

Kadernota Subsidiebeleid 2015.

1. Inleiding

Het huidige subsidiebeleidskader dateert uit 2008. Het subsidiebeleid voor 2015 en verder is gebaseerd op het subsidiebeleidskader van 2008, maar wordt, om in te spelen op de actuele ontwikkelingen zoals transitie en bezuiniging, geactualiseerd.

Voor de actualisering zal eerst een korte evaluatie van de kadernota 2008 worden uitgevoerd. Bij de actualisering worden ook de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie betrokken. Deze onafhankelijke commissie deed in 2013 onderzoek naar het huidige subsidiebeleid. Op 23 september 2014 nam de gemeenteraad een besluit over een pakket aan maatregelen voor de invulling van de bezuinigingen op subsidies in 2015, 2016 en 2017. Het besluit was gebaseerd op een aantal duidelijke keuzes en uitgangspunten voor de invulling van de bezuinigingstaakstelling. Deze keuzes en uitgangspunten zijn betrokken bij de actualisering van de kadernota.

Verder is ook het coalitieakkoord 2014-2018 bij de actualisering van de kadernota betrokken.

2. Bouwstenen

Voor de actualisering van het subsidiebeleid wordt gebruik gemaakt van de evaluatie van de Kadernota 2008, het rekenkameronderzoek, het coalitieprogramma 2014-2018 en het raadsbesluit van 23 september 2014 over de bezuinigingen op subsidies in 2015, 2016 en 2017.

In bijlage 1 is een korte evaluatie van de kadernota 2008 opgenomen. Hierin wordt geconcludeerd dat de meeste aanbevelingen en voorstellen uit de kadernota 2008 zijn gerealiseerd en dat de kadernota op hoofdlijnen in tact kan blijven maar wel geactualiseerd moet worden.

In 2013 heeft de Rekenkamercommissie het subsidiebeleid onderzocht. In bijlage 2 wordt een samenvatting van het rekenkameronderzoek gegeven.

De commissie doet de volgende aanbevelingen:

1. Stel in het kader van het subsidiebeleid de belangrijkste te bereiken maatschappelijke effecten vast.
2. Rapporteer aan de raad over de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd en de mate waarin de instellingen dit doelmatig doen.
3. Werk met een beleidsopdracht, waarin de koppeling tussen effecten, doelen, resultaten en activiteiten expliciet is aangegeven. Maak de beleidsregels minder specifiek als het gaat om activiteiten, instellingen en bedragen waarvoor subsidie verstrekt wordt. Maak in de beleidsopdracht tevens afspraken over de doelmatigheid, bijvoorbeeld ook aan de hand van benchmarkgegevens.
4. Geef gezamenlijk nadere invulling aan het maatschappelijk ondernemerschap (visie, kaders en richtlijnen) en laat deze vaststellen door de raad.
5. Benoem en ontwikkel meetinstrumenten voor de beoogde maatschappelijke effecten en maak in de beleidsopdracht afspraken over de wijze waarop gemeten wordt.

Over deze aanbevelingen kan het volgende worden opgemerkt. In het coalitieprogramma 2014-2018 'Sociaal Groen Sterk Heusden' zijn de belangrijkste maatschappelijke effecten vastgelegd. Rapportage over de realisatie van de maatschappelijke effecten zal gebeuren via de tweejaarlijkse wijkatlas. De wijkatlas is niet alleen een instrument om (nieuw) beleid te ontwikkelen maar kan ook gebruikt worden voor effectmeting. Het opstellen van beleidsopdrachten voor de budgetgesubsidieerde instellingen is een bevoegdheid van het college. In de beleidsopdrachten zal meer gestuurd gaan worden op prestaties zoals b.v. aantallen deelnemers, leden, cursisten, openingsuren etc. gekoppeld aan de hoogte van het subsidiebedrag. Ook het opstellen van beleidsregels is een bevoegdheid van het college. De nieuwe beleidsregels zullen minder specifiek worden gemaakt.

Het maatschappelijk ondernemerschap willen wij toch vooral neer leggen bij de gesubsidieerde organisaties. Als gemeente hebben wij de gewenste maatschappelijke effecten en onderliggende beleidsdoelstellingen geformuleerd. Wij willen gesubsidieerde organisaties faciliteren zodat zij in staat zijn om maatschappelijk te ondernemen en op die manier aanvullende middelen kunnen genereren.

In het coalitieprogramma 2014-2018 'Sociaal Groen Sterk Heusden' is over de subsidies het volgende opgenomen.

Subsidieverstreking is geen doel op zich maar een middel om gewenste maatschappelijke effecten te realiseren. Deze zijn:

1. inwoners kunnen zelf en/of met behulp van hun sociale omgeving zo zelfstandig mogelijk functioneren in onze maatschappij;
2. jeugdigen kunnen in een veilige (pedagogische) omgeving opgroeien en zich verder ontwikkelen;
3. burgers kunnen zich ontspannen, elkaar ontmoeten en ondersteunen in een prettig sociaal klimaat.

De transitie dwingt er toe opnieuw te kijken naar hoe de gemeente met subsidieverstreking omgaat. De uitgangspunten bij de transitie van het stimuleren van eigen kracht en initiatief en van het dicht bij huis organiseren van activiteiten en ondersteuning, moeten ook in het subsidiebeleid tot uitdrukking komen. Van alle instellingen en organisaties wordt in dit kader verwacht dat zij zich actief opstellen om meer samen te werken en het aanbod anders te organiseren. Van professionele instellingen wordt verwacht dat zij, in de samenwerking, efficiënter gaan werken, onder andere door meer gebruik maken van het vrijwilligerspotentieel. Ook van kleine, lokale vrijwilligersorganisaties mag verwacht worden dat zij een bijdrage leveren aan de transitie, bijvoorbeeld door het bieden van dagbesteding en ontspanning.

