RAPPORT

Brede welvaart in het subsidiebeleid

In opdracht van de Rekenkamercommissie Oude IJsselstreek

Dr. mr. R.G.J. Lauwerier
T. Boertien MSc.
C. Hendriks MSc.

19 januari 2022

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 2

Bestuurlijke nota 4

Aanleiding **4**
Opzet van het onderzoek **4**
Bevindingen: brede welvaart en het subsidiebeleid **5**
Conclusies en Aanbevelingen **6**
Hoofdconclusie 6
Deelconclusies en aanbevelingen: college 7
Deelconclusies en aanbevelingen: raad 7

Bestuurlijke reactie 10

Nawoord 13

Nota van Bevindingen 14

1. Inleiding 15

1.1. Aanleiding **15**
1.2. Onderzoeksvragen **15**
1.3. Normenkader **17**
1.4. Aanpak en scope **18**
1.5. Leeswijzer **19**

2. Het subsidiebeleid op papier 20

2.1. Het subsidiebeleid **20**
2.1.1. Regelingen 20
2.1.2. Analyse – het subsidiebeleid 23
2.2. Omvang van subsidies **24**
2.2.1. Ontwikkeling in omvang van subsidies – beschrijving 24
2.2.2. Analyse - ontwikkeling in omvang van subsidies 25
2.3. Brede welvaart **26**
2.3.1. Brede welvaart 26
2.3.2. Analyse – brede welvaart 27
2.4. Toetsing op het normenkader – subsidiebeleid op papier **28**

3. Het subsidiebeleid in de praktijk 29

3.1. Doelen en prestaties 29
3.1.1. Doelen en prestaties 29
3.1.2. Analyse – doelen en prestaties 32
3.2. Verantwoording 33
3.2.1. Verantwoording 33
3.2.2. Analyse – verantwoording 35
3.3. Ervaringen van gebruikers 35
3.3.1. Ervaringen 35
3.3.2. Analyse – ervaringen van gebruikers 39
3.4. Toetsing op het normenkader – subsidiebeleid in de praktijk 40

4. Rol en positie van de raad 42

4.1. Kaderstelling raad 42
4.1.1. Kaderstelling subsidiebeleid 42
4.1.2. Kaderstelling brede welvaart 43
4.1.3. Analyse – kaderstelling 44
4.2. Controlerende rol van de raad 44
4.2.1. Informatievoorziening subsidiebeleid 44
4.2.2. Sturing op en controle door de raad op het subsidiebeleid 45
4.2.3. Controlerende rol ten aanzien van brede welvaart 45
4.2.4. Analyse – controlerende rol van de raad 46
4.3. Toetsing op het normenkader – positie van de raad 46

Bijlage 1: lijst van geïnterviewde personen 48

Bijlage 2: enquête 49

Bestuurlijke nota

Aanleiding

Subsidiebeleid is een thema dat leeft in Oude IJsselstreek. Er zijn twee ontwikkelingen waarom de Rekenkamercommissie (RKC) het nuttig acht dit onderwerp op dit moment te onderzoeken.

Ten eerste zijn per 1 januari 2018 nieuwe uitvoeringsregels voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport van kracht gegaan. Deze uitvoeringsregels zijn eerder intern geëvalueerd, maar deze evaluatie ging niet in op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de nieuwe subsidiebepalingen. Dit onderzoek richt zich daarom wel op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het subsidiebeleid. Specifiek worden de basissubsidie welzijn, cultuur en sport en de subsidie maatschappelijke effecten onder de loep genomen.

Daarnaast heeft de gemeente sinds 2020 aandacht voor de elf dimensies van brede welvaart. In de voorjaarsnota 2021[1] – getiteld '*Doorbouwen aan brede welvaart. Juist nu*' – introduceert het college van B en W voor het eerst het concept 'brede welvaart'. Oude IJsselstreek kiest ervoor het model van brede welvaart te gebruiken als leidraad om te helpen bij het maken van keuzes en afwegingen. Brede welvaart is geen eigenstandig beleidsprogramma, maar wordt meer beschouwd als een manier om de samenhang tussen inhoudelijke beleidsprogramma's te kunnen zien. De Rekenkamercommissie is benieuwd hoe brede welvaart nu al in de praktijk wordt toegepast en hoe het gebruik hiervan kan worden gekoppeld aan de inzet van subsidies.

Gelet op voornoemde ontwikkelingen kent dit onderzoek twee hoofddoelstellingen:

- Inzichtelijk maken welk effect het verstrekken van subsidies heeft op de manier waarop verenigingen hun functie vervullen in de samenleving.
- Handvatten bieden aan de raad om subsidiebeleid als sturingsmechanisme te gebruiken om de dimensies van de brede welvaart verder invulling te geven.

Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het subsidiebeleid van de gemeente Oude IJsselstreek voor de maatschappelijke effecten in het kader van de brede welvaart?

Het onderzoek is verricht langs een aantal inhoudelijke stappen: een documentenstudie, een interne gespreksronde (bestuurlijk en ambtelijk), een enquête onder subsidieaanvragers, een verdiepende casusstudie met drie verenigingen en een interactieve sessie met de raad. Op basis van deze onderzoeksstappen is voorliggende rapportage opgesteld die bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. Deze rapportage is voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor teruggelegd bij de gemeente.

[1] Voorjaarsnota 2021 gemeente Oude IJsselstreek: *Doorbouwen aan brede welvaart. Juist nu*, mei 2020

Bevindingen: brede welvaart en het subsidiebeleid

Wat is brede welvaart?
Brede welvaart is een concept dat in 2020 is geïntroduceerd in de P&C-cyclus in Oude IJsselstreek. De gemeente beschouwt brede welvaart vanuit elf dimensies die het welzijn van inwoners in brede zin weerspiegelen en structureren. Deze elf dimensies worden in drie clusters verdeeld:

Cluster	Dimensie
1. Welstand en ontwikkeling	1. Inkomen 2. Werk 3. Onderwijs
2. Welzijn in lijf, geest en sociaal	4. Gezondheid 5. Balans werk/privé 6. Sociale contacten 7. Maatschappelijke betrokkenheid 8. Subjectief welzijn
3. Welbevinden in de leefomgeving	9. Milieu (leefomgeving) 10. Veiligheid 11. Woontevredenheid

Het idee van brede welvaart is dat de maatregelen die je neemt, van invloed kunnen zijn op verschillende dimensies van brede welvaart. Zo kun je bijvoorbeeld bij het toevoegen van woningbouw in de gemeente, naast aandacht voor woontevredenheid, ook impact maken op de dimensies duurzaamheid, leefbaarheid en de maatschappelijke betrokkenheid van inwoners. Bijvoorbeeld door niet alleen op basis van woningmarktonderzoeken het aantal te bouwen woningen vast te leggen, maar ook door concrete afspraken te maken met corporaties over duurzaamheidseisen voor nieuwe woningen en door bewoners de ruimte te geven om zelf verantwoordelijkheid te nemen in de aanpak van de leefbaarheid in buurten, wijken en complexen.

Op dit moment wordt in de programmabegroting per programma aangegeven welke dimensies van brede welvaart het meest beïnvloedbaar zijn. Hierbij wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe deze dimensies te beïnvloeden zijn en hoe de dimensies zich tot elkaar verhouden. Brede welvaart is op dit moment ook niet vertaald naar concrete doelen. De vraag is echter of dat wel nodig is. Zeker ook omdat brede welvaart geen eigenstandig inhoudelijk beleidsprogramma is, maar meer een methode van kijken naar de opgaven en de integraliteit daarvan te (h)erkennen. De meest recente programmabegroting 2022-2025 spreekt niet voor niets over de 'brede welvaarts*bril*' om naar de samenleving te kijken.

Uit dit onderzoek blijkt dat in de gemeente de toegevoegde waarde van de inzet op brede welvaart wordt gezien. Ondanks dat in bijvoorbeeld de voorjaarsnota en de begroting brede welvaart wordt beschreven, blijkt echter uit de gesprekken en de raadssessie dat er geen gedeeld en duidelijk beeld is wat wordt verstaan onder brede welvaart en hoe het concept gemeentebreed kan worden toegepast. Ook verenigingen weten niet precies aan te geven wat de gemeente onder brede welvaart verstaat of wat de gemeente daarmee wil. Brede welvaart wordt nog niet expliciet gekoppeld aan subsidiëring en gesprekken hierover vinden beperkt plaats met verenigingen.

Het subsidiebeleid
Het huidige subsidiebeleid van de gemeente Oude IJsselstreek bestaat uit een Algemene Subsidieverordening (ASV) 2021 en vijf subsidieregelingen:

- *De basissubsidie welzijn, cultuur en sport.*
- *De subsidie maatschappelijke effecten.*
- De subsidie evenementen.
- De subsidie voor organisaties van kinderopvang.
- De subsidies voor monumenten.

Wat betreft de opzet en uitvoering van het huidig subsidiebeleid geldt dat de raad daarin duidelijke keuzes heeft gemaakt voor de inrichting van de subsidies die *binnen de scope* vallen van dit onderzoek. Met de basissubsidie wordt beoogd om verenigingen in de breedte van de gemeenschap te ondersteunen op de basisactiviteiten die zij ontplooien. Hier zijn geen concrete doelen met duidelijke tegenprestaties aan verbonden zoals voor de subsidie maatschappelijke effecten wel het geval is. Laatstgenoemde regeling is erop gericht om organisaties met activiteiten bij te laten dragen aan zes thema's binnen het sociaal domein. Hier is een duidelijkere tegenprestatie aan verbonden dan aan de basissubsidie welzijn, cultuur en sport.

Conclusies en Aanbevelingen

Hoofdconclusie

Als gezegd staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het subsidiebeleid van de gemeente Oude IJsselstreek voor de maatschappelijke effecten in het kader van de brede welvaart?

De hoofdvraag van dit onderzoek behelst een aantal aspecten: de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het subsidiebeleid, de maatschappelijke effecten en de koppeling met brede welvaart.

We concluderen dat de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het subsidiebeleid slechts beperkt kan worden bepaald. Dit komt door de wijze waarop het subsidiebeleid is opgezet en hoe hier uitvoering aan wordt gegeven. Aan de basissubsidie zijn geen eisen gesteld qua maatschappelijke effecten, aangezien verenigingen subsidie krijgen op basis van het aantal leden. Er zijn daarnaast te weinig subsidies maatschappelijke effecten verstrekt, waardoor de doeltreffendheid hiervan beperkt tot niet herleidbaar is. De maatschappelijke effecten die worden bereikt of de resultaten van subsidies worden ook niet geadministreerd en er wordt geen verantwoording afgelegd over de effecten van de subsidies op de doelen van de gemeente. Er wordt ook geen koppeling gemaakt tussen het subsidiebeleid en de doelen van de gemeente.

Wel kan iets worden gezegd over de mate waarin het de gemeente lukt om met de basissubsidie daadwerkelijk de basis te faciliteren. We concluderen dat de gemeente niet aanzienlijk meer verenigingen heeft gesubsidieerd na de wijziging in de subsidieregeling. De gemeente subsidieert verengingen dus in de basis, maar subsidieert daarmee niet per se meer verengingen dan voorheen.

De verenigingen zijn over het algemeen tevreden over het subsidieproces vanwege de eenvoudigheid van de basissubsidie. We constateren echter ook een zekere kwetsbaarheid in de organisatie ten aanzien van de interne registratie van de subsidies.

Brede welvaart 'leeft' nog niet in de raad, bij verenigingen of in de ambtelijke organisatie. Brede welvaart is als concept nog onvoldoende inhoudelijk geladen en het is niet gekoppeld aan het subsidiebeleid. Daarmee kan het effect van subsidies op brede welvaart nog niet worden geduid.

In de volgende paragrafen worden de deelconclusies van dit onderzoek en de bijbehorende aanbevelingen uiteengezet. Hierbij maken we een onderscheid tussen aanbevelingen die gericht zijn aan het college, aanbevelingen die gericht zijn aan de raad en aanbevelingen die in samenspraak tussen het college en de raad dienen te worden opgepakt.

Deelconclusies en aanbevelingen: college

Deelconclusie 1. Registratie
Er wordt niet met een centraal subsidieregister gewerkt. Wel wordt er ambtelijk een Excel-bestand bijgehouden waarin informatie over de verenigingen en de omvang van subsidies staat opgenomen. Daardoor is er op dit moment herleidbaar welke subsidies aan welke verenigingen wordt verleend. Dit is een werkbare aanpak, maar is ook kwetsbaar doordat deze Excel-lijst handmatig moet worden bijgehouden en deze monitoring sterk persoonsafhankelijk is.

Aanbeveling 1. Registratie
Versterk als college de ondersteuning van het subsidieproces met het opzetten van een subsidieregister.

Deelconclusie 2. Subsidie maatschappelijke effecten
Wat opvalt is dat de verenigingen geen gebruikmaken van de subsidie maatschappelijke effecten. Deze subsidiemogelijkheid is niet bij hen bekend en daarover wordt beperkt met hen gesproken (ambtelijk en bestuurlijk). Hierdoor worden kansen gemist om met de verenigingen te kijken of en hoe zij een bredere maatschappelijke bijdrage kunnen leveren.

Aanbeveling 2. Subsidie maatschappelijke effecten
Bespreek als college de subsidie maatschappelijke effecten actiever met verenigingen en pas de regeling zo nodig aan dat dat verenigingen hier ook van gebruik kunnen maken.

Deelconclusies en aanbevelingen: raad

Deelconclusie 3. Opzet van de basissubsidie
Aan de basissubsidie zijn geen eisen gesteld qua maatschappelijke effecten, aangezien verenigingen subsidie krijgen op basis van het aantal leden. Door de opzet van de basissubsidie is logischerwijze niet inzichtelijk wat feitelijk de maatschappelijke toegevoegde waarde is die met deze subsidiëring wordt gerealiseerd. Anders dan de instandhouding van verenigingen.

De subsidiegebruikers zijn overwegend positief over het subsidieproces en de bijbehorende gevraagde verantwoording is proportioneel en duidelijk. Waar meer discussie over is, is de keuze gemaakt bij het aanpassen van de basissubsidies. Met de focus op het aantal betalende leden krijgen buitensportverenigingen, gehandicaptensportverenigingen en de welzijnsdoelgroep (o.a. vrouwen- en seniorenverenigingen) meer subsidie. De clusters EHBO/Scouting/Wereldwinkel en

de muziek- en zangverenigingen krijgen minder subsidie. Dat kan oplopen tot 63,2% minder subsidie in 2020 ten opzichte van 2017. Verenigingen geven aan dat dit ervoor zorgt dat ze bijvoorbeeld meer contributie moeten vragen waardoor de toegankelijkheid van bijvoorbeeld muziekverenigingen in het gedrang komt. En aangegeven wordt dat verenigingen die naar hun aard weinig leden hebben, zoals de EHBO, hard worden geraakt terwijl ze wel een belangrijke maatschappelijke functie vervullen. De raad geeft aan twijfels te hebben of de inzet van de basissubsidie in de huidige opzet doeltreffend is wanneer verenigingen eigenlijk niet met elkaar te vergelijken zijn, qua grootte, structuur of maatschappelijke functie. Hoewel de raad proactief kaders heeft gesteld voor deze uitgangspunten komt in het gesprek met de raad toch naar voren dat er twijfels zijn over deze keuzes en de bijbehorende consequenties.

Aanbeveling 3. Opzet van de basissubsidie
Bespreek als raad of de huidige opzet van de basissubsidie en de consequenties die dit heeft, passen bij wat je als raad beoogde en of aanpassing van de bestaande regeling nodig is.

