

Heesch, 14 mei 2024

Rapport rekenkameronderzoek

‘Kleine subsidies, grote verantwoordelijkheid’



Rekenkamer Bernheze



Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1.	Aanleiding onderzoek	2
1.2.	Het begrip 'subsidie'	2
1.3.	Belang voor de gemeente Bernheze	2
1.4.	Onderzoeksvragen en normenkader	3
1.5.	De opbouw van het rapport	4
2.	De centrale boodschap	5
2.1.	Conclusies	5
2.2.	Voorstellen	5
3.	De bevindingen	6
3.1.	Bevindingen vooraf	6
3.2.	Doelmatigheid	7
3.3.	Doeltreffendheid	8
3.4.	Rechtmatigheid	10
3.5.	Overige bevindingen	11
4.	Beantwoording onderzoeksvragen	14
5.	Conclusies	16
6.	Voorstellen	18
	Bijlage 1: Kaders subsidie	19
	Bijlage 2: Kaders subsidieverordening	20
	Bijlage 3: Overzicht clusters	21
	Bijlage 4: Taken en verantwoordelijkheden betrokkenen	22
	Bijlage 5: Lijst geïnterviewde personen	23
	Bijlage 6: Geraadpleegde documenten	24



1. Inleiding

1.1. Aanleiding onderzoek

Subsidies zijn van groot belang voor niet-professionele instellingen.¹ De ontvangers van deze subsidies in Bernheze zijn veelal organisaties met beperkte financiële middelen. De subsidies stellen hen mede in staat om hun activiteiten te ontwikkelen en uit te voeren. Veelal zijn zij ook afhankelijk van giften en donaties. Het verstrekken van subsidies door gemeenten is een veelvoorkomend instrument om bepaalde gewenste maatschappelijke effecten te creëren of (beleids)doelen te behalen. De vraag welke effecten nu exact wenselijk zijn, kan een veelvoorkomend onderwerp van debat in de gemeenteraad zijn. Daarnaast bestaat lang niet altijd politieke overeenstemming over de hoogte van een algeheel subsidieplafond, over de manier waarop verantwoording moet worden afgelegd door de subsidieontvanger en over de voorwaarden die worden meegegeven aan subsidieontvangers. Het inhoudelijke thema subsidiëring van niet-professionele instellingen past binnen de wensen van de gemeenteraad om meer zicht en grip te krijgen op het onderliggende subsidieproces. Op deze manier kan de raad zijn controlerende taak beter uitvoeren.

1.2. Het begrip ‘subsidie’

Een gemeente heeft de bevoegdheid om subsidies te verstrekken. Deze bevoegdheid is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Volgens de Awb wordt verstaan onder een subsidie:

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

In deze definitie wordt benadrukt dat de subsidieverstrekker de subsidie verleent met het oog op bepaalde activiteiten van de subsidieontvanger, ofwel de subsidie moet ondersteunend zijn aan een bepaalde doelstelling. Deze definitie is door de rekenkamer gehanteerd in het kader van het voorliggende onderzoek. In bijlage 1 worden deze kaders nader beschreven. Het verstrekken van subsidie is geen doel op zichzelf; subsidie kan slechts gezien worden als middel om een beleidsdoel te verwezenlijken. In artikel 4:21 van de Awb is bepaald dat de subsidie voor concreet aangeduide activiteiten wordt verstrekt. Niet de subsidieontvanger of het bedrag staan centraal, maar de te subsidiëren activiteiten. Daarom moet in de gemeentelijke subsidieverordening voorgeschreven worden aan welke beleidsdoelen de verschillende subsidies bijdragen.

1.3. Belang voor de gemeente Bernheze

De financiële middelen van gemeenten, en daar is Bernheze geen uitzondering op, zijn schaars. Het is daarom aan de gemeente om een keuze te maken welke instelling dan wel activiteit in aanmerking komt voor een subsidie. Dat maakt een zorgvuldige besluitvorming rondom het subsidieproces en een correcte uitvoering ervan belangrijk. De subsidieontvanger en de inwoner moeten erop kunnen vertrouwen dat de gemeente een eerlijke verdeling van de schaarse middelen toepast.

¹ Onder *niet-professionele instellingen* vallen in de optiek van de rekenkamer onder meer sportverenigingen, culturele verenigingen, koren en toneelverenigingen, vrijwilligersorganisaties etc..



Het laatste rekenkameronderzoek in Bernheze over het subsidieproces verscheen in 2020.² In aanloop naar dit onderzoek heeft de gemeenteraad meermaals de wens uitgesproken om de brede subsidiesector te evalueren. In het rekenkameronderzoek uit 2020 is deze wens versmald naar alleen de professionele instellingen. Gelet op zowel het maatschappelijke als het politieke belang van een goede en rechtmatige subsidieverstrekking, heeft de rekenkamer ervoor gekozen om de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het subsidieproces ten aanzien van niet-professionele instellingen te onderzoeken.

1.4. Onderzoeksvragen en normenkader

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2023 tot en met maart 2024. De rekenkamer Bernheze heeft gelijktijdig ook een onderzoek gedaan naar de subsidieafspraken met ONS welzijn.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

In welke mate dragen de subsidies aan niet-professionele instellingen in de gemeente Bernheze op een doelmatige en doeltreffende wijze bij aan het behalen van doelstellingen waarvoor de betreffende subsidies zijn verstrekt, teneinde dat deze subsidies rechtmatig conform de subsidieverordening worden verstrekt en verantwoord?

Bovengenoemde onderzoeksvraag is onder te verdelen in drie pijlers, te weten doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Zodoende zijn de onderzoeksvragen ook geclusterd in deze drie pijlers. De volgende onderzoeksvragen en deelvragen komen aan de orde:

1. Doelmatigheid: in welke mate dragen de verstrekte subsidies aan niet-professionele instellingen bij aan het realiseren van vooraf afgesproken prestaties/doelstellingen met de inzet van zo min mogelijk middelen?
 - a. Hoe ziet het vigerende subsidiebeleid van de gemeente Bernheze eruit? Op welke wijze worden subsidies aan niet-professionele instellingen daarin benoemd?
 - b. Hoe worden doelstellingen voor subsidies aan niet-professionele instellingen geformuleerd en vastgesteld?
 - c. Op welke wijze worden de subsidiebedragen bepaald? Zitten er verschillen in subsidiëeringswijze tussen (vergelijkbare) niet-professionele instellingen?
 - d. Wordt er op basis van de verantwoording bijgestuurd opdat (individueel) beoogde resultaten/prestaties worden behaald door de niet-professionele instellingen?
2. Doeltreffendheid: in welke mate worden de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten of gestelde doelen van de verstrekte subsidies aan niet-professionele instellingen ook daadwerkelijk behaald?
 - a. Welke (beleids)doelstellingen zijn geformuleerd ten aanzien van subsidies aan niet-professionele instellingen? Wordt er een onderscheid gemaakt voor dan wel tussen niet-professionele instellingen?
 - b. Hoe ziet de gemeentelijke visie op het subsidiebeleid eruit en in welke mate komt deze visie terug in de doelen van de verstrekte subsidies aan niet-professionele instellingen?
 - c. Op welke (sturings)elementen wordt door de gemeente gelet bij de beoordeling van een verantwoording?

² Rekenkamercommissie Bernheze, 'Onderzoek naar de budgetsubsidies in de gemeente Bernheze' (2020).



3. Rechtmatigheid: in welke mate worden de subsidies aan niet-professionele instellingen conform de subsidieverordening verstrekt en verantwoord?
- Is de systematiek van het verstrekken en verantwoorden van subsidies duidelijk, navolgbaar, toetsbaar en herhaalbaar voor zowel de gemeente als de niet-professionele instellingen?
 - In hoeverre worden subsidies aan niet-professionele instellingen conform de verordening verstrekt?
 - Op welke wijze vindt er verantwoording plaats van de verstrekte subsidies en in hoeverre voldoet dit aan de verantwoordingseisen uit de verordening?
 - In welke mate en met welke informatie wordt de raad betrokken bij de verantwoording van subsidies aan niet-professionele instellingen?

In de periode van onderzoek zijn deze deelvragen niet inhoudelijk gewijzigd. Wel is naar aanleiding van de eerste gesprekken met niet-professionele instellingen besloten de focus van het onderzoek deels ook te leggen op de vergelijkbaarheid van de instellingen.