Op 23 september 2014 heeft de raad een pakket aan bezuinigingsmaatregelen op de subsidies vastgesteld voor 2015, 2016 en 2017. Dit pakket aan bezuinigingsmaatregelen was gebaseerd op een aantal uitgangspunten waarin duidelijke keuzes worden gemaakt voor de invulling van de bezuinigingstaakstelling. Het betrof de volgende uitgangspunten:

- subsidies die niet of beperkt bijdragen aan de maatschappelijke effecten worden afgeschaft;
- activiteiten gericht op ontmoeting en ontspanning dragen bij aan de maatschappelijke samenhang en blijven subsidie ontvangen;
- een belangrijk onderdeel van de transitie is gericht op zelfredzaamheid van burgers. Daarom wordt op de budgetgesubsidieerde instellingen die tot de categorie zorg behoren minder gekort dan op de budgetgesubsidieerde instellingen die tot de categorie cultuur en toerisme behoren;
- vrijwilligersorganisaties die primair actief zijn voor medeburgers en niet voor eigen ontspanning en ontplooiing worden ontzien;
- de 'pijn' van de bezuinigingen zo eerlijk mogelijk verdelen;
- een eenvoudige en uniforme subsidiesystematiek.

Deze uitgangspunten worden ook in de geactualiseerde kadernota als uitgangspunten gehanteerd.

3. Kadernota subsidiebeleid 2015

Het wettelijk kader voor subsidieverlening wordt gevormd door de Algemene wet bestuursrecht. De Algemene wet bestuursrecht bevat voornamelijk procedureregels en zorgvuldigheidsnormen over de behandeling, besluitvorming en afwikkeling van subsidieaanvragen. De gemeente kan nadere voorschriften vaststellen in verordeningen en subsidieregels.

3.1 Maatschappelijke effecten en doelstellingen van subsidiebeleid

In het vorige hoofdstuk zijn de maatschappelijke effecten van subsidie genoemd zoals deze opgenomen zijn in het coalitieprogramma 2014-2018. Deze maatschappelijke effecten kunnen vervolgens worden vertaald in beleidsdoelstellingen. Hieronder volgt een opzet daarvan.

1. Inwoners kunnen zelf en/of met behulp van hun sociale omgeving zo zelfstandig mogelijk functioneren in onze maatschappij	
toelichting	Iedereen moet de kans krijgen om mee te doen aan de samenleving. In eerste instantie gaan we uit van ieders eigen kracht en verantwoordelijkheid. Voor wie dit een stap te ver is, is er maatschappelijke ondersteuning door de omgeving of anderszins.
Beleidsdoelstellingen	- Versterken van de eigen kracht van inwoners - Vergroten van de zelfredzaamheid van inwoners - Tegengaan van eenzaamheid - (tijdelijk) ondersteunen van het particulier initiatief dat voorziet in de noodzakelijke levensbehoeften? - Bevorderen van een gezonde leefstijl - Verbeteren van toegang tot informatie, advies, bemiddeling en zorg - Stimuleren van initiatieven om onderlinge hulp te versterken en zelf onderling te organiseren - Faciliteren en ondersteunen van particulier initiatief.
2. Jeugdigen kunnen in een veilige (pedagogische) omgeving opgroeien en zich verder ontwikkelen.	
toelichting	In Heusden is er een positief opvoed-, opgroei- en leerklimaat met kwalitatief goede basisvoorzieningen zodat (taal)achterstanden bij kinderen zoveel mogelijk worden voorkomen of tegengegaan en ze van school gaan met een diploma. Kinderen groeien op in een veilige thuissituatie.
Beleidsdoelstellingen	- Voorzien in opvoed- en opgroei-ondersteuning aan ouders en jeugdigen. - Ouders en jeugdigen informeren en adviseren m.b.t. opvoed- en opgroeivragen. - Inzetten op preventie en vroegsignalering van ontwikkelings- en gezondheidsrisico's ter voorkoming van problemen dan wel tijdige aanpak ervan. - De hinder van groepen jeugd in de openbare ruimte beperken en inspelen op de risico's waaraan jongeren zich in dat groepsproces blootstellen.

	- Zorgen voor een veilige thuissituatie van kinderen. - Jongeren kunnen zich ontplooiën door deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten op het gebied van sport, cultuur etc. in de eigen gemeente. - Zorgen dat jeugdigen een steentje bij kunnen dragen aan de maatschappij, dat ze hun talenten kunnen ontwikkelen en dat ze goed voorbereid zijn op hun toekomst.
3. Burgers kunnen zich ontspannen, elkaar ontmoeten en ondersteunen in een prettig sociaal klimaat.	
toelichting	Inwoners in Heusden zijn betrokken bij de eigen leef- en woonomgeving ter verbetering van de buurten en wijken en totstandkoming van sociale verbanden. Er is een rijk verenigingsleven en volop mogelijkheden tot ontspanning en ontmoeting.
Beleidsdoelstellingen	- Inwoners zijn betrokken bij de eigen leef- en woonomgeving ter verbetering van buurten, wijken en kernen en totstandkoming van sociale verbanden. - Stimuleren dat inwoners actief of passief deelnemen aan vrijetijdsactiviteiten in de eigen gemeente. - Stimuleren dat meer burgers zich inzetten als vrijwilliger in eigen wijk of eigen club. - Alle burgers zijn in de gelegenheid deel te nemen aan activiteiten met als doel ontmoeting, ontspanning en ontplooiing. - Versterken van het zelfoplossend vermogen van burgers - Burgers die informele hulp en zorg vragen in contact brengen met burgers die dit kunnen bieden. - Bijdragen aan de sociale infrastructuur op het niveau van de kernen. - Bijdragen aan het sociaal economisch klimaat door het bevorderen van toerisme en recreatieve bestedingen.

Om voor subsidie in aanmerking te komen, moet een bijdrage geleverd worden aan één of meer maatschappelijke effecten.

