Rekenkamer Aalsmeer

Rapport

van het onderzoek naar **subsidies** in Aalsmeer

Sneek, 5 februari 2025

Inhoudsopgave

De verkorte versie van het onderzoek **2**
Samengevat 2
Conclusies 2
Aanbevelingen 3
Reactie op de conclusies en aanbevelingen van het college van B&W **5**
Nawoord van de rekenkamer op de bestuurlijke reactie hierboven **13**
1 - Een onderzoek naar subsidie? **14**
1.1 Waarom een rekenkameronderzoek naar subsidie? 14
1.2 Wat zijn de vragen waarop dit onderzoek een antwoord moet geven? 14
1.3 Hoe is het onderzoek uitgevoerd? 14
1.4 Wat lees ik in dit rapport? 14
2 - Wat heeft Aalsmeer aan subsidies verstrekt sinds 2018? **15**
2.1 Hoeveel heeft Aalsmeer aan subsidies sinds 2018 begroot? 15
2.2 Welke programma's gebruiken subsidies? 16
2.3 Hoe zijn de subsidies verdeeld onder de aanvragers? 16
2.4 Is het nu subsidie of is het inkoop? 18
2.5 Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk? 19
3 - De regels bij subsidies **20**
3.1 Wat is een subsidie en wat niet? 20
3.2 En hoe zit het met landelijke regels? 20
3.3 Hoe ziet een subsidieproces eruit? 21
3.4 Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk? 22
4 - Het subsidiebeleid in Aalsmeer **23**
4.1 Hoe ziet het subsidiebeleid er in Aalsmeer uit? 23
4.1.1 Subsidiebeleid in het sociaal domein 23
4.1.2 Subsidiebeleid voor kunst en cultuur 24
4.1.3. Subsidiebeleid voor sport 26
4.2 Hoe zien subsidieregels er in Aalsmeer uit? 27
4.5 Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk? 28
5 - Hoe ziet de subsidieverlening er bij een ontvangende organisatie uit? **29**
5.1 Exploitatie sportaccommodaties Aalsmeer (ESA) 29
5.2 Stichting N201, Aalsmeer 32
5.3. De historische tuin 33
5.4. Participe 34
5.5. Stichting Ontwikkelings Samenwerking Aalsmeer (OSA) 35
5.6. Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk? 36
6 - Hoe voert de ambtelijke organisatie het subsidiebeleid uit? **37**
6.1 Wat doet de AA-organisatie met subsidies? 37
6.2 Werkwijze en verantwoordelijkheden Kernorganisatie Aalsmeer (KOA) 37
6.3 Controle van de subsidies 37
6.4 Betrokkenheid college en raad 38
6.5 Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk? 39
Bijlage 1: Beslisboom is het subsidie of inkoop **40**
Bijlage 2 Bronnen **41**

De verkorte versie van het onderzoek

Samengevat

Welke bijdrage leveren subsidies aan de beleidsdoelen van de gemeente Aalsmeer en is de subsidieverstrekking doelmatig ingericht? Dit is de hoofdvraag van dit onderzoek en het blijkt dat de gemeente onvoldoende weet of maatschappelijke doelen uit het beleid met de subsidie wordt bereikt. Dat komt ook omdat de gemeente niet altijd met beleid verbonden doelen met de ontvanger afspreekt. De gemeente evalueert te weinig of de subsidie bijdraagt aan het beleid. Door dit alles weet de gemeente niet zeker of de subsidies het maatschappelijke doel treffen en daarmee doeltreffend zijn ingezet. Bij de gemeente bleek in dit onderzoek de wens om het proces van subsidie geven te vereenvoudigen door een deel van de aparte uitvoeringsregels te schrappen en de verordening te actualiseren. Het college staat ook open om particulier initiatief en maatschappelijk vernieuwing te ondersteunen. Het onderzoek toont aan dat er ook veel goed gaat. Het nieuw sociaal beleid is gemaakt met inbreng uit de samenleving en gemeentelijke organisatie. Het verstrekken van subsidies is doelmatig georganiseerd. Door de jaarlijkse €6m subsidies aan 120 instellingen, groepen inwoners en verenigingen kunnen mensen sporten, lezen, cultuur beleven en zich ontwikkelen. Aalsmeer verstrekt elk jaar meer subsidie en de groei is sterker dan bij de overige uitgaven. Uit het onderzoek blijkt dat de raad beter geïnformeerd kan worden om hierop meer invloed uit te oefenen.

Conclusies

1. **Huidig sociaal beleid is met belanghebbenden opgezet, maar subsidies zijn onderbelicht**
   Met de Adviesraad sociaal domein, vertegenwoordigers uit de zorg en onderwijs, inwoners en maatschappelijke organisaties zijn trends voor de toekomst besproken. Hiermee zijn doelen voor het beleid bepaald, maar de mogelijkheid om subsidies hiervoor in te zetten is onderbelicht. Dit kan in uitwerkingsplannen alsnog worden gedaan.

2. **Aalsmeer verstrekt efficiënt subsidies maar weet onvoldoende of doelen zijn gehaald**
   Het proces van verlenen van subsidie door de AA-organisatie en de KOA-organisatie ligt vast, wordt goed uitgevoerd en zorgvuldig gecontroleerd. De nadruk ligt op de financiële en juridische aspecten, minder op het al dan niet bereiken van beleidsdoelen na het aflopen van de subsidietermijn. Hierdoor is achteraf niet goed vast te stellen of met de subsidie is bereikt wat werd beoogd.

3. **Subsidiebeleid wordt niet geëvalueerd voor de raad**
   Het beleid wordt na afloop van de termijn soms verlengd, maar meestal vernieuwd. Uit dit onderzoek blijkt dat een schriftelijke evaluatie met daarin een opsomming van de oorspronkelijke doelen en wat daarvan terecht is gekomen, met een uitleg van de oorzaken van verschillen, geregeld ontbreekt. Ook gaat de gemeente niet na of een subsidie voortgezet moet worden met als gevolg dat subsidies een vaste inkomstenbron zijn en niet geld om iets nieuws te starten. Door dit niet te evalueren is de raad de mogelijkheid ontnomen om na te gaan wat er terecht is gekomen is van het beleid dat ze zelf vast hebben gesteld.

4. **De subsidieverordening stamt uit 2018 en is niet gemoderniseerd**
   Aalsmeer heeft de subsidieverordening naar model van de VNG opgesteld. En terwijl Amstelveen de verordening in 2023 heeft geactualiseerd, heeft Aalsmeer dat niet gedaan. In de uitvoering levert dit de AA-organisatie extra onnodig werk op. Tevens valt op dat het gebruik van de hardheidsclausule (met de hand over hart strijken als dat verstandig is) niet aan de raad wordt gemeld, maar alleen aan het college. De modelverordening van de VNG suggereert de raad wel te informeren.

5. **Subsidies blijken te zijn ingezet om een aanbesteding te vermijden**
   De gemeente moet onderbouwen wanneer bij een instelling wordt ingekocht en wanneer die wordt gesubsidieerd. Uit het onderzoek bleek dat een instelling waar werd ingekocht over is gezet naar een subsidie om zo een aanbesteding te vermijden. Er was maar 1 aanbieder. Deze keuze is pragmatisch maar de beslissing kan tot juridische risico's leiden.

6. **Aalsmeer geeft ook jarenlang subsidie zonder expliciet gemeentelijk beleid**
   Naast de algemene documenten zijn 5 subsidieontvangers nader onderzocht. Hier bleek dat sommige ontvangers jarenlang geld krijgen zonder dat hiervoor gemeentelijk beleid is. Dat geldt voor ontwikkelingssamenwerking Aalsmeer, de Historische Tuin en N201. De grondslag om subsidie te geven kan natuurlijk alsnog door de raad worden vastgesteld maar ontbreekt nu in het beleid.

7. **De subsidiestromen rond ESA zijn zelfs voor ingewijden moeilijk te doorgronden**
   Aalsmeer en ESA zijn op vele manieren verbonden. ESA huurt sportfaciliteiten en De Oude Veiling bij de gemeente en doet de exploitatie en onderhoud. ESA verhuurt aan door Aalsmeer gesubsidieerde instellingen zoals Cultuurpunt en de bibliotheek. Als het college ESA vraagt de huur te verhogen dan stijgen de subsidieaanvragen van Cultuurpunt en de bibliotheek. Zo lijken de subsidies voor cultuur te stijgen, maar het geld komt bij ESA terecht. Sportverenigingen krijgen korting op de huur die de gemeente betaalt.

8. **Aalsmeer geeft het meeste subsidies voor gemeentelijke taken**
   Tweederde van het jaarlijkse subsidiebedrag gaat naar 6 instellingen waarvan gemeentelijke taken zoals sport, bibliotheek en welzijn worden uitgevoerd. De stijging van bijna 50% van het subsidiebedrag sinds 2018 valt ook bij deze grote instellingen. De andere 115 instellingen en verenigingen voeren eigen initiatieven uit en krijgen een derde van het geld.

9. **De raad krijgt te weinig informatie voor de kaderstellende en controlerende taak**
   Welke maatschappelijke doelen met subsidie worden bereikt is voor de raad niet duidelijk. Bij de begroting krijgt de raad weinig informatie over de voornemens en bij de jaarrekening ook. Daar ontbreekt verder een uitleg van de verschillen tussen plan en uitvoering. Hierdoor is tussen college en raad weinig debat over het nut van subsidies. Omdat veel subsidies vanuit een historische relatie worden gegeven is dit een verbeterpunt.

Aanbevelingen

1. **College, gebruik subsidie om maatschappelijke doelen te bereiken**
   Geld geven is een krachtig middel om doelen te bereiken. Koppel daarom altijd beleid en een maatschappelijk doel en vervolgens aan een mogelijke subsidie. Het beleid in het sociaal domein kan in uitwerkingsplannen nader worden gekoppeld aan meetbare doelen en aan subsidies.

2. **College, evalueer subsidies regelmatig met ontvangers**
   Voorkom dat organisaties met nieuwe initiatieven afhankelijk van subsidies worden door regelmatig met de organisaties na te gaan welke doelen zijn bereikt en welke middelen daarvoor noodzakelijk zijn van de gemeente of van andere inkomstenbronnen. Stel 3 W-vragen 'wat wilden we bereiken en wat kwam daarvan terecht', 'wat is daarvoor gedaan' en 'wat heeft dat gekost'. Gebruik de antwoorden om het beleid te evalueren en deel de resultaten met de raad.

3. **College, verbeter de informatie over subsidies voor de raad en initieer een jaarlijks debat**
   Leg bij de jaarlijkse verantwoording uit welke maatschappelijke beleidsdoelen zijn bereikt, wat wel en wat niet is gelukt en leg de redenen en gevolgen uit. Schets de gevolgen voor de komende begroting en wat anders moet. Onderscheid hierbij gemeentelijke taken en eigen initiatief van

externe organisaties, vooral over de duur en toegevoegde waarde van de gemeentelijke subsidie voor het gemeentelijke beleid. Agendeer actief (bij voorkeur 1x per jaar) tussen raad en college welke subsidies tegen het licht zijn gehouden.

4. **College, actualiseer de verordening en maak kiezen tussen inkoop of subsidie duidelijker**
   Actualiseer de subsidieverordening volgens het laatste model van de VNG en regel het informeren van de raad over de hardheidsclausule. Maak duidelijke criteria tussen inkoop en subsidies en leg dit vast in de procedures van de AA-organisatie en de KOA-organisatie.

5. **College, ontwar de samenwerking met ESA**
   Splits de werkzaamheden en geldstromen met en via de ESA en andere gesubsidieerde organisaties zo dat in 1 oogopslag is te zien wie welke subsidie van de gemeente krijgt en aan welke maatschappelijke doelen die bijdragen.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen van het college van B&W

Gemeente Aalsmeer

Uw contact E. Freerkstra
T (020) 0297 - 383074
F (020) 540 45 59
info@aalsmeer.nl

Postbus 253, 1430 AG Aalsmeer
Vermeld bij reactie ons kenmerk en datum van deze brief

Rekenkamer gemeente Aalsmeer

Datum 4 februari 2025

Betreft Bestuurlijk wederhoor onderzoek Subsidies

Geachte leden van de rekenkamer, geachte leden van de gemeenteraad.

De rekenkamer heeft er wederom veel werk van gemaakt om een complex onderwerp ter hand te nemen. Subsidieverstrekking is een belangrijk instrument van de gemeentelijke overheid om bepaalde maatschappelijke doelen te bereiken. Daarnaast is het ook een complex instrument, zeker in die gevallen dat de scheiding tussen subsidie en inkoop niet helder te maken is. Lang niet altijd leent een onderwerp zich er goed voor om het effect meetbaar te maken en te vatten in indicatoren. Dat maakt dat het lastig is om aan te tonen wat het maatschappelijk effect van een bepaalde subsidie is. Voor wat betreft subsidie gaat het dan veelal over merkbare in plaats van meetbare effecten. Bijvoorbeeld kan het in stand houden van een voorziening die door inwoners veel wordt gebruikt een doelstelling op zich zijn.

In deze reactie heeft het college gemeend in een aantal gevallen verklarende tekst op te moeten nemen om een conclusie van de rekenkamer in de juiste context te plaatsen. In deze bestuurlijke reactie gaan wij eerst in op de conclusies van de rekenkamer. Daarnaast gaan wij in op de aanbevelingen van de rekenkamer.

Naar aanleiding van de conclusies van de rekenkamer:

1. ***Huidig sociaal beleid is met belanghebbenden opgezet, maar subsidies zijn onderbelicht***
   Met de Adviesraad sociaal domein, vertegenwoordigers uit de zorg en onderwijs, inwoners en maatschappelijke organisaties zijn trends voor de toekomst besproken. Hiermee zijn doelen voor het beleid bepaald, maar de mogelijkheid om subsidies hiervoor in te zetten is onderbelicht. Dit kan in uitwerkingsplannen alsnog worden gedaan.

   Het college kan zich vinden in deze conclusie van de rekenkamer. Door nadrukkelijker het subsidie instrument aan beleidsdoelstellingen te koppelen wordt ook duidelijk gemaakt wat het belang is van de verschillende subsidiestromen. Bij de aanbevelingen geven wij aan hoe dat naar onze mening zo optimaal mogelijk zou kunnen.

Gemeentehuis Raadhuisplein 1
1431 EH Aalsmeer
T (0297) 38 75 75
www.aalsmeer.nl
IBAN NL28 BNGH 0285 0000 12
Reist u met het OV: plan uw reis op www.9292.nl

2. ***Aalsmeer verstrekt efficiënt subsidies maar weet onvoldoende of doelen zijn gehaald.***
   Het proces van verlenen van subsidie door de AA-organisatie en de KOA-organisatie ligt vast, wordt goed uitgevoerd en zorgvuldig gecontroleerd. De nadruk ligt op de financiële en juridische aspecten, minder op het al dan niet bereiken van beleidsdoelen na het aflopen van de subsidietermijn. Hierdoor is achteraf niet goed vast te stellen of met de subsidie is bereikt wat werd beoogd.

   Het college kan met voldoening vaststellen dat ook de rekenkamer tot de conclusie komt dat de uitvoering van het beleid in de basis goed verloopt. Ook ziet het college de mogelijkheden tot verdere verbetering waarbij directer gekeken wordt of de inzet van de subsidie bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente.

3. ***Subsidiebeleid wordt niet geëvalueerd voor de raad***
   Het beleid wordt na afloop van de termijn soms verlengd, maar meestal vernieuwd. Uit dit onderzoek blijkt dat een schriftelijke evaluatie met daarin een opsomming van de oorspronkelijke doelen en wat daarvan terecht is gekomen, met een uitleg van de oorzaken van verschillen, geregeld ontbreekt. Ook gaat de gemeente niet na of een subsidie voortgezet moet worden met als gevolg dat subsidies een vaste inkomstenbron zijn en niet geld om iets nieuws te starten. Door dit niet te evalueren is de raad de mogelijkheid ontnomen om na te gaan wat er terecht is gekomen is van het beleid dat ze zelf vast hebben gesteld.

   De rekenkamer refereert hierbij naar het proces met betrekking tot de nieuwe nota sociaal domein om direct over te stappen naar de evaluatie van individuele subsidies. Voor wat betreft het beleid is het college het eens met de rekenkamer dat een evaluatie in dit soort gevallen gebruikelijk is. Voor wat betreft de individuele subsidies wil de college vooral benadrukken dat aangezien de raad op hoofdlijnen werkt en niet op het niveau van een individuele subsidie vooral aandacht dient te zijn voor beleidsdoelstellingen in het door de raad vastgestelde beleid en in de programmabegroting vastgestelde beleidsdoelen.
   In tegenstelling tot wat de rekenkamer lijkt te constateren beoordeelt het college wel degelijk of individuele subsidies gecontinueerd moeten worden of niet. Bijvoorbeeld in het kader van de bezuinigingen heeft het college een aantal grote subsidies tegen het licht gehouden en gekeken waar bijvoorbeeld overlapping zit in doelstellingen en/of uitvoering (denk bijvoorbeeld aan de subsidie jongerenwerk). Op basis van die analyse heeft het college ook besloten om een aantal subsidies af te bouwen. Daarnaast heeft het college ook kleinere subsidies tegen het licht gehouden en voert hier aanpassingen op door (denk aan de herijking preventief jeugdbeleid). Ook kijkt het college breder, door zowel inhoud, als overlap als doelmatigheid te onderzoeken (denk aan de herijking mantelzorgbeleid). Door dergelijke acties, al dan niet gekoppeld aan bezuinigingen, kijkt het college naar de effectiviteit en doelmatigheid van subsidies. Het meer inzetten van reguliere evaluatie zou een verdere toegevoegde waarde kunnen bieden.