In dit onderzoek wordt het subsidieproces onderzocht aan de hand van een normenkader. Het normenkader is sturend voor de uitvoering van het onderzoek. Het normenkader dient als handvat en meetlat. Daarnaast kan het mogelijk aandachtspunten blootleggen waar een nadruk op gelegd moet worden tijdens het onderzoek. Het normenkader van dit onderzoek bevat in ieder geval de volgende normen:

- Er is een door de raad vastgestelde subsidieverordening.
- De doelstellingen voor subsidies aan niet-professionele instellingen voldoen aan de door de gemeenteraad gestelde kaders.
- De doelstellingen worden actief en frequent³ gecommuniceerd door de gemeente en zijn bekend bij de niet-professionele instellingen.
- In een overkoepelend beleidskader is terug te vinden welke (maatschappelijke) effecten met de subsidieverstrekingen beoogd worden.
- De verantwoordingen worden frequent beoordeeld en gecontroleerd door de gemeente.
- De gemeente werkt op grond van een vaste systematiek ten aanzien van het verstrekken en verantwoorden van de verstrekte subsidies.
- De informatievoorziening en frequentie van informeren voldoen aan de behoefte van de raad.

1.5. De opbouw van het rapport

Dit rapport kent de volgende opbouw:

- Inleiding.*
- De centrale boodschap*, waarin kernachtig de conclusies en voorstellen staan.
- De bevindingen*, waarin een beknopte opsomming staat van de resultaten van de documentanalyse en de interviews.
- Antwoord op de onderzoeksvragen*, waarin de onderzoeksvragen overzichtelijk en beknopt worden beantwoord.
- De conclusies*, die voortvloeien uit de bevindingen.
- De voorstellen*, waarin de bevindingen en conclusies worden omgezet in voorstellen ter verbetering van het subsidieproces aan niet-professionele instellingen.

³ Onder *frequent* wordt verstaan de mate waarin actie ondernomen moet worden in verhouding tot de hoogte van de subsidie en/of de taakstelling van de niet-professionele instelling.



2. De centrale boodschap

2.1. Conclusies

De rekenkamer trekt de volgende conclusies:

1. Het is onvoldoende duidelijk wat door het college beoogd wordt met de verstrekte subsidies aan niet-professionele instellingen. Er wordt onvoldoende getoetst wat de meerwaarde is van het middel subsidie om hogere doelstellingen te bereiken.
2. De huidige clustersystematiek zorgt ervoor dat de differentiatie tussen de subsidiebedragen onvoldoende helder is voor betrokkenen. Het is niet mogelijk om na te gaan in hoeverre binnen de clusters de niet-professionele instellingen hetzelfde behandeld worden door het college.
3. De huidige subsidiesystematiek is meer gericht op het in stand houden van activiteiten en is te weinig gericht op het toekomstbestendig maken van niet-professionele instellingen.
4. Het is onduidelijk of, naast de beoordeling van verstrekte subsidies op basis van historie, er aanvullende inhoudelijke controles plaatsvinden. Dit spoort met de eerste conclusie dat een subsidie verstrekt wordt zonder specifieke doelen of verwachtingen mee te geven.
5. De gemeenteraad ervaart de informatieverstrekking als ad hoc. De informatie bestaat voornamelijk uit feiten over de uitkomsten van het subsidieproces. De informatieverstrekking voorziet onvoldoende in het verband tussen het brede welzijnsbeleid en onderliggende (hogere) doelstellingen, die worden vertaald in een mogelijk instrumentarium (waaronder de subsidies).⁴
6. Onder de niet-professionele instellingen heerst tevredenheid over de huidige dienstverlening van de gemeente.

In hoofdstuk 5 worden de conclusies toegelicht.

2.2. Voorstellen

De rekenkamer doet de volgende voorstellen:

1. Verzoek het college om het aantal clusters te verminderen door de clusters te baseren op basis van het inkomsten- en uitgavenpatroon van niet-professionele instellingen, in plaats van op hoofdactiviteit.
2. Verzoek het college om binnen vier maanden na besluit van voorstel 1 een beknopte paraplunotitie te leveren over de achterliggende rekenmethodes voor de bepaling van subsidiebedragen, alsmede van de uitgangspunten en objectieve criteria per cluster.
3. Verzoek het college om iedere drie jaar (één verantwoordingsperiode) met ieder cluster in gesprek te gaan.
4. Verzoek het college om aan te geven hoe de visie op subsidiëring van niet-professionele instellingen er op langere termijn uitziet. Geef nadrukkelijk aan in welke mate andere vormen van ondersteuning ook mogelijk zijn.
5. Verzoek het college om iedere drie jaar (één verantwoordingsperiode) de raad formeel te informeren over de (achterliggende) context van de jaarlijks verstrekte subsidies.

In hoofdstuk 6 worden de voorstellen toegelicht.

⁴ Deze conclusie strookt met de conclusie 'De controlerende taak van de raad staat onder druk' uit het rapport van de rekenkamer Bernheze *ONS welzijn: Krijgen wij wat wij vragen en waar wij voor betalen?* (2024).



3. De bevindingen

Het bevindingenhoofdstuk bestaat uit meerdere paragrafen. De eerste geeft de bevindingen weer voorafgaand aan het onderzoek. De tweede, derde en vierde paragraaf beslaan de bevindingen over de drie pijlers van het onderzoek: doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. De laatste paragraaf geeft alle overige bevindingen weer, die niet direct te scharen zijn onder een van de drie pijlers, maar wel van belang zijn voor het volledige beeld.

3.1. Bevindingen vooraf

Actualiteit subsidies

De gemeenteraad⁵ heeft soms vragen over de actualiteit van verstrekte subsidies. Van de kleinere subsidies die al lang lopende zijn kan de indruk ontstaan dat er sprake is van een automatisme. Ondanks dat deze vragen over de actualiteit nadrukkelijk zijn aangegeven bij de rekenkamer, is de portefeuillehouder⁶ hiermee niet bekend. Volgens de portefeuillehouder zijn vanuit de raad daar nog geen concrete vragen over gesteld.

Bij langlopende subsidies zit de grootste kans op een hiaat in de informatie over de actualiteit van de subsidie. Uit het onderzoek blijkt niet duidelijk in hoeverre er binnen het college expliciet getoetst wordt op actualiteit. Dat is gedelegeerd aan de ambtelijke organisatie. In de praktijk wordt vanuit de ambtelijke organisatie een seintje gegeven aan het college bij twijfels over de actualiteit van een subsidie. Uit het onderzoek kan niet worden afgeleid op welke wijze de toets plaatsvindt en in hoeverre er sprake is van een vierogenprincipe.

Ingewikkeld systeem

Het gehanteerde clustersysteem met de daarachterliggende financiële berekeningen wordt door een deel van de raad als ingewikkeld ervaren. Het beeld dat wordt geschetst is dat er veel (sub)regelingen zijn en er weinig consistentie is tussen clusters. Een typerende illustratie⁷ betreft de zaalsporten: een handbal-, badminton- en basketbalvereniging maken alle gebruik van dezelfde zaal en hebben vergelijkbare aantallen jeugdleden, maar ontvangen verschillende subsidiebedragen per jeugdlid. Ook door sommige instellingen wordt het systeem als ingewikkeld of zelfs onduidelijk ervaren. In het verleden is de raad meermaals door het college en ambtelijke organisatie geïnformeerd over het clustermodel en de achterliggende rekenmodellen. Desondanks is het college en ambtelijke organisatie tot dusver onvoldoende in staat geweest om een bevredigende uitleg te geven waardoor de verschillen in subsidiebedragen worden veroorzaakt.

Van oudsher

De subsidieverstrekking is gebaseerd op het welzijnsbeleid, dat voorziet in een grondslag voor subsidiëring van welzijnsorganisaties. Zo ook eind jaren '90 bij de totstandkoming van de gehanteerde systematiek. Het beeld van subsidiëring werd in de daaropvolgende jaren bevestigd bij

⁵ Op 20 februari 2024 heeft de rekenkamer plenair gesproken met een vertegenwoordiging van de commissie Maatschappelijke Zaken (MZ). In de optiek van de rekenkamer betrof deze vertegenwoordiging in voldoende mate een representatieve weerspiegeling van de gehele gemeenteraad.

⁶ Bij het gebruik van de term *portefeuillehouder* zonder verdere duiding wordt in dit onderzoek de wethouder bedoeld die belast is met de inhoudelijke en procedurele verantwoordelijkheid op het gebied van welzijnssubsidies.

⁷ Aangedragen door een raadslid tijdens de plenaire bijeenkomst met een vertegenwoordiging van de commissie MZ.



de programmabegroting, waardoor er een historisch besef is ontstaan van ‘zo doen wij dat hier nou eenmaal’⁸. In feite is een historische bevestiging ontstaan dat het goede gedaan wordt.