3.2 Soorten subsidie

De gemeente Heusden kent de volgende subsidiesoorten

- Waarderingssubsidie
- Budgetsubsidie
- Projectsubsidie

Normsubsidies komen als subsidiesoort te vervallen omdat er inhoudelijk en procedureel geen onderscheid meer bestaat met waarderingssubsidies.

3.2.1. Waarderingssubsidie

De waarderingssubsidies zijn vooral bedoeld voor kleinere (semiprofessionele) organisaties of

vrijwilligersorganisaties met wie de gemeente een bestendige subsidierelatie heeft. Om voor een waarderingssubsidie in aanmerking te komen moeten de activiteiten van deze organisaties wel bijdragen aan één of meer van de geformuleerde maatschappelijke effecten.

Bij waarderingssubsidies is er geen directe relatie tussen de kostprijs van de activiteit en de hoogte van het subsidiebedrag. De gemeente drukt met deze subsidie haar waardering uit voor de activiteit van de subsidieontvanger. Er vindt door de gemeente geen inhoudelijke sturing plaats op de activiteit. Deze subsidiesoort brengt voor subsidieontvanger en subsidieverstrekker minimale bureaucratische verplichtingen mee: er moet alleen een aanvraag worden ingediend. Een waarderingssubsidie wordt aangevraagd voor 1 juli van het jaar voorafgaande aan het subsidiejaar. Aan de aanvraag moeten een activiteitenplan, begroting en gegevens over het bereik worden toegevoegd b.v. in de vorm van een ledenlijst. Er hoeft ook geen verantwoording afgelegd te worden. Om de administratieve lasten te beperken kan het college waarderingssubsidies voor meerdere jaren verlenen.

3.2.2. Budgetsubsidie

Budgetsubsidies zijn voornamelijk bedoeld voor grotere instellingen die personeel in dienst hebben en waarmee de gemeente Heusden in de meeste gevallen een langdurige subsidierelatie heeft. Voor budgetsubsidies is maatwerk nodig omdat het meestal om één gesubsidieerde instelling gaat die de betreffende taken binnen de gemeente Heusden uitvoert. Budgetsubsidies zullen in de toekomst meer meetbaar en flexibel gemaakt worden door (een deel van) het budget afhankelijk te maken van het aantal deelnemers/cursisten etc. Budgetsubsidie brengt meer voorschriften en eisen met zich mee dan een waarderingssubsidie. Overeenkomstig de aanbevelingen van de rekenkamer zal voor de budgetsubsidies gewerkt gaan worden met beleidsopdrachten. Een budgetsubsidie wordt aangevraagd voor 1 juni van het jaar voorafgaande aan het subsidiejaar. Aan de aanvraag moeten een werkplan en begroting worden toegevoegd. In het werkplan moet naar voren komen welke activiteiten worden uitgevoerd en hoe dit bijdraagt aan de maatschappelijke effecten. Voor budgetsubsidies dient jaarlijks, voor 1 juni van het jaar volgend op het subsidiejaar, verantwoording afgelegd te worden. Voor budgetsubsidies boven € 100.000 is een accountantsverklaring vereist. Bij budgetsubsidies tot € 100.000 volstaat een beoordelingsverklaring.

3.2.3 Projectsubsidie

Projectsubsidies zijn incidentele subsidies die worden ingezet voor met name vernieuwende activiteiten die Heusden op een positieve wijze op de kaart zetten. Activiteiten moeten vernieuwend dan wel experimenteel zijn en niet eerder in de gemeente Heusden hebben plaats gevonden en gericht zijn op actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Activiteiten moeten passen binnen vastgestelde beleidskaders en een bijdrage leveren aan de maatschappelijke effecten en binnen de vastgestelde financiële randvoorwaarden passen (Hiervoor dient de raad dan een subsidieplafond vast te stellen). Het moet iets bijzonders toevoegen aan het bestaande aanbod in Heusden. Voor projectsubsidies is een budget van € 15.000,- beschikbaar. De tendens is dat de laatste jaren steeds minder subsidieaanvragen aan de criteria van projectsubsidie voldoen. Dit is o.a. te wijten aan het feit dat naarmate de subsidieregeling langer bestaat het steeds moeilijker wordt om nog vernieuwende activiteiten te organiseren die nog niet

eerder in de gemeente hebben plaats gevonden. Bijvoorbeeld een tentoonstelling over een ander onderwerp of een concert met een ander thema zijn onvoldoende vernieuwend om voor een projectsubsidie in aanmerking te komen.

Voor projectsubsidie komen in aanmerking activiteiten die voldoen aan de volgende criteria

- Activiteiten moeten vernieuwend zijn, en
- Heusden op een positieve manier in de publiciteit brengen, en/of
- De mate van participatie van de inwoners van de gemeente Heusden

De projectsubsidie wordt jaarlijks in vier tranches beschikbaar gesteld, om te voorkomen dat het bekostigingsplafond al aan het begin van het jaar bereikt wordt. Niet benut budget uit een voorgaande tranche wordt overgeheveld naar de volgende tranche. Het subsidieplafond in 2016 bedraagt € 15.000. Per activiteit bedraagt de projectsubsidie maximaal € 2.500.

Projectsubsidies kunnen aangevraagd worden:

- voor 1 maart voor activiteiten die plaats vinden in april tot en met juni;
- voor 1 juni voor activiteiten die plaats vinden in juli tot en met september;
- voor 1 september voor activiteiten die plaats vinden in oktober tot en met december;
- voor 1 december voor activiteiten die plaatsvinden in januari tot en met maart.

Voor projectsubsidie hoeft achteraf geen verantwoording afgelegd te worden.