Deelconclusie 4. Koppeling brede welvaart en subsidies
De twijfels die de raad heeft over de huidige keuzes binnen het subsidiebeleid (deelconclusie 3) zijn ook zichtbaar in het kader van brede welvaart. Doorpratend over brede welvaart blijkt namelijk dat verenigingen met hun activiteiten wel degelijk bijdragen of bij kunnen dragen aan brede welvaart. Bijvoorbeeld in de vorm van:

- Een muziekvereniging die muziekles verzorgt op een basisschool.
- Een sportvereniging op wiens terrein ook kinderdagopvang wordt aangeboden en waarbij kinderen uit de buurt overdag mogen spelen en sporten op hun terrein.
- Een cultuurvereniging die ouderen betrekt bij hun activiteiten en zo eenzaamheid tegengaat.
- Een sportvereniging waarbij iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt werkervaring kan opdoen door onderhoudswerk te verrichten op het sportcomplex.

Echter, voor zulke activiteiten maken verenigingen op dit moment gebruik van andere gelden zoals externe fondsen in plaats van gemeentelijke subsidies of ze komen niet toe aan het organiseren van dergelijke activiteiten. De huidige basissubsidie is voor verenigingen namelijk alleen voldoende om basisactiviteiten te ontplooien, maar biedt te weinig ondersteuning om bewust aan verschillende dimensies van brede welvaart bij te kunnen dragen. De subsidie maatschappelijke effecten biedt die mogelijkheden wel, maar we constateren dat deze subsidieregeling te weinig bekendheid geniet bij verenigingen en daarom niet wordt aangevraagd. Dit leidt tot de conclusie dat de huidige uitvoering van de basissubsidie en subsidie maatschappelijke effecten beperkt doeltreffend en doelmatig is in het kader van brede welvaart.

Om het toepassen van het concept brede welvaart wel relevant te laten zijn en daadwerkelijk te laten leiden tot maatschappelijke impact, is het nodig om de inzet op brede welvaart verder te versterken. We zien hierbij twee mogelijke richtingen waarbij je het subsidiebeleid als sturingsmechanisme kunt inzetten: A) vanuit brede welvaart naar subsidiëring, of B) vanuit het huidige subsidiebeleid naar brede welvaart.

Aanbeveling 4. Koppeling brede welvaart en subsidies
Maak als raad expliciet de keuze om:

A. <u>Brede welvaart centraal te stellen en hier het subsidiebeleid op aan te passen.</u>
Verzoek in dit geval het college de basissubsidie aan te passen. De inzet van de huidige subsidie volstaat voor verenigingen namelijk niet om gericht bij te dragen aan brede welvaart. Vraag het college een subsidieregeling te initiëren (of de subsidie maatschappelijke effecten aan te passen) waarmee je als gemeente gericht op een bijdrage aan meerdere dimensies van brede welvaart subsidieert. Je subsidieert (bijvoorbeeld) een voetbalvereniging onder de

nieuwe regeling op basis van hun activiteiten die ze inzetten voor bijvoorbeeld sportonderwijs of het tegengaan van eenzaamheid onder ouderen in plaats van alleen op basis van hun aantal leden.

Of

B. *Te werken vanuit het huidige subsidiebeleid en vandaaruit te kijken hoe je bij kunt dragen aan brede welvaart. Herbevestig en accepteer in dit geval als raad de keuze en de bijbehorende consequenties ten aanzien de basissubsidie welzijn, cultuur en sport. Verzoek het college vervolgens aanvullend op de basissubsidie met een aanpassing van de subsidie maatschappelijke effecten te komen zodat verenigingen expliciet kunnen worden gesubsidieerd op activiteiten die bijdragen aan brede welvaart. Bekijk of zo nodig meer middelen beschikbaar gesteld moeten worden aan verenigingen. Dit kan mogelijk vanuit bestaande budgetten (bijvoorbeeld Wmo, Wajong of het budget voor samenlevingsinitiatieven). Hiermee hangt samen het actiever inzetten van deze subsidie, ook voor verenigingen. (zie aanbeveling 2). Met deze keuze bied je (bijvoorbeeld) een voetbalvereniging naast de basissubsidie, waarmee de basis wordt gefinancierd, meer mogelijkheden om activiteiten te ontplooien die bijdragen aan verschillende dimensies van brede welvaart. Het subsidiebeleid behoeft bij richting B in de basis geen grote aanpassingen. Als gemeente zoek je gerichter naar oplossingen om de inzet op brede welvaart met subsidies te versterken. Met richting B wordt aangesloten op de huidige toepassing van brede welvaart door het college waarbij per bestaand programma wordt bekeken hoe de acties die je inzet kunnen bijdragen aan brede welvaart.*

Deelconclusies: college en raad

Deelconclusie 5. Richting en invulling van het concept brede welvaart in de gemeente Oude IJsselstreek
Een belangrijke conclusie ten aanzien van brede welvaart is dat er op dit moment geen breed gedragen definitie is van het begrip en dat er nog geen gemeentebrede gedragen en concrete aanpak op is geformuleerd. Als je als gemeente de ingeslagen weg op brede welvaart wilt voortzetten, is dit wel nodig. Zowel raad, college als organisatie moeten hetzelfde bedoelen als het gaat over brede welvaart, ongeacht de keuze die je maakt voor 4A of 4B. Hiertoe doen we de volgende aanbeveling die de gemeente op weg kan helpen een raadsbreed traject op brede welvaart te starten.

Aanbeveling 5. Richting en invulling van het concept brede welvaart in de gemeente Oude IJsselstreek

- *Besluit als raad expliciet dat brede welvaart de ambitie betreft om met de primaire inzet op de ene dimensie van welzijn bij te dragen aan andere dimensies.*
- *Laat brede welvaart niet vooral een concept zijn dat in nota's is opgenomen, maar initieer een gemeentebreed traject om in gesprek te gaan over brede welvaart en de toepassingsmogelijkheden daarvan. Zorg dat het breed gaat leven in de raad, het college en de organisatie.*
- *Maak, zoals nu al soms gebeurt, bij nieuwe beleidsvoorstellen inzichtelijk op welke wijze met nieuw beleid (of aangepast beleid) bijgedragen gaat worden aan brede welvaart. Op concrete beleidsthema's als wonen is makkelijker concreet te maken hoe daarbinnen wordt bijgedragen dan aan bijvoorbeeld zorg en leefbaarheid.*
- *Deel voorbeelden en communiceer actief over succesverhalen en lessen van minder geslaagde initiatieven ten aanzien van brede welvaart. Ook met het sociaalmaatschappelijk netwerk van verenigingen en maatschappelijke organisaties. Hiermee bouw je een lerend netwerk en stimuleer je experimenteren en innovatie. Dat wat goed werkt, kan doorgezet en verbreed worden.*

Eén ding is zeker: inzetten op brede welvaart vergt inzet (tijd, capaciteit, geld) van de gemeente en haar partners. Als je dat er niet voor over hebt, omdat wellicht andere prioriteiten toch belangrijker zijn, is het beter de inzet op brede welvaart los te laten.

Bestuurlijke reactie

Beste Rekenkamercommissie,

Op 9 december 2021 hebben wij uw conceptrapportage ontvangen over subsidiebeleid en Brede Welvaart en deze met interesse gelezen. U heeft ons uitgenodigd om daarop onze bestuurlijke reactie te geven. Die vindt u in deze brief. In de bijlage zijn enkele feitelijke punten opgenomen die volgens ons in de tekst om aanpassing vragen.

Algemeen
Een RKC-onderzoek naar dit onderwerp geeft aan dat de gemeente Oude IJsselstreek aandacht heeft voor het subsidiebeleid. We hechten vanuit de verschillende dimensies van Brede Welvaart, groot belang aan het bruisende culturele, maatschappelijke en sportieve leven in onze gemeente. En zetten er dan ook op in om dat in de basis in stand te kunnen houden. Dat doen we via de basissubsidie, zonder al te veel administratieve, ingewikkelde vormen van aanvragen en verantwoorden.

Tevens onderschrijft het RKC-onderzoek dat de Brede Welvaart op onze gemeentelijke agenda staat en verdere invulling en borging verdient. Het werken vanuit een integrale blik van Brede Welvaart vraagt in de dagelijkse praktijk om een zorgvuldige afweging hoe en waar die invulling te zoeken. Het RKC-onderzoek werpt die vraag ook op.

Doelmatigheid en doeltreffendheid van de basissubsidie
Het huidige subsidiebeleid is in 2018 in werking getreden. Daar is een uitgebreid en zorgvuldig proces met gemeenteraad en verenigingsleven aan vooraf gegaan. De gemaakte beleidskeuze is er één voor ondersteuning van de basis; om het verenigingsleven te ondersteunen bij de instandhouding. Hiermee draagt de gemeente uit dat alle verenigingen in Oude IJsselstreek ertoe doen.
Dat heeft ervoor gezorgd dat de gemeenteraad heeft besloten tot een relatief eenvoudige subsidieverordening en het college heeft verzocht om bijbehorende uitvoeringsregels vast te stellen.

Uitgangspunt daarbij was juist om op basis van zogenaamde 'input indicatoren' verenigingen te ondersteunen bij de instandhouding. De gemeente vraagt dus een beperkt aantal vooraf bepaalde zaken op die uitwijzen of een vereniging in aanmerking komt voor subsidie, en de omvang daarvan. Dat heeft het proces van het aanvragen van basissubsidie sterk vereenvoudigd. Verenigingen kunnen vooraf al zelf uitrekenen hoeveel subsidie zij zullen ontvangen. Dat geeft aan de voorkant inzicht en zekerheid voor de verenigingen.
Voor een aantal verenigingen heeft dit inderdaad betekend dat het bedrag is gestegen of gedaald ten opzichte van de periode daarvoor. De voornaamste oorzaak hiervan is dat professionele beroepskrachten bij verenigingen, met ingang van 2018, niet meer werden gesubsidieerd. Dit effect was bij de invoering voorzien en is uitvoerig in de besluitvorming in de raad meegenomen. In de afgelopen jaren zijn over het algemeen dezelfde verenigingen de basissubsidie blijven aanvragen. Daarnaast bevestigt het RKC-onderzoek dat het aantal verenigingen zelfs iets is gestegen, dit is een goede ontwikkeling, omdat verenigingen bijdragen aan de leefbaarheid van onze gemeente.

Uit dit RKC-rapport en ook uit eerdere evaluaties blijkt dat het merendeel van de verenigingen tevreden is over deze wijze van subsidiëring. Met name de sector muziek en zang is ontevreden, en dit heeft te maken met het eerdergenoemde niet langer subsidiëren van beroepskrachten. De administratieve last voor verantwoording wordt in het onderzoek als proportioneel en duidelijk gekwalificeerd. Het RKC-rapport geeft nog de aanbeveling mee om te

registreren via een register in plaats van een Excel-sheet. Hier zullen we nader naar kijken, maar geven op voorhand wel mee dat de genoemde kwetsbaarheid qua menskracht hiermee niet wordt verminderd.

Samenvattend: Het college vindt dan ook dat de huidige regeling voor de basissubsidie goed werkt, weinig administratieve lasten met zich meebrengt en passend is bij de doelstelling om verenigingen te ondersteunen bij de instandhouding. De basissubsidies dragen op deze manier juist bij aan de leefbaarheid en de Brede Welvaart in onze gemeente.

Doelmatigheid en doeltreffendheid van de subsidie Maatschappelijke Effecten
Deze subsidiemogelijkheid wordt vrijwel niet gebruikt door verenigingen. Dit zou kunnen komen door de onbekendheid van de regeling, zoals in het rapport wordt aangegeven. Terwijl juist deze subsidie de mogelijkheid biedt om extra activiteiten te ontplooien met 'een toegevoegde waarde'. Juist bij deze regeling wordt uitgebreid gekeken naar de maatschappelijke effecten, anders dan bij de basissubsidies. Dat zou echter ook een drempel kunnen zijn omdat het veel denkwerk van de aanvragers aan de voorkant vraagt en bij de verantwoording achteraf over beschrijving van de effecten en de monitoring (de zogenaamde 'outcome-indicatoren'). In een enkel geval, de cases op pagina 34 en 35 van het RKC-rapport, is op onderdelen toen bewust besloten geen subsidie te verstrekken. Het doen van een maatschappelijk relevant project leidt immers niet altijd automatisch tot een financiële bijdrage van de gemeente.

Het college zal nader onderzoeken waarom deze subsidieregeling beperkt gebruikt wordt en de aanbeveling van de RKC daarin meenemen; namelijk om daarover meer of anders in gesprek te gaan en te bezien in hoeverre er een brug geslagen kan worden naar Brede Welvaart. De RKC geeft in haar rapport terecht aan dat het inzetten op het denken, werken en monitoren vanuit Brede Welvaart tijd en energie kost van de gemeente en haar partners. In dat licht bezien, zou het college de subsidie maatschappelijke effecten niet al te zeer verzwaren om zo voor de verenigingen, van klein tot groot, geen extra drempel op te werpen.

Brede Welvaart
De Brede Welvaart is een manier om de integraliteit te zien tussen allerlei thema's op de gemeentelijke agenda, zodat we deze in samenhang kunnen oppakken. Via de begroting willen we een vertaling maken naar de uitvoering door het college.

Het college heeft het begrip Brede Welvaart geïntroduceerd in de Voorjaarsnota 2020 om daarmee ook te laten zien dat er samenhang bestaat tussen de verschillende programma's, projecten en thema's waaraan we dagdagelijks werken. We willen Brede Welvaart gebruiken als bewustwordingsinstrument, om nog beter integraal naar ons handelen te kijken. De gemeenteraad heeft dit begrip vervolgens tijdens de algemene beschouwingen omarmd, en de daarna voorgelegde begrotingen 2021 en 2022 vrijwel unaniem vastgesteld.

De volgende stap, die van nadere invulling, is in de auditcommissie enkele malen aan de orde geweest. De insteek hierbij was om de effecten, de zogenaamde 'outcome' op een hoger abstractieniveau te monitoren. Denk ter vergelijking aan de regionale monitor van BredeWelvaart. Plus op enkele beleidsterreinen middels startnotities van de raad meer de diepte in te gaan en daar gericht de effecten op dimensies van Brede Welvaart te benoemen en te monitoren. Gezien de inspanning die dat vraagt, niet alleen van de gemeente maar ook van betrokken partijen, zullen we de selectie voor deze beleidsterreinen zorgvuldig met elkaar kiezen. Overigens heeft de regio ondertussen sustainable development goals (SDG) omarmd en een expliciete link gelegd met de dimensies van Brede Welvaart. We zullen kijken hoe en waar we daarin gezamenlijk kunnen optrekken. Het college stelt voor om hier na de verkiezingen van 2022 met de nieuwe gemeenteraad, en de auditcommissie, er die verdere invulling aan te geven.

Afsluiting
Het college is positief gestemd over hoe het nu gaat. Zoals gezegd, zien we dat het huidige beleid voor de basissubsidies goed werkt en bijdraagt aan de leefbaarheid van onze samenleving. Het kijken door de bril van Brede Welvaart is ondertussen omarmd en we werken dat graag verder stap-voor-stap uit. Daarbij zullen we bezien welke mogelijkheden de subsidie maatschappelijke effecten biedt. Wij kijken hierover graag met de gemeenteraad in gesprek.

Met vriendelijke groet,

Het college van Burgemeester en Wethouders van Oude IJsselstreek

Nawoord

De rekenkamercommissie is tevreden om te lezen dat het college zich over het algemeen herkent in de lijn van de uitkomsten en vragen die het onderzoeksrapport opwerpt. Toch is er ook een zekere mate van teleurstelling, omdat het college in de beleving van de rekenkamercommissie een andere lading geeft aan de conclusies en aanbevelingen dan in het rapport bedoeld zijn.

Wat betreft de opzet en werking van het huidig subsidiebeleid onderbouwt het college de eerder gemaakte beleidskeuzes. Het valt de commissie op dat het college daarbij niet of nauwelijks ingaat op alle conclusies en aanbevelingen; met name als het gaat om de aanbevelingen bij deelconclusie 5. Wij hopen dat de raad ook deze aanbevelingen expliciet aan bod te laten komen tijdens de bespreking van het rekenkamerrapport.