In de interviews wordt bevestigd dat de subsidiëringssystematiek van oudsher al zo is en nauwelijks aan verandering onderhevig is geweest. Ook is het een bewuste keuze van de raad, aangezien op 24 mei 2018 besloten is om geen herijking te laten plaatsvinden. In de gesprekken is door meerdere cases⁹ aangegeven dat in de afgelopen jaren er ook weinig aanleiding was om het subsidieproces aan te passen. Mede door het besluit om eens per drie jaar verantwoording af te leggen zijn de moeite, tijd en/of middelen die de verantwoording kosten significant verminderd voor zowel de niet-professionele instellingen als de ambtelijke organisatie.

3.2. Doelmatigheid

De doelmatigheid zegt in dit onderzoek iets over de mate waarin de verstrekte subsidies aan niet-professionele instellingen bijdragen aan het realiseren van vooraf afgesproken prestaties/doelstellingen met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.

De vigerende verordening

De gemeenteraad heeft op 10 december 2020 de *gewijzigde Verordening welzijnssubsidies gemeente Bernheze 2021* vastgesteld. De basis voor deze verordening is de *Verordening welzijnssubsidies Bernheze* daterend uit 2006. In 2012 zijn in deze verordening, mede op basis van de aanbevelingen van het rapport van de rekenkamercommissie uit 2009¹⁰, enkele wijzigingen doorgevoerd. In 2020¹¹ heeft de rekenkamercommissie opnieuw voorstellen ter verbetering van de verordening gedaan, die zijn verwerkt in de meest recente versie uit 2021. In de huidige verordening uit 2021 wordt geen toelichting gegeven op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de verstrekte subsidies. Deze geeft voornamelijk de onderliggende jurisprudentie alsmede bijbehorende terminologie weer. De verordening voorziet vooral in een wettelijk en juridisch kader, waarmee ze voldoet aan de minimale vereisten van de Awb. In bijlage 2 worden de formele, voorgeschreven kaders voor de subsidieverordening nader beschreven.

Subsidiedoelstellingen

De exacte bijdrage van het middel subsidie aan het behalen van gemeentelijke doelstellingen is onvoldoende naar voren gekomen in dit onderzoek. In veel gevallen worden er door het college vooraf geen concrete doelen gesteld aan of verwachtingen uitgesproken van de verstrekte subsidie. Ook uit de gesprekken blijkt dat het voor de instellingen niet duidelijk is wat de gemeente exact verwacht. Desondanks is er in meerdere opzichten wel sprake van een soort verwachting in de vorm van het organiseren van bepaalde activiteiten. Deze verwachtingen zijn ook meer *kwitatief* van aard en worden door de gemeente meestal niet geconcretiseerd. Deze wisselwerking met de gemeente werkt voor de gesproken cases als een automatisme. De cases en ambtelijke organisatie zijn van mening dat de gemeente deze verwachtingen niet moet communiceren of opleggen, aangezien die verbanden vanzelfsprekend zijn: ‘Je gaat niet zaken met elkaar communiceren die logisch zijn’¹².

⁸ Citaat beleidsmedewerker.

⁹ Met cases worden de gesproken en nader onderzochte niet-professionele instellingen bedoeld.

¹⁰ Rekenkamercommissie Bernheze, *Subsidiebeleid, kans om te sturen* (2009).

¹¹ Rekenkamercommissie Bernheze, *Onderzoek naar de budgetsubsidies in de gemeente Bernheze* (2020).

¹² Citaat bestuurslid niet-professionele instelling.



Bepaling van subsidiebedragen

De structurele jaarlijkse subsidies aan niet-professionele instellingen zijn ingedeeld in clusters. Op basis van de subsidieverstreking¹³ in 2024 zijn er in het subsidieregister 26 actieve clusters, waarin 88 gesubsidieerde instellingen zijn verdeeld. In bijlage 3 wordt een overzicht hiervan weergegeven. De gehanteerde clusters zijn in de loop der tijd enkele keren herzien en uitgebreid.

De beoordeling van een nieuwe subsidieaanvraag wordt gedaan conform de clusteruitgangspunten. De gemeente kijkt naar een gemiddeld inkomsten- en uitgavenpatroon van een vereniging in Bernheze binnen dat cluster. Dit is de zogenoemde modelvereniging. Daarnaast moet er sprake zijn van een exploitatietekort. Verder veronderstelt de gemeente dat de meeste instellingen contributie vragen, indien mogelijk sponsoren zoeken en houdt ze rekening met de mogelijkheid om eigen (bar)inkomsten te genereren. Deze subsidievereisten geven aan wat de gemeente ertoe vindt doen. Per instelling kijkt de gemeente naar wat ze belangrijk en passend vindt, en maakt ze een inschatting van de reële kosten van een dergelijke instelling in Bernheze. Zodra de gemeente een instelling op deze criteria positief beoordeelt, stelt ze verder geen harde eisen of voorwaarden.

Bijsturing n.a.v. verantwoording

Uit dit onderzoek blijkt niet hoe en in welke mate de gemeente inhoudelijk toetst in hoeverre de subsidies daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het verband tussen het gemeentelijk beleid en hogere doelstellingen. In feite toetst de gemeente meer onbewust, met het idee van 'als het er niet meer zou zijn, dan hebben we wellicht een probleem'. De toetsing kan daarmee getypeerd worden als een piepsysteem, dat voortkomt uit een soort historisch besef van 'zo doen we het nou eenmaal'. Uit de gesprekken is gebleken dat er vooralsnog geen aanleiding is om aan te nemen dat dit piepsysteem niet werkt.

De gemeente geeft veel vrijheid aan de niet-professionele instellingen en dat wordt gezien als een vertrouwenskwesitie. De gesubsidieerde instellingen staan midden in de samenleving. Zij zien wat er speelt en welke behoeftes er zijn in de wijken, buurten en kernen. Dat legitimeert volgens de ambtelijke organisatie de keuze om vrijheid te geven. Hierop vindt op indirecte wijze een controle plaats. De ontvangen verantwoordingsinformatie moet historisch passen binnen het cluster; de aangeleverde verantwoording moet aansluiten op vergelijkbare voorbeelden uit het verleden binnen het cluster. Als er binnen het cluster geen essentiële veranderingen zijn, wordt verondersteld dat de informatie juist is indien deze niet of nauwelijks afwijkt van de voorgaande keer.

3.3. Doeltreffendheid

De doeltreffendheid zegt in dit onderzoek iets over de mate waarin de gewenste prestaties en de beoogde maatschappelijke effecten of gestelde doelen van de verstrekte subsidies aan niet-professionele instellingen daadwerkelijk behaald worden.

Beleidsdoelstellingen

In de Bestuurs- en coalitieprogramma's van de afgelopen jaren valt op dat de nadruk ligt op de subsidieafspraken met professionele instellingen. De niet-professionele instellingen worden niet expliciet genoemd. Verder worden in het Bestuursprogramma 2022-2026 de welzijnssubsidies, zowel aan professionele als niet-professionele instellingen, niet nader benoemd.

¹³ Gegevens afkomstig van de afdeling financiën.



De subsidies dragen bij aan abstracte gemeentelijke doelstellingen, die zijn geformuleerd in het Breed Maatschappelijk Beleid (BMB). Daarin staan termen zoals 'meedoen', 'samen', 'ontmoeten' en 'gezondheid'. Dat zijn de haakjes waarbij het subsidiëren van instellingen de meerwaarde van ingezien wordt. Een andere, indirecte wijze om hogere doelstellingen na te streven, is te vinden in het Sportakkoord. Daarin is vastgelegd dat de gemeente ernaar streeft om onder andere jongeren, ouderen en mindervaliden kennis te laten maken met en te laten deelnemen aan sportactiviteiten. Een ander voorbeeld is de programmalijn Aanpakken met Impact. Daarin is opgenomen om eenzaamheid te verminderen, onder andere via activiteiten van KBO's gericht op deze doelgroep.

De tactische en operationele doelen komen in de uitvoeringsprogramma's. Op hoofdlijnen worden daarin kaders opgesteld waarbinnen getoetst kan worden in hoeverre de verstrekte subsidies bijdragen aan het behalen van doelstellingen. Deze zijn op dit moment nog onvoldoende geconcretiseerd. Daarnaast zijn er onvoldoende instrumenten om te kunnen meten of inschatten in hoeverre de subsidies bijdragen aan hetgeen de gemeente wil bereiken.