Meer ruimte aan maatschappelijke initiatieven

Daarnaast kan vanaf 2016 het budget voor projectsubsidies breder ingezet worden voor kleine maatschappelijke initiatieven in het kader van de nieuwe taken die de gemeente heeft op het gebied van zorg, jeugdhulp en participatie die er toe bijdragen dat inwoners zo zelfstandig mogelijk kunnen functioneren, actief kunnen meedoen in de samenleving, onderling hulp verlenen (mantelzorg) of zich inzetten voor hun omgeving. Initiatieven dragen bij aan leefbare en sociale buurten en hebben een belangrijke preventieve werking ter voorkoming van een beroep op de duurder tweedelijns zorg. Bijvoorbeeld kleinschalige sociale initiatieven of ontmoetingsactiviteiten in de wijk of laagdrempelige dagbesteding voor kwetsbare inwoners, etc.

3.2.4 Nieuwe aanvragen

Nieuwe aanvragen zullen beoordeeld worden op de mate waarin de activiteit bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke effecten. Nieuwe aanvragen die aan de subsidiecriteria voldoen zullen positief beoordeeld worden. Bijvoorbeeld een nieuwe zangvereniging die voldoet aan de criteria komt in aanmerking voor een structurele subsidie conform de beleidsregels voor zangverenigingen.

Een nieuwe subsidieaanvraag dient voor 1 juni voorafgaande aan het subsidiejaar ingediend te worden zodat eventueel hiervoor benodigd extra budget tijdig opgenomen kan worden in de gemeentebegroting.

3.3 Juridische- en beleidskaders

3.3.1. Juridische kaders

Op 11 november 2008 heeft de gemeenteraad de 'Algemene subsidieverordening gemeente Heusden' vastgesteld. Met de wijzigingen zoals voorgesteld in deze kadernota moet ook de subsidieverordening geactualiseerd worden. Daarom zal in aansluiting op deze kadernota een nieuwe algemene subsidieverordening door de raad worden vastgesteld.

De algemene subsidieverordening geeft met name procedureregels over subsidievormen, subsidieaanvragen, weigeringgronden, beslistermijnen etc. De nieuwe verordening biedt meer ruimte aan maatschappelijke initiatieven en aan nieuwe taken die de gemeente heeft op het gebied van zorg, jeugdhulp en participatie. De verordening besteedt aandacht aan Staatssteun (zie paragraaf 6.3.5). De verordening is eenvoudiger en korter geworden. Overbodige regels zijn geschrapt en administratieve lasten verminderd.

De specifieke subsidiecriteria zoals subsidiabele activiteiten, doelstellingen, subsidiebedragen, aanvullende subsidievoorwaarden worden meestal in subsidieregels vastgelegd. Deze subsidieregels worden door het college vastgesteld. Per beleidsveld worden het beleidsdoel en de activiteiten, de subsidienormen en aanvullende voorwaarden genoemd om voor subsidie in aanmerking te komen. Overeenkomstig de aanbevelingen van de rekenkamer zullen de subsidieregels minder specifiek worden gemaakt als het gaat om activiteiten, instellingen en bedragen waarvoor subsidie wordt verstrekt.

3.3.2. Beleidskaders

Zoals in paragraaf 6.1 onder 'Maatschappelijke effecten en doelstellingen van subsidiebeleid' is aangegeven, is subsidieverstrekking geen doel op zich maar een middel om gewenste beleidsdoelstellingen te realiseren. Welke specifieke beleidsdoelen dit zijn, is voor een belangrijk deel vastgelegd in de beleidsnota's die door de raad zijn vastgesteld zoals de ontwikkelnota sport, kadernota transitie, cultuurnota etc.

Deze beleidskaders dienen als toetssteen voor de beoordeling van subsidieaanvragen.

De ontwikkeling van beleidskaders is een dynamisch proces. Bestaande beleidskaders worden geëvalueerd en bijgesteld, nieuwe beleidskaders worden toegevoegd.

3.3.3. Meldcode kindermishandeling

Op grond van de wet 'Verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling' zijn organisaties en zelfstandigen sinds 1 juli 2013 verplicht een meldcode te hebben. De wet geldt voor de sectoren gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en justitie. De verplichting geldt niet voor vrijwilligersorganisaties, al mogen die organisaties natuurlijk wel zelf een stappenplan opstellen. Gemeenten houden toezicht op de sectoren maatschappelijke ondersteuning en kinderopvang.

In verband hiermee wordt de volgende voorwaarde verbonden aan de subsidieverlening van professionele organisaties:

‘In 2013 is de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in werking getreden. Om te voldoen aan de subsidievoorwaarden dient uw organisatie in het jaarverslag aan te kunnen geven dat u over een dergelijke meldcode beschikt’.

3.3.4. Wet Normering Topinkomens

De Wet Normering Topinkomens (WNT) regelt dat functionarissen in de (semi-) publieke sector zoals overheidsinstanties, ziekenhuizen en onderwijsinstellingen vanaf 2015 niet meer verdienen dan een minister, namelijk € 178.000 per jaar. Tot 1 januari 2015 lag het maximum op 130% van een ministersalaris, ongeveer € 230.000.

De achterliggende gedachte is dat gemeentelijke subsidies doelmatig en maatschappelijk verantwoord moeten worden uitgegeven. Hierin past niet dat instellingen te hoge salarissen uitkeren die uit publieke middelen worden opgebracht. Te hoge salarissen betekent dat er minder geld overblijft voor de uitvoering van de activiteiten.

Op dit moment zijn er nog geen wettelijke middelen beschikbaar om instellingen te korten op hun subsidie als zij hun functionarissen buitensporig belonen. Het is gemeenten namelijk niet toegestaan om via subsidieverlening inkomenspolitiek te voeren.

In verband hiermee wordt sinds 2014 de volgende voorwaarde verbonden aan de subsidieverlening van professionele organisaties:

‘In het kader van de Wet Normering Topinkomens dient de jaarrekening informatie te bevatten over de betaalde brutosalarissen inclusief vergoedingen per bestuurder en functionaris’. De ontwikkelingen rond de Wet Normering Topinkomens worden door ons gevolgd.