Ten aanzien van brede welvaart onderschrijft het college ook op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen. Daarbij maakt het college nog beperkt duidelijk wat ze vindt van de aanbevelingen en hoe ze daar uitvoering aan denken te geven. Bijvoorbeeld bij de aanbeveling om meer richting en invulling te geven aan het concept brede welvaart in de gemeente Oude IJsselstreek. De commissie concludeert dat hier nog flinke stappen te zetten zijn. Wij adviseren raad en college hierover in gesprek te gaan en om in de organisatie te blijven toetsen of het hanteren van de visie van brede welvaart ook leidt tot de beoogde effecten; zeker als deze visie wordt meegenomen in een link naar het kader van de duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals).

De commissie hoopt dat de raad en het college met elkaar en met de samenleving het gesprek aan blijven gaan over de beleidskeuzes die eerder zijn gemaakt en of deze (blijven) passen binnen de nieuwe, ontwikkelende visie van de raad. Hoewel de rekenkamercommissie herkent dat er veel op dit moment goed gaat, ziet de commissie ruimte voor verbetering. Vooral de samenhang tussen brede welvaart en het subsidiebeleid verdient versterking. Als de gemeente daadwerkelijk wil inzetten op brede welvaart zoals het college ook in haar reactie beaamt, vergt dit tijd, aandacht en een kritische blik van de gehele gemeentelijke organisatie (college, raad en ambtelijk apparaat).

Namens de rekenkamercommissie van de gemeente Oude IJsselstreek,

Arend Kloosterman
Voorzitter

Nota van Bevindingen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Subsidiëring is een thema dat in ontwikkeling is in Oude IJsselstreek. Allereerst zijn per 1 januari 2018 nieuwe uitvoeringsregels voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport van kracht gegaan. In 2019 is hierover een evaluatie uitgevoerd waarbij de input van de verenigingen die de subsidie ontvangen is meegenomen. Deze evaluatie had geen betrekking op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de nieuwe subsidiebepalingen.

Daarnaast heeft de gemeente sinds 2020 aandacht voor de elf dimensies van brede welvaart. Deze dimensies weerspiegelen het welzijn in brede zin en betreffen veiligheid, milieu, gezondheid, subjectief welzijn, balans tussen werk en privé, wonen, onderwijs, materiële welvaart, maatschappelijke betrokkenheid, sociale relaties en banen. De gedachte achter deze dimensies is dat veranderingen in de samenleving altijd in relatie zijn met andere ontwikkelingen.

De Rekenkamercommissie is benieuwd hoe deze ontwikkeling gekoppeld is/kan worden aan de inzet van subsidies. Immers, een sportvereniging bijvoorbeeld zorgt niet alleen voor een mogelijkheid tot ontspannen en het vormen van sociale relaties maar draagt ook bij aan een goede gezondheid van mensen. Veel verenigingen kunnen in hun essentie dus een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van verschillende dimensies van de brede welvaart.

Gelet op voornoemde ontwikkeling kent het onderzoek twee hoofddoelstellingen:

- Inzichtelijk maken welk effect het verstrekken van subsidies heeft op de manier waarop verenigingen hun functie vervullen in de samenleving.
- Handvatten bieden aan de raad om subsidiebeleid als sturingsmechanisme te gebruiken om de dimensies van de brede welvaart verder invulling te geven.

1.2. Onderzoeksvragen

Dit onderzoek hanteert de volgende hoofdvraag:

Hoe doeltreffend en doelmatig is het subsidiebeleid van de gemeente Oude IJsselstreek voor de maatschappelijke effecten in het kader van de brede welvaart?

Deze hoofdvraag is verder uitgewerkt in een aantal deelvragen:

A. Begrip en omvang van subsidies

1. Wat verstaat de gemeente Oude IJsselstreek onder de basissubsidie welzijn cultuur en sport?
2. Wat verstaat de gemeente Oude IJsselstreek onder de subsidie maatschappelijke effecten?
3. Welk beleid heeft de gemeente Oude IJsselstreek vastgelegd over brede welvaart en welke doelstellingen zijn hiervoor geformuleerd?

4. Wat is de totale omvang van de verstrekte subsidies, hoe worden deze gemonitord en aan welke instellingen worden die verstrekt?
5. Is er een eenduidig register, waarin alle verleende subsidies per jaar zijn opgenomen?
6. Is in de subsidieregeling vastgelegd wat de gemeente beoogt?

B. Per subsidieontvanger

7. Zijn de beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties, die met de subsidies beoogd worden, vooraf zo concreet en meetbaar mogelijk geformuleerd en kenbaar gemaakt aan de ontvanger van de subsidie?
8. Is er een duidelijke relatie tussen deze doelen en de gevraagde prestaties? Zijn deze gebaseerd op een subsidieregeling of op een ander vastgesteld document?
9. Welke activiteiten worden gesubsidieerd, welke bedragen zijn hiermee gemoeid en wat zijn de beoogde maatschappelijke prestaties?
10. Wordt vooraf duidelijk gecommuniceerd hoe verantwoording van de besteding van de subsidie moet worden afgelegd?
11. Wordt er achteraf (in verhouding tot het bedrag van de subsidie) in de praktijk een duidelijke verantwoording van de besteding van de subsidie afgelegd?
12. Zijn de effecten van de activiteiten van de ontvanger van de subsidie ten aanzien van de gevraagde beleidsdoelen en de maatschappelijke prestaties zichtbaar, waardoor deze effecten geëvalueerd kunnen worden?
13. Welke maatschappelijke effecten zijn bereikt? Komen deze overeen met de beoogde maatschappelijke effecten? Zijn deze effecten te kwantificeren?
14. Wordt er, waar dat van toepassing is, gecontroleerd of het geld besteed is aan de doelen, waarvoor de subsidie is verleend?
15. Hoe ervaren subsidieaanvragende organisaties het subsidiebeleid en de uitvoering van de subsidieregeling?
16. Welke effecten hebben de maatregelen voor de bestrijding van de coronapandemie gehad op de activiteiten van de subsidieontvanger?

C. Rol en positie van de raad

17. Is de raad proactief geweest met betrekking tot de totstandkoming van zowel het subsidiebeleid als het beleid brede welvaart, de monitoring van doelen en effecten en het eventueel bijstellen van subsidieverstrekkingen?
18. Kan de raad op basis van de informatie van het college en de gesubsidieerde instellingen zijn controlerende en kaderstellende taak met betrekking tot het subsidiebeleid uitoefenen?

D. Leerpunten

19. Welke aanbevelingen ter verbetering zijn mogelijk met betrekking tot het subsidiebeleid welzijn, cultuur en sport en het subsidiebeleid maatschappelijke effecten en de subsidieverstrekking in relatie tot de brede welvaart?

1.3. Normenkader

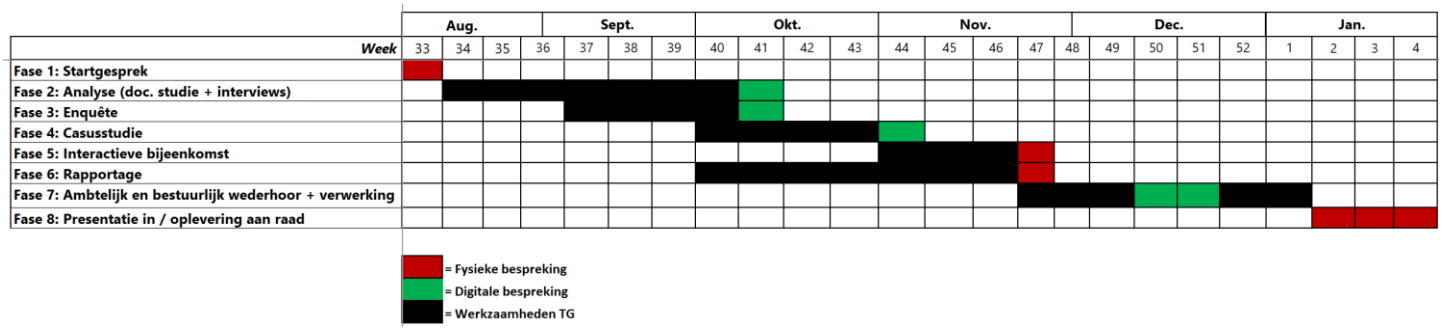
Om de deelvragen te kunnen beantwoorden wordt in dit onderzoek gewerkt met een normenkader dat is vastgesteld door de Rekenkamercommissie. Aan het einde van elk hoofdstuk vindt een toetsing plaats op het normenkader. Op basis hiervan worden de conclusies van het onderzoek geformuleerd.

Aspect	Gehanteerde norm
Begrip en omvang van subsidies	• De ambities van de gemeente ten aanzien van brede welvaart zijn duidelijk. • Deze ambities zijn duidelijk, consistent en meetbaar uitgewerkt in doelstellingen. • In de subsidieregeling zijn de doelen van de gemeente duidelijk opgenomen. • De omvang van de verstrekte en vastgestelde subsidies wordt op een navolgbare wijze gemonitord. • Het is helder aan welke instellingen subsidies worden verstrekt. • Er is een eenduidig register, waarin alle verleende subsidies per jaar zijn opgenomen.
Per subsidieontvanger	• De beoogde beleidsdoelen en maatschappelijke doelen zijn vooraf concreet, duidelijk en meetbaar gemaakt en opgenomen in de subsidievoorwaarden. • Daarbij wordt onderbouwd dat met de gesubsidieerd activiteiten de beoogde prestaties kunnen worden gerealiseerd waarmee de beoogde doelen worden bereikt. • De te bereiken doelen vloeien voort uit de subsidieregeling en onderbouwd is dat deze kunnen bijdragen aan de brede welvaart. • Er wordt vooraf duidelijk gecommuniceerd over de wijze waarop de besteding van de subsidie moet worden verantwoord. De verantwoordingswijze is proportioneel aan de omvang van de subsidie. Dit is op een duidelijke manier opgenomen in de subsidievoorwaarden. • Conform de subsidievoorwaarden wordt achteraf een duidelijk verantwoording afgelegd over de besteding van de subsidie, de uitgevoerde activiteiten, de geleverde prestaties en de bereikte doelen. • De verantwoording wordt getoetst aan de subsidievoorwaarden op basis waarvan de subsidie, zo nodig aangepast, wordt vastgesteld. • Aannemelijk wordt gemaakt dat met de subsidie is bijgedragen aan de brede welvaart. • De subsidie(relatie) wordt periodiek geëvalueerd. • De subsidieaanvragende organisaties ervaren het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan als voldoende. Zij herkennen de inzet gericht op de brede welvaart.
Rol en positie van de raad	• De raad stelt proactief kaders voor het subsidiebeleid en het beleid brede welvaart. • De raad vraagt en krijgt van het college informatie over de uitvoering van het subsidiebeleid. Deze informatie wordt begrijpelijk gebracht en biedt een volledig inzicht in de inzet en doeltreffendheid van de subsidies.

1.4. Aanpak en scope

Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in acht stappen. Deze stappen en de bijbehorende planning zijn schematisch weergegeven in onderstaand figuur:



In het startgesprek zijn de onderzoeksvragen en het normenkader vastgesteld. In de eerste stap heeft er een analyse plaatsgevonden van relevante documenten en zijn er interviews afgenomen met ambtelijk betrokkenen en de verantwoordelijke wethouder. Tussentijds is er een enquête uitgezet in Microsoft Forms onder verenigingen die in 2021 de basissubsidie hebben aangevraagd (zie bijlage 2 voor de vragenlijst die is uitgezet). De enquête is uitgezet op 27 september 2021, waarna er op 14 oktober 2021 nogmaals een reminder is verstuurd. In totaal hebben 46 personen de enquête ingevuld (peildatum 16 november 2021).

Na deze analyse is er een casusstudie uitgevoerd, waarbij er gesprekken zijn gevoerd met drie verenigingen. Deze verenigingen zijn geselecteerd op hun locatie in de gemeente, hun activiteiten en de hoogte van hun subsidie (zie bijlage 1 voor een complete lijst met geïnterviewde personen). Aanvankelijk was het de bedoeling om met vijf verenigingen in gesprek te gaan. Dit is helaas net gelukt. In totaal zijn er in de periode medio oktober – medio november circa 20 verenigingen gecontacteerd. Het was complex om – in aanvulling op de medewerking via de enquête – verenigingen bereid te vinden om ook deel te nemen aan de casusstudie. De uitkomsten van de casusstudie komen terug in paragraaf 3.3.

Vervolgens is er op 18 november 2021 een raadssessie georganiseerd met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad. Hierbij is vooral gekeken naar de positie van de raad en de invulling van haar kaderstellende en controlerende rol. Op basis van de analysefase, de enquête, de casusstudie en de raadsessie is er een conceptrapportage opgesteld. Deze conceptrapportage wordt bij dezen voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor teruggelegd bij de gemeente.

Scope

De gemeente Oude IJsselstreek onderkent vijf verschillende soorten subsidies:

- Subsidie evenementen
- Basissubsidie welzijn, cultuur en sport
- Subsidie maatschappelijke effecten
- Subsidie voor organisaties van kinderopvang
- Subsidies voor monumenten.

Gegeven de aanleiding voor dit onderzoek, zoals geschetst in paragraaf 1.1, richt dit onderzoek zich op organisaties die in aanmerking komen voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport. Binnen deze groep organisaties wordt in dit onderzoek gefocust op de aanvragen die zij doen voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport en/of voor de subsidie maatschappelijke effecten.

Dit onderzoek richt zich niet op de concrete resultaten die verenigingen boeken binnen de dimensies van brede welvaart (wat draagt een vereniging bij), maar hoe de verenigingen bijdragen aan de verschillende dimensies. Zo wordt er niet worden gekeken hoeveel een sportvereniging bijdraagt aan een stijgende levensverwachting (en dus aan de dimensie gezondheid), maar kijken we naar de verschillende dimensies waarop een sportvereniging zou kunnen bijdragen en óf dat ook het geval is.

1.5. Leeswijzer

In dit rapport komen de volgende hoofdstukken aan bod:

1. Inleiding: met aanleiding, onderzoeksvragen, aanpak en planning en het normenkader.
2. Het subsidiebeleid op papier: hierin vindt een evaluatie plaats van het subsidiebeleid zoals deze in de subsidieverordening is opgenomen. Ook wordt in dit hoofdstuk het concept brede welvaart geïntroduceerd, alsmede de wijze waarop de gemeente dit concept op dit moment hanteert.
3. Het subsidiebeleid in de praktijk: hierin wordt gekeken naar de wijze waarop het beleid doorwerkt in de praktijk, middels de uitkomsten van de enquête en de casusstudie. Ook wordt hierin gekeken naar de manier waarop brede welvaart wordt versterkt door verenigingen en de activiteiten die zij ontplooien.
4. Rol van de raad: hierin wordt gekeken naar de rol van de raad in het subsidiebeleid en de mate waarin zij haar kaderstellende en controlerende rol kan invullen. Ook wordt de informatievoorziening rond het subsidiebeleid geëvalueerd.

2. Het subsidiebeleid op papier

In dit hoofdstuk staan we stil bij het begrip en de omvang van de subsidies in de gemeente Oude IJsselstreek en verkennen we het concept 'brede welvaart'. In paragraaf 2.1 kijken we hierbij hoe het subsidiebeleid op papier staat, welke verschillende regelingen de gemeente onderscheidt en welke beleidskeuzes aan de opzet van het subsidiebeleid ten grondslag liggen. Vervolgens zoomen we in op de omvang van het subsidiebeleid (paragraaf 2.2) en verdiepen we het begrip 'brede welvaart' (paragraaf 2.3). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overkoepelende duiding van het subsidiebeleid op papier (2.4).