Visie op subsidies

Het belangrijkste uitgangspunt voor subsidiëring is op dit moment het BMB. Daarin zijn de strategische doelen geformuleerd op het gebied van welzijn. Het middel subsidie wordt niet concreet genoemd in het BMB. Het BMB geeft vooral een richting aan binnen het sociaal domein. Dat is voornamelijk op strategisch niveau. Het tactisch en operationeel niveau zit in de uitvoeringsprogramma's. In de basis is het hoogste doel in abstracte termen het BMB; de stichtingen en verenigingen worden gepositioneerd om aan die doelen een belangrijke bijdrage te leveren. Concreet beoogt het college met de subsidiëring van niet-professionele instellingen dat de instellingen zelf bepalen waaraan in de kern behoefte is. De instellingen sluiten daarmee volgens de ambtelijke organisatie aan op de leefwereld van de inwoners. Op dat punt wordt bewust geen nadrukkelijke richting gegeven. Wel geeft de gemeente vanuit het bredere (welzijns)perspectief enige sturing, bijvoorbeeld met het BMB of het Sportakkoord. Daarnaast wordt in toenemende mate door de ambtelijke organisatie overleg gepleegd met instellingen om hun doelen af te stemmen op gemeentelijk beleid in het sociaal domein, waaronder recent het BMB.

Sturingselement

Het welzijnsbeleid kent een bepaalde nuancering in de clustering. Indirect wordt er met het middel subsidies gestuurd op bepaalde niet specifiek gedefinieerde doelstellingen. Zo ontvangen instellingen uit twaalf clusters, naast een basissubsidie, ook een variabel bedrag per (jeugd)lid. Het is aannemelijk dat de verstrekte subsidies enerzijds gebruikt worden als een motivator en aanjager richting de instellingen om hun activiteiten te kunnen verrichten en de verenigingen in stand te houden. Anderzijds wordt met de subsidies ook bijgedragen aan (hogere) doelstellingen.

De inzet van subsidie als sturingsmiddel kan ertoe leiden dat instellingen mogelijk meer kwalitatieve doelstellingen opgelegd krijgen.¹⁴ Meerdere cases hebben in de gesprekken aangegeven het reëel te vinden dat de gemeente bepaalde voorwaarden stelt aan subsidies voor specifieke activiteiten, onder voorbehoud dat dergelijke specifieke subsidies 'extra' zijn om activiteiten mogelijk te maken. Zij zijn verder van mening dat deze subsidies bedoeld moeten zijn voor initiatieven die op den duur door de instellingen overgenomen kunnen worden of een impuls zijn voor een verbeteringslag.

¹⁴ Deze aanname is gedaan door een raadslid tijdens het plenaire gesprek met een vertegenwoordiging van de commissie MZ en wordt door de rekenkamer als reëel beschouwd.



3.4. Rechtmatigheid

De rechtmatigheid zegt in dit onderzoek iets over de mate waarin de subsidies aan niet-professionele instellingen conform de subsidieverordening worden verstrekt en verantwoord.

Systematiek van verstrekken en verantwoorden

Eens in de drie jaar moeten de instellingen stukken ter verantwoording aanleveren. Deze bestaan hoofdzakelijk uit een overzicht van inkomsten en uitgaven van de afgelopen drie jaar en, in sommige gevallen, uit een overzicht van georganiseerde activiteiten. De verantwoording van de subsidie omvat geen uitgebreid plan van aanpak en kost de instellingen weinig moeite. Vooraf stuurt de gemeente een verzoek om de verantwoording aan te leveren. De opgevraagde informatie wordt vervolgens per e-mail verstrekt. De ervaring is dat de subsidies tijdig beoordeeld en vastgesteld worden en dat de communicatie en betalingen veelal in dezelfde jaarlijkse periodes plaatsvinden. Deze vaste systematiek wordt als prettig ervaren door de gesproken cases.

De inhoudelijke toetsing en controle van de verantwoording berust bij de ambtelijke organisatie. Uit het gesprek met de portefeuillehouder blijkt dat het college zich daar verder nauwelijks in mengt. Dit geldt voor zowel de jaarlijkse subsidies als de (incidentele) projectsubsidies. Opvallend is dat er instellingen zijn die geen subsidieaanvraag indienen. Nadat de verantwoordingsinformatie is aangeleverd, ontvangen zij een brief met daarin een toezegging voor de subsidie voor de komende drie jaar. De gemeente vraagt hierbij niet naar toekomstige activiteiten.

Uit de verschillende interviews blijkt dat er geen zichtbare controle of verificatie van de aangeleverde informatie door de gemeente plaatsvindt. Zo stelt een bestuurslid van een niet-professionele instelling: 'hier [in Bernheze, red.] kennen ze de subsidie toe en dan is het klaar'. Een typerende illustratie is een verstrekte subsidie voor de aanschaf van fietsen ten behoeve van ouderenactiviteiten. Na de verstrekking is er door de gemeente bij de subsidieontvanger niet geverifieerd hoeveel fietsen er daadwerkelijk gekocht zijn.

Naleving van de verordening

De gemeenteraad heeft in de subsidieverordening een aantal kaders vastgesteld. Formeel gezien ziet het college erop toe dat binnen deze kaders wordt gewerkt. Vervolgens is het aan de raad om te controleren of dit ook gebeurt. Bij de jaarcontrole en de interne controle wordt gecontroleerd of er bij de subsidieverstrekking binnen de gestelde kaders is gehandeld. De interne controle wordt door een interne medewerker gedaan. De uitkomsten van het interne controleplan worden jaarlijks voorgelegd aan het directieteam. Daarna, bij de jaarcontrole, trekt de accountant een steekproef en controleert een aantal subsidiedossiers nogmaals.

De ambtelijke organisatie is vrij goed op de hoogte van het proces rondom het verstrekken en verantwoorden van subsidies. Zo is het algehele subsidieproces vanuit meerdere perspectieven uitvoerig in stappen beschreven. Op deze manier kan het proces, in theorie, relatief eenvoudig door iemand anders opgepakt worden bij (langdurige) afwezigheid van een betrokken medewerker. Daarnaast worden alle handelingen in de zaaksystemen Verseon of Djuma geregistreerd. Ook de procesbeschrijving wordt gecontroleerd bij de interne controle en indien nodig aangepast.



Bevoegdheid college

Uit verschillende interviews blijkt de behoefte aan informatie over hoeveel een vergelijkbare instelling aan subsidie ontvangt. Hiermee kan de collegebevoegdheid, waarbij in specifieke situaties specifieke toekenningen gedaan kunnen worden, weggehouden worden bij het beeld van willekeur. In de afgelopen jaren zijn er twee specifieke momenten geweest waarop het college uitzonderingen heeft toegestaan. De eerste was ten tijde van de coronapandemie. De tweede was een lening aan een sportvereniging vanwege liquiditeitsproblemen. Het adagium van het college is dat geen instelling in de knel mag komen als gevolg van het subsidiebeleid. Bij acute problemen bij instellingen fungeert de gemeente als vangnet. Uitzonderingen worden gerapporteerd aan de raad.

Uit dit onderzoek blijkt dat niet alle collegeleden evenveel zicht hebben op de verstrekte structurele subsidies en incidentele projectsubsidies. Voor de toekenning van projectsubsidies heeft de inhoudelijke portefeuillehouder het mandaat om, binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders, (nieuwe) subsidies toe te kennen. Op dat vlak vindt geen vierogenprincipe binnen het college plaats, wel tussen beleidsmedewerker en portefeuillehouder.

De volgende vier criteria past de portefeuillehouder toe bij de beoordeling van een subsidieaanvraag:

1. Ze moet een bijdrage leveren aan de Bernhezer samenleving.
2. Indien het een projectsubsidie betreft, moet het een eenmalige bijdrage zijn.
3. Het gevraagde bedrag moet reëel zijn ten opzichte van het totaal beschikbare budget.
4. Zodra het subsidieplafond bereikt is, worden alle verdere aanvragen afgewezen.

De genoemde criteria zijn aangedragen door de ambtelijke organisatie en worden volgens de portefeuillehouder gecommuniceerd richting de raad en de instellingen. Deze vaste systematiek van het wel of niet honoreren van subsidieaanvragen wordt gedragen door de ambtelijke organisatie. Bij de toepassing van de genoemde criteria vindt geen concrete afstemming binnen het college plaats. De continuïteit en consistentie van deze systematiek kan mogelijk onder druk komen bij meerdere (gelijktijdige) personele mutaties van betrokkenen.