3.3.5. Europese staatssteunregels

De Europese staatssteunregels voorkomen dat er ongeoorloofde staatssteun wordt gegeven aan een onderneming waardoor zij een economisch voordeel krijgen dat niet via de normale commerciële weg zou zijn verkregen. Aanvullende voorwaarden daarbij zijn dat de steun selectief is gegeven (aan één of enkele ondernemingen, een specifieke sector of regio) en dat de steun vervalst in mededinging en leidt tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in Europa. Organisaties die uitsluitend een typische overheidstaak zonder economisch karakter verrichten (activiteiten van sociale en lokale aard of het uitoefenen van overheidsgezag) zijn geen ondernemingen. Indien er sprake is van staatssteun kan de gemeente besluiten, op basis van vrijstelling (de-minimissteun), toch subsidie te verlenen. Op basis van deze vrijstelling mag de gemeente een onderneming maximaal € 200.000 aan steun verlenen over een periode van drie jaar. Hoewel wij verwachten dat we niet vaak met staatssteunregels te maken krijgen, kan het in sommige situaties wel gaan spelen. Als bijvoorbeeld een sportvereniging of culturele instelling commerciële activiteiten verricht en wel als onderneming wordt beschouwd. Het is belangrijk om de juridische basis goed te regelen en mee te nemen in de nieuwe Algemene Subsidieverordening.

3.3.6 Social Return

De term 'Social Return' houdt in dat een investering die de gemeente doet, naast het 'gewone' rendement, ook een concrete, sociale winst (return) oplevert. Die sociale opbrengst kan op diverse terreinen liggen, maar in dit verband is het in eerste instantie gericht op werkzoekenden. Het oogmerk is het creëren van werkgelegenheid voor WWB gerechtigden en Niet Uitkering Gerechtigde klanten (NUG), SW-werknemers, WIA en Wajong gerechtigden, voortijdig schoolverlaters en klanten van het UWV-werkbedrijf.

In ons inkoopbeleid is social return al geregeld. De opdrachtnemer is verplicht 5% van de Aanneemsom te besteden aan:

- het inzetten van Werkloos-werkzoekenden (reguliere baan of participatieplaats) en/of;
- het bieden van stages en/of; het bieden van een leer/werk baan (BBL) en/of;
- (externe) scholing, bij voorkeur gerelateerd aan een Reguliere vacature(baan).

Baanbrekers bewaakt deze doelstelling en kan helpen bij het vinden van personeel dat aan de doelgroepen voldoet. De concrete invulling van Social Return wordt vastgelegd in prestatieafspraken. Deze prestatieafspraken worden na overleg tussen de Opdrachtnemer en de gemeente overeengekomen en zijn gericht op maatwerk.

Ook al wordt er een onderscheid gemaakt tussen het inkoopbeleid en het subsidiebeleid, in beide gevallen kopen we in en doen we een investering. Op grond hiervan zal social return ook toegepast worden bij subsidieverlening. Zeker omdat subsidieverlening voor een groot deel maatschappelijke doeleinden beoogt, leent deze vorm van inkoop zich juist voor het toepassen van deze sociale paragraaf.

3.4 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

3.4.1. Gemeenteraad

De verdeling van de bevoegdheden gaat er van uit dat de gemeenteraad op hoofdlijnen stuurt en het college zorg draagt voor de uitvoering. De raad stelt daarom de maatschappelijke effecten en beleidskaders vast, stelt prioriteiten en geeft de financiële kaders aan in de jaarlijkse begroting.

Daarnaast stelt de raad de Algemene subsidieverordening vast en zorgt daarmee voor de juridische grondslag van het subsidiebeleid.

3.4.2. College

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidiebeleid, binnen de door de raad gestelde kaders. Het college stelt de beleidsopdrachten vast en draagt zorg voor verlening, vaststelling en uitkering van subsidies. Daarnaast heeft het college de bevoegdheid de naleving van de subsidievoorwaarden te controleren en zo nodig subsidie in te trekken of te wijzigen. Het college is bevoegd om nadere regels vast te stellen in de vorm van beleidsregels en prestatieafspraken.

3.4.3. Mandatering

Het college kan bij de uitvoering van het subsidiebeleid taken aan clustermanagers mandateren.

3.5 Uitvoering

3.5.1. Aanvraagformulieren

Om de administratieve last voor subsidieaanvragers zoveel mogelijk te beperken zijn er per subsidiesoort standaard aanvraagformulieren beschikbaar. Deze aanvraagformulieren zijn ook digitaal beschikbaar.

3.5.2. Subsidiecriteria

Om voor subsidie in aanmerking te komen moeten:

- instellingen statutair gevestigd zijn in de gemeente Heusden;
- de activiteiten specifiek gericht zijn op de (inwoners van) de gemeente Heusden;
- het aantal bij de activiteiten betrokken deelnemers/leden dat woonachtig is in de gemeente Heusden, exclusief de leiding, tenminste 15 bedraagt.

De legitimatie van het criterium dat tenminste 15 leden/deelnemers, woonachtig in de gemeente Heusden, bij de activiteit betrokken moeten zijn is dat de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt in hoofdzaak zijn gericht op de gemeente Heusden of aanwijsbaar ten goede te komen aan een substantieel deel van de inwoners van de gemeente Heusden en dienen dus per definitie een lokaal belang.

Regionaal werkende professionele instellingen waarmee de gemeente Heusden een overeenkomst heeft gesloten met het oog op bepaalde activiteiten die door middel van een samenwerkingsverband met omliggende gemeenten in stand worden gehouden, komen ook voor subsidie in aanmerking.

De gemeente Heusden subsidieert alleen instellingen met een maatschappelijke doelstelling en zonder winstoogmerk. Commerciële partijen worden niet gesubsidieerd.

3.5.3. Subsidiegrondslag ledenaantal

Voor de vaststelling van de subsidiegrondslag op basis van het aantal leden worden alleen de leden meegeteld die ook woonachtig zijn in de gemeente Heusden.