2.1. Het subsidiebeleid

2.1.1. Regelingen

Subsidiebeleid Oude IJsselstreek
Het huidige subsidiebeleid van de gemeente Oude IJsselstreek is het resultaat van een beleidsherijking die in 2018 plaatsvond. Tot aan 2018 kende de gemeente Oude IJsselstreek een Algemene Subsidieregeling uit 2008, met daaraan gekoppeld de uitvoeringsregels subsidie welzijn, cultuur en sport Oude IJsselstreek 2008.[2] In 2018 trad echter de nieuwe basissubsidie welzijn, cultuur en sport in werking die de vorige uitvoeringsregels verving. In oktober dat jaar werd ook de Uitvoeringsregels Subsidie Maatschappelijke Effecten vastgesteld die in werking zijn getreden per 1 januari 2020. Deze aanpassingen hebben ertoe geleid dat er anno 2021 vijf (basis) subsidieregelingen van kracht zijn in de gemeente, te weten[3]:

- De subsidie evenementen.
- De basissubsidie welzijn, cultuur en sport.
- De subsidie maatschappelijke effecten.
- De subsidie voor organisaties van kinderopvang.
- De subsidies voor monumenten.

Tevens is in september 2020 de huidige Algemene Subsidieverordening 2021 (ASV) vastgesteld door de gemeenteraad. De ASV vervangt de verouderde Algemene Subsidieregeling 2008 en vormt de wettelijke basis waarin de vijf (basis)subsidieregelingen zijn geland. In de ASV worden een aantal meer procesmatige zaken vastgesteld, zoals de verplichte stukken die moeten worden aangeleverd bij een subsidieaanvraag, termijnen voor het indienen van een aanvraag en de goedkeuring hiervan, en de vaststelling en verantwoording van de subsidies.[4]

Zoals in paragraaf 1.4 (Scope) is toegelicht, concentreert dit onderzoek zich hoofdzakelijk op twee regelingen: de basissubsidie welzijn, cultuur en sport en de subsidie maatschappelijke effecten. Hieronder worden de twee regelingen verder toegelicht en wordt ingegaan op de achterliggende motivatie om deze regelingen in te stellen.

[2] Algemene Subsidieregeling, gemeente Oude IJsselstreek 2008

[3] Uitvoeringsregels gemeente Oude IJsselstreek 2018 (aanpassing 2020)

[4] Algemene Subsidieverordening 2021 gemeente Oude IJsselstreek, d.d. 24 september 2020.

Basissubsidie welzijn, cultuur en sport
De uitvoeringsregels basissubsidie welzijn, cultuur en sport 2018 zijn in april 2017 door het college van B en W vastgesteld en zijn per 1 januari 2018 van kracht gegaan met een overgangsregeling.[5] In de uitvoeringsregels is vastgelegd welke organisaties in aanmerking komen voor een basissubsidie. Het gaat om organisaties die onderdeel uit maken van de volgende clusters:

- Binnensportverenigingen
- Buitensportverenigingen
- Gehandicaptensportverenigingen
- Zangverenigingen
- Muziekverenigingen
- Toneelverenigingen
- Carnavalsverenigingen
- Oudheidkundige verenigingen
- (Volks)dansverenigingen
- Ouderenverenigingen
- Vrouwenverenigingen
- Gemeentelijke afdelingen De Zonnebloem
- EHBO-verenigingen
- Jeugdverenigingen/scouting
- Overige verenigingen die kernactiviteiten ontplooien gericht op het ontmoeten, meedoen, bewegen en ontspannen van de leden.

Organisaties uit voornoemde clusters komen in de basis jaarlijks in aanmerking voor een subsidienorm per (jeugd)lid. Het toegekende wordt bepaald op basis van twee criteria: het aantal (jeugd)leden en de eigen bijdrage of contributie dat een (jeugd)lid betaalt. In de praktijk betekent dit dat een organisatie (maximaal) € 35 subsidie per (jeugd)lid ontvangt en (maximaal) € 65 per lid gehandicaptensport. Hierbij geldt dat een subsidie per lid niet hoger mag zijn dan 20% van de eigen bijdrage en een subsidie per jeugdlid mag niet hoger zijn dan 50% eigen bijdrage. Aanvullend op de basissubsidienorm kunnen organisaties – incidenteel – een accommodatie stichtingskostensubsidie, een jubileumsubsidie en een subsidie voor Koningsdag en de Dodenherdenking aanvragen.[6]

De basissubsidie welzijn, cultuur en sport kent een aantal achterliggende beweegredenen. Tijdens een presentatie aan verenigingen en organisaties ter voorbereiding op de invoering worden de volgende **uitgangspunten** voor de nieuwe regeling toegelicht[7]:

[5] Evaluatie Uitvoeringsregels basissubsidie welzijn, cultuur en sport, 2018

[6] Uitvoeringsregels basissubsidie welzijn, cultuur en sport, 2018 (aanpassing 2020)

[7] Presentatie Toelichting Uitvoeringsregels basissubsidie welzijn, cultuur en sport 2018, d.d. 23 maart 2017

- *"Alle verenigingen zijn van waarde en belang in het sociaal domein. Deze subsidieregeling past daarbij.*
- *Vereenvoudiging van de regeling;*
- *Alle verenigingen behandelen we gelijk: rechtvaardigheid;*
- *Subsidiabele vereniging moet voldoende aan enkele basisvoorwaarden;*
- *Subsidie is gericht op: meedoen-ontmoeten-bewegen-ontspannen;*
- *Subsidie is niet voor instandhouding verenigingen. Dat is een verantwoordelijkheid van verenigingen/leden zelf;*
- *Subsidie is niet gericht op prestatie-/ambitieniveau. Dat is een verantwoordelijkheid van verenigingen/leden zelf;*
- *Alle actieve leden zijn subsidiabel: er is een relatie tussen subsidie en contributie;*
- *Er is één subsidieplafond voor alle verenigingen;*
- *Er wordt een overgangsregeling gehanteerd."*

Vanuit de interviews worden voornoemde uitgangspunten voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport, onderstreept en verder toegelicht. Uit de gesprekken komt naar voren dat de oude regeling uit 2018 bestond uit verschillende kleine regeling. Dit resulteerde in een arbeidsintensief voor verenigingen en gemeenten. De gemeente had behoefte aan een eenvoudiger met als twee belangrijkste criteria: het ledenaantal en het contributiebedrag.[8]

Er wordt benadrukt dat de basissubsidie vooral gericht is op het in de basis waarderen van organisaties in de gemeente Oude IJsselstreek. Dit vanuit de gedachte dat verenigingen vanuit hun bestaansrecht al een toegevoegde waarde hebben voor de lokale gemeenschap. De gemeente kiest hierbij bewust voor het financieren van breedte boven ambitie of prestaties.[9] Dit is een wijziging ten opzichte van de basissubsidie welzijn, cultuur en sport uit 2008. In de vorige regeling werd namelijk ook subsidie toegekend voor deskundigheidsbevordering/kadervorming bij (met name culturele) verenigingen.[10] Die financiering, waarmee bijvoorbeeld dirigenten werden betaald, is met de vereenvoudiging van de huidige regeling weggevallen.

Oude IJsselstreek wil zich met de basissubsidie dus nadrukkelijk profileren als een inclusieve gemeente waarin meedoen in de samenleving wordt gestimuleerd.[11] Echter, het uitgangspunt hierbij is dat dat de verenigingen zelf verantwoordelijk blijven voor de instandhouding van de organisatie. De gemeente kan verenigingen in de basis ondersteunen maar wil niet de primaire financiering van een vereniging op zich nemen.[12]

Subsidie maatschappelijke effecten

In 2020 zijn de uitvoeringsregels subsidie maatschappelijke effecten in werking getreden. Deze regeling vervang per 1 januari 2020 de 'Uitvoeringsregels subsidie stichtingen 2018'. Met deze regels wil de gemeente Oude IJsselstreek "activiteiten van organisaties stimuleren, die van toegevoegde waarde zijn, bijdragen aan de gewenste maatschappelijke effecten van de gemeente, in lijn zijn met de leidende principes en vallend onder ten minste een van de thema's van het sociaal domein."[13]

[8] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[9] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021

[10] Uitvoeringsregels Subsidie welzijn, cultuur en sport 2008, Gemeente Oude IJsselstreek, januari 2008

[11] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021 en Interview ambtelijk, d.d. 6 oktober 2021

[12] Uitvoeringsregels Subsidie welzijn, cultuur en sport 2008, Gemeente Oude IJsselstreek, januari 2008

[13] Uitvoeringsregels Subsidie Maatschappelijke Effecten, 2018 (versie 2020)

Met de subsidie maatschappelijke effecten richt de gemeente Oude IJsselstreek zich op de financiering van specifieke activiteiten. Organisaties kunnen in aanmerking komen voor deze subsidie op voorwaarde dat de activiteiten die zij ontplooien:

- Geen basisactiviteiten zijn.
- Van toegevoegde waarde zijn voor de inwoners van de gemeente Oude IJsselstreek.
- Gekoppeld zijn aan een van de zes thema's van het sociaal domein (1. Opvoeden, leren en ontwikkelen; 2. Werken, verdienen en uitgeven; 3. Samenleven en meedoen; 4. Gezond leven, bewegen en ontspannen; 5. Wonen en veilig leven; en 6. Verzorgen, verplegen en verhelpen).
- Aanvullend en/of vernieuwend zijn in het sociaal domein;.
- Voor en door bewoners zijn.
- Aansluiten bij het gewenste **maatschappelijke effect**.

Wat bedoelt de gemeente met het gewenste maatschappelijke effect?

De gemeente Oude IJsselstreek wil de volgende maatschappelijke effecten bewerkstelligen:

- a. Inwoners hebben zelf de regie en nemen zelf de verantwoordelijkheid om (samen) oplossingen te vinden en kunnen deze uitvoeren met zo min mogelijk interventies.
- b. Kinderen/jongeren kunnen zich maximaal ontwikkelen en groeien op tot zelfstandige en betrokken inwoners.
- c. Inwoners ervaren optimale vitaliteit door een gezonde en stimulerende leefomgeving en voldoende ruimte voor sport en beweging. Daarbij is een basisniveau met kunst en cultuur aanwezig.
- d. Inwoners zijn bereid om naar eigen kunnen, betaald of onbetaald, een bijdrage te leveren aan de samenleving

Vanuit de interviews wordt aangegeven dat de subsidie maatschappelijke effecten is ingesteld nadat de gemeente constateerde dat er onder het vorige beleid een aantal organisaties was dat een vast bedrag ontving zonder dat daar een duidelijke prestatie tegenover stond. Dit wierp de vraag op of dergelijke organisaties wel gemeentelijke subsidie nodig hadden. Met de subsidie maatschappelijke effecten probeert de gemeente nu organisaties gerichter te ondersteunen op het leveren van een toegevoegde waarde aan geformuleerde doelen.[14]

Uit de gespreksronde komt ook naar voren dat het begrip 'toegevoegde waarde' niet tot in de details is uitgewerkt. Dit is volgens betrokkenen een bewuste keuze geweest omdat dit ruimte laat voor de uitvoering van de regeling. Het is aan de ambtenaren binnen de gemeente om te bepalen of een activiteit bijdraagt aan een doel zoals dit in de regeling is opgenomen en om in te schatten of een initiatief maatschappelijk waardevol is of niet.[15]

2.1.2. Analyse – het subsidiebeleid

Het subsidiebeleid van de gemeente Oude IJsselstreek heeft in het nabije verleden een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt. Beleidsmatig zijn er aanpassingen geweest in de verordening en de uitvoeringsregels. We nemen daarbij ook duidelijke keuzes waar ten aanzien van het type subsidie dat de gemeente verstrekt. Zo constateren we voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport dat de focus ligt op het subsidiëren van de breedte van het verenigingsleven. Aan deze subsidie worden dan ook geen concrete of meetbare doelen gesteld, los van het feit dat activiteiten moeten bijdragen aan meedoen, ontmoeten, bewegen en ontspannen.

[14] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[15] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

Voor de subsidie maatschappelijke effecten geldt daarentegen dat de subsidieaanvrager wordt uitgedaagd goed te onderbouwen welke bijdrage hij met zijn activiteiten levert aan een thema binnen het sociaal domein. Tegenover deze subsidie staan concrete prestaties die moeten bijdragen aan door de gemeente beschreven gewenste effecten. De inzet van deze subsidie is dus specifieker en doelgerichter dan de basissubsidie welzijn, cultuur en sport, waarbij verenigingen ondersteund worden vanuit het in de breedte meedoen in de samenleving.

2.2. Omvang van subsidies

2.2.1. Ontwikkeling in omvang van subsidies – beschrijving

Omvang basissubsidie 2017 en 2020
In paragraaf 2.1 beschreven we dat in 2018 de huidige basissubsidie welzijn, cultuur en sport in werking is getreden. Deze regeling kent een aantal andere uitgangspunten dan de regeling uit 2008. In deze paragraaf staan we stil bij het effect van de beleidswijziging op de totale omvang van de basissubsidie.

Vanuit de organisatie ontvingen we onderstaand overzicht dat een beeld geeft van de totale omvang van de basissubsidie in 2017 (vóór de herijking) en de som van de basissubsidie in 2020 (na de herijking van de basissubsidie).[16] Aan de tabel hebben wij zelf de kolom 'Verschil in %' toegevoegd om de ontwikkeling qua omvang per cluster te kunnen duiden.

Tabel 1. Omvang basissubsidie welzijn, cultuur en sport 2017 en 2020

Cluster	Som van Subsidie 2017	Som van Subsidie 2020	Verschil in %
Binnensportverenigingen	€ 104.666,42	€ 83.353,50	20,3%
Buitensportverenigingen	€ 140.274,83	€ 170.459,36	21,5%
gehandicaptensportverenigingen	€ 4.156,43	€ 7.995,00	92,4%
Cluster welzijn doelgroep	€ 8.134,34	€ 16.552,03	103,5%
Cultuur overig	€ 8.302,56	€ 8.688,77	4,7%
Cluster EHBO, scouting en wereldwinkel	€ 10.530,00	€ 8.146,68	22,7%
Muziekverenigingen	€ 83.711,88	€ 30.797,70	63,2%
Zangverenigingen	€ 45.085,81	€ 30.338,90	21,6%
Eindtotaal	**€ 404.862,27**	**€ 356.331,94**	**12%**

Bovenstaande tabel toont een daling aan van het totaal aan verleende basissubsidies in de periode 2017-2020. Tussen clusters zijn er daarbij echter wezenlijke verschillen waarneembaar. Aan de ene kant is de totale omvang aan subsidies voor buitensportverenigingen, gehandicaptensportverenigingen en welzijn doelgroep (o.a. vrouwen- en seniorenverenigingen) toegenomen. Anderzijds zien we bij het cluster EHBO, scouting en wereldwinkel, en de muziek- en zangverenigingen een afname van de totale omvang aan subsidies in de periode 2017-2020.

[16] Totaaloverzicht Basissubsidies Welzijn Cultuur en Sport 2020 (Excel)

Als belangrijkste verklarende factor voor het verschil in omvang van clusters wordt in de gesprekken de vereenvoudiging van de basissubsidie aangewezen.[17] Onder de huidige regeling zijn namelijk de twee belangrijkste criteria om een basissubsidie te ontvangen: het ledenaantal en het bedrag aan contributie. De basissubsidie welzijn, cultuur en sport uit 2008 voorzag daarentegen onder andere ook in een subsidie voor deskundigheids- en kadervorming, een subsidie per bespeeld instrument van een muziekvereniging en een aanvullend vast bedrag voor EHBO-verenigingen.[18]

Hoewel de totale omvang aan basissubsidies met de huidige regeling is afgenomen, wordt zowel bestuurlijk als ambtelijk aangegeven dat Oude IJsselstreek een relatief ruimhartig subsidiebeleid heeft[19]. Betrokkenen baseren zich hierbij op een regionale analyse die begin dit jaar is gemaakt. Hierbij zijn de subsidievoorwaarden van de acht Achterhoekse gemeenten gelegd langs twee voorbeeldsportverenigingen. Uit deze exercitie kwam voren dat de gemeente Oude IJsselstreek – vanuit Achterhoeks perspectief – het meeste subsidie verleent aan deze fictieve sportverenigingen[20].