Informeren gemeenteraad

De rekenkamer heeft het beeld dat de gemeenteraad ervaart onvoldoende geïnformeerd te worden over het subsidieproces aan niet-professionele instellingen. De raad moet er actief naar vragen en het college geeft tussentijds geen waardeoordeel of inschatting. Omdat subsidieverstrekking een collegebevoegdheid is, kan het college lastig inschatten in hoeverre de raad daarin meegenomen moet worden. Volgens de portefeuillehouder moet de raad kunnen aannemen dat zodra een subsidie wordt verstrekt, deze binnen het vigerende beleid past. De raad wordt via de programmabegroting en jaarstukken geïnformeerd over de terechte verlening van de subsidies als geheel; dit binnen de regels van het budgetrecht van de raad. Daarin is in de bijlage een lijst met toegekende subsidies te vinden. Verder wordt er geen context meegegeven.

3.5. Overige bevindingen

In de interviews zijn diverse illustraties en ervaringen uit de praktijk gedeeld met de rekenkamer. Deze informatie is niet concreet te categoriseren onder een van de drie pijlers van het onderzoek, maar heeft wel de nodige raakvlakken. Om een volledig beeld te verkrijgen, is deze informatie in deze paragraaf geclusterd en wordt ze meegenomen in de hoofdstukken over de conclusies en voorstellen.



Subsidies in specifieke situaties

Voor de organisatie van ontmoetingsbijeenkomsten door de dorpsraad van Vorstenbosch heeft het college een relatief kleine projectsubsidie afgegeven. Uiteindelijk hebben deze activiteiten het dubbele gekost van wat ingeschat was. Een financiële aanvulling van de gemeente was lastig, omdat in een andere kern ook dergelijke bijeenkomsten werden georganiseerd. In deze kern werd ongeveer het achtvoudige aan subsidie ontvangen en werd een professioneel bedrijf ingehuurd. Na navraag bij de portefeuillehouder en ambtelijke organisatie bleek de vergoeding voor de andere kern te lopen via de post onvoorzien. Deze betrof een uitgebreider plan en had meer aanknopingspunten met het BMB.

Voor het opknappen van twee sportaccommodaties in verschillende kernen ontving de ene voetbalvereniging ongeveer het drievoudige aan renovatiesubsidie ten opzichte van een andere voetbalvereniging in diezelfde periode. Bovendien was het bedrag onevenredig aan het aantal kleedlokalen.¹⁵ Bij de ene vereniging werd alles door vrijwilligers gebouwd, terwijl de andere vereniging een professioneel bouwbedrijf inhuurde tegen veel hogere kosten. Volgens de ambtelijke organisatie zijn de gemaakte keuzes in de gemeentelijke bijdrage aan clubgebouwen destijds uitvoerig toegelicht aan de betrokken verenigingen en de gemeenteraad. Aantoonbare feitelijke situatieverschillen, zoals een conclusieonafhankelijk adviesbureau, hebben volgens de ambtelijke organisatie geleid tot verschil in gemeentelijke bijdrage. Niet het feit dat er door een bedrijf of door vrijwilligers is gebouwd.

De beide illustraties veronderstellen niet dat de subsidietoekenningprocedure per definitie onjuist of foutief is verlopen. Ze geven aan dat het voor betrokkenen onvoldoende helder is waarop het subsidiebedrag gebaseerd is. Enerzijds ten aanzien van de eigen verkregen subsidie en anderzijds in vergelijking met de subsidie aan (gelijkwaardige) andere instellingen.

Accommodatiekosten

Voor diverse stichtingen en verenigingen in Bernheze betreft het merendeel van de kosten de accommodatiekosten. Door niet-kostendekkende tarieven toe te passen op het gebruik van maatschappelijk vastgoed, is in wezen sprake van indirecte subsidie. Dat is een (onbewuste) keuze van het college en de raad. Het college hanteert deze tarieven als een van de uitgangspunten om een subsidiebijdrage te bepalen op basis van de verordening welzijnssubsidies. Indien huur- of gebruikstarieven hoger zijn, is de subsidie dat in principe ook. De huidige systematiek in Bernheze is volgens de ambtelijke organisatie bedoeld om maatwerk te kunnen bieden op het niveau van vergelijkbare organisaties. Desondanks is het op dit moment niet te achterhalen of en zo ja, in welke mate een bepaalde instelling met een gesubsidieerde (sport)accommodatie lagere tarieven heeft.

Naar aanleiding van de gesprekken, waaronder het gesprek met een vertegenwoordiging van de commissie MZ, lijkt het erop dat het beeld ontstaat dat in sommige gevallen de subsidies voor accommodatiekosten worden 'rondgepompt'¹⁶. Een bijpassende illustratie hiervan is de huisvestingssubsidie voor de KBO in Heesch. De KBO moet een specifieke locatie huren, terwijl die locatie van de gemeente is. Vervolgens geeft de gemeente de KBO een subsidie om deze locatie terug te huren. Een andere illustratie betreft de sporthallen. Hypothetisch gezien worden de huurlasten voor instellingen veel hoger zodra commerciële tarieven worden gehanteerd. Hetzelfde

¹⁵ Volgens bestuurslid betreffende voetbalvereniging.

¹⁶ Afzonderlijk ter sprake gekomen tijdens het gesprek met een vertegenwoordiging van de commissie MZ en met de KBO.



principe geldt mogelijk ook voor de gemeenschapshuizen. Informatie rondom deze ogenschijnlijk indirecte vorm van subsidiëring is tot dusver niet door het college aan de raad verstrekt. Om uitspraken te kunnen doen over de accommodatiekosten in relatie tot de subsidie, moet gekeken worden naar de vergelijkbaarheid van niet-professionele instellingen. Dit onderwerp zou de rekenkamer in de toekomst kunnen onderzoeken.

Ontbrekende controle

Voor het organiseren van een nieuwe dansactiviteit voor ouderen was een nieuwe geluidsinstallatie nodig. Een onbekende vroeg ten behoeve van KBO-activiteiten een projectsubsidie aan, maar zonder medeweten van het KBO-bestuur. Deze subsidie werd verstrekt en daarmee is een nieuwe geluidsinstallatie gekocht, want 'die persoon wist wel een loketje te vinden binnen het gemeentehuis'¹⁷. Volgens de ambtelijke organisatie betrof deze aanvraag een projectsubsidieverzoek en voldeed het aan de subsidiecriteria. Het feit blijft echter dat het KBO-bestuur niet op de hoogte was van de aanvraag, terwijl het een subsidie betrof die bijdraagt aan KBO-activiteiten. De gemeente heeft deze aanvraag ook niet bij het bestuur geverifieerd.¹⁸ De geluidsinstallatie is nadien overgedragen aan de KBO en de KBO heeft de factuur ervan in het bezit.

Een andere illustratie gaat over de activiteit Meer Bewegen voor Ouderen (MBvO). ONS welzijn ontving een subsidie van de gemeente om activiteiten te organiseren in het kader van bewegen voor ouderen. Daarvoor huurde ONS welzijn een ruimte in De Pas en een dansleraar in. In 2022 werd deze subsidie stopgezet vanwege bezuinigingen, omdat keuzes gemaakt moesten worden in de diensten van ONS welzijn. Daarna werd door de dansleraar eigenhandig een ruimte in De Pas gehuurd en betaalden de deelnemers een eigen bijdrage. Na overleg tussen de KBO en de gemeente besloot de gemeente de huurkosten van de activiteit voor haar rekening te nemen. Uiteindelijk bleek dat de huur al betaald kon worden met de reguliere uren van de KBO bij De Pas. De gemeente heeft niet geverifieerd hoeveel reguliere uren nog beschikbaar waren.

Specifieke doelstellingen

Tot 2023 gaf de gemeente subsidie aan ONS welzijn om ruimtes bij De Pas te huren voor de KBO. Opvallend is dat de KBO in 2022 geen gebruik heeft gemaakt van ruimtes in De Pas, maar dat de gemeente de huursubsidie aan De Pas wel doorbetaalde via ONS welzijn.¹⁹ Per 2023 zijn nieuwe afspraken gemaakt. De KBO ontvangt sindsdien een aanvullende huursubsidie van de gemeente en betaalt zelf de huur aan De Pas voor de gebruikte ruimtes. Deze huursubsidie mag door de KBO niet gebruikt worden voor een andere locatie. Daarnaast komen alle barinkomsten ten gunste van De Pas. Om het gemis van barinkomsten te compenseren, wordt tijdelijk aan de KBO een aanvullende subsidie verstrekt door de gemeente.