4. ***De subsidieverordening stamt uit 2018 en is niet gemoderniseerd***
   Aalsmeer heeft de subsidieverordening naar model van de VNG opgesteld. En terwijl Amstelveen de verordening in 2023 heeft geactualiseerd, heeft Aalsmeer dat niet gedaan. In de uitvoering levert dit de AA-organisatie extra onnodig werk op. Tevens valt op dat het gebruik van de hardheidsclausule (met de hand over hart

strijken als dat verstandig is) niet aan de raad wordt gemeld, maar alleen aan het college. De modelverordening van de VNG suggereert de raad wel te informeren.

Het klopt dat de verordening van de gemeente Aalsmeer voor herziening in aanmerking komt. Om die reden was Aalsmeer al in 2024 van plan om de verordening aan te passen. Echter geven het feit dat door de rekenkamer een onderzoek naar subsidies in de planning had staan, heeft het college hiermee gewacht tot 2025 zodat ook eventuele aanbevelingen vanuit de rekenkamer in die herziening meegenomen kunnen worden. Naar verwachting zal deze voor de raad van 2 oktober worden aangeboden.

Dat de huidige verordening niet de laatste iteratie van de modelverordening volgt, wil overigens niet zeggen dat de subsidieverstrekking niet doelmatig en rechtmatig verloopt. De aanpassingen in de modelverordening zijn vooral formeel juridisch van aard. Geen van die aanpassingen is van invloed op de mate waarin subsidie bijdraagt aan het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Het maar de vraag of dit extra werk met zich meedraagt voor de AA zoals de rekenkamer stelt. In bijlage 1 hebben wij aangegeven welke aanpassing in de modelverordening zijn doorgevoerd.

5. ***Subsidies blijken te zijn ingezet om een aanbesteding te vermijden***
De gemeente moet onderbouwen wanneer bij een instelling wordt ingekocht en wanneer die wordt gesubsidieerd. Uit het onderzoek bleek dat een instelling waar werd ingekocht over is gezet naar een subsidie om zo een aanbesteding te vermijden. Er was maar 1 aanbieder. Deze keuze is pragmatisch maar de beslissing kan tot juridische risico's leiden.

Het college is van mening dat dit een onjuiste voorstelling van zaken is. De wijze waarop de rekenkamer dit veronderstelt, zou aangeven dat er sprake is van kwade opzet om doelgericht de aanbestedingswetgeving te omzeilen. Het college neemt daarom afstand van deze constatering. Zoals ook in de ambtelijke reactie aan de rekenkamer is medegedeeld is de situatie totaal anders.

Voor de vorm van dienstverlening waar de rekenkamer aan refereert heeft het college in de periode voorafgaand aan de subsidieverstrekking een Europese Aanbesteding gehouden. Hoewel er binnen Nederland een aantal aanbieders is die deze dienstverlening kan leveren bleek bij de aanbesteding dat slechts één partij had ingeschreven. Aan deze partij is toen ook de opdracht gegund. Na afloop van die overeenkomst heeft het college een markverkenning uitgevoerd. Dit heeft als doel om te verkennen in hoeverre in de markt interesse is om een dergelijke opdracht uit te voeren en ook om eigenlijk vast te stellen of er wel sprake is van een markt waar in een opdracht in concurrentie kan worden uitgevraagd.

Hierbij bleek dat er op dat moment geen andere leveranciers interesse hadden om op deze opdracht in te schrijven. Om te voorkomen dat bij een aanbesteding als gevolg van het gebrek aan concurrentie de gemeente geconfronteerd zou worden met een veel te hoge inschrijving en daarmee een onwenselijke ontwikkeling van de kosten is op dat moment besloten het subsidie instrument in te zetten. Dit is destijds ook juridisch getoetst door de afdeling Inkoop en Aanbesteding van AA en daarmee akkoord bevonden. Ook de accountant destijds heeft hier zijn licht over laten schijnen en aangegeven geen risico's voor de rechtmatigheid hierin te zien.

6. ***Aalsmeer geeft ook jarenlang subsidie zonder expliciet gemeentelijk beleid***
   Naast de algemene documenten zijn 5 subsidieontvangers nader onderzocht. Hier bleek dat sommige ontvangers jarenlang geld krijgen zonder dat hiervoor gemeentelijk beleid is. Dat geldt voor ontwikkelingssamenwerking Aalsmeer, de Historische Tuin en N201. De grondslag om subsidie te geven kan natuurlijk alsnog door de raad worden vastgesteld maar ontbreekt nu in het beleid.

   De rekenkamer stelt dat de grondslag ontbreekt om subsidie aan een aantal partijen te geven. Deze grondslag is geborgd in de Algemene Subsidieverordening Aalsmeer 2018. De financiële middelen zijn door de raad beschikbaar gesteld op programmaniveau en het college is binnen die financiële kaders gebleven. Dat er geen specifieke koppeling is gemaakt naar bepaalde beleidsnotities of een algemeen subsidiebeleid wil niet zeggen dat er geen grondslag is.

   Indien de raad wenst dat ook een algemeen subsidiebeleid aanvullend op de verordening wordt opgesteld stelt het college voor om dit mee te nemen voor de volgende collegeperiode.

7. ***De subsidiestromen rond ESA zijn zelfs voor ingewijden moeilijk te doorgronden***
   Aalsmeer en ESA zijn op vele manieren verbonden. ESA huurt sportfaciliteiten en De Oude Veiling bij de gemeente en doet de exploitatie en onderhoud. ESA verhuurt aan door Aalsmeer gesubsidieerde instellingen zoals Cultuurpunt en de bibliotheek. Als het college ESA vraagt de huur te verhogen dan stijgen de subsidieaanvragen van Cultuurpunt en de bibliotheek. Zo lijken de subsidies voor cultuur te stijgen, maar het geld komt bij ESA terecht. Sportverenigingen krijgen korting op de huur die de gemeente betaalt.

   Het college deelt de constatering dat de relatie met de ESA door de verschillende rollen die er zijn moeilijk te doorgronden is. Ook de verschillende geldstromen dragen niet bij aan de duidelijkheid. Het schema geeft een goede indruk van de complexiteit.

   Om meer duidelijkheid in de rolverdeling aan te brengen, maar ook de financiële verhoudingen te verduidelijken, wil het college de relatie met de ESA wijzigen. In plaats van subsidie te verstrekken, is de bedoeling te gaan werken met een DVO. In dit DVO is opgenomen welke taken door de ESA worden uitgevoerd en welke resultaten door de ESA moeten worden behaald. Aan de DVO koppelt het college een vergoeding. Deze vorm van Quasi inbesteding moet ingaan per 1 januari 2026.

8. ***Aalsmeer geeft het meeste subsidies voor gemeentelijke taken***
   Van het jaarlijkse subsidiebedrag gaat ca 2/3e naar 6 instellingen waarvan gemeentelijke taken zoals sport, bibliotheek en welzijn worden uitgevoerd. De stijging van bijna 50% van het subsidiebedrag sinds 2018 valt ook bij deze grote instellingen. De andere 115 instellingen en verenigingen voeren eigen initiatieven uit en krijgen 1/3e van het geld.

   Het college herkent zich in het geschetste beeld dat een groot deel van de jaarlijkse subsidiepot naar een klein aantal instellingen gaat. Dit beeld is overigens wel vertekend doordat de subsidie van de ESA voor een substantieel deel bestaat uit de vergoeding voor het verschil tussen de kostendekkende huur die de gemeente voor een locatie in rekening brengt en de maatschappelijke huur die ESA bij de vereniging in rekening brengt.

9. ***De raad krijgt te weinig informatie voor de kaderstellende en controlerende taak*** *Welke maatschappelijke doelen met subsidie worden bereikt is voor de raad niet duidelijk. Bij de begroting krijgt de raad weinig informatie over de voornemens en bij de jaarrekening ook. Daar ontbreekt verder een uitleg van de verschillen tussen plan en uitvoering. Hierdoor is tussen college en raad weinig debat over het nut van subsidies. Omdat veel subsidies vanuit een historische relatie worden gegeven is dit een verbeterpunt.*

   Het college herkent zich niet in dit standpunt. In de jaarrekening stelt de raad de begroting op programmaniveau vast. Aan dit programma zijn beleidsdoelstellingen gekoppeld en een budget. Het is vervolgens aan het college om deze beleidsdoelstellingen te realiseren met de instrumenten die het college ter beschikking staan binnen de financiële middelen die door de raad beschikbaar zijn gesteld. Onderdeel hiervan zijn subsidies die het college kan verstrekken.

   In de jaarrekening en in de begroting is een subsidieoverzicht opgenomen wat aangeeft welke subsidies binnen welk programma worden verstrekt en dus bijdrage aan welk maatschappelijk doel. De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen. Het voeren van een dialoog met de raad alsmede binnen de gemeenteraad over het nut van het instrument subsidie is daarbij passend. Op dat laatste zijn kaders door de raad meegegeven in de vorm van een subsidieverordening. De jaarrekening dient voor de raad om te controleren of de beleidsdoelstellingen zijn gehaald en of het college daarbij binnen het beschikbaar gestelde budget is gebleven. In het kader van rechtmatigheid wordt ook door de accountant getoetst of het college bij de uitvoering zich heeft gehouden aan de door de raad vastgestelde kaders voor subsidieverstrekking.

Naast de conclusies doet de rekenkamer ook aanbevelingen. Wat hierbij opvallend is, is dat de rekenkamer een adviesorgaan van de gemeenteraad is en wat adviseert aan de gemeenteraad. Echter zijn al haar adviezen geheel gericht zijn aan het college. Ons inziens zou het zo moeten zijn dat de rekenkamer adviseert aan de gemeenteraad en de gemeenteraad in afwegingen meenemen welke adviezen ze overneemt en aan het college vraagt te vertalen naar het beleid of de uitvoering.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de rekenkamer:

1. ***College, gebruik subsidie om maatschappelijke doelen te bereiken.*** *Geld geven is een krachtig middel om doelen te bereiken. Koppel daarom altijd beleid en een maatschappelijk doel en vervolgens aan een mogelijke subsidie. Het beleid in het sociaal domein kan in uitwerkingsplannen nader worden gekoppeld aan meetbare doelen en aan subsidies.*

   Voor wat betreft het sociaal domein heeft de gemeenteraad zelf in een aantal sessies bepaald welke doelen zij nastreeft met de nota Sociaal Domein en welke KPI daarop van toepassing zijn. Deze KPI zijn reeds opgenomen in de jaarrekening en begroting. Vanzelfsprekend is een subsidie altijd gekoppeld aan het bereiken van een zeker maatschappelijk doel.

   Op dit moment zijn de begroting en jaarrekening zo ingericht dat in een bijlage wordt aangegeven welke subsidie wordt verstrekt ten behoeve van welk programma. In het programma wordt aangegeven welke doelen worden nagestreefd en welke KPI daarvoor worden gehanteerd. In die zin is de koppeling tussen een maatschappelijk doel en de subsidie reeds aanwezig. Om de leesbaarheid te

vergroten zou de raad ervoor kunnen kiezen om in plaats van in de bijlage de subsidies per programma weer te geven.

2. ***College, evalueer subsidies regelmatig met ontvangers***
   Voorkom dat organisaties met nieuwe initiatieven afhankelijk van subsidies worden door regelmatig met de organisaties na te gaan welke doelen zijn bereikt en welke middelen daarvoor noodzakelijk zijn van de gemeente of van andere inkomstenbronnen. Stel 3 W-vragen 'wat wilden we bereiken en wat kwam daarvan terecht', 'wat is daarvoor gedaan' en 'wat heeft dat gekost'. Gebruik de antwoorden om het beleid te evalueren en deel de resultaten met de raad.

   Het college kan zich vinden in de constatering dat periodiek heroverwegen van een subsidie toegevoegde waarde kan bieden. Op dit moment kan het voorkomen dat niet altijd inzichtelijk is wat de exacte bijdrage is van een gesubsidieerde instelling. Ook kan het voorkomen dat meerdere gesubsidieerde instellingen vergelijkbare activiteiten ontplooien, soms kan dit gezien de hoeveelheid vraag overigens wel van meerwaarde zijn.

   Zoals eerder aangegeven komen de drie W-vragen aan bod in de programmabegroting. Daarin geeft de raad op programmaniveau aan welke (maatschappelijke) effecten van beleid zij wil realiseren. Het is aan het college om te bepalen welk instrument het meest geschikt is om dit beleid te realiseren.

   Het subsidieproces is zo ingericht dat bij het beschikken van de subsidie moet worden aangegeven voor welke activiteiten de subsidie wordt verstrekt en doelen dan wel resultaten worden nagestreefd. Dit moet vervolgens bij het vaststellen van de subsidie worden beoordeeld en dat kan gevolgen hebben voor de subsidie.

   Aangezien de raad alleen op hoofdlijnen stuurt is het college van mening dat het niet passend is bij de rol van de raad om de resultaten per subsidieontvanger met de raad te bespreken.

3. ***College, verbeter de informatie over subsidies voor de raad en initieer een jaarlijks debat.***
   Leg bij de jaarlijkse verantwoording uit welke maatschappelijke beleidsdoelen zijn bereikt, wat wel en wat niet is gelukt en leg de redenen en gevolgen uit. Schets de gevolgen voor de komende begroting en wat anders moet. Onderscheid hierbij gemeentelijke taken en eigen initiatief van externe organisaties, vooral over de duur en toegevoegde waarde van de gemeentelijke subsidie voor het gemeentelijke beleid. Agendeer actief (bij voorkeur 1x per jaar) tussen raad en college welke subsidies tegen het licht zijn gehouden.

   Het college constateert dat ook op dit moment jaarlijks op programmaniveau wordt aangegeven welke beleidsdoelen zijn behaald en welke middelen daarvoor zijn ingezet. Zoals in de reactie op vraag 1 aangegeven is veel informatie op hoofdlijnen al beschikbaar maar zou clustering van deze info per programma een verbeterde leesbaarheid opleveren. Het is aan de gemeenteraad om over de inrichting van de begroting en de jaarrekening een besluit te nemen.

4. ***College, actualiseer de verordening en maak kiezen tussen inkoop of subsidie duidelijker***.
   Actualiseer de subsidieverordening volgens het laatste model van de VNG en regel het informeren van de raad over de hardheidsclausule. Maak duidelijke criteria tussen inkoop en subsidies en leg dit vast in de procedures van de AA-organisatie en

de KOA-organisatie.

Het college is positief ten aanzien van het advies van de rekenkamer om de verordening te actualiseren. De actualisatie van de verordening was reeds voorzien voor 2024 en staat nu in de planning voor 2025. Hierbij heeft de raad de mogelijkheid kaders te stellen aan de subsidieverlening, onder meer door het opnemen van: 'voor **welke activiteiten** subsidie mag worden verstrekt en welke niet'.

Voor wat betreft het onderscheid tussen subsidie en inkoop heeft de VNG een Handreiking Basisbeginselen Subsidierecht in 2019 opgesteld. De uitgangspunten zoals daar in zijn vastgelegd zijn nog steeds van toepassing. Met de AA organisatie zullen we kijken of het afwegingskader duidelijker kan worden vormgegeven.

5. ***College, ontwar de samenwerking met ESA***
   Splits de werkzaamheden en geldstromen met en via de ESA en andere gesubsidieerde organisaties zo dat in 1 oogopslag is te zien wie welke subsidie van de gemeente krijgt en aan welke maatschappelijke doelen die bijdragen.

   Het college heeft in 2023 geconstateerd dat net als de rekenkamer nu concludeert in het kader van de bedrijfsvoering duidelijkheid moet komen in de relatie met de ESA in de verschillende rollen en taken die de ESA heeft. In dat kader is het college onder andere bezig om de verschillende huurovereenkomsten te herzien en daarnaast wordt gewerkt aan dienstverleningsovereenkomst met de ESA.

   Dit moet meer duidelijkheid brengen over enerzijds de taken van de ESA maar ook over de financiën die aan die taken gekoppeld zijn. Hierbij kijken we naar modellen zoals die binnen de branche van sportbedrijven gebruikelijk zijn. Naar verwachting gaan we vanaf 1 januari 2026 werk met de nieuwe dienstverleningsovereenkomst.

Wij komen tot de conclusie dat het rapport een goede weergave geeft van de complexiteit van het subsidie instrument en waarbij lang niet altijd sprake is van een heldere grens tussen inkoop enerzijds en subsidie anderzijds. Wij zijn verheugd dat ook de rekenkamer tot de conclusie komt dat het proces efficiënt verloopt. Wel zien wij ook dat de relatie tussen enerzijds de maatschappelijk doelstellingen en anderzijds de inzet van subsidies beter tot uitdrukking kan worden gebracht.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer,
de secretaris, de burgemeester,



drs. Sj. Vellenga mr. G.E. Oude Kotte

Bijlage 1

De modelverordening 2013 is in 2016 voor het eerste herzien.
Aanleiding is in de eerste plaats dat in 2014 een nieuw Europeesrechtelijk staatssteunpakket in werking is getreden. Op hoofdlijnen is er in de Model ASV als volgt gewijzigd: Verwijzingen naar Europese regelgeving zijn geactualiseerd en op basis van nieuwe Europese verplichtingen zijn enkele bepalingen toegevoegd (artikelen 1 en 9)

- Er zijn enkele bepalingen toegevoegd om de subsidiëring van topinkomens te voorkomen (artikel 9 en de Model Subsidieregeling)
- Het artikel over aan een subsidie te verbinden verplichtingen is uitgebreid (artikel 12)
- Er is een artikel over de egalisatiereserve toegevoegd (artikel 12a)
- De hardheidclausule is inhoudelijk aangepast (artikel 18)

Er zijn verder enkele kleinere inhoudelijke en redactionele aanpassingen doorgevoerd (ook in de toelichting)

De modelverordening uit 2013 is voor de tweede keer in 2019 herzien. Aanleiding voor de herziening was in de eerste plaats recente jurisprudentie over de toelaatbaarheid van een weigeringsgrond die gerelateerd is aan het betalen van salarissen die de norm van de Wet normering topinkomens te boven gaan. Met het oog hierop is een facultatieve weigeringsgrond uit de model-ASV 2013 geschrapt. Een tweede punt is dat vanwege de inwerkingtreding op 1 juli 2018 van de Wet terugvordering staatssteun een overeenkomstige bepaling in de model-ASV 2013 overbodig is geworden. Verder zijn enkele definities van begrippen die te maken hebben met het Europees steunkader geactualiseerd.