Monitoring en register
Veel gemeenten maken gebruik van een centraal subsidieregister dat een overzicht biedt van alle subsidies die de gemeente verstrekt over een bepaalde periode. Blijkens de gesprekken maakt de ambtelijke organisatie in Oude IJsselstreek geen gebruik van een dergelijk centraal register. Wel is er een Excel-bestand met gegevens over subsidies; deze wordt opgesteld aan de hand van verantwoording uit het financieel systeem. De verantwoordelijkheid voor de monitoring van dit Excel-bestand ligt bij één beleidsmedewerker binnen de gemeente.[21]

2.2.2. Analyse - ontwikkeling in omvang van subsidies

In de periode 2017-2020 is de totale omvang van subsidies afgenomen. Hierbij zijn verschillen waarneembaar in de mate waarin clusters van verenigingen erop voor- of achteruit zijn gegaan. Zo zijn enerzijds de totale subsidiegelden voor buitensportverenigingen toegenomen en is anderzijds de totale subsidiepot voor muziek- en zangverenigingen afgenomen. De belangrijkste verklarende factor voor het verschil tussen clusters is het feit dat er onder de huidige regeling geen subsidie meer wordt verstrekt voor deskundigheids- en kadervorming. Dit heeft uiteenlopende effecten op verenigingen omdat zij een andere kostenstructuur hebben. Er wordt in interviews aangegeven dat buitensportverenigingen in de gemeente Oude IJsselstreek vaak minder gekwalificeerde opleiders/trainers nodig hebben, terwijl de kaderkosten voor de muzikale leiders bij muziek- en zangverenigingen aanzienlijk zijn. De buitensportverenigingen beschikken daarentegen vaak wel over een relatief groot ledenaantal, de belangrijkste indicator voor subsidie onder de huidige regeling, zeker als dit wordt afgezet tegenover het aantal leden bij individuele muziek- en zangverenigingen.[22]

[17] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021 en Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[18] Uitvoeringsregels Subsidie welzijn, cultuur en sport 2008, Gemeente Oude IJsselstreek, januari 2008

[19] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021 en Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[20] E-mail ambtelijke organisatie Oude IJsselstreek, d.d. 4 november 2021

[21] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021

[22] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021

Betrokkenen binnen de gemeente geven – ondanks de daling van de totale basissubsidiegelden – te kennen dat Oude IJsselstreek regionaal bezien een ruimhartig subsidiebeleid heeft. Hierbij moet wel worden benadrukt dat deze bewering is gestoeld op een analyse die zich specifiek richt op (fictieve) sportverenigingen[23]. Ook uit tabel 1 blijkt dat met name de (buiten)sportverenigingen hebben 'geprofiteerd' van de wijze waarop de subsidieregeling is opgebouwd met de focus op contributie betalende leden. Voor zover wij hebben kunnen achterhalen richt de analyse die ons is toegezonden zich niet op verenigingen die deel uit maken van andere clusters.

Ambtelijk wordt op dit moment een Excel-lijst bijgehouden die wordt opgesteld vanuit de financiële administratie. Dit stelt de organisatie op dit moment in staat om zicht te houden op de omvang van subsidies. Dit is een werkbare aanpak, maar in onze ogen wel kwetsbaar doordat de lijst handmatig moet worden bijgehouden en deze monitoring sterk persoonsafhankelijk is. Bij het wegvallen van deze persoon is het de vraag hoe goed het overzicht geborgd is binnen de organisatie.

2.3. Brede welvaart

2.3.1. Brede welvaart

Het begrip 'brede welvaart'
In de voorjaarsnota 2021[24], getiteld '*Doorbouwen aan brede welvaart. Juist nu',* introduceert het college van B en W voor het eerst het concept 'brede welvaart' in formele P&C-documenten. Oude IJsselstreek kiest ervoor het model van brede welvaart te gebruiken als leidraad om te helpen bij het maken van keuzes en afwegingen. De gemeente beschouwt brede welvaart vanuit elf dimensies die het welzijn in brede zin weerspiegelen en structureren. Deze elf dimensies kunnen grofweg in drie clusters worden verdeeld:

Cluster	Dimensie
1. Welstand en ontwikkeling	1. Inkomen 2. Werk 3. Onderwijs
2. Welzijn in lijf, geest en sociaal	4. Gezondheid 5. Balans werk/privé 6. Sociale contacten 7. Maatschappelijke betrokkenheid 8. Subjectief welzijn
3. Welbevinden in de leefomgeving	9. Milieu (leefomgeving) 10. Veiligheid 11. Woontevredenheid

In de voorjaarsnota 2021 wordt benadrukt dat de structurering van de elf dimensies geen nieuwe indeling vormt, maar dat het de gemeente zichtbaar moet maken hoe opgaven en programma's met elkaar samenhangen. Het model dient in die zin als een hulpmiddel dat aansluit bij het coalitieprogramma en ingezette koers waarbij integrale afwegingen kunnen gemaakt vanuit een eigen visie, bezien vanuit een bredere bril.[25]

[23] E-mail ambtelijke organisatie Oude IJsselstreek, d.d. 4 november 2021

[24] Voorjaarsnota 2021 gemeente Oude IJsselstreek: *Doorbouwen aan brede welvaart. Juist nu,* mei 2020

[25] Voorjaarsnota 2021 gemeente Oude IJsselstreek: *Doorbouwen aan brede welvaart. Juist nu,* mei 2020

Met het vaststellen van de programmabegroting 2021-2024: '*Doorpakken op brede welvaart*' wordt expliciet voortgeborduurd op de weg die is ingeslagen vanuit de voorjaarsnota. In de programmabegroting onderscheidt de gemeente 5 inhoudelijke programma's:

1. De gemeente waar het goed wonen is
2. Een leefbare gemeente
3. De werkende gemeente
4. De dienstverlenende gemeente en bedrijfsvoering
5. Bedrijfsvoering/overhead.

Bij de inleiding van elk programma wordt in de begroting aangegeven welke dimensies van brede welvaart dit programma het meeste raakt. Zo stelt de gemeente dat voor programma 1. 'De gemeente waar het goed wonen is' de volgende vijf dimensies het meest beïnvloedbaar zijn: woontevredenheid, milieu (leefomgeving), subjectief welzijn, gezondheid en maatschappelijke betrokkenheid[26]. In de beschrijving onder programma 1 wordt daarbij niet kenbaar gemaakt hoe deze dimensies te beïnvloeden zijn, en hoe de dimensies zich tot elkaar verhouden. Ook wordt er geen link gemaakt tussen de dimensies en de inzet van subsidies.

In lijn met de voorjaarsnota 2021 en programmabegroting 2021-2024 komt uit de interviews naar voren dat de introductie van 'brede welvaart' de mogelijkheid biedt om op een andere manier naar organisaties te kijken.[27] Hoewel de inhoudelijke ambities en doelen van de gestructureerd zijn vanuit vijf programma's probeert Oude IJsselstreek overstijgend met elkaar samen te werken. Brede welvaart biedt volgens betrokkenen handvatten om die integrale benadering te bekijken. Het is in die zin geen op zichzelf staand beleid met eigen ambities en doelen, maar meer een perspectief om de inhoudelijke ambities en doelen in samenhang te bezien. Zo is het bouwen van een school niet alleen het neerzetten van een gebouw ten behoeve van onderwijs, maar het kan tevens een bijdrage zijn aan de dimensies sociale contacten, gezondheid en/of milieu.[28]

2.3.2. Analyse – brede welvaart

Uit de documenten en gesprekken blijkt dat het concept brede welvaart relatief nieuw is (2020) en dat er breder in de gemeente de toegevoegde waarde van wordt gezien. Daarbij ontstaat ook het beeld dat brede welvaart op dit moment niet is doorvertaald naar eigen ambities en doelen die op het gebied van brede welvaart bereikt moeten worden. De vraag is echter of brede welvaart wel op die manier moet worden beschouwd. Juist vanuit het idee dat brede welvaart geen eigenstandig inhoudelijk beleidsprogramma is, maar meer een integraal perspectief op de inhoudelijke opgaven. De meest recente programmabegroting 2022-2025 spreekt niet voor niets over de 'brede welvaarts*bril*' om naar de samenleving te kijken.[29]

[26] Programmabegroting 2021-2024 gemeente Oude IJsselstreek: *Doorpakken op brede welvaart.*, oktober 2020

[27] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021 en Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[28] Programmabegroting 2022-2025 gemeente Oude IJsselstreek: *Met ambitie door*, november 2021

[29] Programmabegroting 2022-2025 gemeente Oude IJsselstreek: *Met ambitie door*, november 2021

Om het nut van de inzet op brede welvaart inzichtelijk te maken, moet er in onze ogen wel een duidelijk en gedragen beeld bestaan binnen de gemeente op welke wijze de *bril* daadwerkelijk bijdraagt aan het integraal benaderen van de beleidsprogramma's. Volgens betrokkenen is de gemeente tot nu toe beperkt in staat geweest om het doel van het gebruik van brede welvaart helder te formuleren en hier inzet aan te koppelen.[30] Brede welvaart blijft in die zin echt nog een concept dat beperkt inhoudelijk geladen is. Er is op dit moment ook nog beperkt zicht binnen de gemeente hoe de vertaalslag van concept naar praktijk moet worden vormgegeven. Dit gevoel leeft nadrukkelijk ook bij de gemeenteraad.[31] In het volgende hoofdstuk staan we stil bij de wijze waarop een koppeling kan worden gemaakt tussen de inzet op brede welvaart en inzet van subsidies.

2.4. Toetsing op het normenkader – subsidiebeleid op papier

Aspect	Gehanteerde norm
Begrip en omvang van de subsidies	• De ambities van de gemeente ten aanzien van brede welvaart zijn duidelijk. • Deze ambities zijn duidelijk, consistent en meetbaar uitgewerkt in doelstellingen. • In de subsidieregeling zijn de doelen van de gemeente duidelijk opgenomen. • De omvang van de verstrekte en vastgestelde subsidies wordt op een navolgbare wijze gemonitord. • Het is helder aan welke instellingen subsidies worden verstrekt. • Er is een eenduidig register, waarin alle verleende subsidies per jaar zijn opgenomen.

In dit hoofdstuk is een analyse uitgevoerd van twee subsidieregelingen: de basissubsidie welzijn, cultuur en sport en de subsidie maatschappelijke effecten. We constateren dat er een duidelijk verschil zit in de achterliggende doelstelling van beide regelingen. Met de basissubsidie wordt beoogd om verenigingen in de breedte van de gemeenschap te ondersteunen op de basisactiviteiten die zij ontplooien. Hier zijn geen concrete doelen met duidelijke tegenprestaties aan verbonden zoals voor de subsidie maatschappelijke effecten wel het geval is. Laatstgenoemde regeling is erop gericht om organisaties met activiteiten bij te laten dragen aan thema's binnen het sociaal domein. Hier is een duidelijkere tegenprestatie aan verbonden dan aan de basissubsidie welzijn, cultuur en sport.

De gemeente Oude IJsselstreek houdt via een Excel-sheet bij aan welke verenigingen jaarlijks welke bedragen worden verstrekt in het kader van de basissubsidie welzijn, cultuur en sport. Hierdoor houdt de gemeente zicht op de jaarlijkse omvang van de basissubsidie. Hoewel de organisatie geen gebruik maakt van een centraal subsidieregister is het voor de gemeente op dit moment wel helder aan welke verenigingen jaarlijks subsidies worden verstrekt. De huidige administratie is echter ook kwetsbaar omdat de aanpak sterk persoonsafhankelijk is en beperkt structureel geborgd in de organisatie.

Tenslotte is in dit hoofdstuk stilgestaan bij het concept brede welvaart. Uit de analyse komt naar voren dat de gemeente geen duidelijke eigenstandige ambities en doelen heeft vastgesteld ten aanzien van brede welvaart. Het concept brede welvaart is daarentegen meer een perspectief of bril die moet helpen om de inhoudelijke beleidsprogramma's meer integraal en in samenhang met elkaar te bezien. Wij constateren daarbij dat brede welvaart op dit moment echt nog een begrip is dat beperkt inhoudelijk is geladen. De gemeente Oude IJsselstreek heeft een slag te maken als het gaat om een concrete uitwerking van het begrip richting de praktijk.

[30] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021 en Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[31] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

3. Het subsidiebeleid in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de uitwerking van het subsidiebeleid in de praktijk. Elke paragraaf in dit hoofdstuk start met een beschrijvend onderdeel, waarna een analyse plaatsvindt. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doorwerking van de beleidsdoelen in de praktijk en de maatschappelijke effecten die worden bereikt, waarbij ook wordt gekeken naar het concept van brede welvaart (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt er gekeken naar de zichtbaarheid van deze effecten en de verantwoording die hierover wordt afgelegd (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 staan de ervaringen van gebruikers met het subsidieproces centraal, waarna in paragraaf 3.4 een overkoepelende analyse wordt gedaan van de werking van het subsidiebeleid in de praktijk.

In dit hoofdstuk wordt vooral gekeken naar de basissubsidie welzijn, cultuur en sport. Dit is een resultaat van het feit dat alle subsidieaanvragers, op één vereniging na, geen subsidie maatschappelijke effecten hebben aangevraagd. Wat betreft het subsidieproces en de ervaringen hiermee kan dus alleen iets worden gezegd over de basissubsidie.

3.1. Doelen en prestaties

3.1.1. Doelen en prestaties

Beleidsdoelen en prestaties
Zoals naar voren komt in paragraaf 2.1, zijn er geen specifieke doelen vastgesteld voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport, los van het feit dat activiteiten moeten bijdragen aan meedoen, ontmoeten, bewegen en ontspannen. Uit de enquête komt naar voren dat diverse verenigingen ook geen expliciete afspraken hebben gemaakt met de gemeente over de tegenprestatie die moet worden geleverd in ruil voor het ontvangen van de basissubsidie (figuur 1).

	Mee eens	14
	Neutraal	11
	Mee oneens	3
	De gemeente heeft met mij/mijn organisatie geen afspraken gemaakt over de te leveren tegenprestatie	16
	Geen mening	2

Figuur 1. Antwoord op de stelling: 'De gemeente maakt duidelijke afspraken met mij/mijn organisatie over de te leveren tegenprestatie'

Met een groot deel van de organisaties worden dus geen expliciete afspraken gemaakt over de prestaties die geleverd moeten worden. Wel stellen organisaties dat zij bijdragen aan de beleidsdoelen van de gemeente (figuur 2).

	Mee eens	35
	Neutraal	7
	Mee oneens	0
	Geen mening	4

Figuur 2. Antwoord op de stelling: 'Met de tegenprestatie die mijn organisatie levert, draagt mijn organisatie maatschappelijk bij aan de doelen van de gemeente'

Gebruikers van de subsidies stellen daarnaast dat de subsidies verenigingen in staat stelt om de prestaties te leveren, en daarmee bij te dragen aan de beleidsdoelen van de gemeente (figuur 3).

	Mee eens	18
	Neutraal	6
	Mee oneens	7
	De gemeente heeft met mij/mijn organisatie geen afspraken gemaakt over de te leveren tegenprestatie	13
	Geen mening	2

Figuur 3. Antwoord op de stelling: 'Dankzij de subsidie die ik van de gemeente ontvang kan ik de afgesproken tegenprestatie leveren'

Hierbij wordt door verenigingen vooral aangegeven dat zij zonder subsidies de contributies zouden moeten verhogen. Verenigingen stellen dat leden waarschijnlijk zouden afhaken bij hogere contributies, waardoor zij hun prestaties niet meer zouden kunnen leveren.