Uit de door de gemeente aangedragen informatie blijkt dat er geen doelstellingen worden gesteld aan de subsidie. Desondanks wekt de bovengenoemde illustratie de indruk dat KBO's verschillend behandeld worden, ondanks dat ze grotendeels dezelfde activiteiten organiseren voor dezelfde doelgroep. Ook kan hierdoor het beeld ontstaan dat de gemeente indirect De Pas subsidieert. Uit het onderzoek blijkt dat het college niet bekend is met de specifieke voorwaarden aan subsidies die losstaan van het inhoudelijke doel van de subsidie.

¹⁷ Citaat bestuurslid KBO.

¹⁸ Volgens de ambtelijke organisatie was verificatie vooraf bij de KBO niet relevant, aangezien de KBO de subsidie niet aangevraagd had.

¹⁹ Illustratie aangedragen door bestuurslid KBO.



4. Beantwoording onderzoeksvragen

In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de bevindingen in algemene zin. De onderverdeling in paragrafen en subparagrafen van het bevindingenhoofdstuk is grotendeels gestoeld op de onderzoeksvragen. Onderstaand worden deze bevindingen specifiek en bondig vertaald naar de drie pijlers en vervolgens naar de hoofdvraag van het onderzoek.

Doelmatigheid

De gewijzigde *Verordening welzijnssubsidies gemeente Bernheze 2021* is voornamelijk een juridisch document, waarin het wettelijke kader wordt weergegeven. Het subsidiebeleid is verder niet in een operationeel beleidskader uitgewerkt. De gemeente formuleert geen directe doelstellingen voor verstrekte subsidies. In bepaalde gevallen is er sprake van een indirecte doelstelling, waaronder de subsidiëring per (jeugd)lid. Deze zijn meer kwalitatief van aard en zijn niet geconcretiseerd. Alle niet-professionele instellingen zijn ingedeeld in clusters. Voor ieder cluster heeft de gemeente een modelvereniging opgesteld. De gemeente maakt per instelling binnen een specifiek cluster een inschatting van de reële kosten. Het exploitatietekort van de modelvereniging wordt gesubsidieerd. Na de subsidieverstreking vindt zowel ambtelijk als bestuurlijk geen toetsing plaats om na te gaan in hoeverre de subsidies hebben bijgedragen aan bepaalde (hogere) doelstellingen. Hierdoor vindt er ook geen nadrukkelijke bijsturing plaats.

Doeltreffendheid

Met het subsidiëren van niet-professionele instellingen biedt het college hen de mogelijkheid om zelf te bepalen welke activiteiten zij willen verrichten. Vanuit het bredere welzijnsbeleid, waaronder het BMB, Sportakkoord en de programmalijnen, wordt enige richting geboden. Het middel subsidies wordt niet gebruikt als sturingsinstrument. Indirect wordt met subsidies wel gestuurd op bepaalde niet specifiek gedefinieerde doelstellingen. Het verstrekken van een subsidie per (jeugd)lid veronderstelt namelijk dat de verstrekte subsidie enerzijds gebruikt wordt om de activiteiten en instellingen in stand te houden en anderzijds om bij te dragen aan gemeentelijke doelstellingen. Hetzelfde geldt onder andere ook voor de subsidiëring van ouderenactiviteiten.

Rechtmatigheid

Het subsidieproces is voor de ambtelijke organisatie duidelijk en navolgbaar. Het proces is beschreven en alle betrokken medewerkers kennen hun taak. Binnen het college heeft de portefeuillehouder het mandaat om subsidies te verstrekken. Uit het onderzoek is niet gebleken dat er veelvuldig een afstemming plaatsvindt binnen het college over de subsidies. In de gesprekken met de instellingen zijn meermaals illustraties uit de praktijk aangedragen waaruit blijkt dat de gemeente onvoldoende transparant is over de subsidiemogelijkheden alsmede bij het bieden van inzicht in de verstrekte subsidies.

Eens per drie jaar leveren de niet-professionele instellingen op verzoek de verantwoording aan. Dit bestaat hoofdzakelijk uit een overzicht met inkomsten en uitgaven van de afgelopen drie jaar en in sommige gevallen een ledenlijst. De hoeveelheid aan te leveren documenten is beperkt. De inhoudelijke controle van de verantwoording berust bij de ambtelijke organisatie. Het college is reactief en wordt pas betrokken zodra vanuit de ambtelijke organisatie een signaal wordt afgegeven. Uit het onderzoek komt naar voren dat er geen zichtbare controle of verificatie van de aangeleverde informatie plaatsvindt.



De gemeenteraad ervaart onvoldoende te worden geïnformeerd over de subsidiëring van niet-professionele instellingen. Voor het college is het lastig in te schatten in hoeverre en waarover de raad geïnformeerd moet worden, omdat subsidieverstrekking een collegebevoegdheid is. Op dit moment wordt de raad alleen geïnformeerd over de verlening van subsidies als onderdeel van de behandeling van de programmabegroting en de jaarstukken. Verdere context wordt niet gegeven.

Centrale onderzoeksvraag

De mate van doelmatigheid en doeltreffendheid is lastig vast te stellen, aangezien er geen directe doelstellingen worden geformuleerd. De bijdrage van het middel subsidie aan hoger gemeentelijk beleid is indirect zichtbaar bij het subsidiëren per (jeugd)lid. Verder zijn er meerdere verbanden te leggen tussen het brede welzijnsbeleid en de verstrekte subsidies, maar worden deze verbanden onvoldoende concreet gemaakt. Het subsidiëren van niet-professionele instellingen is voornamelijk gebaseerd op een historisch besef, wat leidt tot een automatisme. Alle gesproken partijen blijken tevreden te zijn met het huidige subsidiëringsproces. Desondanks is het met de huidige werkwijze niet mogelijk om een verdiepingsslag te maken door de subsidies mogelijk als sturingsmiddel te gebruiken. Op het vlak van de rechtmatigheid is er geen aanleiding om aan te nemen dat subsidies niet conform de subsidieverordening verstrekt worden. Vanuit het college wordt veelal reactief gehandeld. De portefeuillehouder heeft het mandaat om subsidies te verstrekken, waarbij geen directe afstemming plaatsvindt binnen het college. De raad wordt voornamelijk geïnformeerd over de subsidieverstrekking als geheel. Het ontbreekt daarbij aan context bij de cijfers.



5. Conclusies

Op basis van de bevindingen trekt de rekenkamer een aantal conclusies:

1. De meerwaarde van het subsidiëren van niet-professionele instellingen is veelvuldig door het college benoemd, maar wordt nauwelijks geconcretiseerd. De exacte bijdrage van het middel subsidie aan het behalen van gemeentelijke doelstellingen is onvoldoende duidelijk. Uit het onderzoek blijkt niet hoe en of er inhoudelijk getoetst wordt in hoeverre de subsidies daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het verband tussen gemeentelijk beleid en hogere doelstellingen. Voor de niet-professionele instellingen is het onvoldoende duidelijk wat de gemeente exact verwacht. Doordat duidelijke doelstellingen ontbreken, wordt de verstrekking van de subsidies voornamelijk gezien als automatisme.
2. De basis van de subsidiëringssystematiek is het clustermodel. Voor elk cluster wordt door de ambtelijke organisatie een modelvereniging opgesteld. Per cluster wordt er gekeken naar het gemiddelde inkomsten- en uitgavenpatroon van een vereniging in Bernheze. Deze subsidievereisten geven aan wat de gemeente belangrijk vindt en wat reële kosten zijn. Doordat per cluster een ander model gebruikt wordt en de grondslagen van deze modellen niet voldoende duidelijk zijn, is de differentiatie in subsidiebedragen in de huidige systematiek onvoldoende helder voor zowel (een deel van) de gemeenteraad als meerdere gesproken niet-professionele instellingen. Verder is het voor de niet-professionele instellingen lastig om na te gaan wat andere (gelijkwaardige) instellingen binnen hetzelfde cluster ontvangen. Hierdoor is het niet vast te stellen in welke mate niet-professionele instellingen binnen hetzelfde cluster hetzelfde behandeld worden door het college.
3. De basis voor de huidige clustersystematiek is eind jaren '90 gelegd. Daarna is deze uitgebreid en op kleine schaal bijgesteld. Meerdere instellingen hebben in de gesprekken aangegeven dat de huidige systematiek onvoldoende is meegegroeid met de actualiteit. Deze is meer gericht op het in stand houden ervan en te weinig op het toekomstbestendig maken van de niet-professionele instellingen alsook de activiteiten. Zo zijn de subsidiebedragen en wijze waarop de gemeente ondersteuning biedt niet substantieel veranderd, terwijl de kosten voor het onderhoud en de regelgeving rondom het organiseren van activiteiten fors zijn toegenomen in afgelopen jaren. Een andere punt is dat op basis van in het verleden georganiseerde activiteiten, een inschatting gemaakt wordt van de activiteiten die in de toekomst georganiseerd gaan worden. Immers, bij de subsidieverstrekking wordt niet gevraagd naar toekomstige activiteiten. Mede hierdoor hebben meerdere instellingen in de gesprekken hun zorgen geuit over het behoud van faciliteiten op lange termijn. Tot dusver is het college er nog onvoldoende in geslaagd om op dit punt duidelijkheid te scheppen richting de niet-professionele instellingen.
4. De inhoudelijke toetsing en controle van de verantwoording berust bij de ambtelijke organisatie. Uit het onderzoek blijkt dat er geen zichtbare controle of verificatie van de aangeleverde informatie plaatsvindt. In feite is de subsidiecontrole een onbewuste toets op basis van het verleden, aangezien de aangeleverde verantwoording historisch passend moet zijn binnen het cluster. De aangeleverde verantwoording moet aansluiten op vergelijkbare voorbeelden uit het verleden binnen het cluster. Het is onduidelijk of er aanvullende inhoudelijke controles plaatsvinden. Uit illustraties uit de gesprekken blijkt immers dat er na verstrekking geen (zichtbare) controle uitgevoerd wordt. Deze constatering spoort met de bevinding dat een subsidie verstrekt wordt zonder dat het college specifieke doelen of verwachtingen eraan verbindt.



