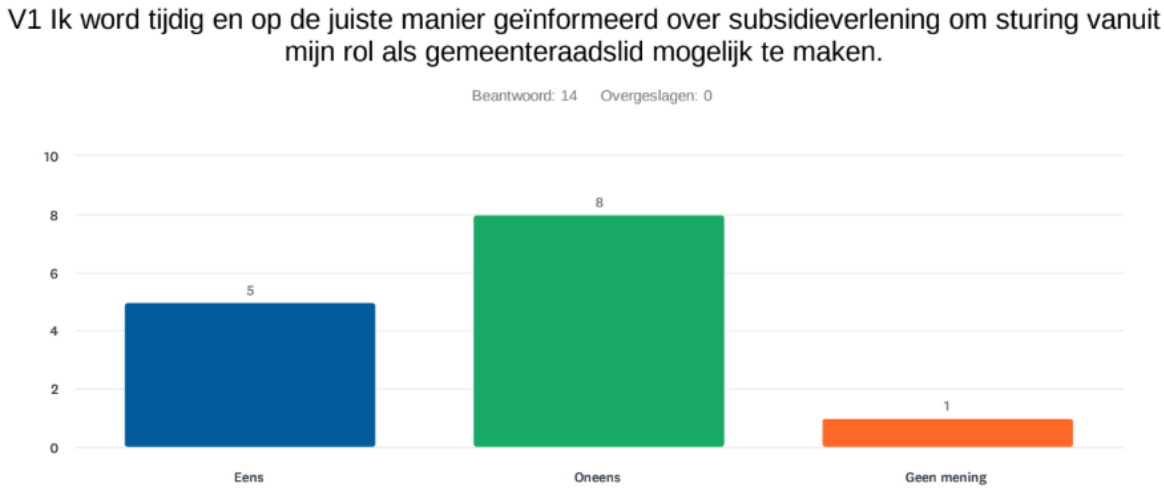
Ander rekenkameronderzoek

Uit lokaal rekenkameronderzoek blijkt dat de gemeenteraad vaak beperkte informatie ontvangt over subsidieverlening.[15] Informatie beperkt zich vaak tot inzicht in de puur financiële en juridische aspecten van subsidieverlening: hoeveel subsidie is verstrekt? Zijn hierbij de budgettaire kaders overschreden? Is de subsidieverlening rechtmatig geweest? Bij deze informatie ontbreekt vaak in hoeverre de subsidie heeft bijgedragen aan het behalen van maatschappelijke doelstellingen én welke verschillen er zichtbaar zijn ten opzichte van andere jaren.

Daarnaast is de informatievoorziening van subsidieverlening vaak versnipperd. Informatie is verspreid over jaarstukken, nota's en brieven aan de raad, maar een centraal overzicht ontbreekt vaak. Dit maakt jaar-op-jaar informatie vergelijken complex. Tot slot ontvangen gemeenteraden pas vaak (lang) na afloop van het betreffende jaar informatie, bijvoorbeeld in de jaarstukken. Controle kan hierdoor enkel achteraf plaatsvinden.

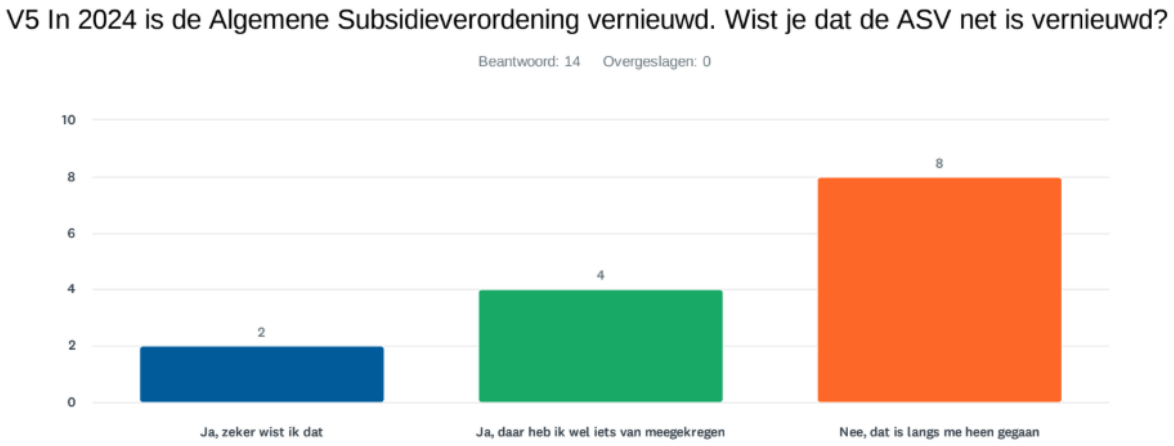
Meningen over de informatievoorziening in Leeuwarden

Uit ons onderzoek blijkt dat de helft (57%) van de ondervraagde raadsleden zich niet tijdig en op de juiste manier geïnformeerd voelt over subsidieverlening om sturing mogelijk te maken. Ongeveer een derde (36%) vindt de informatievoorziening wel voldoende.