Nawoord van de rekenkamer op de bestuurlijke reactie hierboven

De rekenkamer dankt het college voor de bestuurlijke reactie op dit rapport. Wij hebben hier met genoegen en belangstelling kennis van genomen. Uit de reactie van het college blijkt het belang voor subsidies en de te maken stappen voor verbetering. De rekenkamer gaat hieronder op een paar punten in waarbij het college een nuance maakt of van mening verschilt.

Conclusies

3. Het subsidiebeleid wordt niet geëvalueerd door de raad
De rekenkamer is enthousiast dat het college wel degelijk individuele subsidies geregeld tegen het licht houdt. Deze rapportage zijn van belang voor de raad. De raad stuurt op hoofdlijnen maar dat betekent niet dat de raad evaluaties van individuele subsidies niet hoeft te zien. De rekenkamer kan zich wel voorstellen dat het college en raad hierover in gesprek kunnen vanaf welke omvang en welk maatschappelijk belang de evaluaties van individuele subsidies eventueel gebundeld naar de raad gestuurd kunnen worden.

5. Subsidies blijken te zijn ingezet om een aanbesteding te vermijden
We delen de afwijkende mening van het college dat ons is verteld dat er maar 1 aanbieder heeft gereageerd. Maar dit kan in de toekomst wel mogelijk een juridisch risico met zich meebrengen. Omdat de relatie niet volledig de kenmerken heeft van subsidie maar ook van inkoop. Dit aspect wil de rekenkamer bij benadrukken.

Aanbevelingen

1. **College, gebruik subsidie om maatschappelijke doelen te bereiken**

De rekenkamer pleit voor een zichtbare koppeling van een maatschappelijk doel aan een subsidie. De verwijzing van de bijlage naar het programma is opgenomen in de P&C documenten, maar de rekenkamer vindt niet altijd een heldere passage in het programma aan welk expliciet doel een specifieke subsidie bij gaat dragen. Dit kan zijn oorzaak vinden in de niet expliciete geformuleerde bijdrage van de subsidie, maar ook in de geformuleerde doelen van de programma's.

2. **College, evalueer subsidies regelmatig met ontvangers**
3. **College verbeter de informatie over subsidies voor de raad en initieer een jaarlijks debat**

De rekenkamer bundelt de opmerkingen van het college bij de twee bovenstaande aanbevelingen. De rekenkamer wil niet op de stoel van de raad gaan zitten, maar kan zich voorstellen dat een jaarlijks debat over subsidies toegevoegde waarde kan hebben. Dit betekent niet dat alle 120 subsidies stuk voor stuk tot in detail aan de hand van evaluaties moeten worden bekeken, maar een jaarlijkse rapportage waarin cyclisch een aantal subsidies is geëvalueerd biedt de raad de mogelijkheid om gericht vragen te stellen over bepaalde subsidies. Sturen op hoofdlijnen door de raad staat niet in de weg dat de raad vragen kan hebben bij bepaalde individuele subsidies of die nog (onder dezelfde doelen) moeten worden gecontinueerd. Subsidies zijn gezien de financiële omvang op de begroting en het feit dat daarmee belangrijke doelen worden gerealiseerd een belangrijk waardevol instrument.

1 - Een onderzoek naar subsidie?

1.1 Waarom een rekenkameronderzoek naar subsidie?

Aalsmeer begroot in 2024 meer dan €6 miljoen aan subsidies, 6% van de totale begroting. Raadsfracties vragen de rekenkamer: zijn subsidies doelmatig? Wat krijgt Aalsmeer terug voor het geld? En, is het allemaal nodig? Reden voor de rekenkamer om in 2024 subsidies te onderzoeken.

1.2 Wat zijn de vragen waarop dit onderzoek een antwoord moet geven?

De vraag die dit onderzoek wil beantwoorden:

Welke bijdrage leveren subsidies aan de beleidsdoelen van de gemeente Aalsmeer en is de subsidieverstrekking doelmatig ingericht?

Vanuit de hoofdvraag volgende deelvragen in vier thema's onderzocht:

Beleid

1. Welk subsidiebeleid, en welke soorten subsidies heeft Aalsmeer en welke doelen wil het college halen?
2. In welke regelingen is het beleid omgezet?
3. Hoe hangen het beleid, de verordening, de regelingen en de algemene doelen in Aalsmeer samen?

Organisatie en uitvoering

4. Hoe zijn de subsidies nu verdeeld tussen de begrotingsprogramma's?
5. Hoe worden subsidies ingezet vergeleken en gewogen met andere beleidsinstrumenten?
6. Hoe is de doeltreffendheid van de subsidies in het beleid en regelingen geborgd?
7. Hoe ziet het proces van subsidieverstrekking in Aalsmeer eruit en wordt er gestuurd op doeltreffendheid en doelmatigheid?

Resultaten

8. Hoe zijn beleidsdoelen uit de programma's omgezet in de subsidieregeling en hoe staan die in de afspraken met de ontvangende organisaties?
9. Zijn de afspraken met de ontvangende organisaties nagekomen en de doelen bereikt?
10. Wat zijn de maatschappelijke effecten van de subsidies? Leggen ontvangende organisaties verantwoording af?
11. In hoeverre zijn het subsidiebeleid (bedragen in geld) en het stimuleringsbeleid (geen kostendekkende tarieven voor accommodaties) op elkaar afgestemd?
12. Welke subsidieverstrekkingen zijn historisch ontstaan, maar hebben nu (eigenlijk) geen geldende grondslag meer?

Verantwoording

13. Wat ziet de gemeenteraad aan verantwoording van de bereikte doelen?
14. Op welke wijze kan de gemeenteraad na of voor subsidieverstrekking sturen in het beleid?
15. Worden de gebruikmaking en de effecten van de verstrekte subsidies geëvalueerd?

1.3 Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

Het onderzoek begon met het bestuderen van stukken over subsidies uit de jaren 2018 - 2024. Daarna zijn een aantal specifieke subsidieverstrekkingen bekeken. We hebben ambtenaren en het college geïnterviewd. Een lijst van documenten en geïnterviewden staat in bijlage 2. We bedanken iedereen voor de medewerking. En veel dank voor de griffie die ons weer met raad en daad onmisbaar ondersteunde.

1.4 Wat lees ik in dit rapport?

Dit rapport trapt af met conclusies en aanbevelingen, deze zijn te lezen als een samenvatting. Dan volgt de reactie hierop van het college. Dan komt het eigenlijke rapport van het onderzoek en dat begint deze keer niet met de regels en beleid, maar met een analyse van cijfers van de subsidies sinds. Dan volgen de wetten, het beleid in Aalsmeer, de uitvoering van het beleid en de bereikte doelen met subsidies. De 5 casussen: ESA, N201, Historische tuin, Participe en OSA staan in hoofdstuk 5.

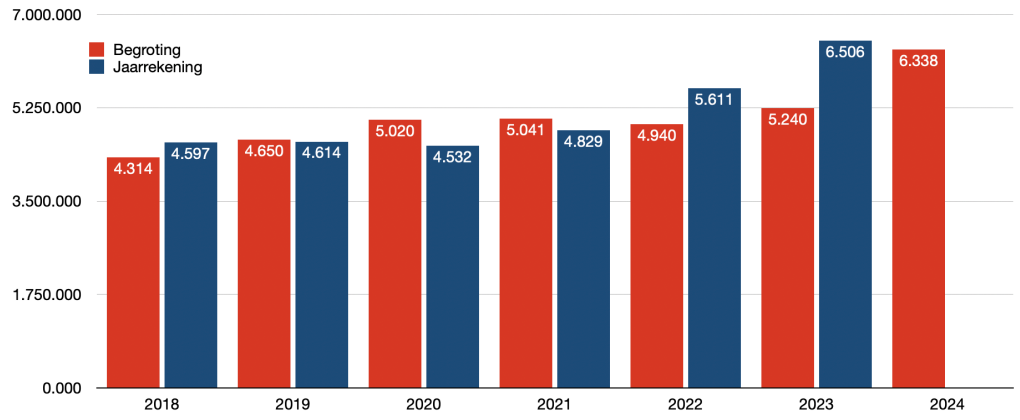
2 - Wat heeft Aalsmeer aan subsidies verstrekt sinds 2018?

Alle subsidies uit begroting en jaarrekening zijn op een rij gezet om analyses mee uit te voeren:

2.1 Hoeveel heeft Aalsmeer aan subsidies sinds 2018 begroot?

Sinds 2018 gaf Aalsmeer aan 120 verschillende instellingen subsidie. Sommige aanvragers kregen 1 maal een subsidie, andere krijgen elk jaar ondersteuning van de gemeente. In 2018 was voor subsidies €4,3 miljoen begroot. Dat liep op naar €6,3 miljoen in 2024 en dat is een stijging van 47% in 6 jaar.

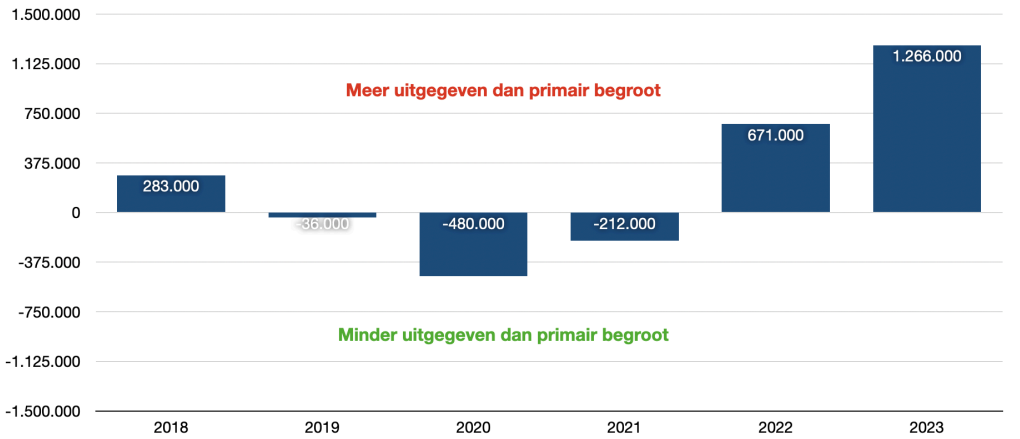
Subsidies in Aalsmeer per jaar begroot en werkelijk 1



Bron: begrotingen en verantwoordingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

Opgeteld heeft Aalsmeer in de afgelopen 7 jaar €35,5 miljoen voor de subsidies begroot. De jaarlijkse afwijkingen op de begroting zijn:

Subsidies in Aalsmeer per jaar begroot en werkelijk 2



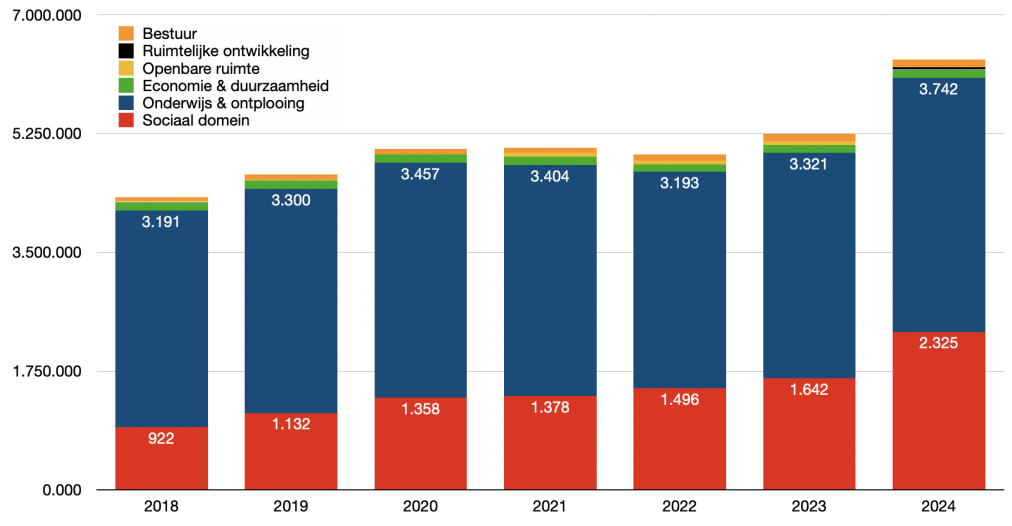
Bron: begrotingen en verantwoordingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

De overschrijding in 2023 komt vooral door extra subsidie aan ESA voor een aanvullend eigen vermogen en uit extra subsidies door tussentijds beschikbaar rijksgeld, in het jargon ‘SPUK’.

2.2 Welke programma's gebruiken subsidies?

Subsidies horen bij een programma in de begroting, in Aalsmeer gebruiken 6 programma's subsidies om de doelstellingen te bereiken. De verdeling over de programma's in de begroting sinds 2018 is:

Subsidies in Aalsmeer per begrotingsprogramma 3



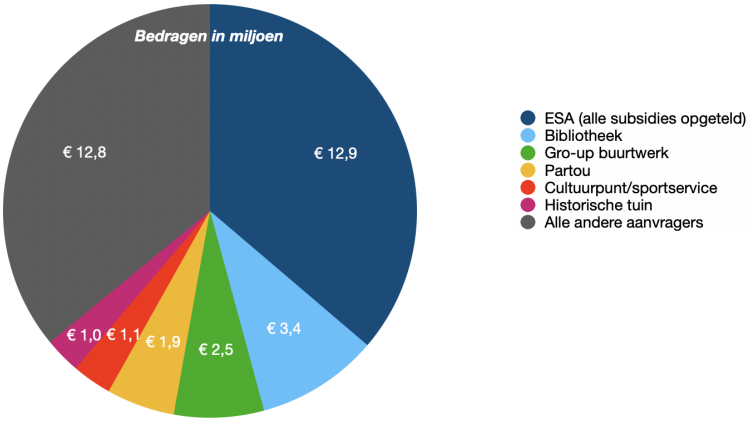
Bron: begrotingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

Het sociaal domein en onderwijs begroten de meeste subsidies. Bij het sociaal domein zijn buurtwerk en sociaal werk grote ontvangers. Het programma onderwijs & ontplooiing geeft de meeste subsidie aan de sportfaciliteiten via ESA en aan de bibliotheek. In 2024 is circa €2 miljoen meer begroot dan in 2018 voor subsidies. Van deze stijging kwam €1,4 miljoen uit het sociaal domein. Hiervan is het meeste geld nodig voor Participe (+€0,6 miljoen) en Gro-up Buurtwerk (+€0,6 miljoen). Participe werd voorheen via inkoop betaald en nu via subsidie. De toename van het subsidiebedrag aan Gro-up komt doordat de raad meer activiteiten voor jongeren wil organiseren. Gro-up is in 2022 ontstaan uit het samengaan van 15 organisaties in kinderopvang, buurtwerk en jeugdhulp. En later is daar kraamzorg bij gekomen.

2.3 Hoe zijn de subsidies verdeeld onder de aanvragers?

De kleinst begrote subsidie in de afgelopen 7 jaar was €2.000 per jaar voor de 'vrouwen adviescommissie'. In 2024 verdween deze subsidie van de begroting. In de 6 jaar dat deze subsidie is verstrekt telde dat op tot circa €12.000 in de begroting. De hoogste subsidie in een enkel jaar was €1.989.000 in 2024 voor ESA. Deze ontvanger is verreweg de belangrijkste subsidiepartij voor de gemeente Aalsmeer. Als we de begrote bedragen over de onderzochte 7 jaar optellen dan is ESA met afstand de grootste ontvanger. De gemeente Aalsmeer verstrekte in de onderzochte 7 jaar aan 120 instellingen in totaal €35,5 miljoen subsidie. De grootste 6 kregen daarvan €22,7 miljoen en de resterende 114 ontvangers dus €12,8 miljoen.

Subsidies in Aalsmeer per aanvrager van meer dan €1m in de afgelopen 7 jaar 4

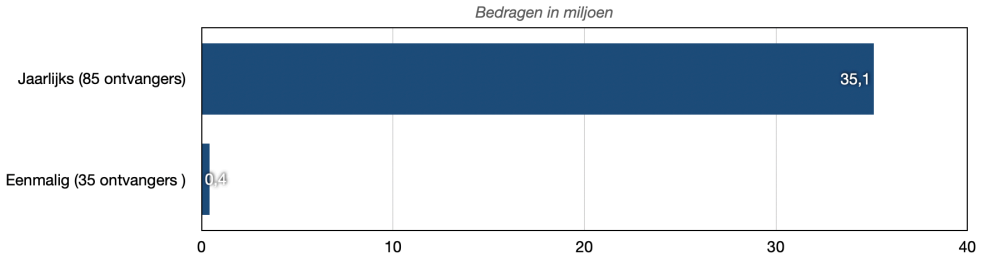


Bron: begrotingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

Hierboven[1] staan de 6 ontvangers die opgeteld meer dan €1m kregen sinds 2018. De 6 grote ontvangers krijgen elk jaar subsidie. Dit betreft op-1-na gemeentelijke taken zoals de bibliotheek, sport en welzijnswerk. Hier hoort ook Participe bij die €1,2m kreeg maar dat bedrag is pas in 2024 als subsidie begroot.