5. De gemeenteraad ervaart de informatieverstrekking als ad hoc. De raad wordt binnen de regels van het budgetrecht geïnformeerd over de verlening van de subsidies als geheel. De informatieverstrekking voorziet echter onvoldoende in het verband tussen het brede welzijnsbeleid en onderliggende (hogere) doelstellingen, die worden vertaald in een mogelijk instrumentarium (waaronder de subsidies).²⁰ Voor het college is het lastig in te schatten in hoeverre de raad meegenomen moet worden, omdat subsidieverstrekking een collegebevoegdheid is.
6. Zowel het college als de gemeenteraad heeft aangegeven het belangrijk te vinden om te weten hoe de niet-professionele instellingen aankijken tegen de dienstverlening van de gemeente. Alle gesproken instellingen geven aan op dit moment tevreden te zijn met de dienstverlening en handelswijze rondom het verstrekken en verantwoorden van de subsidies. Hiervoor zijn drie nadrukkelijke oorzaken aan te wijzen:
 - a. De niet-professionele instellingen hoeven niet meer jaarlijks te verantwoorden, maar eens per drie jaar.
 - b. De aan te leveren verantwoordingsinformatie is summier in omvang. In veel gevallen is een overzicht van inkomsten en uitgaven van afgelopen jaren, en een ledenlijst afdoende.
 - c. Het proces van verstrekken en verantwoorden is ambtelijk goed afgebakend en wordt conform een beschreven werkplan consequent uitgevoerd.

²⁰ Deze conclusie strookt met de conclusie 'De controlerende taak van de raad staat onder druk' uit het rekenkamerrapport *ONS welzijn: Krijgen wij wat wij vragen en waar wij voor betalen?* (2024).



6. Voorstellen

Op basis van de bevindingen en de conclusies doet de rekenkamer een aantal voorstellen ter verbetering van het subsidieproces aan niet-professionele instellingen. Het uitgangspunt van de rekenkamer bij de voorstellen is om de huidige subsidiëringsmethodiek intact te houden. In het gesprek met een vertegenwoordiging van de commissie MZ werd aangegeven dat wellicht een geheel nieuw systeem een mogelijkheid zou zijn. Gezien de bevindingen dat het systeem ambtelijk goed ingebakken is en de gesproken instellingen niet ontevreden zijn over de systematiek, is het behoud van de huidige systematiek in de optiek van de rekenkamer het meest gewenst. De rekenkamer hecht er waarde aan dat het beoogde effect, van wat met de voorstellen bereikt wordt (het *wat*), wordt toegelicht door het college, waarbij de wijze waarop (het *hoe*) aan de bestuurlijke en ambtelijke organisatie wordt overgelaten.

1. Verzoek het college om het aantal clusters te verminderen door deze te baseren op basis van het inkomsten- en uitgavenpatroon van niet-professionele instellingen in plaats van op hoofdactiviteit. De rekenkamer constateert dat het huidige systeem door betrokkenen als ingewikkeld wordt ervaren door de grote hoeveelheid clusters en achterliggende rekenmodellen. Door de verdeling op basis van het inkomsten- en uitgavenpatroon van niet-professionele instellingen te baseren, kan enerzijds het aantal clusters worden verminderd en kunnen de clusters anderzijds beter aansluiten op de actualiteit. Immers, niet alle instellingen hebben binnen hetzelfde cluster dezelfde inkomsten en uitgaven.
2. Verzoek het college om binnen vier maanden na besluit van voorstel 1 een beknopte paraplunotitie te leveren over de achterliggende rekenmethodes voor de bepaling van subsidiebedragen, alsmede van de uitgangspunten en objectieve criteria per cluster. Uit het onderzoek blijkt dat het voor betrokkenen lastig is te achterhalen hoe de differentiatie in subsidiebedragen wordt bepaald. Dit bemoeilijkt uitspraken over de mate waarin de collegebevoegdheid, waarbij in specifieke situaties specifieke toekenningen gedaan kunnen worden, weggehouden wordt bij het beeld van willekeur.
3. Verzoek het college om iedere drie jaar (één verantwoordingsperiode) met ieder cluster in gesprek te gaan en nadien hierover te rapporteren. Het doel van het gesprek is om:
 - a. Na te gaan in hoeverre de verhouding binnen het cluster in balans is.
 - b. Na te gaan in hoeverre de subsidiëring nog aansluit op de actualiteit.
 - c. Verbanden te concretiseren tussen de verstrekte subsidies en hogere doelstellingen uit het brede welzijnsbeleid.
4. Verzoek het college om aan te geven hoe de visie op subsidiëring van niet-professionele instellingen er op langere termijn uitziet. Deze visie moet enkele elementen bevatten:
 - a. Stel vast welke activiteiten essentieel zijn naar de toekomst toe.
 - b. Geef weer op welke wijze het college alle gesubsidieerde activiteiten en faciliteiten naar de toekomst toe wil ondersteunen.
 - c. Stel vast in hoeverre het subsidiëren in financiële middelen de meest passende vorm is en in welke mate andere vormen van ondersteuning ook mogelijk zijn.
5. Verzoek het college om iedere drie jaar (één verantwoordingsperiode) de raad formeel te informeren en, indien gewenst, het gesprek aan te gaan over de context van de jaarlijks verstrekte subsidies. Ten minste moet deze informatie bevatten dat er jaarlijks een x-bedrag ter beschikking is gesteld voor subsidies aan niet-professionele instellingen, er y-euro daadwerkelijk is besteed en of er subsidies zijn beëindigd dan wel gewijzigd.



Bijlage 1: Kaders subsidie

Niet iedere kapitaaloverdracht tussen een gemeente en instelling mag automatisch bestempeld worden als 'subsidie'. De wettelijke grondslag voor het gebruik van het middel subsidie door gemeenten is in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) beschreven. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) geeft vier criteria waaraan voldaan moet worden om te kunnen spreken van een subsidie:

- a. Het gaat om een aanspraak op financiële middelen.
- b. Deze financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan.
- c. De financiële middelen worden verstrekt voor bepaalde activiteiten van de aanvrager.
- d. Het mag niet gaan om betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

Ter verduidelijking van punt a: er is géén sprake van subsidie indien er goederen of diensten worden verstrekt. Wanneer de gemeente bijvoorbeeld gratis een zaal ter beschikking stelt voor een vergadering van een vereniging of inwoners die betegelde tuinen willen vergroenen gratis planten aanbiedt, is er geen sprake van subsidie. Voor punt c geldt dat de bestedingsrichting van tevoren duidelijk omschreven moet zijn. Zodoende is bijvoorbeeld een vrij te besteden prijs of een uitkering voor levensonderhoud geen vorm van subsidie. Voor punt d geldt dat bijvoorbeeld een betaling aan een aannemer die het gemeentehuis opknapt geen subsidie betreft.



Bijlage 2: Kaders subsidieverordening

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat een bestuursorgaan slechts subsidies verstrekt op grond van een wettelijk voorschrift, waarin wordt geregeld voor welke activiteiten een subsidie kan worden verstrekt.

Een subsidieverordening moet conform Artikel 4:23 van de Awb aan drie minimeisen voldoen om de beoogde doelmatigheid en rechtmatigheid te verzekeren.