Bovenstaande blijkt ook als gevraagd wordt naar kennis over de recente vernieuwing van de ASV, waarbij een meerderheid (57%) van de ondervraagde raadsleden aangeeft dat deze vernieuwing langs zich heen is gegaan. Ongeveer een derde (29%) geeft aan dat er iets van hebben meegekregen en slechts 14% geeft aan dat zij zeker wisten dat de ASV net is vernieuwd.

[15] Zie o.a. onderzoek subsidiebeleid Arnhem 2025, onderzoek subsidiebeleid Harlingen 2024



Hierbij is ook gevraagd naar de kennis rondom het verhogen van de grens voor enkelvoudig vaststellen, aangezien ook dit met ingang van de recente ASV is aangepast. Hierbij gaf de meerderheid (64%) van de ondervraagde raadsleden aan dat zij niet op de hoogte waren van deze wijziging. Ongeveer een derde (29%) geeft aan dat ze er iets van wisten, maar niet precies wisten hoe het zat. Slechts één raadslid geeft aan dat zij op de hoogte waren van deze wijziging.



4.4 Welke rol ziet de gemeenteraad voor zichzelf rond de evaluatie van subsidieverlening en individuele subsidierelaties?

Rol van de gemeenteraad in het subsidieverleningsproces

Ondervraagde raadsleden vinden het van belang afstand tot de uitvoering te houden om zo het college en de uitvoerende diensten in hun rol te laten. Hierbij zou volgens ondervraagden de rol van de gemeenteraad beperkt moeten blijven tot het houden van overzicht en daarmee de mogelijkheid tot sturing, bijvoorbeeld door proactief geïnformeerd te worden bij bijzonderheden en/of afwijkingen. Hierdoor zien ondervraagde raadsleden voornamelijk een kaderstellende en controlerende rol voor zich.

Daarnaast ontvangen verschillende raadsleden zowel positieve als negatieve signalen van subsidieontvangers over het subsidieverleningsproces. Het vertolken van deze signalen richting college en de uitvoerende diensten wordt als een belangrijk onderdeel gezien van de vertegenwoordigende rol die de gemeenteraad heeft. Daarnaast geeft dit subsidieontvangers een extra mogelijkheid om acute knelpunten die zij ervaren te kunnen vertolken richting de gemeente.

Informatievoorziening in het subsidieverleningsproces

Wanneer gevraagd wordt naar welke informatie over subsidieverlening ondervraagden zouden willen ontvangen, zijn de antwoorden divers. Raadsleden geven onder andere aan dat zij geïnformeerd willen worden wanneer er veranderingen plaatsvinden. Dit is zowel in het geval bij veranderingen bij (grote) jaarlijkse subsidies als bij wijzigingen in beleid of uitvoering. Daarnaast is er een behoefte aan integrale overzichten waarbij inzichtelijk gemaakt wordt hoeveel aanvragen er geweest zijn, hoeveel toekenningen er geweest zijn en hoeveel subsidieaanvragen zijn afgewezen. Tot slot is er een wens om meer inzicht te creëren in wat de maatschappelijke effecten van de betreffende subsidieverlening zijn en hoe de subsidieverlening bijdrage aan het behalen van door de gemeenteraad gestelde doelstellingen.

In verschillende gemeenten wordt op dit moment een subsidieregister of integraal subsidieoverzicht beschikbaar gesteld aan raadsleden.[16] Dit betreft overzichten van subsidies die de gemeente in het afgelopen jaar heeft verleend of heeft vastgesteld op één centrale locatie. Ook maken verschillende gemeenten inzichtelijk hoeveel subsidieaanvragen er geweest zijn (eventueel per regeling) en hoeveel afwijzingen er geweest zijn. Op de vraag of raadsleden ook zo'n overzicht zouden willen hebben in de gemeente Leeuwarden, zijn respondenten bijna unaniem positief. Dit wordt versterkt doordat raadsleden aangeven dat zij beperkt de tijd hebben om zich in te lezen en dat een centraal overzicht hierbij zeer behulpzaam zou zijn rondom het uitvoeren van hun controlerende taak.

[16] Zie o.a. subsidieregister gemeente Den Haag, subsidieoverzicht gemeente Amsterdam, subsidieregister gemeente Den Helder.