Het blijkt dat jaarlijkse subsidies (jargon: structureel) het meeste geld krijgen:

Begrote subsidies in Aalsmeer - eenmalige en jaarlijkse ontvangers 5



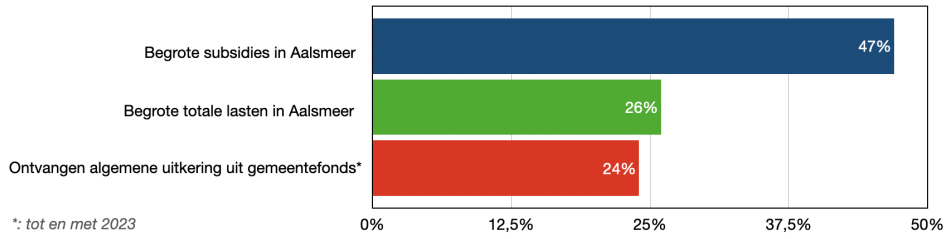
Bron: begrotingen en verantwoordingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

De gemeente Aalsmeer verstrekt verreweg de meeste subsidies jaarlijks. Van de €35,1 miljoen die sinds 2018 werd begroot, is 1% bestemd voor eenmalige ontvangers. De resterende 99% is voor vaste ontvangers. Dit is geen uitvloeisel van het beleid, maar komt doordat aanvragers rekenen op de subsidie nadat de gemeente eenmaal is begonnen met de financiële bijdrage. Ook vindt de gemeente het niet doelmatig om elk jaar een andere organisatie in te schakelen. Door contacten met subsidieontvangers op te bouwen, weet de gemeente wat de organisatie kan bijdragen voor de gemeente. De keerzijde is dat de gemeente Aalsmeer minder vernieuwend is. Van steun bij de opstartfase voor een nieuwe subsidie, waarna de instelling op eigen kracht verder gaat, is vrijwel geen sprake. Past een aanvraag in het gemeentelijk beleid én is er budget dan wordt de subsidie verstrekt. Soms is er voor een beleidsterrein maar 1 of enkele aanbieders, zoals bij Participe toen ze de enige waren. Ook zijn sportvoorzieningen bij ESA, de bibliotheek en het welzijnswerk gemeentelijke taken die via subsidies worden gefinancierd. Dat kan soms ook via inkoop en aanbesteding of door de mensen in eigen dienst te nemen maar soms kan dat ook niet zoals bij de bibliotheek.

[1] In fig. 4 ESA alle subsidies opgeteld, waaronder de subsidie op huur voor accommodaties van alle sportverenigingen.

In 2018 had Aalsmeer €84 miljoen aan lasten. In 2024 was dat opgelopen naar €106 miljoen, een stijging van 26%. De algemene uitkering van het gemeentefonds aan Aalsmeer steeg van €31 miljoen tot €48 miljoen in 2023, een stijging van 23%. De uitgaven via subsidies tussen 2018 en 2024 stegen met 47%.

Stijging subsidies in Aalsmeer vergeleken met 6



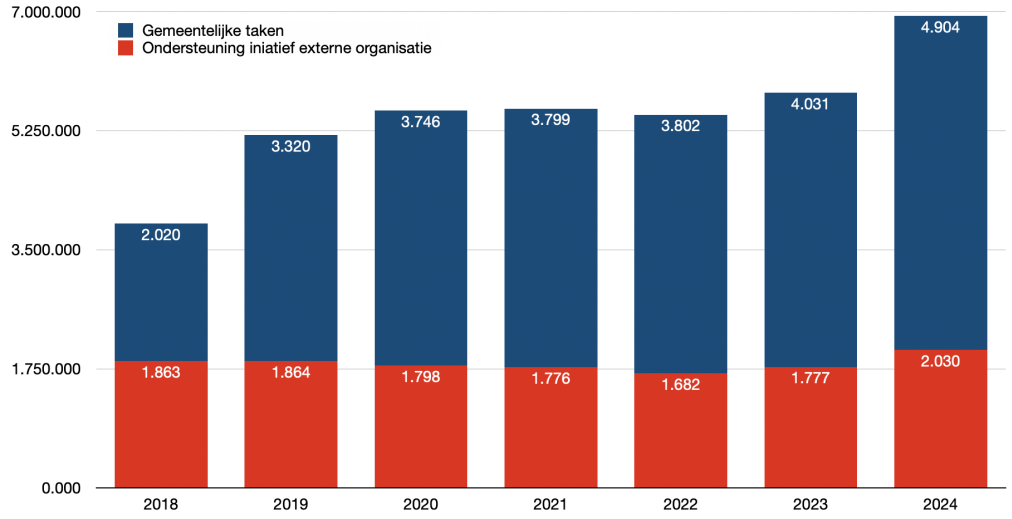
Bron: begrotingen en verantwoordingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

Het ‘instrument subsidie’ heeft de gemeente volop ingezet, omdat het instrument op zich beleidsmatig voorkeur heeft gekregen. Subsidies zijn geen doel op zich zelf maar een manier om maatschappelijke doelen van de gemeente te realiseren.

2.4 Is het nu subsidie of is het inkoop?

In de lijst met 120 ontvangers van subsidies van de gemeente Aalsmeer staan organisaties die taken voor de gemeente uitvoeren. De bibliotheek, de sporthallen en zwembaden en ook het welzijnswerk zijn hiervan duidelijke voorbeelden.

Is het een subsidie of is het inkoop? 7



Bron: begrotingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

Aalsmeer gebruikt subsidie veel meer voor organisaties die gemeentelijke taken uitvoeren dan voor het steunen van eigen initiatieven van instellingen. Verder blijkt dat de stijging in de afgelopen jaren van subsidies naar de gemeentelijke taken gaan en nauwelijks naar instellingen met eigen initiatieven.

Welke organisaties voeren taken voor de gemeente met een subsidie uit? 8

Instelling	Activiteit	Doel
Diverse instellingen	Vrij toegankelijke dagbesteding aanbieden	
Zorggroep Aelsmeer	Coordinatie maaltijdvoorziening	Hoogwaardige maaltijden voor kwetsbaren
Participe	Preventie zorg en ondersteuning	Advies en activeren van kwetsbaren
Vrijwilligerscentrale	Werven en trainen vrijwilligers	Vrijwilligers vinden. Participatie vergroten.
ESA	Exploitatie Oude Veiling	Huiskamer Aalsmeer aanbieden
Participe	Buurtverbinder	Bewoners zelfredzaam maken
Gro-up buurtwerk	Jongeren welzijnswerk	Veerkrachtige buurt, zelforganisatie jeugd.
Cultuurpunt en sportservice	Buurt sportcoach cultuur en sport	Kennismaken met sport, kunst en cultuur
Opvoedadvies	Opvoedspreekuur	Preventieve jeugdzorg
Sportservice	JOGG	plan JOGG
Buurtgezinnen	Overbelaste gezinnen koppelen aan relaxte	Ouders op adem, kinderen ontwikkelen
Vrijwilligerscentrale	Taalpunt	Laaggeletterdheid bestrijden
Vluchtelingenwerk	Opvang en begeleiding inburgeren	Maatschappelijk integreren.
Humanitas	Opvoedondersteuning door vrijwilligers	Preventieve jeugdzorg
1801 onderwijsadvies	Preventieve logopedie	Herkennen spraak- en taalproblemen
Partou e.a.	Voorschoolse opvangplekken betalen	Onderwijsachterstand bestrijden
ESA en Sportservice	Buurt sportcoach	Ouderen laten sporten
ESA	Beheer sportaccomodaties	Efficient beheer sportaccommodaties
ESA	Onderhoud	Streefniveau accommodaties halen
Erfgoedverordening	Instandhouding gemeentelijke monumenten	Monumentenzorg
Eigenaren gem. monumenten	Instandhouding gemeentelijke monumenten	Monumentenzorg
Bibliotheken	Instandhouding basisbibliotheek en website	Toegang tot alle bronnen van kennis
Slachtofferhulp	Steun verlenen na slachtofferschap	Ondersteunen
BeterBuren	Bemiddeling bij burenruzie	Veilige stad zonder overlast
Meldpunt discriminatie	Klachtbehandeling en voorlichting	Bestrijden discriminatie
Participe	Buurtverbinder welzijn	Sterke wijken
Reanimatie	Onderhoud AED's	AED's beschikbaar houden

Bron: begrotingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

Bij ESA is jaren geleden om fiscale reden gekozen voor subsidie. Participe werd tot 2022 via inkoop betaald en om een openbare aanbesteding bij een verlenging van het inkoopcontract te voorkomen, stapte de gemeente over op subsidie. Zo bleven de bekende gezichten in Aalsmeer het welzijnswerk doen. Waarom dit zo is gegaan staat in hoofdstuk 5.

2.5 Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk?

1. Het bedrag aan subsidies is in 7 jaar met de helft gestegen, dubbel zo snel als de inkomsten van de gemeente Aalsmeer. Subsidie wint flink aan belang.



2. In Aalsmeer krijgen de 6 grootste aanvragers van subsidie tweederde van het jaarlijkse bedrag. De resterende 100 aanvragers krijgen een derde.



3. Bijna 99% van de instellingen ontvangt elk jaar subsidie en 1% gaat naar incidentele aanvragers en nieuwkomers.



4. Het grooste deel van subsidies is bedoeld voor gemeentelijke taken. De organisaties wiens eigen iniatieven ondersteund worden krijgen relatief elk jaar minder geld.



3 - De regels bij subsidies

In dit hoofdstuk staat welke regels bij subsidies van toepassing zijn.

3.1 Wat is een subsidie en wat niet?

Volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is 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.* De financiële middelen kunnen zijn: geld of een lagere prijs zoals lagere belastingen, maar geen betaling voor goederen. De gemeente Aalsmeer geeft subsidies om maatschappelijke doelen te bereiken. Een maatschappelijk doel is bijvoorbeeld de gezondheid van de bewoners in Aalsmeer te bevorderen. De subsidie van de gemeente voor de exploitatie van sportaccommodaties in Aalsmeer maakt sport mogelijk en dat is goed voor de gezondheid van de inwoners. Een subsidie wordt onder eisen verstrekt voor een bepaalde periode.

Gemeenten kopen ook in. Subsidies en inkopen kunnen op elkaar lijken maar er zijn verschillen:

1. **Subsidie** is een financiële bijdrage van de gemeente aan een project of activiteit van een partij, vaak zonder dat daar een directe tegenprestatie voor de gemeente tegenover staat. Het doel is om een maatschappelijk belang te ondersteunen.
2. Bij **inkoop** geeft de gemeente een opdracht waarbij een dienst, levering of werk wordt geleverd. Hierbij is de gemeente direct gebaat bij de prestatie.

Maar een belangrijk verschil is dat Europese en nationale aanbestedingsregels van toepassing zijn op de inkoop boven bepaalde drempelbedragen om open en eerlijke concurrentie te waarborgen. Er kan dus een risico zijn als een gemeente een subsidie verstrekt maar tegelijkertijd heel specifiek vastlegt welke diensten of producten moeten worden geleverd. Er is dan feitelijk sprake van een opdrachtverstrekking, oftewel dit kan worden beschouwd als een inkooptraject dat aanbestedingsplichtig is. Doet een gemeente dat bewust wel, dan is er een risico op juridische procedures van benadeelde partijen. De reputatie van de gemeente kan hierdoor ook schade oplopen.

3.2 En hoe zit het met landelijke regels?

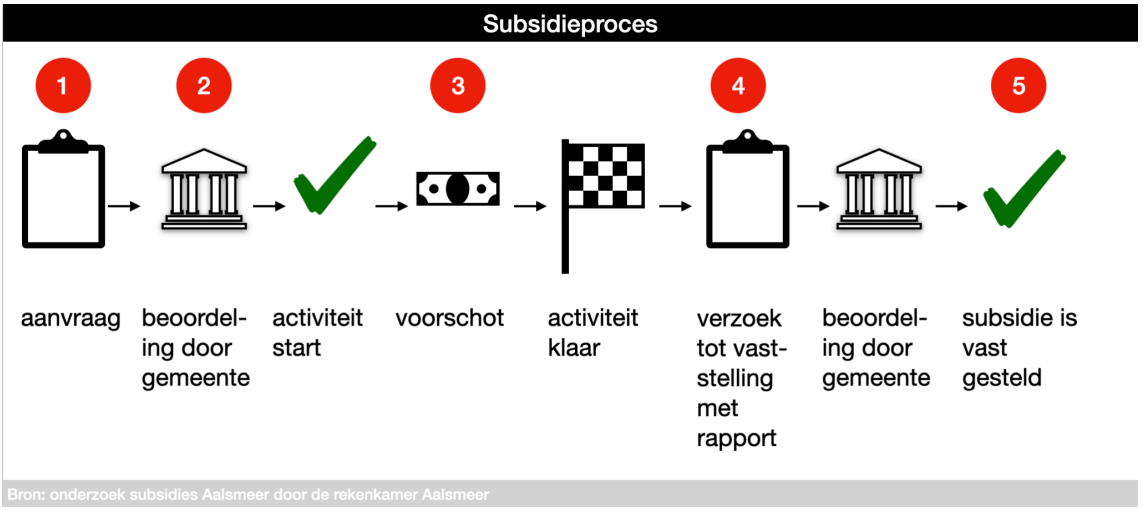
In de wet staan de voorwaarden waaraan de regels die een gemeente voor subsidie opstelt:

- de gemeente mag een maximaal bedrag bepalen voor subsidie, het ‘subsidieplafond’ om zo een regeling met een open einde in te stellen, die te duur wordt
- de gemeente kan de subsidieontvanger verplichtingen opleggen om over te rapporteren
- de gemeente kan de subsidie intrekken zolang een subsidie nog niet is ‘vastgesteld’. De reden hiervan moet dan zijn: activiteiten hebben niet plaatsgevonden of de verantwoording was niet juist. Deze intrekking of wijziging heeft *terugwerkende kracht,* dat betekent dat al verleende voorschotten kunnen worden teruggevorderd.
- de gemeente is verplicht om jaarlijks een verslag van de verstrekte subsidies te publiceren in bijvoorbeeld de begroting en jaarlijkse financiële verantwoording.

De kern van de Awb (Algemene wet bestuursrecht) is dat een subsidie een wettelijke grondslag moet hebben. Een gemeente legt die grondslag vast in de subsidieverordening. Hierin staat voor welke activiteiten subsidies worden gegeven en onder welke voorwaarden die worden verstrekt. Hierdoor heeft de aanvrager een bepaalde zekerheid, maar ook een aantal vooraf vaststaande verplichtingen. Deze voorwaarden gelden ook voor de gemeente. Op deze manier beperkt de verordening onzorgvuldig handelen door de subsidieontvanger, maar zo kan ook extern worden getoetst of de gemeente zich aan de eigen regels houdt. Een besluit op subsidieaanvraag is vatbaar voor bezwaar en beroep.

3.3 Hoe ziet een subsidieproces eruit?

Door de regels uit de Awb ziet het subsidieproces in de gemeente Aalsmeer er zo uit:



Bron: onderzoek subsidies Aalsmeer door de rekenkamer Aalsmeer

Stap 1: Aanvragen: Subsidies aanvragen via de website bij de gemeente. Per subsidie verschilt het aan welke voorwaarden moet worden voldaan.

Stap 2: Beschikken: Dit is een goedkeuring of afwijzing van de subsidieaanvraag. Een subsidie onder €10.000 wordt direct vastgesteld, tenzij het college anders besluit en aangeeft welke verantwoording moet worden ingediend.

Stap 3: Uitbetalen ook wel verlenen: Als de subsidieaanvraag is goedgekeurd, ontvangt de aanvrager het subsidiebedrag. Dit is een voorschot en geeft de ontvanger een voorwaardelijke aanspraak op financiële middelen. Een verplichting die de gemeente bij het verlenen van een subsidie kan opleggen is bijvoorbeeld om periodiek te rapporteren over de voortgang van de gesubsidieerde activiteit. Dat geeft mogelijkheden om in te grijpen als het fout dreigt te gaan.

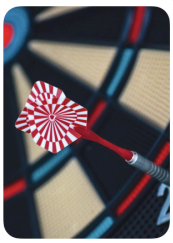
Stap 4: Verantwoorden: De subsidieontvanger moet meestal verantwoorden, dus laten zien dat aan alle voorwaarden van de subsidieregeling voldaan is. Vaak moeten stukken worden opgestuurd waaruit blijkt dat de ontvanger recht had op een subsidie. Dit kunnen documenten, maar ook een jaarrekening of een verklaring van een accountant zijn.

Stap 5: Subsidievaststelling: In deze stap wordt vastgesteld of de gesubsidieerde activiteit is verricht en of de opgelegde verplichtingen zijn nageleefd. Bij deze afrekening wordt het exacte subsidiebedrag bepaald. Hierna kan de gemeente met de ontvanger te veel ontvangen subsidie verrekenen of een restant uitbetalen.

3.4 Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk?

1

Subsidie is geen doel op zich, maar een middel om een beleidsdoel te verwezenlijken. Niet het geld maar het doel en activiteiten staan centraal.



2

De gemeente mag voorwaarden stellen aan de subsidieverlening over te bereiken doelen en tussentijdse rapportage.



3

Subsidies zijn vatbaar voor bezwaar en beroep zodat de verordening hierover juridisch nauwkeurig moet zijn opgezet.



4

Subsidies gebruiken om aanbestedingsregels te omzeilen kan juridische problemen en reputatieschade geven.



4 - Het subsidiebeleid in Aalsmeer

4.1 Hoe ziet het subsidiebeleid er in Aalsmeer uit?

Beleid in de gemeente Aalsmeer voor subsidies is gemaakt per programma, er is geen overkoepelend subsidiebeleid. In dit hoofdstuk staan de beleidsnota's tot en met 2023 die subsidies gebruiken.

4.1.1 Subsidiebeleid in het sociaal domein

Tot 2023 gold de nota: 'de kracht van Aalsmeer 2019 - 2023' en die had 7 ambities:

1. We bieden de hulp die nodig is en ondersteunen inwoners die anderen helpen en ondersteunen.
2. We hebben extra aandacht voor taalondersteuning en maatschappelijke begeleiding
3. We ondersteunen inwoners die moeite hebben om aan het werk te komen
4. We ondersteunen bij financiële belemmeringen
5. We signaleren problemen zo vroeg mogelijk en pakken ze gericht en in samenhang aan zodat kinderen veilig en gezond kunnen opgroeien en ontwikkelen
6. We bevorderen de gezondheid van inwoners in Aalsmeer
7. We houden ruimte voor doelen die uit het participatietraject voortkomen

Het was de bedoeling deze ambities in een 'maatschappelijke agenda Aalsmeer' en in 'uitwerkingsplannen' uit te werken. De raad zou meedenken om hiervoor prioriteiten te bepalen. Over subsidies stond er in dat het subsidieproces in Aalsmeer aangepast zou worden met 'nieuwe vormen van maatschappelijke bijdragen'. Verder dat aan ontvangers van subsidie zou worden gevraagd, wat hun maatschappelijke bijdrage aan de kracht van Aalsmeer was.