3.5.4. Wat is een jeugdlid

Onder jeugdleden worden verstaan jongeren tot en met 17 jaar. Legitimatie hiervoor zit in het gegeven dat jongeren met het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, door de overheid als volwassen worden beschouwd.

3.5.5. Subsidiegrondslag inwonersaantal

Bij verenigingen die gesubsidieerd worden op basis van het inwonersaantal van de gemeente of een kern geldt het inwonersaantal op 1 januari van het jaar voorafgaande aan het subsidiejaar.

3.6. Financiële aspecten

3.6.1. Indexering

Waarderingssubsidies zullen jaarlijks worden geïndexeerd met hetzelfde algemene indexcijfer dat toegepast wordt in de gemeentebegroting. Budgetsubsidies worden jaarlijks geïndexeerd met een percentage dat door het college wordt vastgesteld. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de subsidiecomponent voor personeelskosten en de overige subsidiecomponenten. Voor de overige subsidiecomponenten geldt het algemene indexcijfer dat toegepast wordt in de gemeentebegroting. In de component 'personeel' wordt rekening gehouden met de verwachte loonontwikkeling. Voor deze indexering wordt aangesloten bij de gemiddelde CBS-index voor CAO-lonen in de gesubsidieerde sector

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82838NED&D1=3,10&D2=a&D3=0&D4=0&D5=68-84&VW=T>. Voor de vaststelling van het indexcijfer voor de subsidie van het daaropvolgend jaar wordt uitgegaan van het gemiddelde van de maandindexcijfers over de periode van een jaar. De indexering voor een volgend jaar wordt bepaald aan het begin van de tweede helft van het voorafgaande jaar (dit houdt in dat de maandbedragen van augustus 2013 tot en met juli 2014 gebruikt worden voor de index per januari 2015 en zo verder).

Voor de verhouding tussen de subsidiecomponent voor personeelskosten en de overige subsidiecomponenten wordt uitgegaan van een verhouding 75% subsidiecomponent voor personeelskosten en 25% voor overige subsidiecomponenten.

Instellingen met personeel in dienst die budgetsubsidie ontvangen, zijn hierdoor in staat schommelingen in de loonontwikkeling op te vangen.

3.6.2. Reservevorming

Het is gesubsidieerde instellingen toegestaan reserve te vormen, op voorwaarde dat de afgesproken activiteiten zijn uitgevoerd. Instellingen met een budgetsubsidie mogen een reserve opbouwen tot maximaal 15% van het exploitatiesaldo. Opgebouwde reserves dienen in eerste instantie te worden aangewend voor het afdekken van exploitatietekorten of risico's in enig jaar. Daarnaast kunnen zogenaamde bestemmingsreserves worden gevormd. Maximale hoogte hiervan moet in verhouding staan tot het doel waarvoor de reserve is opgebouwd. In de jaarrekening van de instelling moeten de opbouw en de reserve duidelijk verantwoord worden.

3.6.3 Bevoorschotting

Het college zal de ontvanger van een budgetsubsidie voorschotten verstrekken. De wijze van bevoorschotting wordt opgenomen in de subsidiebeschikking. In beginsel vindt bevoorschotting plaats ter hoogte van 25% van het verleende subsidiebudget bij aanvang van elk kwartaal. Afwijken hiervan is mogelijk indien het is aangegeven in de specifieke beleidsregels per product of cluster. De overige subsidies worden direct in hun geheel verstrekt aan het begin van het boekjaar, of bij aanvang van de activiteit.

3.6.4. Accountantscontrole

Het college kan als verplichting bij het jaarverslag opleggen dat een verantwoording dient te worden overgelegd. Er zijn drie soorten verklaringen:

- *Accountantsverklaring.*
Het doel van de verantwoording is om een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen dat de jaarrekening geen onjuistheden van materieel belang bevat.
Deze verklaring betekent een volledige controle van cijfers en uitsluitel over getrouwheid van de jaarstukken.
- *Beoordelingsverklaring*
Het doel van een beoordelingverklaring is de accountant in staat te stellen om te verklaren dat hem niets is gebleken op grond waarvan hij zou moeten concluderen dat de jaarrekening niet is opgesteld in overeenstemming met de van toepassing zijnde grondslagen voor de financiële verslaggeving.
Deze verklaring betekent een beperkte controle van cijfers en betrouwbaarheid.
- *Samenstellingsverklaring,*
Het doel van een samenstellingsverklaring is het verzamelen, rubriceren en samenvatten van financiële informatie, waarbij de accountant wordt ingeschakeld vanwege zijn deskundigheid op het gebied van verslaglegging en niet vanwege zijn controledeskundigheid.
Deze verklaring betekent nauwelijks controle. Er wordt informatie verstrekt maar geen cijfers gecontroleerd.

Voor budgetsubsidies boven € 100.000 is een accountantsverklaring vereist. Bij budgetsubsidies tot € 100.000 volstaat een beoordelingsverklaring. Indien daarvoor aanleiding bestaat kan het college hiervan afwijken en te allen tijde een accountantscontrole eisen ongeacht de hoogte van het subsidiebedrag.

Een accountantsverklaring dient afgegeven te worden door een Registeraccountant (RA). Een beoordelingsverklaring of samenstellingsverklaring kan zowel afgegeven worden door een RA als door een Accountant Administratieconsulent (AA).

3.7 Subsidieregeling Maatschappelijke initiatieven 2015

Het subsidieveld is ingedeeld in beleidsvelden zoals cultuur en toerisme, zorg en welzijn, sport, educatie. Per beleidsveld worden het beleidsdoel en de activiteiten, de subsidienormen en aanvullende voorwaarden genoemd om voor subsidie in aanmerking te komen. Overeenkomstig de aanbevelingen van de rekenkamer zullen de subsidieregels minder specifiek worden gemaakt als het gaat om activiteiten, instellingen en bedragen waarvoor subsidie wordt verstrekt.