1. Er is een omschrijving van de activiteiten benodigd waarvoor subsidie wordt verleend, zodat de reikwijdte van de wettelijke basis voor de subsidiëring bepaald kan worden.
2. De subsidieverordening moet een grondslag bieden voor de verplichtingen die de gemeente aan de subsidieverlening kan verbinden. Dit betekent dat de subsidiedoelinden helder moeten zijn voor raad, college en subsidieontvangers.
3. De gemeente moet jaarlijks een verslag publiceren van de subsidieverstreking met toepassing van de eerste twee vereisten. In de navolgende paragrafen en subparagrafen wordt verder ingegaan op deze vereisten.

Naast het vaststellen en hanteren van een algemene subsidieverordening, is het van belang om de te subsidiëren activiteiten te definiëren in het beleid. Wat wil de gemeente bereiken met de inzet van het middel subsidie? Op dit punt kan in theorie een verband gelegd worden met de subsidiedoelstellingen.



Bijlage 3: Overzicht clusters

Op basis van de subsidieverstrekking²¹ in 2024 zijn er 26 actieve clusters, waarin 88 gesubsidieerde instellingen zijn verdeeld. Hieronder wordt een overzicht ervan weergegeven.

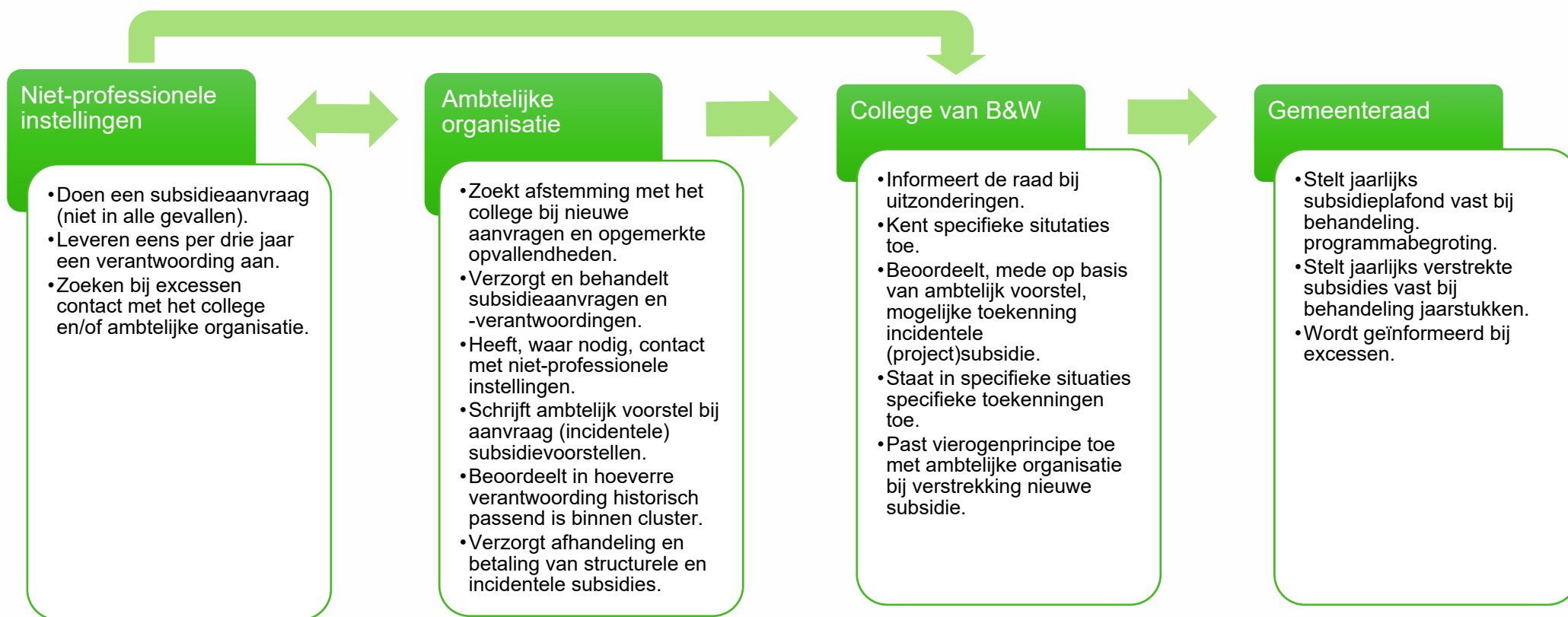
Grondslag subsidie	Omschrijving cluster	Aantal gesubsidieerde instellingen
Basissubsidie + bedrag per (jeugd)lid		10
	Toneel	3
	Zang	7
Basissubsidie + bedrag per inwoners desbetreffende kern		17
	Belangenbehartigers	4
	Carnaval	5
	Oranjecomité	5
	Zonnebloem	3
Basissubsidie + bedrag per jeugdlid		22
	Badminton	2
	Ballet	2
	Basketbal	1
	Gymnastiek/turnen	3
	Handbal	1
	Hockey	2
	Korfbal	3
	Ruitersport	1
	Voetbal	6
	Zwemmen	1
Basissubsidie + bedrag per lid		15
	Methodisch jeugdwerk	4
	Muziek	5
	Ouderbonden	6
Bedrag per deelnemer, of basisbedrag + bedrag per deelnemer activiteit		8
	Open Jeugdwerk	8
Bedrag per jeugdlid		5
	Tennis	5
Bedrag per lid		7
	Gezondheidseducatie	4
	Milieuverenigingen	1
	Recreatieve bijzondere groepen	2
Bedrag per m2		3
	Heemkunde	3
Eén totaal subsidiebedrag		1
	Internationale betrekkingen	1
Totaal aantal gesubsidieerde instellingen		88

²¹ Gegevens afkomstig van de afdeling financiën.



Bijlage 4: Taken en verantwoordelijkheden betrokkenen

Samenvattend zijn er vier voorname actoren aan te wijzen binnen het subsidieproces aan niet-professionele instellingen. Iedere actor heeft specifieke taken en/of verantwoordelijkheden. In onderstaand schema worden de taken, verantwoordelijkheden en onderlinge verhoudingen simplistisch weergegeven.





Bijlage 5: Lijst geïnterviewde personen

- Vertegenwoordiging commissie Maatschappelijke Zaken (MZ)
- Financieel beleidsmedewerker
- Beleidsmedewerker sociaal domein
- Beleidsmedewerker WMO
- Beleidsmedewerker sport, recreatie en toerisme
- Portefeuillehouder duurzaamheid, economie en vastgoed
- Bestuur Oranjecomité Heeswijk-Dinther
- Bestuur KBO Heesch
- Bestuur Dorpsraad Vorstenbosch
- Bestuur RKSV Prinses Irene
- Bestuur Animato Nistelrode
- Portefeuillehouder positieve gezondheid, zorg en natuur



Bijlage 6: Geraadpleegde documenten

- Algemene wet bestuursrecht.
- Bestuursprogramma 2018-2022.
- Bestuursprogramma 2022-2026.
- Bestuursprogramma Bernheze 2014-2018.
- Coalitieprogramma 2018-2022.
- Gewijzigde Verordening welzijnssubsidies gemeente Bernheze 2012.
- Gewijzigde Verordening welzijnssubsidies gemeente Bernheze 2021.
- Lokaal Sportakkoord Bernheze.
- Overzicht clustersubsidies rekenregels 2018-2024.
- Procesbeschrijving welzijnssubsidies 2021.
- Programmabegroting 2022-2025.
- Programmabegroting 2023-2026.
- Programmalijn Aanpakken met Impact.
- Rapport Rekenkamercommissie Bernheze, '*Onderzoek naar de budgetsubsidie in de gemeente Bernheze*' (2020).
- Rapport Rekenkamercommissie Bernheze, '*Subsidiebeleid, kans om te sturen*' (2009).
- Toekomstvisie Bernheze 2020.
- Verordening welzijnssubsidies gemeente Bernheze 2006.
- Website Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Diverse documenten uit de periode 2017-2024 in verband met de 5 cases die in het onderzoek zijn opgenomen waaronder:

- begrotingen;
- formele communicatie tussen gemeente en instellingen;
- herinneringen m.b.t. aanvragen;
- jaarlijkse ledenlijsten;
- jaarrekeningen;
- subsidieaanvragen;
- subsidieaanvragen;
- subsidiebeschikkingen;
- subsidietoekenningen;
- verslagen algemene ledenvergadering.

Documenten ter beschikking gesteld door de geïnterviewde niet-professionele instellingen, waaronder:

- Onderbouwing huurbedrag KBO in CC De Pas;
- Reactie gemeente op uitiem voorstel KBO.