Nu blijkt dat de uitwerkingsplannen niet zijn gemaakt. En ook waren er geen sessies met de raad om prioriteiten voor de plannen te bepalen. Na afloop is het beleidsplan in 2023 niet op schrift geëvalueerd. De raad heeft niet gehoord wat van de plannen terecht is gekomen. In de nieuwe nota staat "*evaluatie van vastgesteld beleid destijds (door de politiek en de Aalsmeerse samenleving) als nauwelijks gepast werd ervaren, evaluaties werden alleen uitgevoerd als ze gegeven de situatie echt zinvol en/of verplicht waren*." Door corona werd het beleid aangepast waardoor evaluatie niet 'gepast' werd gevonden.

In december 2023 nam de raad de **nota sociaal domein 2024 - 2027** 'Omzien naar elkaar, verbinden en versterken' aan. Deze nota kwam dus niet tot stand na een evaluatie van het oude beleid, maar wel met onderzoeken 'op afstand' zoals clientervaringsonderzoeken, klanttevredenheidsonderzoeken, benchmarks en onderzoeken naar ESA. Voor het opstellen van de nieuwe nota is vooruitgekeken naar trends en ontwikkelingen. Hiernaast is met belanghebbenden overlegd: de Adviesraad sociaal domein, individuele inwoners, professionals zoals huisartsen, schoolbesturen, kinderopvangorganisaties en aanbieders van hulp en maatschappelijke organisaties zoals de welzijnsstichting, cultuur partijen en verenigingen.

In de nota komt het woord subsidie 1 keer voor: "*ze* [college] *gaat onderzoeken of bij subsidies duidelijker naar voren kan komen dat subsidieaanvragers hun activiteiten uitvoeren '(mede) mogelijk gemaakt' door de gemeente Aalsmeer", aan.* De nota noemt drie 'maatschappelijke kernopgaven' in het sociaal domein:

1. Gezond en gelukkig leven mogelijk maken
2. Kansengelijkheid vergroten
3. Bestaanszekerheid bevorderen

De nota werkt deze 3 kernopgaven uit naar 'uitgangspunten' waarvan voor subsidies dit punt belangrijk is: '*Sporten, bewegen, kunst, cultuur en welzijn bijdragen aan het voorkomen / oplossen van problemen. Onze maatschappelijke partners in sport en bewegen en kunst en cultuur faciliteren en ondersteunen wij*

voor zover mogelijk, om hun preventieve kracht en oplossend vermogen optimaal in te zetten. ‘ De nota gaat verder met 10 ‘ambities’ die subsidies soms raken:

Ambitie	Beschrijving
1. Fit en gezond blijven	Naast sportstimulering hebben we aandacht voor het ondersteunen en versterken van sportverenigingen. Het (wettelijke verplichte) lokaal gezondheidsbeleid nemen we op in deze nota onder deze ambitie.
2. Leren en verbinden door kunst en cultuur	We stimuleren deelname aan kunst en cultuur via de koppeling met het onderwijs en door amateurkunst/ verenigingen (cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie) te ondersteunen en versterken. We zetten beeldende kunst onder meer in ter bevordering van de sociale samenhang.
3. Veilig, gezond, kansrijk opgroeien en ontwikkelen	We ondersteunen kinderen en hun ouders(s)/verzorger(s), zodat kinderen veilig, gezond en kansrijk kunnen opgroeien en ontwikkelen. We doen dit in samenwerking met ouders, het onderwijs, de kinderopvang, (jeugd-) welzijnswerk, eerstelijnszorg, (sport-)verenigingen en veiligheidspartners.
4. Je goed voelen, welzijn en ontmoeten in je eigen wijk	We hebben aandacht voor je goed voelen, actief en in verbinding met anderen blijven, welzijn, ontmoeten in je eigen wijk (-ontmoetingsplaats) en de relatie met sociaal psychische problematiek en eenzaamheid.
5. Elkaar helpen	We ondersteunen bewoners en partijen die anderen helpen en ondersteunen. Zoals mantelzorgers, vrijwilligers of inwoners die dit doen via het bieden van burenhulp en informele ondersteuning.
6. Werk en financiële zelfredzaamheid	We ondersteunen bij het vinden van (aangepast) werk en financiële zelfredzaamheid. Ook ondersteunen we in de vorm van informatie, advies, preventie, minimaregelingen, vroegsignalering, schuldhulp en ondersteuning via inburgering en taalbeheersing.
7. Wonen en zorg combineren	Wij ondersteunen het zorgen voor passende en voldoende huisvesting en hulp/zorg voor mensen die dat nodig hebben. Dit kan in een combinatie van wonen en zorg, maar kan ook op andere manieren.
8. Iedereen kan en mag meedoen in Aalsmeer	We bevorderen een inclusieve samenleving waarin iedereen kan en mag meedoen, door toegankelijkheid en inclusie (antidiscriminatie en emancipatie) en het verminderen van laaggeletterdheid.
9. Hulp bieden die nodig is	We bieden de hulp die nodig is via Vroege Signalering, maatwerkvoorzieningen Wmo, cliëntondersteuning, de Wet verplichte GGZ, de maatschappelijke opvang en Beschermd Wonen
10. Experimenten en innoveren	We maken duidelijk wat de gemeente aan inwoners biedt in het sociaal domein en stimuleren initiatieven en innovatieve ideeën.

De nota heeft algemene doelen die niet meetbaar zijn. Een verband tussen een doel en een subsidie legt de nota niet, net als de financiën hiervan. Het is de bedoeling om in 2024 nog 10 ‘concrete uitwerkingsplannen' te maken. In oktober 2024 waren er 3 klaar. In de laatste 3 maanden komen nog: beeldende kunst buitenruimte, onderwijsagenda, herijking preventief Jeugdbeleid, ervaringsdeskundigen, herijking mantelzorgbeleid, uitwerkingsplan werk en inkomen, WoonWelzijnZorgvisie, inclusie en laaggeletterdheid. De raad zou bij het opstellen betrokken worden. Maar de raadsleden wilden door drukte geen gesprekken en geen presentatie, zo hoorde het college van de griffie. De raad had het te druk, en dus moest het een uitvraag per mail worden. Hiervan maakte de raad tot nu toe geen gebruik.

4.1.2 Subsidiebeleid voor kunst en cultuur

Aalsmeer heeft momenteel geen aparte cultuurnota meer, de vorige liep van 2012 tot 2016 en had als doel: “*om zowel inwoners als bezoekers van Aalsmeer voldoende mogelijkheden te bieden om actief en receptief deel te nemen aan culturele activiteiten. We zetten actief in op de jeugd en staan voor de instandhouding van een bloeiend verenigingsleven en vrijwilligersbestand*.”. Dit is uitgewerkt in actiepunten waarvan voor dit onderzoek van belang zijn:

1. *De gemeente ziet voor zichzelf niet meer uitsluitend de rol van vaste subsidiënt van jaarlijks terugkerende culturele activiteiten.* De gemeente wil een partner zijn en met haar subsidiebeleid

prikkels geven die erop gericht zijn om het aanbod te vernieuwen. De gemeente vindt het geen goede zaak wanneer langdurig een te grote financiële afhankelijkheid van één subsidieverstrekker ontstaat. Culturele organisaties en culturele initiatieven zullen meerdere inkomstenbronnen moeten genereren.

2. *De nadruk in de subsidiëring moet liggen op het ondersteunen van culturele activiteiten*. Het aanschaffen van instrumenten, apparatuur of het verwerven van het eigendom van accommodaties, instituties of gebouwen moet minder voor subsidie in aanmerking komen.
3. *Nieuwe initiatieven moeten mogelijk zijn*, gedragen door de vraag of behoefte vanuit de Aalsmeerse bevolking. Dit vraagt om een flexibele wijze van subsidiëring en om minder afhankelijkheid van vaste lasten als huisvesting. Subsidiëring van vaste, jaarlijks terugkerende programma's of activiteiten blijft mogelijk, maar daarbij zal wel de eis worden neergelegd dat de activiteiten in steeds grotere mate self-supporting dienen te worden. Dit kan door sponsoring, maar ook door (hogere) entreeprijzen te vragen.
4. De Historische Tuin ondersteunen in haar ontwikkeling naar een minder van subsidie afhankelijke positie, waarbij de cultuurhistorische waarde in stand blijft.
5. N201:samen met N201 bekijken of het bedrijfsplan mogelijkheden biedt voor het verder ontwikkelen van de N201 voor de toekomst en indien nodig een overbruggingssubsidie te overwegen. Het centrum gaat hierbij uit van een verdienmodel waarin N201 binnen een jaar zonder gemeentelijke subsidie kan bestaan.

Verder lezen we dat 'subsidies vaak historisch zijn gegroeid' en dat subsidie vooral wordt gegeven aan grote organisaties zoals de bibliotheek, De Hint, Kunst en Cultuur Aalsmeer en de Historische Tuin. De oude nota is kritisch dat een groot deel van de subsidie bestemd is voor huisvesting en activiteiten van de grote ontvangers. Zo zijn er nauwelijks mogelijkheden voor incidentele subsidies. Sturing door de gemeente op de inhoud van het aanbod ontbreekt. De gemeente Aalsmeer vindt het geen goede zaak wanneer langdurig een te grote financiële afhankelijkheid van één subsidieverstrekker ontstaat. Culturele organisaties en culturele initiatieven moeten meerdere inkomstenbronnen aanboren. Dit vindt de gemeente belangrijk voor het draagvlak, de netwerkvorming en de spreiding van belangen en risico's. Andere inkomsten dan subsidies zijn entree of contributie. Dit 'ondernemerschap' verbetert volgens de gemeente Aalsmeer het aanbod van cultuur. De gemeente heeft hiervoor een systematiek gemaakt:

Criteria subsidies	1. samenwerking met andere culturele organisaties 2. verhouding tussen kosten en opbrengsten 3. publieksbereik, zowel qua omvang als qua samenstelling 4. aanwezigheid van derde geldstromen (naast subsidie en entreeprijzen)
Het stimuleren van particulier initiatief	1. het uitgangspunt is dat culturele activiteiten zoveel mogelijk vanuit de eigen opbrengst worden gerealiseerd
In het geval van culturele activiteiten subsidieert de gemeente	1. alleen het onrendabele deel in de vorm van een jaarlijks gemaximeerde subsidie als bijdrage in de kosten van de activiteiten waarbij alle cultuuruitingen evenredig worden gesubsidieerd, of 2. alleen het onrendabele deel in de vorm van een mogelijkheid tot het aanvragen van een incidenteel gemaximeerde garantiesubsidie, of 3. een vast bedrag per jaar voor elke discipline in de vorm van een algemene activiteitensubsidie
De administratieve lastendruk dient zo minimaal mogelijk te zijn	1. Amateurorganisaties ontvangen vanwege hun aard en de relatief lage subsidiebedragen bij voorkeur waarderingssubsidies. 2. De budgetsubsidie is voorbehouden aan de professionele organisaties.

In 2020 is het cultuurbeleid in een nota actueel gemaakt en de oude nota bleef van kracht. Dit bleef zo tot 2023 toen de nota in is getrokken. Voor de raad was de actualisatie ter informatie en hoefde hierover niet te besluiten. Het college vond dat het succesvolle cultuurbeleid zonder aanpassingen voort kon worden gezet, zodat de raad niet opnieuw hoefde te besluiten. Het college heeft de raad geen evaluatie gestuurd die het succes van het cultuurbeleid vaststelt. De financiële afhankelijkheid en de voortdurende relatie met grote ontvangers lijken onveranderd. Opvallend is ook dat de namen van de gesubsidieerde instelling uit de nota uit 2012 terugkomen in de subsidie relatie die de gemeente Aalsmeer heeft, zoals: Radio Aalsmeer, de historische tuin, N201, KCA en de Oude Veiling. De historische band lijkt nog stevig te zijn.

Deze oude nota trok de gemeenteraad in 2023 in. Sindsdien geldt de strategienota sociaal domein 2024-2027 waarin het sociaal domein is uitgebreid met kunst en cultuur. De oude cultuurnota is na 2020 niet meer geactualiseerd of geëvalueerd. In de nieuwe nota worden de ambities voor cultuur uitgewerkt in ambitie 2: "*Leren en verbinden door kunst en cultuur". We stimuleren deelname aan kunst en cultuur via de koppeling met het onderwijs en door amateurkunst/ verenigingen (cultuureducatie en actieve cultuurparticipatie) te ondersteunen en versterken. We zetten beeldende kunst onder meer in ter bevordering van de sociale samenhang.* " Deze doelstelling wordt niet heel meetbaar uitgewerkt.

In de begroting 2024 staan 4 doelstellingen voor cultuur waarvan 1 slaat op subsidies: '*versterken van cultuurparticipatie, cultuureducatie, festivals en evenementen, podiumkunst, amateurkunst, beeldende kunst, innovatie in kunst en cultuur, bibliotheek en musea, voor en door inwoners en maatschappelijke organisaties binnen de kunst en cultuur sector'.* Het doel is niet meetbaar, want wat 'versterken' en 'langdurig financieel afhankelijk' precies zijn, wordt niet uitgelegd. Het doel, financieel niet langdurig afhankelijk door subsidie, stond ook in de cultuurnota uit 2012. In de begroting staan kengetallen, maar die hebben geen directe relatie met de subsidies.

4.1.3. Subsidiebeleid voor sport

Aalsmeer had tot 2018 sportbeleid 'AalsMeer bewegen 2015 - 2018' met als doel: *'Het continueren of verhogen van de sportdeelname bij specifieke doelgroepen. En extra sportstimulering bij achterstanden in sportdeelname. Voor topsport geldt een specifieke doelstelling: Financieel ondersteunen van evenementen en kampioenschappen op (inter) nationaal niveau met als effect het verhogen naamsbekendheid en het versterken imago van Aalsmeer als (top)sport-gemeente. Plus het ondersteunen en versterken van sportverenigingen. In de nota is opgenomen dat de tarievenstructuur nog wordt ontwikkeld, waardoor het nog moeilijk te bepalen was wat de hoogte van de indirecte subsidie richting de sportvereniging zal worden.'* In 2018 is deze sportnota geëvalueerd met als conclusie dat de nota nog voldeed maar 2 punten vallen op:

1. De geldende huurtarieven voor de sportfaciliteiten zijn niet kostendekkend. Dit maakt dat de gemeente hierop geld toelegt. Dus een zogenaamde verkapte of een indirecte subsidie verstrekt. In 2017 is een onderzoek gedaan naar de kostendekkendheid van de gemeentelijke accommodaties. Hier kwam uit dat er een nieuw tariefstelsel moet komen, gebaseerd op normbedragen, dat vanaf seizoen 2024/2025 moet ingaan (besluit B&W 27 maart 2018).
2. Gewijzigd subsidiebeleid (transparant maken van subsidies, inzetten op kostendekkende tarieven, inzet subsidies af laten hangen van de mate waarin maatschappelijke doelen worden gerealiseerd)

In 2022 wilde het college het beleid opnieuw evalueren maar dat is er niet van gekomen. Wel zijn specifieke onderzoeken gedaan naar ESA. Net als bij cultuur is sport sinds 2024 deel van het beleid in het sociaal domein. In de begroting 2024 staan 3 punten die op subsidies voor sport slaan:

1. Ondersteunen schoolsporttoernooien (Nadere regels subsidiëring schoolsporttoernooien voor sportverenigingen in de gemeente Aalsmeer 2018).
2. Ondersteunen topsportevenementen (Nadere regels topsportfonds Aalsmeer 2018).

3. Versterken van sportparticipatie onder de inwoners (Algemene subsidieverordening).

Dit doel is niet meetbaar. Net als bij cultuur is onduidelijk wanneer ‘versterken’ is bereikt.

4.2 Hoe zien subsidieregels er in Aalsmeer uit?

Voor subsidies is een verordening wettelijk verplicht waarin staat hoe de subsidie wordt gegeven en welke rechten de aanvrager heeft. Over de subsidiebeslissing kan de aanvrager bezwaar maken en daarna bij een rechter in beroep gaan. De subsidieverordening van de gemeente Aalsmeer komt uit 2018 en is sinds die tijd niet meer aangepast terwijl de VNG wel aanpassingen voorstelt. Opvalt dat Aalsmeer bij het artikel over de hardheidsclausule geen verplichting tot een gemotiveerd besluit heeft en dat hiervan geen verslag gedaan wordt aan de raad. Dit in tegenstelling tot de modelverordening. In de subsidieverordening van de gemeente Aalsmeer staan o.a. de volgende punten:

1. Periode van een meerjarige subsidie is maximaal 4 jaar zolang er geld is in de begroting
2. Aalsmeer kent eenmalige en meerjarige subsidies
3. Aanvragen boven de €100.000 moeten een gewaarmerkte begroting meesturen
4. Aanvragen boven de €100.000 hebben een website met de bezoldiging van de bestuurder en de laatst vastgestelde jaarrekening
5. Aanvragers moeten onverwijld melden als ze niet aan de voorwaarden voldoen
6. Hardheidsclausule, in bijzondere gevallen kan het college artikel(en) buiten toepassing laten
7. Bij de verantwoording geldt:
    a. subsidies tot €10.000 euro worden direct vastgesteld
    b. subsidies van €10.000 tot €100.000, sturen een verslag en jaarrekening
    c. subsidie boven de €100.000 daarnaast een gewaarmerkte accountantsverklaring

Deze algemene regels gelden voor alle subsidieaanvragen. Voor enkele groepen stelde de gemeente nadere regels op voor de subsidiëring. De nadere regels zijn niet geactualiseerd met uitzondering van de regels voor peuterarrangementen en voorschoolse educatie.