In aansluiting op deze kadernota zal het college een nieuwe subsidieregeling vaststellen. De huidige beleidsregels komen dan te vervallen.

3.8. Tot slot

In navolging van het ontwikkelplan sport, geldt ook voor de kadernota subsidiebeleid dat als gevolg van de ontwikkelingen in het maatschappelijke veld, de transitie en decentralisaties, niet

gekozen is voor een strak omlijnde kadernota. Het jaar 2015 wordt algemeen gezien als een overgangsjaar voor wat betreft de taken in het sociaal domein. Momenteel wordt nog steeds druk gewerkt aan de uitwerking hiervan zodat duidelijk wordt welke maatschappelijke doelstellingen de gemeente nastreeft. Om het subsidiebeleid optimaal in te kunnen zetten voor de realisatie van maatschappelijke doelstellingen, vormt deze kadernota subsidiebeleid 2015 in de komende vier jaar de basis en waar nodig zal deze kadernota op onderdelen nog aangevuld worden.

De 'kadernota subsidiebeleid 2015' vervangt de 'kadernota subsidiebeleid 2008', die daarmee komt te vervallen.

Bijlage 1

Evaluatie Kadernota Subsidiebeleid gemeente Heusden 2008

In de kadernota werden aanbevelingen gedaan om:

- projectsubsidies in te stellen;
- de eigen bijdrage van tenminste € 20 per deelnemer af te schaffen;
- documenten te standaardiseren;
- te volstaan met een samenstellingsverklaring in plaats van een volledige accountantsverklaring bij kleinere budgetsubsidies;
- het vaststellen van een Algemene Subsidieverordening en beleidsregels.

Deze aanbevelingen zijn gerealiseerd.

De doelstelling van het subsidiebeleid werd in de kadernota als volgt geformuleerd:

Subsidieverstreking is geen doel op zichzelf. Subsidie wordt door een gemeente ingezet om iets te bereiken, om beleidsdoelen te realiseren. Welke die beleidsdoelen zijn, is voor een belangrijk deel al vastgelegd in bestaande beleidsplannen.

Met subsidie wil de gemeente Heusden organisaties en instellingen in staat stellen activiteiten te ondernemen die bijdragen aan de verwezenlijking van de beleidsdoelen.

Daarmee kan de doelstelling van het subsidiebeleid van de gemeente Heusden als volgt geformuleerd worden:

Maatschappelijke organisaties en instellingen in staat stellen om met hun activiteiten een bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van gemeentelijke beleidsdoelen die zonder subsidie niet of niet geheel gerealiseerd zouden worden.

De kadernota kende vier subsidievormen, namelijk:

- waarderingsubsidies;
- normsubsidies;
- budgetsubsidies;
- projectsubsidies.

De kadernota kende daarnaast ook nog incidentele subsidievormen zoals jubileumsubsidies en subsidies voor kadervorming. Deze subsidievormen zijn inmiddels in het kader van de bezuinigingen afgeschaft.

Met de vaststelling van de kadernota 2008 werden de accommodatiesubsidies feitelijk afgeschaft en deze werden als subsidiabele kostenpost toegevoegd aan norm- en budgetsubsidies. Voor de gevallen waarin dit niet mogelijk bleek, werd bij wijze van overgangsregeling de accommodatiesubsidie gecontinueerd.

Projectsubsidies worden niet in 3 tranches maar in 4 tranches per jaar verleend.

In het kader van de deregulering en beperking van de administratieve last voor subsidieaanvragers zijn standaard aanvraagformulieren ontwikkeld. Sinds 2014 is het mogelijk om subsidie digitaal aan te vragen. Bij normsubsidies en projectsubsidies vindt geen inhoudelijke en financiële verantwoording achteraf meer plaats. Waarderingssubsidies worden tot op heden nog niet meerjarig toegekend.

Als uitgangspunt voor de kadernota 2008 was gekozen voor 'duurzaamheid'. Dit betekent dat de gemeente bij al haar activiteiten, dus ook het subsidiebeleid, streeft naar een balans tussen de sociale, ecologische en economische aspecten ('people', 'planet' en 'profit').

Dit thema is nog steeds actueel. In het coalitieprogramma 2014-2018 'Sociaal Groen Sterk Heusden' is opgenomen dat duurzaamheid binnen de duurzaamheidsdriehoek (People, Planet, Profit) een belangrijk uitgangspunt blijft.

Alle thema's die in deze bestuursperiode in het bijzonder om aandacht vragen, zijn gekoppeld aan de elementen van de duurzaamheidsdriehoek, die in het coalitieprogramma zijn vertaald naar Sociale gemeente (People), Groene gemeente (Planet) en Sterke gemeente (Profit).

Indexering, reserveopbouw en bevoorschotting zijn gerealiseerd conform de kadernota uit 2008. Voor de indexering geldt dat de waardering- en normsubsidies jaarlijks worden geïndexeerd met hetzelfde algemene indexcijfer dat toegepast wordt in de gemeentebegroting. De budgetsubsidies worden jaarlijks geïndexeerd met een percentage dat opgenomen is in de paragraaf uitgangspunten begroting voor het betreffende jaar. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de subsidiecomponent voor personeelskosten en de overige subsidiecomponenten. Voor de overige subsidiecomponenten geldt het algemene indexcijfer dat toegepast wordt in de gemeentebegroting. In de component 'personeel' wordt rekening gehouden met de verwachte loonontwikkeling. Voor deze indexering wordt aangesloten bij de gemiddelde CBS-index voor CAO-lonen in de gesubsidieerde sector.

Het is gesubsidieerde instellingen toegestaan reserve te vormen (binnen bepaalde marges), op voorwaarde dat de afgesproken activiteiten zijn uitgevoerd. Voor instellingen met een budgetsubsidie stelt het college in beleidsregels de hoogte van de toegestane reserve vast. In de jaarrekening van de instelling moeten de opbouw en de reserve duidelijk verantwoord worden. Met opgebouwde reserves kunnen instellingen die op marktconforme wijze opereren, zich indekken tegen de grotere risico's die deze manier van werken met zich meebrengt.