De doelstellingen waaraan wordt bijgedragen zijn gekoppeld aan de basisactiviteiten van verenigingen. Van de bevraagde verenigingen heeft slechts één vereniging ook de subsidie maatschappelijke effecten aangevraagd. Uit dit onderzoek blijkt dat deze subsidie maatschappelijke effecten niet vaak wordt aangevraagd: in het subsidiejaar 2020 ging het om negen organisaties waarvan acht stichtingen.[32] Er zijn verschillende verklarende factoren voor het beperkte aantal aanvragen van deze subsidie. Zo komt uit de casusstudie naar voren dat deze specifieke subsidieregeling niet bij elke vereniging bekend is en ook vanuit de interviews met de gemeente wordt dit beeld bevestigd.[33]

Het is volgens betrokkenen binnen de gemeente op dit moment meer macht der gewoonte bij verenigingen om de basissubsidie welzijn, cultuur en sport aan te vragen. Daarnaast vraagt men zich binnen de gemeente af of verenigingen op dit moment de kennis, expertise en mogelijkheden in huis hebben om de subsidie maatschappelijke effecten aan te vragen en de tegenprestatie te kunnen leveren die daarvoor nodig is.[34] Uit de enquête wordt dit beeld bevestigd. Verenigingen geven aan dat zij veelal gefocust zijn op hun basisactiviteiten en het draaiende houden van hun vereniging.

[32] E-mail ambtelijke organisatie Oude IJsselstreek, d.d. 1 september 2021

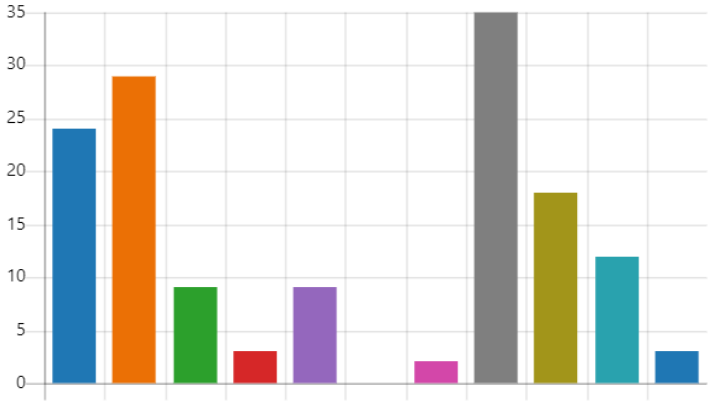
[33] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021

[34] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

Brede welvaart

Uit interviews met de gemeente komt naar voren dat verenigingen met hun basisactiviteiten bijdragen aan brede welvaart. Ook worden de basisactiviteiten gezien als een manier van preventie. Het idee hierachter is dat, bijvoorbeeld, sporten ervoor kan zorgen dat men minder snel zorg nodig heeft dan wanneer men niet sport. Ook kunnen sociale relaties vanuit verenigingen bijdragen aan de mentale gezondheid van burgers.[35] Daarmee dragen verenigingen ook indirect bij aan brede welvaart, al wordt deze bijdrage daar nog niet expliciet aan gekoppeld. [36] In de enquête geven verenigingen desgevraagd aan op welke dimensies van brede welvaart zij actief zijn (figuur 4).

	Subjectief welzijn	24
	Gezondheid	29
	Onderwijs	9
	Milieu	3
	Veiligheid	9
	Materiële welvaart	0
	Banen	2
	Sociale relaties	35
	Maatschappij	18
	Balans werk en privé	12
	Wonen	3



Figuur 4. Antwoord op de vraag 'op welke dimensies van brede welvaart denkt u dat u/uw organisatie op dit moment toegevoegde waarde levert?'

Verenigingen geven aan dat zij vooral actief zijn op de dimensies van sociale relaties, gezondheid en subjectief welzijn, en dat subsidies deze activiteiten mogelijk maken. Verenigingen benadrukken dan ook dat de inzet van de gemeente op brede welvaart zichtbaar is door de inzet van subsidies. Los van subsidiëring zien respondenten van de enquête nog niet veel van de praktische uitwerking van de inzet op brede welvaart. Dit is in lijn met hetgeen in het vorige hoofdstuk werd geconstateerd, namelijk dat het in de praktijk invulling geven aan brede welvaart op dit moment nog een punt van ontwikkeling is. Een voorbeeld van een positieve ontwikkeling die betrokkenen binnen de gemeente wel zien is dat er meer domeinoverstijgend wordt samengewerkt aan opgaven op het gebied van wonen en zorg.

Verenigingen geven ook aan dat er op dit moment nog geen gesprekken plaatsvinden met de gemeente over hun bijdrage aan brede welvaart. Wel zien geïnterviewden binnen de gemeente mogelijkheden voor verenigingen om bij te dragen aan brede welvaart. Zo komt uit interviews naar voren dat verenigingen zouden kunnen samenwerken met de gemeente op het gebied van maatschappelijk werk, of rond het openstellen van accommodaties voor andere activiteiten.[37] Daarnaast geven betrokkenen aan dat de gemeente gebiedsmakelaars heeft, die initiatieven vanuit de maatschappij kunnen stimuleren. De gebiedsmakelaars hebben voor deze samenlevingsinitiatieven in 2021 een budget van € 40.944[38].

[35] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[36] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[37] Interview ambtelijk, d.d. 6 oktober 2021 en interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[38] Taakveldenraming Oude IJsselstreek 2021, p. 69/70

Dit budget is aan minder strikte regels is gebonden dan de basissubsidie en de subsidie maatschappelijke effecten. Hiermee zouden initiatieven rond brede welvaart kunnen worden gestimuleerd.[39] Dit is dan ook mogelijk voor 'huiskamerprojecten', die vanuit burgers worden opgestart, waarmee deze initiatieven niet in aanmerking komen voor subsidies. Deze projecten zouden wel kunnen worden gefinancierd door gebiedsmakelaars om brede welvaart te vergroten.[40]

Ook geven betrokkenen aan dat de gemeente andere potjes met budget kan aanwenden voor projecten rond brede welvaart. Een project rond maatschappelijk werk vanuit een vereniging zou daarmee bekostigd kunnen worden middels geld voor de Wmo of Wajong. Daarmee hoeft de pot voor subsidies ook niet substantieel te worden verhoogd.[41]

3.1.2. Analyse – doelen en prestaties

Wat betreft de basissubsidie welzijn, cultuur en sport zijn er weinig tot geen expliciete doelen opgenomen in de subsidievoorwaarden. Daarmee kunnen de activiteiten en prestaties ook niet worden gelinkt aan de beleidsdoelen. Dit blijkt dan ook uit het feit dat er weinig concrete afspraken zijn gemaakt over de tegenprestaties die door verenigingen moeten worden geleverd. Doordat deze doelen niet expliciet worden gemaakt, is het ook niet mogelijk om te meten in welke mate deze doelen worden behaald. Wel kan iets worden gezegd over de mate waarin de doelstelling om de basis te faciliteren is gelukt. Zo zijn er in 2017 142 verenigingen geweest die de basissubsidie hebben ontvangen, dit aantal is met twee gestegen naar 144 verenigingen.[42] De gemeente heeft dus niet aanzienlijk meer verenigingen gesubsidieerd na de wijziging in de subsidieregeling. Dit, gekoppeld met het feit dat verenigingen alleen nog in de basis worden gesubsidieerd, zou kunnen verklaren waarom de totale omvang van subsidies (zie paragraaf 2.2.1) is afgenomen na de wijziging en het plafond van de subsidies niet wordt bereikt. De gemeente subsidieert verengingen dus in de basis, maar subsidieert daarmee niet per se meer verengingen dan voorheen.

Ook is het in de huidige opzet niet mogelijk om brede welvaart te koppelen aan de beleidsdoelen in de subsidieregelingen. Uit interviews komt naar voren dat dit wel mogelijk zou kunnen worden gemaakt door een extra regeling op te zetten of door de subsidie maatschappelijke effecten uit te breiden. De thema's waarop wordt gesubsidieerd in de subsidie maatschappelijke effecten komen al sterk overeen met de dimensies van brede welvaart. Deze subsidieregeling zou dan ook kunnen worden aangepast om de koppeling met brede welvaart te maken.
De vraag is echter hoe dit in de praktijk kan worden vormgegeven. De subsidie maatschappelijke effecten wordt op dit moment immers al weinig aangevraagd. We constateren dat de subsidie maatschappelijke effecten weinig bekendheid geniet onder verenigingen. Desgevraagd geven verenigingen aan dat deze subsidie in het contact met de organisatie of het college ook niet wordt aangedragen als mogelijkheid om aan te vragen. Binnen de gemeente zelf wordt daarnaast afgevraagd of verenigingen wel de kennis en capaciteit hebben om op extra activiteiten te kunnen inzetten. Ook uit de enquête komt naar voren dat de meeste verenigingen druk zijn met het ontplooien van hun eigen activiteiten. Eventuele extra inzet zou dan ook voor veel verenigingen alleen kunnen op de activiteiten waar zij nu al mee bezig zijn, en niet op andere dimensies van brede welvaart.

[39] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021.

[40] Interview ambtelijk, d.d. 6 oktober 2021.

[41] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021.

[42] Totaaloverzicht Basissubsidies Welzijn Cultuur en Sport 2020 (Excel)

Het gesprek over het verbreden van activiteiten in het kader van brede welvaart wordt nog weinig gevoerd. Verenigingen zien dan ook nog weinig praktische uitwerking van het concept. Wel komen uit de interviews een aantal mogelijkheden naar voren om brede welvaart te koppelen aan subsidies, bijvoorbeeld rond het openstellen van accommodaties, het samenwerken rond maatschappelijk werk of het stimuleren van initiatieven middels gebiedsmakelaars. Het openstellen van accommodaties voor kinderopvang of buitenschoolse opvang kan bijvoorbeeld bijdragen aan de dimensie 'onderwijs', en maatschappelijke banen bij verenigingen kunnen zowel bijdragen aan het vrijwilligersprobleem van verenigingen als de dimensie 'banen'. Daarmee kan de gemeente dus de sociale infrastructuur van verenigingen inzetten om brede welvaart te vergroten. Het stimuleren van initiatieven met gebiedsmakelaars kan er daarnaast voor zorgen dat er budget vrijkomt voor initiatieven vanuit burgers, die normaal misschien niet onder bestaande subsidieregelingen vallen. Deze zouden, waar van toepassing, kunnen worden gekoppeld aan verenigingen om verder gebruik te maken van de sociale infrastructuur van verenigingen.

3.2. Verantwoording

3.2.1. Verantwoording

Verantwoording en zichtbaarheid
De activiteiten die worden ontplooid dienen verantwoord te worden aan de hand van een financieel verslag en de jaarrekening. Deze stukken dienen binnen vier maanden na de afloop van de activiteiten te worden ingediend.[43] Daarnaast dient de ontvanger van de subsidies de gemeente te informeren op het moment dat er relevante wijzigingen zijn in de organisatie/statuten of wanneer het aannemelijk is dat de activiteiten niet kunnen worden uitgevoerd. Bij een subsidiebedrag van boven de € 50.000 moet de organisatie ook een accountantsverklaring aanleveren. Ook kan van de organisatie worden verlangd dat zij tussentijds rapporteren over de activiteiten en kosten.[44]

In de onderzoeksperiode zijn er geen subsidies verleend hoger dan € 50.000. Bij dit onderzoek is de verantwoording dus verleend door de jaarstukken van de verenigingen. Desgevraagd geven respondenten in de enquête aan dat de wijze van verantwoording duidelijk is (figuur 5).

	Mee eens	38
	Neutraal	4
	Mee oneens	1
	Geen mening	3

Figuur 5. Antwoord op de stelling 'het is mij van tevoren duidelijk hoe verantwoording over de besteding van de subsidie dient te worden afgelegd'

[43] Algemene subsidieverordening 2021, d.d. 24 september 2020

[44] Algemene subsidieverordening 2021, d.d. 24 september 2020.

Daarnaast wordt ook aangegeven dat de verantwoording voldoende in verhouding staat tot het verleende bedrag (figuur 6).

	Mee eens	27
	Neutraal	9
	Mee oneens	5
	Geen mening	5

Figuur 6. Antwoord op de stelling 'de verantwoording die ik over de subsidie moet afleggen staat in verhouding tot het subsidiebedrag dat ik/mijn organisatie heeft ontvangen'

Verenigingen geven hierbij aan dat de verantwoording van de subsidies "geen moeite kost" en dat het verantwoorden "niet meer dan redelijk" is.

Naast de activiteiten die worden ontplooid leveren verenigingen ook een bijdrage aan de beleidsdoelen van de gemeente en dragen bij aan maatschappelijke effecten. Om deze bijdragen te evalueren is het van belang dat deze toegevoegde waarde zichtbaar en/of meetbaar is. Verenigingen geven desgevraagd aan dat het mogelijk is om activiteiten zichtbaar te maken, en daarmee mogelijk de bijdrage aan de beleidsdoelen en de maatschappelijke effecten. Er wordt echter wel aangegeven dat het lastig is om deze bijdrage meetbaar te maken (figuur 7).

	Mee eens	19
	Neutraal	14
	Mee oneens	4
	Geen mening	9

Figuur 7. Antwoord op de stelling 'het is voor mij/mijn organisatie mogelijk om mijn bijdrage/toegevoegde waarde aan de doelen van de gemeente zichtbaar en/of meetbaar te maken'

Controle en evaluatie

Op basis van de afgelegde verantwoording wordt de daadwerkelijke subsidie vastgesteld. De aangeleverde stukken worden gecontroleerd waarna een definitieve beschikking wordt opgemaakt. Bij een te hoge verstrekking wordt het te veel ontvangen bedrag teruggevorderd. Deze controle wordt gedaan door de behandelaar, samen met de budgetbeheerder en het MT.[45] Er vindt geen evaluatie plaatst op individueel subsidieniveau.

Zoals naar voren komt in de vorige alinea's is het voor het overgrote deel van de verenigingen die de basissubsidie ontvangen niet mogelijk om hun maatschappelijke effecten meetbaar te maken. Het is dan ook niet mogelijk om op basis hiervan de subsidie te evalueren. De subsidie kan wel worden geëvalueerd op basis van de aangedragen activiteiten die een vereniging uitvoert. Verenigingen kunnen zichtbaar maken en uitleggen wat ze bereiken met de inzet van hun activiteiten. Daarnaast is de gehele subsidieregeling in 2018 herijkt, waarbij de hoogte van de subsidies worden bepaald op basis van het aantal leden en de contributiebedragen. Daarmee wordt, zo stellen betrokkenen, de basis gefinancierd en niet meer de ambitie.[46]

[45] Proces subsidieverstrekking, d.d. 17 juni 2019.

[46] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021 en interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021

De gemeente toetst hierbij dus niet op de beoogde toegevoegde waarde of maatschappelijke effecten. De mate waarin toegevoegde waarde is behaald, wordt dan ook niet meegenomen in de vaststelling van de subsidie.

Bij de subsidie maatschappelijke effecten worden subsidies beoordeeld aan de hand van toegevoegde waarde. De verantwoording van de subsidies vindt plaats middels een verslag van de activiteiten die worden uitgevoerd en de jaarrekening. Ook bij de vaststelling van deze subsidie wordt niet expliciet getoetst of de toegevoegde waarde ook is geleverd.

3.2.2. Analyse – verantwoording

De verantwoording die een organisatie moet afleggen vindt dus plaats via de jaarrekening. Deze verantwoordingen worden gebruikt als basis om de definitieve beschikking te bepalen. Deze wijze van verantwoording voldoet voor deze specifieke subsidies, aangezien deze niet bijzonder hoog zijn.