A. Scouting (2018)
B. Schoolsporttoernooien (2018)
C. Instandhouden gemeentelijke monumenten (2018)
D. Exploitatie sportaccommodatie (2018)
E. Wijkoverleggen (2018)
F. Topsportfonds (2018)
G. Verbetering huisvesting arbeidsmigranten (2021)
H. Peuterarrangementen en voorschoolse educatie (2024)

In de nadere regels voor subsidiëring staat:

Onderwerp	Begroting 2024	Nadere regels
Scouting	€4.000	Doel: jeugd lid van scoutinggroepen. Jaarlijks geven de groepen het aantal leden door en het minimum is 25 leden die in Aalsmeer wonen. De gemeente mag steekproefsgewijs controleren.
Schoolsporttoernooien	€12.000	Het begrote bedrag is een subsidieplafond dat wordt verdeeld over de toernooien naar rato van aantal deelnemers. Geen voorschot, alleen betaling na een verantwoording van baten/lasten en aantal deelnemers. Gemeente stelt een sportkalender op. Bij een toernooi subsidieert de gemeente fruit indien daarom wordt gevraagd.
Arbeidsmigranten	€0 (B2022) (B2021)	Doel is een plan te maken voor een nieuwe accommodatie voor de huisvesting voor arbeidsmigranten te maken. Het subsidieplafond is €100.000. Na 1 oktober 2022 worden geen aanvragen meer in behandeling genomen.

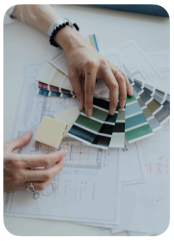
De verordening is 7 jaar geleden voor het laatst aangepast. In de tussentijd stelt de VNG aanpassingen voor die de gemeente Aalsmeer niet overneemt. De gemeente Amstelveen deed dat wel en zo is het subsidieproces voor de AA-organisatie lastiger uitvoerbaar. Aanpassen van de regels kreeg in de gemeente Aalsmeer geen prioriteit.

4.5 Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk?

1. Het beleid tot 2024 was niet altijd actueel en doelen zijn algemeen en daarom niet meetbaar. De raad wordt bij evaluatie en verlenging van beleid niet altijd betrokken.



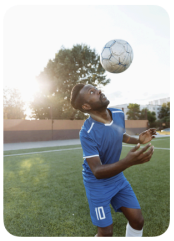
2. De algemene subsidieverordening volgt de nieuwste modelverordening van de VNG niet.



3. Hardheidsclausule in de algemene subsidieverordening is in Aalsmeer zo aangepast dat de raad niet wordt geïnformeerd over de toepassing.



4. De tarieven die sportverenigingen betalen dekken de kosten niet. Dit is een verkapte subsidie aan sportverenigingen en wijkt van het beleid af.



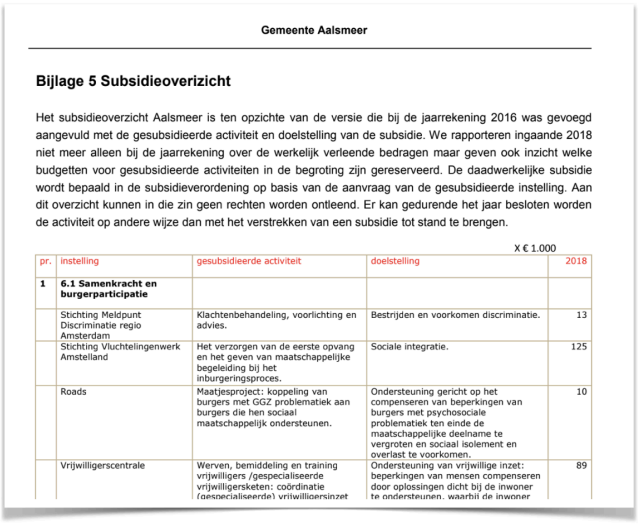
5. Het nieuwe beleid in het sociaal domein is gemaakt na uitgebreide participatie van belanghebbenden zoals adviesraden en de gemeenteraad.



5 - Hoe ziet de subsidieverlening er bij een ontvangende organisatie uit?

De jaarlijkse begroting en verantwoording van de gemeente heeft een verplichte subsidiebijlage met per ontvanger de uitgevoerde activiteiten en het doel daarvan.

Voorbeeld van de bijlage subsidieoverzicht



Gemeente Aalsmeer

Bijlage 5 Subsidieoverizicht

Het subsidieoverzicht Aalsmeer is ten opzichte van de versie die bij de jaarrekening 2016 was gevoegd aangevuld met de gesubsidieerde activiteit en doelstelling van de subsidie. We rapporteren ingaande 2018 niet meer alleen bij de jaarrekening over de werkelijk verleende bedragen maar geven ook inzicht welke budgetten voor gesubsidieerde activiteiten in de begroting zijn gereserveerd. De daadwerkelijke subsidie wordt bepaald in de subsidieverordening op basis van de aanvraag van de gesubsidieerde instelling. Aan dit overzicht kunnen in die zin geen rechten worden ontleend. Er kan gedurende het jaar besloten worden de activiteit op andere wijze dan met het verstrekken van een subsidie tot stand te brengen.

X € 1.000

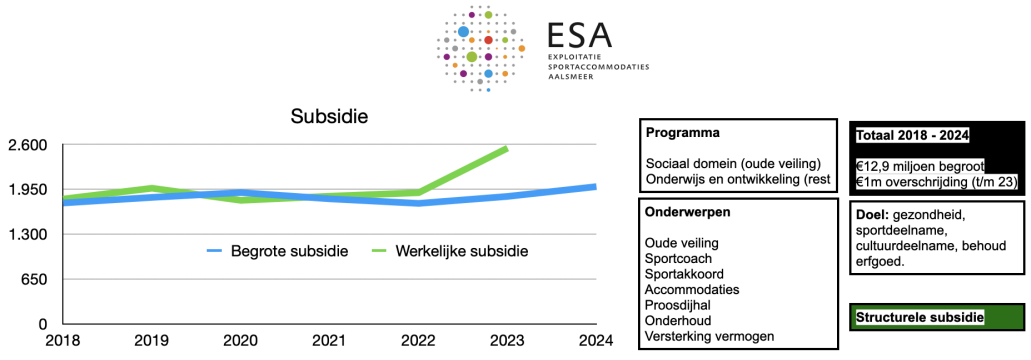
pr.	instelling	gesubsidieerde activiteit	doelstelling	2018
1	**6.1 Samenkracht en burgerparticipatie**			
	Stichting Meldpunt Discriminatie regio Amsterdam	Klachtenbehandeling, voorlichting en advies.	Bestrijden en voorkomen discriminatie.	13
	Stichting Vluchtelingenwerk Amstelland	Het verzorgen van de eerste opvang en het geven van maatschappelijke begeleiding bij het inburgeringsproces.	Sociale integratie.	125
	Roads	Maatjesproject: koppeling van burgers met GGZ problematiek aan burgers die hen sociaal maatschappelijk ondersteunen.	Ondersteuning gericht op het compenseren van beperkingen van burgers met psychosociale problematiek ten einde de maatschappelijke deelname te vergroten en sociaal isolement en overlast te voorkomen.	10
	Vrijwilligerscentrale	Werven, bemiddeling en training vrijwilligers /gespecialiseerde vrijwilligersketen: coördinatie (gespecialiseerde) vrijwilligersinzet	Ondersteuning van vrijwillige inzet: beperkingen van mensen compenseren door oplossingen dicht bij de inwoner te ondersteunen, waarbij de inwoner	89

Bron: programmabegroting gemeente Aalsmeer 2018

In de laatste 7 jaar hebben 120 organisaties subsidie gekregen van de gemeente en daarvan beschrijven we hieronder 4 instellingen die zijn gekozen op omvang, programma, doelstelling en belang.

5.1 Exploitatie sportaccommodaties Aalsmeer (ESA)

ESA krijgt met afstand de meeste subsidie in de gemeente Aalsmeer. In de subsidieaanvraag 2024 staat: '*ESA [is] verantwoordelijk voor het optimaal beheren en exploiteren van sportaccommodaties en maatschappelijk vastgoed en het stimuleren van sport- en beweging in Aalsmeer. ESA exploiteert de sportaccommodaties in de gemeente Aalsmeer.'* ESA is een bedrijf dat subsidie krijgt.



Bron: onderzoek rekenkamer Aalsmeer 2024

ESA is een besloten vennootschap met de gemeente Aalsmeer als enig aandeelhouder. Meerdere onderzoeken hebben dit onderzocht en plannen om hieraan iets te veranderen zijn er niet. ESA voert de taken voor de gemeente Aalsmeer zelfstandig uit. Het college overlegt bijna elk kwartaal met de directeur van ESA over de uitvoering van het beleid en de financiën. Het college bepaalt mede het beleid bij ESA. Ambtenaren zijn wekelijks enkele dagen met ESA bezig. ESA brengt tarieven in rekening bij gebruikers van de accommodaties. De buitentarieven stelt de gemeente vast en de tarieven voor binnensport

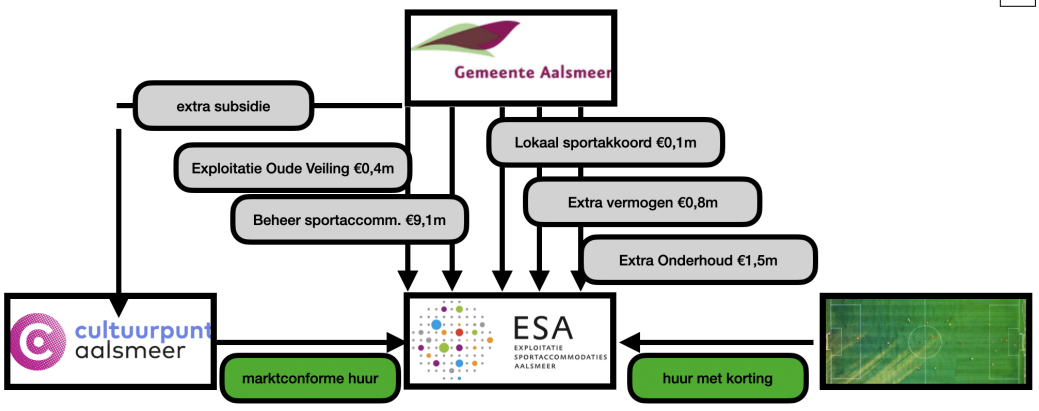
berekent ESA door de prijs van het afgelopen jaar te verhogen met inflatie. Het college is hierbij betrokken. De gemeentelijke subsidie dekt ongeveer de helft van de kosten. Bij onverwachte tekorten springt de gemeente bij, zoals met de €750.000 versterking van het eigen vermogen in 2023 en 2024. Tussen ESA en de gemeente is dus een nauwe samenwerking.

Ook wordt ESA ingezet bij andere partijen die subsidie krijgen van de gemeente Aalsmeer, zoals De Oude Veiling en de bibliotheek. Van De Oude Veiling is ESA de enige huurder en beheerder van het gebouw. De andere gebruikers in De Oude Veiling huren hun ruimtes van ESA. De Oude Veiling verhoogt in overleg met het college de huren om de eigen exploitatie rond te krijgen, maar ook om een reëel beeld te krijgen wat de marktconforme kosten zijn voor de exploitatie. Gebruikers van de Oude Veiling kunnen vanwege de marktconforme huur bij de gemeente extra subsidie vragen. ESA krijgt onder meerdere namen subsidie:

Instelling	Activiteit	Doel	Begrote subsidie 2018 - 2024	Werkelijke subsidie 2018 - 23
ESA	Exploitatie Oude Veiling	Huiskamer Aalsmeer aanbieden	€0	€367.000
ESA	Beheer sportaccommodaties	Efficiënt beheer sportaccommodaties	€9.592.000	€9.137.000
ESA	Projecten uit lokaal sport akkoord	Zoveel mogelijk mensen laten sporten	€0	€143.000
ESA	Vermogen versterken	Continuïteit ESA behouden.	0	€750.000
ESA	Onderhoud	Streefniveau accommodaties halen	€1.156.000	€1.513.000
ESA	Exploitatie oude veiling	Huiskamer bieden voor cultuur	€0	€27.000
ESA en sportservice	Buurt sportcoach	Ouderen laten sporten	€55.000	€45.000
Totaal			**€10.893.000**	**€11.892.000**

Voor de exploitatie van De Oude Veiling krijgt ESA sinds 2018 subsidie zonder dat die ooit in de begroting stond. Waarom 6 jaar lang zonder begroting subsidie is uitgekeerd kon niet worden uitgelegd. Net als voor de projecten uit het lokaal sportakkoord.

Subsidiestromen in 2018-23 rond ESA 9



Bron: begrotingen gemeente Aalsmeer 2018 - 2024

In 2021 boekte ESA winst maar is de directie somber over de vooruitzichten. Voor 2022 wordt een klein verlies verwacht. Als 2022 achter de rug is blijkt het verlies met 4 ton veel groter. In het verslag hierover ontbreekt een duidelijke verklaring. Nu spelen tijdens de corona-jaren problemen met energieprijzen, tekort aan personeel en lage bezoekersaantallen vanwege verplichte sluiting. In 2023 sluit ESA de boeken met een winst door de flink hogere gemeentelijke subsidie. De jaarrekening van ESA noemt de €750.000 extra subsidie om het eigen vermogen van ESA te versterken, in 2023 €400.000 en €350.000 in 2024.

Het Cultuurpunt Aalsmeer '*verzorgt oriënterend muziek-, dans-, en theateronderwijs voor basisschoolleerlingen in de naschoolse tijd en ondersteunt het culturele leven in Aalsmeer.'* zo staat op hun site. Het Cultuurpunt is op initiatief van de gemeente Aalsmeer halverwege 2013 opgericht. Dit sluit naadloos aan bij de strategie in het sociaal domein en ze worden door de gemeente gesubsidieerd. Cultuurpunt huurt ruimte in De Oude Veiling maar doet dat via ESA. Nu stelt het college de huurprijs in De Oude Veiling vast en besluit de huur met 12% te verhogen. ESA geeft die stijging door aan de onderhuurders. Hierop bericht Cultuurpunt aan het college dat door de gestegen huur een verlies wordt verwacht. Om dit tegen te gaan vraagt Cultuurpunt meer subsidie aan. Uiteindelijk stijgt de subsidie voor Cultuurpunt maar het geld komt ten goede aan ESA. Via Cultuurpunt krijgt ESA dus extra subsidie vanwege een huurstijging terwijl op papier meer geld voor cultuur uit wordt gegeven, maar dat is slechts schijn. Het college wil dit omdat zichtbaar is hoeveel subsidie per aanvrager wordt gegeven bij marktconforme prijzen. De andere optie is lagere huur te rekenen met als gevolg dat indirect subsidie wordt verstrekt die niet zichtbaar is. Het college kiest voor transparantie.

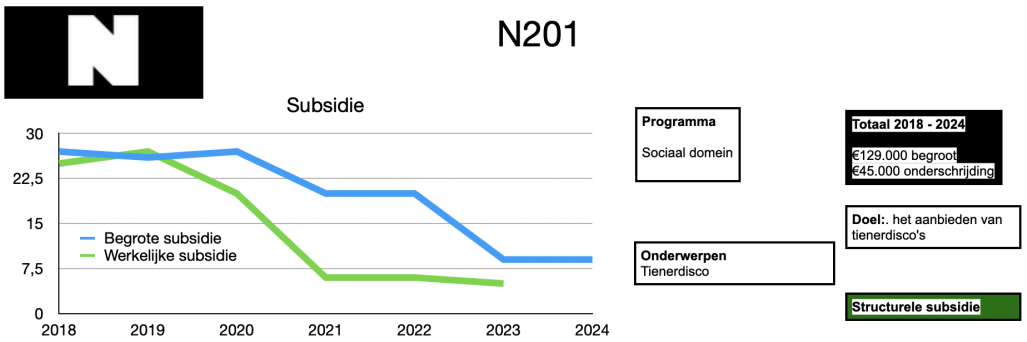
Ook de bibliotheek Amstelland huurt via ESA ruimte in de Oude Veiling. Samen met Amstelveen en Uithoorn geeft de gemeente Aalsmeer subsidie aan de bibliotheek, in 2023 totaal €615.000 waarvan €60.000 eenmalig is. De bibliotheek vraagt voor 2024 €555.000 subsidie voor de locatie in de gemeente Aalsmeer waarvan de gemeente €532.000 begroot doordat de subsidie uit het vorig jaar met 5% inflatie werd verhoogd. Het aantal inwoners in Aalsmeer stijgt en daarvoor is jaarlijks een 'inwonerscorrectie' nodig. Dit is nu dus niet volledig begroot. In de begroting werkt de bibliotheek in detail uit hoe ze bijdragen aan de maatschappelijke doelen in de gemeente Aalsmeer. In het jaarverslag verantwoorden ze zich uitgebreid hierover. Naast subsidie verdient de bibliotheek met abonnementen en specifieke diensten.

In juli 2024 heeft de gemeente met de bibliotheek, inwoners, raadsleden en belanghebbenden een 'bibliotheekvisie' opgesteld voor de jaren 2025 - 2030. In dit stuk staat het beleid voor de komende 5 jaar. De gemeente vindt dat de bibliotheek een cruciale rol speelt in het bevorderen van lezen, kennisdeling, cultuurparticipatie en digitale inclusie. Verder draagt de bibliotheek bij aan de artistieke, maatschappelijke en economische waarde van de gemeente Aalsmeer.

Vanaf 2025 verplicht de wet elke gemeente een bibliotheek te hebben. In de uitkering van het gemeentefonds is dan een extra bedrag voor de bibliotheek opgenomen en het is verplicht dat geld naar de bibliotheek over te maken. Zo voert de bibliotheek een wettelijk verplichte taak uit voor de gemeente en voor het overige krijgt het subsidie.