Budgetsubsidie wordt vastgesteld en afgerekend per kalenderjaar op basis van inhoudelijke en financiële verslagen. Het college kan de subsidieontvanger voorschotten verstrekken. Gelijktijdig met de subsidiebeschikking geeft het college dan een beschikking tot bevoorschotting af. In beginsel vindt bevoorschotting plaats ter hoogte van 25% van het verleende subsidiebudget bij aanvang van elk kwartaal. De overige subsidies worden direct vastgesteld en in hun geheel verstrekt aan het begin van het boekjaar, of bij aanvang van de activiteit.

De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden gaat er van uit dat de gemeenteraad op hoofdlijnen stuurt en het college zorg draagt voor de uitvoering. De raad stelt daarom de beleidskaders vast, stelt prioriteiten en geeft de financiële kaders aan in de jaarlijkse begroting. Daarnaast stelt de raad de Algemene subsidieverordening vast en zorgt daarmee voor de juridische grondslag van het subsidiebeleid.

Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het subsidiebeleid, binnen de door de raad gestelde kaders. Het college draagt zorg voor verlening, vaststelling en uitkering van subsidies. Daarnaast heeft het college de bevoegdheid de naleving van de subsidievoorwaarden te controleren en zo nodig subsidie in te trekken of te wijzigen. Het college kan bij de uitvoering van het subsidiebeleid clustermanagers mandateren.

Tot op heden neemt de gemeenteraad geen expliciet besluit om subsidieplafonds in te stellen. Wel stelt de raad jaarlijks bij de vaststelling van de begroting ook de subsidielijst vast waarin een raming is opgenomen welke organisaties voor welk subsidiebedrag in aanmerking komen. De daadwerkelijke subsidieverlening hangt af van de daadwerkelijke subsidieaanvraag van de verschillende organisaties.

Termijnen van aanvraag

Waardering- en normsubsidies moeten jaarlijks voor 1 juli van het jaar voorafgaande aan het subsidiejaar worden aangevraagd. Budgetsubsidies moeten jaarlijks voor 1 juni van het jaar voorafgaande aan het subsidiejaar worden aangevraagd. Projectsubsidies kunnen tot 1 maand voorafgaande aan een van de vier tranches worden aangevraagd. Het college hanteert deze termijnen strikt. Organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor een tijdige aanvraag. Subsidieaanvragen die na deze termijn worden ingediend worden afgewezen.

De gemeenteraad heeft in 2008 de 'Algemene Subsidieverordening gemeente Heusden' vastgesteld. Hierin zijn met name procedurevoorschriften opgenomen. Het college heeft in de afgelopen jaren de volgende beleidsregels vastgesteld:

- beleidsregel subsidiering cluster Cultuur en Toerisme;
- beleidsregel subsidiering cluster Zorg en Welzijn;
- beleidsregel subsidiering cluster Educatie;
- beleidsregel subsidiering cluster Milieu;
- beleidsregel subsidiering Integratiebeleid;
- beleidsregel subsidiering cluster sport;
- beleidsregel projectsubsidies.

In de beleidsregels worden de activiteiten en organisaties genoemd die voor subsidie in aanmerking komen en voor welk subsidiebedrag.

Geconcludeerd kan worden dat de meeste aanbevelingen en voorstellen uit de kadernota 2008 zijn gerealiseerd en dat de kadernota op hoofdlijnen in tact kan blijven maar wel geactualiseerd moet worden.

Bijlage 2

2. Het rekenkameronderzoek

In het voorjaar van 2013 heeft de rekenkamer het subsidiebeleid onderzocht. Er is onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de budgetsubsidies en de sturingsmogelijkheden van de raad.

In algemene zin heeft de rekenkamer geconcludeerd dat de verstandhouding en samenwerking tussen gemeente en instellingen goed is. Dat wordt door alle partijen aangegeven en gewaardeerd. Daar komt bij dat de onderzochte instellingen (De Aleph, ContourDeTwern, Heusdens Buro voor Toerisme, Juvans en Modus) groot zijn en in veel gevallen bovenlokaal opereren. De instellingen zijn robuust, professioneel en tonen betrokkenheid bij de maatschappelijke opgaven waarmee zij zich geconfronteerd zien. Deze instellingen mogen in staat geacht worden om mee te denken met de gemeente over maatschappelijke effecten én over de invulling van de bezuinigingsopgaven.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

In het huidige subsidiebeleid worden met instellingen afspraken gemaakt over „wat gaan we doen“ en niet over „wat willen we bereiken“. De dingen worden goed gedaan (doeltreffend). Maar het is niet helder of de goede dingen gedaan worden.

Onder doeltreffendheid verstaan we het bereiken van beoogde maatschappelijke effecten. Er zijn weinig concrete en specifieke maatschappelijke effecten en doelen geformuleerd. De doelen die geformuleerd zijn, bieden weinig houvast voor instellingen. Er worden dan ook geen afspraken gemaakt op het niveau van effecten.

Het is belangrijk de beoogde maatschappelijke effecten specifiek en realistisch te formuleren. De huidige subsidiemethodiek werkt doelmatigheid niet in de hand: als er geld over is, mogen maar beperkt algemene reserves gevormd worden en moet wat over is teruggestort worden.

Sturing door de raad

Op dit moment heeft de raad een beperkte sturende rol op het bereiken van maatschappelijke effecten. In het kader van de kaderstellende en controlerende rol is het nodig dat de raad vooraf de te bereiken maatschappelijke effecten vaststelt en dat de raad achteraf wordt geïnformeerd over de mate waarin beoogde maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd en de mate waarin dit doelmatig is gebeurd.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 7 juli 2015.

de griffier,

de voorzitter,

mw. drs. E.J.M. de Graaf

drs. J. Hamming