De gemeente kan de subsidierelaties echter niet evalueren op basis van toegevoegde waarde. Aan de ene kant is dit een gevolg van de voornamelijk niet-meetbare activiteiten die worden uitgevoerd. Aan de andere kant bieden de subsidievoorwaarden van de basissubsidie ook niet de mogelijkheid om te toetsen op toegevoegde waarde. De gemeente heeft ervoor gekozen om ruimhartig te subsidiëren, waarmee het, in ieder geval voor de basissubsidie, niet mogelijk is om te toetsen op toegevoegde waarde.

De subsidie maatschappelijke effecten heeft wel als voorwaarde dat er toegevoegde waarde moet worden geleverd, waardoor de gemeente de optie heeft om deze toegevoegde waarde mee te nemen in de beoordeling. De toegevoegde waarde die verengingen leveren voor deze subsidies zijn echter ook over het algemeen niet zichtbaar. Deze toegevoegde waarde wordt dan ook niet getoetst bij de definitieve vaststelling van de subsidie.

3.3. Ervaringen van gebruikers

De ervaringen van gebruikers zijn op twee manieren opgehaald: middels een enquête, uitgezet onder alle subsidieaanvragers en middels een casusstudie. In deze paragraaf worden de inzichten uit de enquête en de casusstudie over het subsidieproces uiteengezet. Daarna volgt een analyse.

3.3.1. Ervaringen

Enquête
De aanvragers van subsidies zijn over het algemeen positief over het subsidieproces. Zo stellen verenigingen dat de subsidieopties makkelijk vindbaar zijn (figuur 8), en dat het ook duidelijk is welke subsidie een vereniging kan aanvragen (figuur 9).

	Mee eens	36
	Neutraal	10
	Mee oneens	0
	Geen mening	0

Figuur 8. Antwoord op de stelling ‘de subsidiemogelijkheden van de gemeente zijn makkelijk vindbaar’

	Mee eens	37
	Neutraal	8
	Mee oneens	1
	Geen mening	0

Figuur 9. Antwoord op de stelling 'het is voor mij duidelijk op welke subsidieregeling mijn activiteiten betrekking hebben'

Ook stellen verenigingen dat het voldoende duidelijk is welke stappen moeten worden doorlopen (figuur 10) en welke documenten dienen te worden aangeleverd (figuur 11). Respondenten geven hierbij aan dat de stappen voldoende helder zijn beschreven.

	Mee eens	39
	Neutraal	5
	Mee oneens	1
	Geen mening	1

Figuur 10. Antwoord op de stelling 'het is voor mij duidelijk welke stappen doorlopen moeten worden om een subsidie te krijgen'

	Mee eens	42
	Neutraal	3
	Mee oneens	0
	Geen mening	1

Figuur 11. Antwoord op de stelling 'het is voor mij duidelijk welke gegevens en documenten moeten worden aangeleverd en waarom deze relevant zijn voor mijn subsidieaanvraag'

De beoordelingscriteria zijn ook voldoende duidelijk (figuur 12) en verenigingen zijn ook tevreden over de beslistermijn van 13 weken (figuur 13). De subsidieaanvragers vinden het beoordelingsproces minder duidelijk (figuur 14). Hierbij wordt aangegeven dat verenigingen zich ook niet altijd verdiepen in de manier waarop hun subsidie wordt beoordeeld.

	Mee eens	31
	Neutraal	12
	Mee oneens	3
	Geen mening	0

Figuur 12. Antwoord op de stelling 'het is voor mij duidelijk welke beoordelingscriteria de gemeente hanteert bij een subsidieaanvraag'

	Mee eens	34
	Neutraal	10
	Mee oneens	2
	Geen mening	0

Figuur 13. Antwoord op de stelling 'ik ben tevreden over de beslistermijn van 13 weken die de gemeente hanteert voor mijn subsidieaanvraag'

	Mee eens	25
	Neutraal	17
	Mee oneens	2
	Geen mening	2

Figuur 14. Antwoord op de stelling 'het besluitvormingsproces dat de gemeente hanteert ten aanzien van mijn subsidieaanvraag is van tevoren duidelijk'

Zoals ook naar voren komt uit paragraaf 3.2 is het verantwoordingsproces dat verenigingen moeten doorlopen ook voldoende helder.

Over het algemeen beoordelen subsidieaanvragers het contact met de gemeente als prettig (figuur 15). Dit contact verloopt vooral schriftelijk, maar respondenten geven aan dat de gemeente voldoende bereikbaar is voor vragen waar dat nodig is.

	Mee eens	38
	Neutraal	7
	Mee oneens	0
	Geen mening	1

Figuur 15. Antwoord op de stelling 'het contact met de gemeente over mijn subsidieaanvraag verliep prettig'

Al met al zijn verenigingen dus tevreden over het subsidieproces. De respondenten waarderen de subsidie-ervaring dan ook gemiddeld een 8. Respondenten geven hierbij aan dat de gemeente nog wel zou kunnen kijken naar de soorten verenigingen die subsidie krijgen via de basissubsidie. Zo stelt een aantal respondenten dat een EHBO-vereniging of een vergelijkbare vereniging een andere rol heeft in de samenleving dan een sport- of zangvereniging. Daarom zouden deze verenigingen volgens respondenten uit een andere pot subsidie kunnen ontvangen. Ook geeft een aantal respondenten aan dat de gemeente zou kunnen kijken naar de duur van de subsidie. Ten slotte geeft een aantal respondenten aan dat zij graag eenduidige subsidieregelingen zou zien in de regio, aangezien de regelingen nu sterk verschillen tussen gemeenten.

Cases

Voor de casestudie hebben wij gesproken met een aantal verenigingen, verspreid over zowel de clusters als de gemeentekernen.

De verenigingen geven aan dat het proces rond de subsidieaanvragen helder is. Dit wordt gezien als een eenvoudig proces, waarbij het aantal leden en de contributies wordt gecommuniceerd. Een aantal verenigingen geeft aan dat de wijziging in het subsidieproces het proces wel eenvoudiger heeft gemaakt, maar dat dit wel voor een verlaging in subsidie heeft gezorgd. Een belangrijke financiële tegenvaller voor verenigingen is het feit dat kaderkosten niet meer gefinancierd worden onder de huidige regeling; dit was in de regeling tot aan 2018 wel het geval. Het wegvallen van deze vorm van subsidiëren raakt met name organisaties met hoge opleidingskosten en een relatief lager aantal contributie betalende leden. Hier maakt een aantal verenigingen zich zorgen over; zij willen liever niet de contributie verhogen omdat dit leden zou kunnen bewegen om hun lidmaatschap op te zeggen. Verenigingen twijfelen of de gemeente met de aanpassing van de basissubsidie wel voldoende heeft gekeken naar de kostenstructuur van de verenigingen. Zo hebben een aantal verenigingen hoge basiskosten, bijvoorbeeld van dirigenten of instrumenten. Deze kosten worden nu niet meer gecompenseerd. Verenigingen zouden daarom in enkele gevallen de contributie moeten verhogen om de lagere subsidies op te vangen, waar zij deze eerst laag konden houden. Daarmee kan de betaalbaarheid van contributies in het gedrang komen. Ook zijn er, met name bij de EHBO-verenigingen, vraagtekens bij de clustering van verenigingen die de gemeente nu hanteert.

Verenigingen stellen dat zij bijdragen aan de doelen van de gemeente, door welzijn te bevorderen en/of sociale contacten te stimuleren. De link met brede welvaart wordt echter nog niet expliciet gelegd, en de meeste verenigingen zijn nog niet bekend met dit concept. Wel tonen verenigingen aan dat zij activiteiten ontplooien op het gebied van brede welvaart, zowel met hun eigen basisactiviteiten als met activiteiten die breder zijn dan dat. Zo is voetbalvereniging Gendringen een wasproject gestart met Estinea, een organisatie voor mensen met een beperking. De cliënten van Estinea verzorgen hierbij de was voor de voetbalvereniging. Deze cliënten hebben ook een ruimte gekregen binnen het clubgebouw, waarmee de verbinding tussen de cliënten en de vereniging verder wordt versterkt.

Harmonie Ulft werkt samen met scholen in de regio voor muziekles. Daarmee krijgen de scholen muziekles van kwaliteit, en heeft de Harmonie de mogelijkheid om nieuwe leden te werven.
De EHBO-afdeling van Etten leidt ten slotte een aantal buurtbewoners op die samen een AED hebben gekocht. De EHBO-afdeling krijgt hiermee meer aanmeldingen voor de cursussen die zij aanbiedt, terwijl de buurtbewoners waardevolle kennis kunnen opdoen. De projecten die verenigingen opzetten hebben dus een positief effect op verschillende dimensies van brede welvaart, wat bijdraagt aan de algehele brede welvaart in de gemeente.

Verenigingen stellen dat ze deze bredere, maatschappelijke, activiteiten graag gesubsidieerd of anderszins bekostigd zouden zien door de gemeente. Aan de ene kant omdat deze activiteiten soms duur zijn om op te zetten, maar ook omdat ze bijdragen aan de maatschappij. Verenigingen zien niet graag dat zij deze activiteiten ontplooien zonder daar iets voor terug te zien. Sommige van deze activiteiten zouden wellicht kunnen worden gesubsidieerd middels de subsidie maatschappelijke effecten, maar deze subsidie is bij de verenigingen beperkt tot niet bekend. Ook wordt deze subsidie desgevraagd niet als optie aangedragen of geëtaleerd door de gemeente. Verenigingen moeten daarom nog vaak eigenhandig fondsen aanschrijven om dergelijke activiteiten op te kunnen zetten.

Wat betreft de coronapandemie zijn alle verenigingen hard geraakt. Ze hebben coronasubsidies ontvangen van de gemeente om ontstane exploitatietekorten op te vangen. In principe zijn daarmee alle vaste kosten van de vereniging vergoed door de gemeente. De houding van de gemeente hieromtrent wordt gewaardeerd. De coronapandemie heeft echter een ander issue opgeleverd voor verenigingen, namelijk op het gebied van vrijwilligers. Verenigingen merken dat het vrijwilligerswerk door corona stil heeft gelegen en maar langzaam weer op gang komt. Zo stellen verenigingen dat men andere prioriteiten heeft, of dat vrijwilligers vaak op leeftijd zijn en liever niet terug willen keren in coronatijd.

3.3.2. Analyse – ervaringen van gebruikers

De gebruikers van subsidies zijn dus over het algemeen tevreden met het subsidieproces. Het proces is voldoende duidelijk en inzichtelijk, en verenigingen kunnen dit proces goed doorlopen. Verenigingen zouden echter nog wel graag zien dat de clusters verenigingen die vallen onder de basissubsidie worden herzien. Hierbij zouden welzijnsverenigingen graag een aparte regeling willen zien, wat ook naar voren is gekomen in de evaluatie van 2019.[47] Dit punt komt ook naar voren in de casusstudie, waarbij welzijnsverenigingen, die toch een andere functie hebben in de gemeenschap, onder dezelfde soort regels opereren als een sport- of muziekvereniging. Ook zouden verenigingen graag willen zien dat opnieuw wordt gekeken naar de basiskosten die een vereniging heeft. Deze kunnen sterk verschillen per (soort) vereniging, waardoor verenigingen met hoge basiskosten wellicht hun contributiebedragen moeten verhogen. Dit kan de betaalbaarheid van subsidies aantasten, waardoor wellicht minder inwoners kunnen deelnemen aan verenigingen. Dit kan de brede welvaart verminderen.

Uit de enquête en de casusstudie komt naar voren dat verenigingen nog weinig beeld hebben bij brede welvaart, maar dat ze wel inzien dat verenigingen hieraan bijdragen. Verenigingen zien hierbij inzet vanuit de gemeente middels subsidies, maar zien verder nog weinig praktische invulling van het concept. Wel komt uit de casusstudie naar voren dat verenigingen in wisselende mate activiteiten ontplooien naast hun basisactiviteiten. Deze activiteiten ontplooien de verenigingen over het algemeen zelf, zonder tussenkomst van de gemeente. De verenigingen geven hierbij wel aan dat enige ondersteuning door de gemeente wel gewenst kan zijn. Zo zouden subsidies of andere potjes kunnen worden aangewend, of zou de gemeente met niet-financiële steun kunnen helpen met het ontplooien van activiteiten. Dit zou kunnen bijdragen aan het versterken van de brede welvaart. Verenigingen zien echter nog weinig mogelijkheden om activiteiten te ontplooien op andere dimensies dan waarop ze middels hun basisactiviteiten bijdragen. Dit is ook terug

[47] Evaluatie Uitvoeringsregels basissubsidie welzijn, cultuur en sport, 2018

te zien in het feit dat de subsidie maatschappelijke effecten nog beperkt wordt aangevraagd. Dit is echter ook deels het resultaat van het feit dat de subsidie maatschappelijke effecten nog beperkt bekend is bij verenigingen.

Wat betreft het coronavirus zijn verenigingen tevreden over de wijze waarop ze zijn ondersteund door de gemeente. De gemeente heeft verenigingen ondersteund middels subsidies om het exploitatietekort te dekken. Dit wordt gewaardeerd door de verenigingen.

3.4. Toetsing op het normenkader – subsidiebeleid in de praktijk

Aspect	Gehanteerde Norm
Per subsidieontvanger	• De beoogde beleidsdoelen en maatschappelijke doelen zijn vooraf concreet, duidelijk en meetbaar gemaakt en opgenomen in de subsidievoorwaarden. • Daarbij wordt onderbouwd dat met de gesubsidieerd activiteiten de beoogde prestaties kunnen worden gerealiseerd waarmee de beoogde doelen worden bereikt. • De te bereiken doelen vloeien voort uit de subsidieregeling en onderbouwd is dat deze kunnen bijdragen aan de brede welvaart. • Er wordt vooraf duidelijk gecommuniceerd over de wijze waarop de besteding van de subsidie moet worden verantwoord. De verantwoordingswijze is proportioneel aan de omvang van de subsidie. Dit is op een duidelijke manier opgenomen in de subsidievoorwaarden. • Conform de subsidievoorwaarden wordt achteraf een duidelijk verantwoording afgelegd over de besteding van de subsidie, de uitgevoerde activiteiten, de geleverde prestaties en de bereikte doelen. • De verantwoording wordt getoetst aan de subsidievoorwaarden op basis waarvan de subsidie, zo nodig aangepast, wordt vastgesteld. • Aannemelijk wordt gemaakt dat met de subsidie is bijgedragen aan de brede welvaart. • De subsidie(relatie) wordt periodiek geëvalueerd. • De subsidieaanvragende organisaties ervaren het subsidiebeleid en de uitvoering daarvan als voldoende. Zij herkennen de inzet gericht op de brede welvaart.

Qua concreetheid in doelen zien we een duidelijk verschil tussen de basissubsidie welzijn, cultuur en sport en de subsidie maatschappelijke effecten. Daar waar in de subsidie maatschappelijke effecten expliciete doelen zijn opgenomen, zien we dergelijke concrete doelen niet voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport. Dit is ook logisch omdat de gemeente een 'ruimhartig' subsidiebeleid hanteert. Hierbij tracht de gemeente verenigingen in de basis te subsidiëren, zonder hierbij uitgebreide subsidievoorwaarden te hanteren. De tegenprestaties die verenigingen dienen te leveren voor hun subsidies zijn dan ook niet expliciet te koppelen aan de beleidsdoelen van de gemeente. Verenigingen geven daarbij aan dat deze tegenprestaties ook niet altijd worden afgesproken. De toegevoegde maatschappelijke waarde van verenigingen is hierdoor beperkt meetbaar, al is de toegevoegde waarde van verenigingen vaak wel merkbaar en zichtbaar.