Naast instellingen die meer subsidie bij de gemeente aanvragen om de hogere huur aan ESA te betalen doet ESA in overleg met het college bij sportverenigingen het omgekeerde door hen een huur onder de kostprijs te vragen. De gemeente Aalsmeer legt het verschil in de subsidie er dan bij aan ESA.

5.2 Stichting N201, Aalsmeer



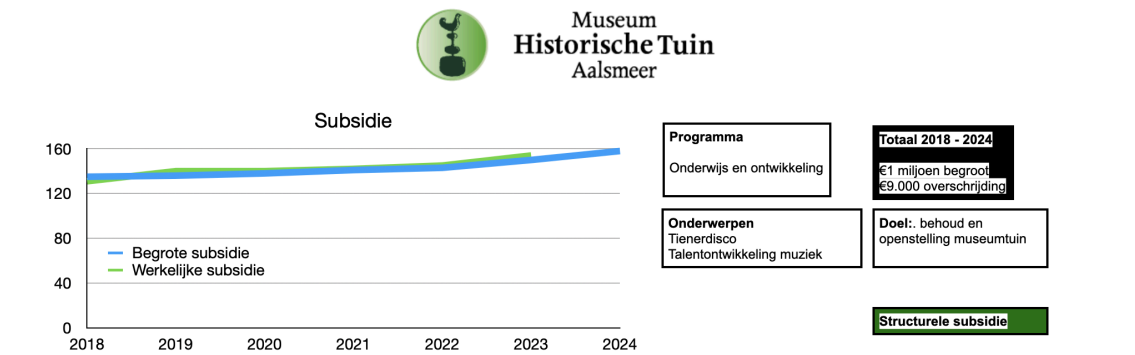
Bron: onderzoek rekenkamer Aalsmeer 2024

N201 krijgt 2 subsidies. Hiervan is 1 te lezen in de bijlage van begroting en jaarrekening, maar de andere, die ook groter is niet. Die maakt deel uit van een verzamelsubsidie.

Sinds 1 januari 2013 wordt Club en Muziekcentrum N201 geëxploiteerd door stichting CJA. In 2021 is de naam van de stichting veranderd naar Stichting N201 Aalsmeer, kortweg N201.
N201 krijgt subsidie van de gemeente Aalsmeer voor tienerdisco's en talentontwikkeling. Het gedetailleerde jaarverslag 2023 van N201 rapporteert 3 alcoholvrije '15+ danceparty's' met gemiddeld meer dan 160 bezoekers. Voor ontwikkeling van muzikaal talent werden 40 bijeenkomsten gehouden waar 2.045 mensen voor langskwamen. Leerlingen van de muziekschool en leden van bandjes gaven daar concerten. De financiële situatie van N201 is zorgelijk. De gemeente wil dat N201 die verbetert door de kosten meer met de baromzet in lijn te brengen.

De bijdrage van N201 aan maatschappelijke doelen in Aalsmeer blijkt niet uit de gemeentelijke begroting en opvalt dat in 2012 eenmalig subsidie wordt gegeven met een motie uit de raad om dat met 1 jaar te verlengen in 2013. Dit voornemen belandde ook in de Cultuurnota en daarin staat: *'samen met N201 bekijken of het bedrijfsplan mogelijkheden biedt voor het verder ontwikkelen van de N201 voor de toekomst en indien nodig een overbruggingssubsidie te overwegen. Het centrum gaat hierbij uit van een verdienmodel waarin N201 binnen een jaar zonder gemeentelijke subsidie kan bestaan.'* In het onderzoek is niet duidelijk geworden waarom Aalsmeer na 2013 toch elk jaar subsidie is blijven geven. Uit de begroting van de gemeente Aalsmeer is bovendien niet duidelijk wat de omvang van de totale subsidie is. De begroting spreekt nog van de oude naam Stichting Cultureel Jongerencentrum Aalsmeer, die in 2021 is gewijzigd, maar ook staat het totale bedrag niet in het overzicht maar dat is verdeeld over meerdere posten bij diverse aanvragers.

5.3. De historische tuin



Bron: onderzoek rekenkamer Aalsmeer 2024

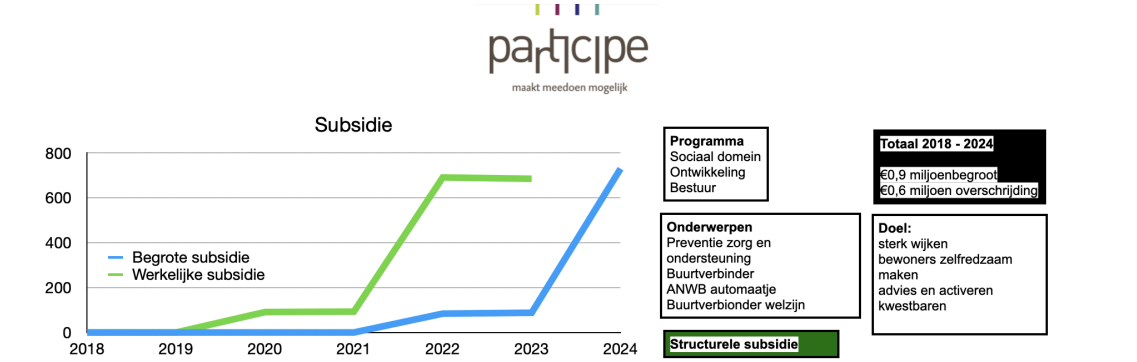
Op 20 januari 1978 werd de Stichting Historische Tuin Aalsmeer opgericht die de museumtuin beheert waar oude gewassen in stand worden gehouden. Hiervoor zijn naast een grote groep vrijwilligers enkele vaste krachten in dienst. Inkomsten krijgt het museum naast de jaarlijkse subsidie uit verkoop van producten, sponsoring en kleine horeca. Voor 2024 vraagt de historische tuin €155.000 aan. De aanvraag bestaat uit het indexeren van het bedrag van het voorgaande jaar en een korte agenda met activiteiten in het begrote jaar.

In 1995 sluit de gemeente een ‘convenant’ met de stichting over personeel dat van de gemeente naar de stichting overstapt. Deze 30-jaar oude afspraak ligt aan de basis van de jaarlijkse bijdrage maar de afspraak bevat geen einddatum en onduidelijk is hoe lang dit doorgaat. In 2012 heeft de gemeente Aalsmeer in de Cultuurnota gezet dat het museum minder afhankelijk van de gemeente zou moeten worden: *‘De Historische Tuin ondersteunen in haar ontwikkeling naar een minder van subsidie afhankelijke positie, waarbij de cultuurhistorische waarde in stand blijft.’* 12 jaar na het schrijven van dit plan is de financiële bijdrage van de gemeente Aalsmeer alleen maar gestegen. Het is niet boven tafel te krijgen waarom dit voornemen niet is uitgevoerd. Wel wordt in 2020 de historische tuin deel van de ‘culturele infrastructuur’ van Aalsmeer en blijft de jaarlijkse subsidie in stand.

In 2020 ziet de interne controle dat de verplichte controleverklaring van de accountant al enige jaren ontbreekt. Bij de subsidievaststelling voor het jaar 2022 is geconstateerd dat de door de historische tuin aangeleverde accountantscontrole zich alleen richt op de subsidie van de salarislasten, terwijl de subsidieverordening van de gemeente Aalsmeer een accountantscontrole over de jaarrekening eist. De gemeente Aalsmeer wijkt op grond van de hardheidsclausule af van accountantscontrole over de jaarrekening[2]. Verder heeft de historische tuin een negatief eigen vermogen en een negatieve reserve.

[2] In het ambtelijk wederhoor licht de gemeente toe dat vanwege het feit dat het overgrote deel van de mensen daar vrijwilligers zijn zonder een vaste taakverdeling maakt dat door gebrek aan functiescheiding accountants geen controleopdracht kunnen uitvoeren bij de Historische Tuin.

5.4. Participe



Bron: onderzoek rekenkamer Aalsmeer 2024

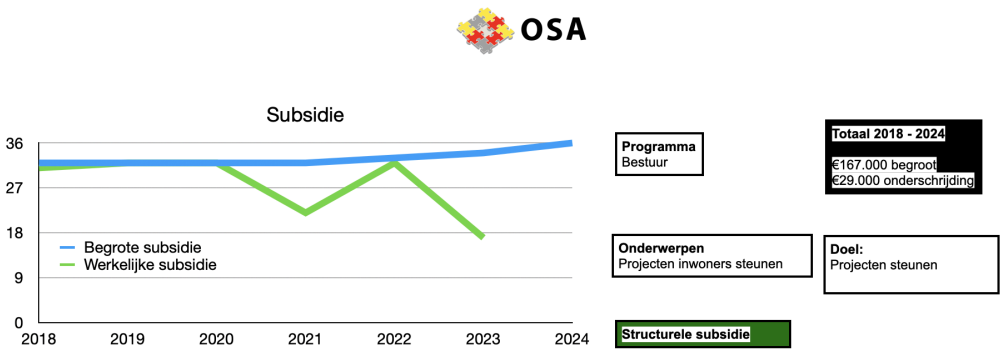
Na 2021 krijgt Participe subsidie, maar tot dat jaar werden de diensten ingekocht. Om een openbare aanbesteding te vermijden is overgestapt naar een subsidie. Participe was volgens de gemeente de enige marktpartij die de taak uit wilde voeren. Binnenkort krijgt de wethouder een ambtelijk voorstel waarin inkoop en subsidie als instrument worden afgewogen.

In de begroting werd het grootste deel van de kosten voor het eerst in 2024 begroot, maar in 2022 en 2023 is wel betaald dus dat leidt tot overschrijding. De activiteiten voor de bestaande doelgroep namen toe, net als voor Oekraïners waar Participe op factuurbasis werkt.

Participe stelt zich ten doel deelname aan de samenleving voor iedereen mogelijk te maken, ongeacht leeftijd of achtergrond. Vanuit sociaal werk en de Wet maatschappelijke ondersteuning met maatschappelijk werkers, wijkcoaches en activiteitenbegeleiders probeert Participe eenzaamheid te verminderen en zelfredzaamheid te vergroten. De doelstelling van Participe sluit aan bij de doelstelling die is opgenomen in de Nota kracht van Aalsmeer, nummer 6. “Het bevorderen van de gezondheid van inwoners in Aalsmeer”, waarbij specifiek 'eenzaamheid' is opgenomen. In die nota staat verder bij doelstelling 2, “We bieden de hulp die nodig is” en daarbij wordt zelfredzaamheid genoemd. In de nieuwe Strategienota sociaal domein 2024-2027, heeft 'eenzaamheid' ook een plek, maar dan als de kernopgave: Gezond en gelukkig leven makkelijker maken. Zelfredzaamheid komt terug in de ambities: Werken en financiële zelfredzaamheid en Hulp bieden die nodig is.

Bij de interne controle 2020 wordt geconstateerd dat er geen activiteitenplan en begroting is verstrekt aan de gemeente Aalsmeer. Ook bij de interne controle over 2023 zijn er opmerkingen over de subsidievaststelling bij Participe.

5.5. Stichting Ontwikkelings Samenwerking Aalsmeer (OSA)



Bron: onderzoek rekenkamer Aalsmeer 2024

In 1983 richtte de gemeente Aalsmeer deze stichting op die projecten voor ontwikkelingssamenwerking subsidieert. De gemeente betaalt een subsidie aan OSA die daarmee kleine projecten van andere organisaties uit de gemeente Aalsmeer voor maximaal 50% subsidieert. In 2022 blijkt uit het jaarverslag OSA dat OSA niet het hele budget heeft uitgekeerd vanwege te weinig aanvragen. Het geld is gebruikt voor:

Organisatie	Project	Subsidie
Stichting Nepal benefiet Aalsmeer	Nepal	€1.580
Stichting kinderhulp Afrika	Buitenverlichting in Oeganda	€2.500
Stichting kinderhulp Afrika	Landrover in Oeganda	€2.500
Stichting GA	Filipijnen	€2.500
Stichting mission house	Nigeria	€2.500
Diaconie Hervormde gemeente	Noodhulp Oekraïne	€2.500
Doopsgezinde gemeente	Afbouw inrichting Ghana	€1.013
Doopsgezinde gemeente	Stof en garen Congo	€755
Doopsgezinde gemeente	Wasmachines Tanzania	€2.500
Doopsgezinde gemeente	Internetverbinding Tanzania	€2.500
Doopsgezinde gemeente	Kooktoestellen Oeganda	€1.260

Het maximale bedrag is €2.500 per project.

De gemeente Aalsmeer heeft geen beleid voor deze subsidie. Het doel van de subsidie voor de gemeente Aalsmeer is onduidelijk en het sluit niet aan bij een programma. Zo valt elk project in een ontwikkelingsland binnen het doel 'projecten steunen' dat als enige tekst in de begroting staat. OSA heeft zelf wel een doel: het streeft naar een duurzame en rechtvaardige wereld met oog voor belangen van huidige en toekomstige bewoners, *hier* en elders. OSA doet dat door mensen in de gemeente Aalsmeer te informeren en nauwer te betrekken bij internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling. Zo wil stichting OSA bijdragen aan een draagvlak voor wereldwijd rechtvaardige verhoudingen en duurzame productie en consumptie. Dit doel is niet zo expliciet vastgelegd in het beleid van de gemeente Aalsmeer.

5.6. Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk?

1

De begroting heeft wel een subsidiebijlage maar daarin ontbreekt een helder kader wanneer een subsidie wel of niet wordt ingezet.



2

De al vele jaren bestaande subsidie voor ontwikkelingslanden sluit niet aan bij gemeentelijk beleid.



3

ESA heeft een lange geschiedenis met subsidies en kreeg meer dan €13 miljoen in de onderzoeksperiode.



4

De subsidie aan N201 is voor de raad niet duidelijk uit de begroting te lezen. Of de activiteiten bij maatschappelijke doelen aansluit is niet beschreven.



5

De historische tuin krijgt tientallen jaren subsidie zonder gemeentelijk beleid. Een negatief eigen vermogen vergroot de afhankelijkheid van de subsidie.



6

Participe voert doelen uit het beleid in het sociaal domein uit. De samenwerking is van inkoop naar subsidie gegaan om een aanbesteding te omzeilen.



6 - Hoe voert de ambtelijke organisatie het subsidiebeleid uit?

In dit hoofdstuk staat hoe de ambtelijke organisatie het subsidiebeleid uitvoert en hoe de controles hierop uit worden gevoerd.

6.1 Wat doet de AA-organisatie met subsidies?

Uitgangspunt voor de AA-organisatie is een uniform, geheel digitaal subsidieproces. De afdeling Subsidiebureau registreert aanvragen en stelt de subsidie vast. Bij de registratie is de eerste controle op volledigheid van alle stukken. Zodra dat zo is dan gaat de aanvraag naar een beleidsmedewerker die de inhoud van de aanvraag beoordeelt. Een teamleider keurt de beschikking (wel of geen subsidie) goed, zodat 2 mensen samen beoordelen. Bij grote of ‘beleidsrijke’ aanvragen beoordeelt een medewerker van de beleidsafdeling de aanvraag. Het Subsidieprotocol uit 2020 beschrijft in detail het proces van aanvraag tot beschikking. De software ondersteunt de stappen en ‘checklists’ zodat niets overgeslagen of vergeten hoeft te worden. Soms blijken subsidiebeschikkingen in een uitvoeringsovereenkomst te worden omgezet met het risico dat het niet langer een echte subsidie is. De medewerkers van het Subsidiebureau controleren dit niet, die kijken naar juistheid, volledigheid en tijdigheid. De medewerkers van de AA-organisatie houden ook contact met de doelgroep door buurthuizen en open dagen van instellingen te bezoeken.

De gemeente Aalsmeer zet niet alleen een subsidie in om een doel te bereiken maar ook voor inkoop. De keuze tussen inkoop en subsidie vanaf €100.000 maakt de organisatie met een ‘beslisboom’ die in bijlage 1 is opgenomen.

De subsidieverordening heeft een hardheidsclausule, een bepaling in de verordening die onredelijke of onvoorziene gevolgen kan voorkomen. De gemeente Aalsmeer gebruikt de clausule vooral als aanvragen te laat in zijn geleverd, soms 6 maanden later dan zou moeten. Zolang er geld is voor de subsidie dan doet de gemeente Aalsmeer er alles aan om mee te werken aan de subsidieverstrekking. De insteek is dat continuïteit belangrijk is, door het opbouwen van contacten weet de gemeente beter wat de organisatie kan. In de afgelopen 2 jaar zijn er 5 volledige afwijzingen van subsidies. Dit waren alleen kleine subsidies met bedragen rond de 5.000 en 6.000 euro. Deels afwijzen van subsidies komt ook voor en dat neemt wat toe. Het gebruik van de hardheidsclausule krijgt de wethouder wel maar de raad niet te horen, zoals dat ook in de verordening is vastgelegd.

6.2 Werkwijze en verantwoordelijkheden Kernorganisatie Aalsmeer (KOA)

De KOA beoordeelt alle subsidieaanvragen voor kunst, cultuur en sport, alle andere aanvragen beoordeelt de AA-organisatie. De aanvragen worden gewoon door het Subsidiebureau geregistreerd en afgehandeld, de KOA beoordeelt alleen de aanvragen. Hier is dus ook sprake van uniforme afhandeling. De KOA heeft volgens de controlerend externe accountant geen afdoende procesbeschrijvingen met als risico dat door een leemte fouten over het hoofd worden gezien. Het blijkt dat voor ESA bij de subsidie een afdwingbare uitvoeringsovereenkomst hoort. Het is de vraag of dit het risico op inkoop in plaats van subsidie vergroot. Voor dit onderzoek voert een beoordeling hiervan te ver.

6.3 Controle van de subsidies

De AA-organisatie probeert 2 keer per jaar de eigen werkzaamheden voor subsidie te controleren. Dat lukte tussen 2018 en 2023 door een tekort aan personeel niet elk jaar 2 keer. Het verslag van deze controle gebruikt het afdelingshoofd en de afdeling concerncontrol voor verbeteringen. De laatste jaren vallen in de rapportage opmerkingen op of een bepaalde subsidie bijdraagt aan het maatschappelijke doel omdat dit dan ontbreekt in de aanvraag. Een koppeling van subsidie aan beleid is dan niet te lezen in de aanvraag.

Hiernaast gaat de afdeling verbijzonderde interne controles elk jaar minutieus na of de subsidies rechtmatig zijn verstrekt en de financiële verantwoording klopt. Terugkerende punten in de laatste 7 jaar:

1. de stukken worden niet op tijd gestuurd, met de hardheidsclausule kan toch rechtmatig worden beschikt.
2. niet alle stukken zitten in het dossier. Sommige instellingen sturen geen controleverklaring, dit wordt besproken met hen.
3. de afweging of sprake is van inkoop of van subsidie wordt niet navolgbaar in het dossier gemaakt.

Naast de afdeling zelf en de afdeling verbijzonderde interne controle is er nog een derde controle, die van de externe accountant. Een accountant controleert alleen de financiële rechtmatigheid en doet geen uitspraak of een subsidie eigenlijk meer een inkooprelatie is of vice versa. Het accountantsverslag rapporteerde de afgelopen jaren over subsidies:

1. de budgethoudersregeling is onjuist toegepast maar achteraf hersteld.
2. een functionaris zonder mandaat heeft een beschikking getekend en dit is achteraf hersteld.
3. bij KOA zijn intern de taken en bevoegdheden niet bij iedereen bekend omdat KOA dynamisch is en soms ad-hoc werkt. Ook ontbreken procesbeschrijvingen met een overzicht van de interne controles.

6.4 Betrokkenheid college en raad

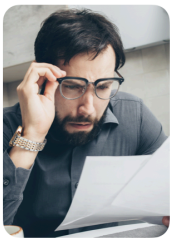
Het college krijgt van ambtenaren van sommige subsidieaanvragen een samenvatting. Hiermee wordt een collegelid geïnformeerd over de besluitvorming van subsidieaanvragen, subsidie toekenningen, subsidies boven de €50.000, bepaalde afwijkingen en het gebruik van hardheidsclausules. De hardheidsclausule wordt geregeld ingezet, bijvoorbeeld in de eerste twee kwartalen van 2022 in totaal 18 keer. Deze informatie wordt niet aan de raad gegeven.

De raad las in de Kadernota 2025 dat onderzocht wordt of op subsidies kan worden bespaard, in 2026 €100.000 tot €500.000 per jaar in 2028. Later wordt besloten hoe het onderzoek hiernaar wordt ingericht. De raad ontvangt alleen summier algemene informatie via de begroting en de jaarrekening vanuit de P&C cyclus over subsidies. De accountant bekijkt ook elk jaar de subsidies en maakt hiervan in het accountantsverslag opmerkingen die ook verzonden worden aan de Auditcommissie en de gemeenteraad.

6.5 Wat zijn de belangrijkste inzichten van dit hoofdstuk?

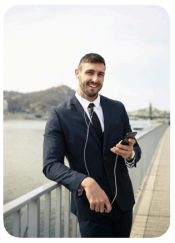
1

Het subsidieproces is doelmatig en rechtmatig. Doeltreffendheid is door beleidstekort onduidelijk. Bij de keuze voor inkoop of subsidie is de *juridische* rechtmatigheid riskant.



2

De hardheidsclausule wordt vaak en correct toegepast. Het college is hiervan op de hoogte.



3

De argumenten bij de keuze tussen inkoop of subsidie bij de beslisboom ontbreken soms in de dossiers.



4

Het college is goed geïnformeerd en betrokken. De raad is dat niet en ziet vooral summier informatie uit de P&C-cylcus en in de brief van de accountant.



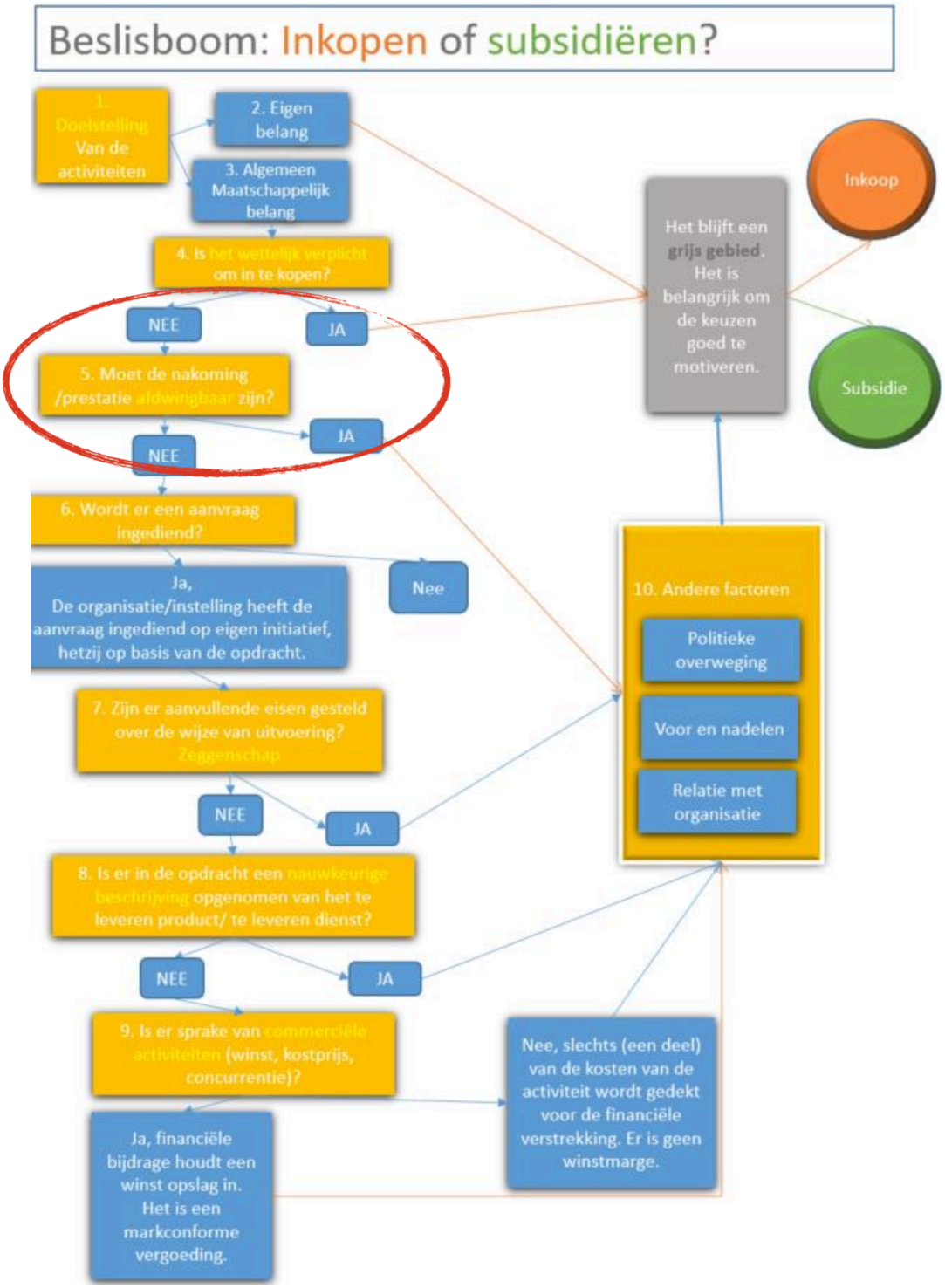
5

De externe accountant controleert de *financiële rechtmatigheid* en niet de rechtmatigheid of het inkoop of subsidie is.



Bijlage 1: Beslisboom is het subsidie of inkoop

Ambtenaren gebruiken dit model om te kiezen tussen inkoop en subsidie. Het draait hierom de vraag of de prestatie waarvoor wordt betaald kan worden afgedwongen door de gemeente. Prestaties zoals ESA, de Bibliotheek en Participe die leveren, zijn daarvan voorbeelden. De argumentatie geeft in lastige gevallen de doorslag. Dit moet juridisch worden getoetst.



Bijlage 2 Bronnen

Geïnterviewden

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer 8 ambtenaren en bestuurders geïnterviewd. Hiervan zijn verslagen gemaakt die de geïnterviewden hebben gecontroleerd.

Van de gemeente Aalsmeer

1a 20211207 BW besluit inzake evaluatie Humanitas en voortzetting subsidie
1a 20211207 BW besluit inzake evaluatie Humanitas en voortzetting subsidie (003)
1a Beleidsplan schuldhulpverlening in Balans 2021-2024
1a Beschikking financieel cafe en thuisadmin 2022
1a Beschikking ondernemers en zzp 2022 Aalsmeer
1a Evaluatie Humanitas 2021 Aalsmeer
1a Memo maaltijdvoorziening Aalsmeer
1a Rekenkameronderzoek Sociale Voorzieningen mail
1b AM Memoriaal - NTB Subsidie Stimuleringsfonds Lokale Economie Meer dan Watersport
1b Bijlage 1 Subsidieregeling Stimuleringsfonds Aalsmeer
1b College advies Stimuleringsfonds Aalsmeer
1b Mail Rekenkamercommissie Aalsmeer - stimuleringsfonds lokale economie (maatregel tijdens corona pandemie)
1b Mail Stimuleringsfonds Overzicht en Voortgang
1b Mail Transitorische Post Aalsmeer (Subsidie Stimuleringsfonds Lokale Economie)
1b NTB 70.000 Stimuleringsfonds Meer dan Watersport Aalsmeer
1b rekenkameronderzoek Aalsmeer - input vanuit recreatie en toerisme
1b Stimuleringsfonds Overzicht en voortgang
1c Aanvraag subsidie Buurtgezinnen 2023 - BJO
1c Beschikking Buurtgezinnen 2023 - BJO
1d rekenkamer vragen subsidies
2.4AM Cultuurnota Aalsmeer 2013 - 2016
2.b Rapportage VIC uitgaande subsidies 2023
2a INN612668 - Verslag interne controle 2018-I subsidieproces def
2a Interne Controle Notitie 2019-I subsidieproces
2a Interne Controle Notitie 2019-II subsidieproces
2a Interne Controle Notitie 2020-I subsidieproces
2a Interne Controle Notitie 2021 subsidieproces
2a Notitie - Interne Controle 2022 subsidieproces
2a Verslag interne controle 2018-II subsidieproces -def
2b Rapportage Subsidies Audit 2021
2b Rapportage VIC uitgaande subsidies 2022
2b Subsidies Aalsmeer 2018 per jaareinde
2b Subsidies Aalsmeer 2019
2b Subsidies Audit 2020 per jaareinde
2b. Raadsbesluit Strategienota SD 2023
3 Subsidie Protocol versie Juli 2020
3 Werkinstructie Vernieuwd Subsidieproces in InProces Fuse 0
2022-08-26 Aanvraag 2023 Aalsmeer Collectieve Preventie.docx
240514 Agenda jaarlijks overleg kernteam Fairtrade Gemeente Aalsmeer
20180918 Besloten B&W nota inzake Evaluatie Sportnota AalsMeer Bewegen 2015-2018
20200225 Actualisatie cultuurbeleid 2020
20200225 B&W besluit Actualisatie cultuurbeleid 2020
20240617-ESA jaarverslag
Accountantsverslag 2018
Accountantsverslag 2019
Accountantsverslag 2020
Accountantsverslag 2021
Accountantsverslag 2022
Algemene subsidieverordening - toelichting
Algemene subsidieverordening Aalsmeer 2018 _ Lokale wet- en regelgeving
Algemene subsidieverordening AMSTELVEEN
Begroting + Werkelijk FT 2023
Begroting 2024
Begroting gemeente Aalsmeer 2018
Begroting gemeente Aalsmeer 2019
Begroting gemeente Aalsmeer 2020
Begroting gemeente Aalsmeer 2021
Begroting gemeente Aalsmeer 2022
Begroting gemeente Aalsmeer 2023
Begroting gemeente Aalsmeer 2024
Beleidsregels subsidie voor wijkoverleggen in de gemeente Aalsmeer 2018 _ Lokale wet- en regelgeving
Beleidsregels subsidiëring exploitatie sportaccommodaties in de gemeente Aalsmeer 2018 _ Lokale wet- en regelgeving
beschikking 2023
Besluit van burgemeester en wethouders tot vaststelling van de Nadere regels subsidiëring peuterarrangementen en voorschoolse educatie Aalsmeer 2024 _ Lokale wet- en regelgeving
Besluit van burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer tot vaststelling van de Beleidsregel subsidie verbetering huisvesting arbeidsmigranten gemeente Aalsmeer _ Lokale wet- en regelgeving
Besluit van burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer tot vaststelling van de Nadere regels garantiesubsidie Aalsmeer 2020 _ Lokale wet- en regelgeving
Besluit van burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer tot vaststelling van de Nadere regels subsidiëring Peuterarrangementen en Voorschoolse educatie Aalsmeer 2021 _ Lokale wet- en regelgeving
Besluit van burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer tot vaststelling van de Nadere regels subsidiëring peuterarrangementen en voorschoolse educatie Aalsmeer 2023 _ Lokale wet- en regelgeving
Besluit van burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer tot vaststelling van de Subsidieregeling Corona materialen Aalsmeer 2022 gmb-2022-146365
Besluit van burgemeester en wethouders van de gemeente Aalsmeer tot vaststelling van de Subsidieregeling Stimuleringsfonds Aalsmeer _ Lokale wet- en regelgeving
Bibliotheekvisie Aalsmeer
Concept verslag jaarlijks Fairtrade werkgroep 2023
Convenant 6.jpg
Convenant Historische Tuin.jpg
de kracht van Aalsmeer
Evaluatie Aalsmeer Bewegen
Formulier subsidieaanvraag
Jaarplan 2024
jaarrekening gemeente Aalsmeer 2018
jaarrekening gemeente Aalsmeer 2019
jaarrekening gemeente Aalsmeer 2020
jaarrekening gemeente Aalsmeer 2021
jaarrekening gemeente Aalsmeer 2022
jaarrekening gemeente Aalsmeer 2023
Jaarverslag 2023
Mail Rekenkamercommissie - Agenda en stukken jaarlijks overleg kernteam Fairtrade
Management letter 2023 gemeente Aalsmeer
Modelverordening subsidie VNG
Modelverordening subsidie wijzigingen

Nadere regels subsidiëring schoolsporttoernooien voor sportverenigingen in de gemeente Aalsmeer 2018 _ Lokale wet- en regelgeving
Nadere regels subsidiëring scouting in de gemeente Aalsmeer 2018 _ Lokale wet- en regelgeving
Nadere regels voor subsidiëring ten behoeve van de instandhouding van gemeentelijke monumenten Aalsmeer _ Lokale wet- en regelgeving
Nieuwsbrief april 2024
PO - Verantwoording 2020 - 3
PO Subsidieaanvraag 2023
PO Subsidieaanvraag 2024
PO Verantwoording 2019
PO Verantwoording 2020 - 1
PO Verantwoording 2020 - 4
PO Verantwoording 2020 - 2
Raadsinformatiebrief ESA december 2023
Sportnota Aalsmeer Bewegen 2015 _-_ 2018
SPUK Bibliotheek 20231212 B&W besluit inzake SPUK aanvragen Bibliotheek in verband met zorgplicht bibliotheken
Staf Oplegger eenmalige subsidies kunst en cultuur (14-12-2023)
Staf Oplegger Jaarlijkse subsidies Kunst en Cultuur (14-12-2023)
Staf Oplegger Jaarlijkse subsidies Participe Amstelland (18-01-2024)
Staf Oplegger Jaarlijkse subsidies Sport (14-12-2023)
Staf Oplegger subsidie jaarlijkse subsidies 2023 K&C CP (8-12-2022)
Staf Oplegger subsidie jaarlijkse subsidies 2023 K&C N201 (8-12-2022)
Staf Oplegger subsidie jaarlijkse subsidies 2023 Sport Team Sportservice Aalsmeer (8-12-2022)
Staf Oplegger subsidies kunst en cultuur (14-03-2024)
strategienota Sociaal domein 2024-2027
Subsidie-overizcht B2019
Subsidie-overzicht 2022
Subsidie-overzicht B2024
Subsidieaanvraag 2019
Subsidieaanvraag 2020
Subsidieaanvraag 2022
Subsidieaanvraag 2023
Subsidieaanvraag 2023 - 1
Subsidieaanvraag 2023 - 2
Subsidieaanvraag 2023 - 3
Subsidieaanvraag 2023 - 4
Subsidieaanvraag 2023 - 5
Subsidieaanvraag 2024
Subsidieaanvraag 2024 - 1
Subsidieaanvraag 2024 - 2
Subsidieaanvraag 2026
Subsidieaanvraag Kwartiermaker 2023
Vaststelling subsidies ESA BV en de Oude Veiling 2021
Verantwoording 2018
Verantwoording 2019
Verantwoording 2020
Verantwoording 2020 - 1
Verantwoording 2020 - 2
Verantwoording 2020 - 3
Verantwoording 2021
Verantwoording 2022
Verantwoording Kwartiermaker 2023
Verzoek tot vaststelling subsidie collectieve preventie GGZ
VO Subsidieaanvraag 2023
VO Subsidieaanvraag 2024
VO Verantwoording 2019
VO Verantwoording 2020 - 1
VO Verantwoording 2020 - 2
Z19-059308 Beschikking RKDES mini voetbal (subsidie 2020)
Z20-043423 Vaststelling ESA (subsidie 2019)
Z21-071501 Beschikking ESA (subsidie 2022)
Z21-077302 Beschikking Team Sportservice Noord-Holland (aanvraag 2022)
Z22-077645 Beschikking ESA (subsidie 2023)
Z23-051515 Vaststelling Team Sportservice Noord-Holland (jaar 2022)
Z23-086222 Beschikking Volant (schooltoernooi 2023)
Z23-104963 Beschikking DFPFNL (beschikking + direct vaststellen)
Z24-047865 Vaststelling Volant (schooltoernooi 2023)