Doordat met de basissubsidie de doelen niet expliciet worden gemaakt, is het ook niet mogelijk om te meten in welke mate deze doelen worden behaald. Wel kan iets worden gezegd over de mate waarin het de gemeente lukt om met de basissubsidie daadwerkelijk de basis te faciliteren, hetgeen de bedoeling was van de basissubsidie. We constateren dat de gemeente niet aanzienlijk meer verenigingen heeft gesubsidieerd na de wijziging in de subsidieregeling. De gemeente subsidieert verengingen dus in de basis, maar subsidieert daarmee niet per se meer verengingen dan voorheen.

Het subsidiebeleid van de gemeente is voldoende duidelijk gecommuniceerd en opgenomen in de subsidievoorwaarden, ook rond de verantwoording die afgelegd dient te worden door de verenigingen. Dit is ook proportioneel ten opzichte van de subsidieomvang. Dit komt ook naar voren in de enquête en het casusonderzoek. De subsidieverantwoording wordt achteraf duidelijk getoetst, waarna de subsidie wordt vastgesteld. Zowel de basissubsidie als de subsidie maatschappelijke effecten worden niet periodiek geëvalueerd.

Verenigingen zijn overwegend tevreden over het subsidiebeleid, al zijn verenigingen wiens subsidiebedrag is verlaagd na de wijziging minder tevreden. Ook vragen diverse verenigingen aandacht voor de subsidiegrondslagen die de gemeente Oude IJsselstreek heeft ingesteld met de huidige basissubsidie uit 2018. Volgens diverse organisaties past de gelijkwaardigheid van verenigingen op papier niet bij de output die verenigingen leveren in de maatschappij. Zij stellen hierbij dat een welzijnsverenging een fundamenteel andere output en rol heeft in de maatschappij, en dat zij dan ook niet onder dezelfde grondslagen zouden moeten opereren als een sport- of muziekvereniging.

De gemeente kan ervoor kiezen om het subsidiebeleid te koppelen aan brede welvaart. De verenigingen herkennen nog geen praktische invulling van het concept, maar stellen wel dat de gemeente met de inzet van subsidies de brede welvaart kan vergroten. Een expliciete koppeling van brede welvaart aan subsidies zou wel mogelijk zijn, middels een extra regeling of een aanpassing van de subsidie maatschappelijke effecten. Eventuele mogelijkheden voor deze koppeling worden gezien rond maatschappelijk werk en een bredere inzet van accommodaties. Verenigingen zouden hiermee ook breder kunnen bijdragen aan brede welvaart; een aantal verenigingen ontplooien al initiatieven met de maatschappij.

Een bredere inzet op brede welvaart door verenigingen zal waarschijnlijk wel ondersteund moeten worden door de gemeente. Verenigingen zijn op dit moment nog vooral bezig zijn met het ontplooien van hun eigen activiteiten. Vooral activiteiten op andere dimensies van brede welvaart dan waar verenigingen al actief zijn zullen extra inzet vragen van de gemeente. Zo wordt aangedragen dat de gemeente zou kunnen besluiten om gebiedsmakelaars in te zetten om brede welvaart te versterken via het budget van samenlevingsinitiatieven, of om al bestaande gelden voor bijvoorbeeld de Wmo of Wajong te beschikken voor initiatieven rond maatschappelijk werk bij verenigingen.

4. Rol en positie van de raad

In dit hoofdstuk analyseren we de kaderstellende (paragraaf 4.1) en controlerende rol (paragraaf 4.2) en positie van de raad ten aanzien van het subsidiebeleid en brede welvaart.

4.1. Kaderstelling raad

4.1.1. Kaderstelling subsidiebeleid

Formele kaderstelling subsidiebeleid
In de afgelopen jaren is de raad verantwoordelijk geweest voor – in het licht van dit onderzoek – twee belangrijke kaderstellende besluiten:

- Het vaststellen van de Uitvoeringsregels Basissubsidie Welzijn, Cultuur en Sport 2018 tijdens de raadsvergadering van 23 maart 2017.[48] Aan de onderbouwing van dit raadsbesluit ligt onder andere een inspraaknotitie[49] en een verslag van informatieavonden met verenigingen[50] over de nieuwe uitvoeringsregel ten grondslag.
- Het vaststellen van de ASV 2021 tijdens de raadsvergadering van 24 september 2020.[51] De update van deze verordening was noodzakelijk wegens wijzigingen in wet- en regelgeving het afgelopen decennium. Door vaststelling van de nieuwe ASV beschikt de gemeente weer over een solide en rechtmatige basis voor subsidieverlening die up-to-date is. De ASV dient als juridische basis en kapstok waaraan de verschillende uitvoeringsregelingen aan worden opgehangen.[52]

In tegenstelling tot de basissubsidie welzijn, cultuur en sport, zijn de uitvoeringsregels subsidie maatschappelijke effecten door het college vastgesteld en niet door de raad. De raad is wel geïnformeerd over de uitvoeringsregels tijdens de commissie Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) van 11 oktober 2018. Het college schaart de aard van deze bespreking onder informatieve beraadslaging.[53]

Vanuit de raadssessie wordt aangegeven dat de raad betrokken is geweest bij het proces van de wijziging van de uitvoeringsregels basissubsidie welzijn, cultuur en sport. Er bestaan echter wisselende beelden bij de mate waarin hierbij kan worden gesproken over een zorgvuldig traject. Enkele raadsleden benadrukken dat hierover goed gesproken is met verenigingen en dat de raad goed is meegenomen. Daarentegen overheerst bij andere raadsleden het gevoel dat verenigingen en raadsleden werden verrast met de huidige regels. Waar een meer gedragen beeld over bestaat zijn de huidige belangrijkste uitgangspunten van het subsidiebeleid. Raadsleden lichten toe dat de met de huidige basissubsidie een eenvoudigere regeling in het leven is geroepen die richt zich op meedoen, bewegen, ontspannen en ontmoeten. Hierbij is belangrijk dat alle verenigingen gelijk zijn en worden prestaties of ambities door een vereniging niet extra gewaardeerd[54].

[48] Raadsbesluit instemming met de Uitvoeringsregels Basissubsidie Welzijn, Cultuur en Sport 2018, d.d. 23 maart 2017

[49] Inspraaknotitie Subsidies 2017, bijlage bij raadsbesluit basissubsidie w, c & s, d.d. 23 maart 2017

[50] Verslag informatieavonden nieuwe uitvoeringsregels subsidie, bijlage bij raadsbesluit basissubsidie w, c & s, d.d. 23 maart 2017

[51] Raadsbesluit instemming met de Algemene Subsidie Verordening 2021, d.d. 24 september 2020

[52] Beantwoording van technische vragen ASV door college, d.d. 22 september 2020

[53] Conclusies en afspraken commissie Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) van de Gemeente Oude IJsselstreek, d.d. 11 oktober 2018

[54] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

Uit de raadssessie komt daarnaast naar voren dat de subsidie maatschappelijke effecten minder bekend is bij de raad en dat deze subsidie ook minder leeft onder raadsleden. Het is niet voor alle raadsleden duidelijk wat met de subsidie wordt beoogd en welke en hoeveel organisaties aanspraak maken op de subsidie. Raadsleden geven aan dat dit komt omdat deze subsidie voor de raad minder tastbaar is[55].

Financiële kaderstelling via subsidieplafonds
In de ASV 2021 is vastgelegd dat het college van B en W subsidieplafonds kunnen vaststellen. In dat geval bepaalt het college bij subsidieregeling de wijze van verdeling van de betrokken subsidie.[56] Aan de hand van de kaders stelt het college plafonds vast voor diverse regelingen, zoals de basissubsidie welzijn, cultuur en sport en de subsidie maatschappelijke effecten. De gemeenteraad heeft invloed op de vast te stellen plafonds door de kaders die hij het college meegeeft in de begroting.

Het is mogelijk dat gaandeweg het jaar blijkt dat het plafond is bereikt voor de subsidies aan verenigingen, terwijl het plafond dat jaar niet gehaald zal worden in de subsidies maatschappelijke effecten. Door de mogelijkheid op te nemen dat het college de plafonds kan wijzigen, kan deze onbalans worden aangepast, binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders[57]. Het is de afgelopen jaren echter niet voorgekomen dat het plafondbedrag voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport werd bereikt. In de afgelopen twee jaar is er minder subsidie verstrekt dan er via de begroting door de raad beschikbaar werd vastgesteld. Het wordt in Oude IJsselstreek onwenselijk geacht dat het overschot van de subsidiepot terugvloeit naar de reserve. Daarom is met het vaststellen van de jaarstukken van 2020 door de raad besloten om het verschil tussen het begrote bedrag voor verenigingen en het werkelijk verstrekte subsidiebedrag te reserveren voor het 'toekomstbestendig maken van verenigingen'.

Concreet wordt met voornoemd raadsbesluit € 44.000 toegevoegd aan de bestemmingsreserve 'toekomstbestendigheid verenigingen'.[58] Met deze middelen kan de gemeente financiële ondersteuning bieden voor onderzoek en/of procesbegeleiding op het moment dat verenigingen toekomstgericht hun opgaven willen verkennen.[59] Vanuit de interviews komt naar voren dat op dit moment twee voetbalverenigingen met behulp van de gemeente verkennen in welke mate zij verder kunnen samenwerken. Dit is volgens de betrokken bestuurder in lijn met de raadsbrede motie die is aangenomen voor het toekomstbestendig maken van sportvoorzieningen.[60] [61]

4.1.2. Kaderstelling brede welvaart

Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht, is brede welvaart in 2020 geïntroduceerd in de P&C-documenten. Er wordt voor het eerst gesproken over brede welvaart in de voorjaarsnota 2021 en in de programmabegroting 2021-2024. Ook in de programmabegroting van 2022-2025 wordt brede welvaart nadrukkelijk benoemd.

[55] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

[56] Algemene Subsidieverordening 2021 gemeente Oude IJsselstreek, d.d. 24 september 2020.

[57] Beantwoording van technische vragen ASV door college, d.d. 22 september 2020

[58] Raadsbesluit vaststellen jaarverslag 2020, d.d. 1 juli 2021

[59] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021 en Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[60] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021 en Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[61] Motie sportvoorzieningen toekomstbestendig, d.d. 8 november 2018

Vanuit de interviews is het beeld ontstaan dat de introductie van brede welvaart in de P&C-cyclus nadrukkelijk is geïnitieerd door het college en niet door de raad. Daarbij wordt ambtelijk gesteld dat brede welvaart voorafgaand aan de voorjaarsnota van 2021 niet bij een commissie of raad is geagendeerd als onderwerp om in samenspraak het gesprek over te voeren.[62] Dit beeld wordt bevestigd door diverse raadsleden. Zij geven aan dat zij verrast werden door het college dat dit begrip werd geïntroduceerd in de voorjaarsnota. Daarbij leeft onder verschillende raadsleden het gevoel dat brede welvaart op dit moment slechts een theoretisch model is waarbij beperkt inzichtelijk is hoe het in de praktijk moet worden toegepast.[63]

4.1.3. Analyse – kaderstelling

De gemeenteraad van Oude IJsselstreek heeft in de afgelopen jaren twee belangrijke kaderstellende besluiten genomen, door de gewijzigde basissubsidie (2018) en de nieuwe ASV (2020) vast te stellen. De raad is hiermee formeel vanuit zijn kaderstellende rol betrokken geweest ten aanzien van het subsidiebeleid en is goed op de hoogte van de uitgangspunten die de raad heeft gesteld ten aanzien van de basissubsidie. Jaarlijks stelt de raad de financiële kaders vast met het vaststellen van de begroting. Ook het raadsbesluit 'toekomstbestendigheid verenigingen' toont aan dat de raad proactief kaders stelt ten aanzien van het subsidiebeleid. Het valt daarbij wel op dat raadsleden met name bekend zijn met de kaders van de basissubsidie. De subsidie maatschappelijke effecten blijkt minder te leven onder de raad. Raadsleden zijn beperkter in staat aan te geven wat met de subsidie maatschappelijke effecten wordt beoogd en hoe deze subsidie wordt ingezet.

Ten aanzien van brede welvaart constateren we dat de raad niet kaderstellend heeft opgetreden in de afgelopen twee jaar. Brede welvaart is door het college geïntroduceerd in de P&C-cyclus. De bestudeerde documenten en de gesprekken wijzen uit dat de raad hierbij niet is geconsulteerd dan wel dat de raad heeft mee kunnen denken in hetgeen belangrijk wordt geacht ten aanzien van brede welvaart. Dit heeft er mede toe geleid dat er op dit moment beperkt helder is voor de raad wat brede welvaart inhoudt en wat de toegevoegde waarde van dit model kan zijn voor Oude IJsselstreek in de praktijk.

4.2. Controlerende rol van de raad

4.2.1. Informatievoorziening subsidiebeleid

Informatie over het subsidiebeleid
Zoals in paragraaf 4.1.1 is beschreven wordt met het jaarlijks vaststellen van de begroting ook het subsidieplafond voor de basissubsidie welzijn, cultuur en sport en de subsidie maatschappelijke effecten ingesteld. Voor de raad is dit het meest concrete moment in de P&C-cyclus waarin de omvang van de beoogde inzet van subsidies zichtbaar is. Het merendeel van de raadsleden geeft aan via het vaststellen van de begroting voldoende op de hoogte te zijn van de totale omvang van subsidies die wordt verstrekt. [64]

[62] Interview ambtelijk, d.d. 28 september 2021

[63] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

[64] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

In de jaarrekening wordt daarentegen geen totaaloverzicht gegeven van de daadwerkelijk bestede middelen ten aanzien van de basissubsidie welzijn, cultuur en sport en/of de subsidie maatschappelijke effecten. Dit komt omdat in de afgelopen twee jaar de subsidieplafonds niet zijn bereikt. Mocht het wel het geval zijn dat deze posities zouden worden overschreden, dan zou hierover worden gerapporteerd in de bestuursrapportages, zo wordt aangegeven.[65]

Hoewel de raad op de hoogte wordt gesteld van de jaarlijkse financiële omvang van subsidies geven verschillende raadsleden aan behoefte te hebben aan andersoortige informatie over de subsidies. Volgens deze raadsleden zou er in de informatievoorziening een koppeling moeten worden gemaakt tussen hetgeen de gemeente beoogt met de inzet van de subsidies en de resultaten die hiermee worden bereikt. Hierbij wordt ook waarde gehecht aan een terugkoppeling van verenigingen en stichtingen: wat betekent de regeling voor hen en wat voor effecten realiseren zij met de ontvangen subsidie? [66]

4.2.2. Sturing op en controle door de raad op het subsidiebeleid

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven staan de basissubsidie en de subsidie maatschappelijke effecten hoofdzakelijk tijdens formele momenten binnen de P&C-cyclus op de agenda van de raad. Met name op deze momenten wordt de raad geïnformeerd over de omvang van de subsidies.

Dit betekent volgens diverse betrokkenen niet dat de raad geen aandacht heeft voor subsidies. Vanuit de interne gesprekken met de ambtelijke organisatie wordt het beeld geschetst dat de raad het thema subsidies vooral ad hoc agendeert als er signalen worden opgevangen vanuit de eigen achterban. De raad voert dan het gesprek over individuele subsidies die worden verstrekt aan organisaties binnen Oude IJsselstreek. Ook vanuit de raadssessie komt naar voren dat raadsleden veel meekrijgen over subsidies vanuit de verenigingen die zij spreken. De ervaringen van subsidieontvangers die de raad meekrijgen leiden ertoe dat er raadsleden zijn die twijfelen of het subsidiebeleid op moment voldoet aan de behoefte van verenigingen.[67] Deze raadsleden plaatsen vraagtekens bij de wijze waarop zowel de basissubsidie als de subsidie maatschappelijke effecten op dit moment functioneren. Echter, desgevraagd geven raadsleden aan dat er op dit moment geen periodiek gestructureerd gesprek plaatsvindt over de inzet van subsidies en wat de raad hierbij belangrijk vindt.[68]

4.2.3. Controlerende rol ten aanzien van brede welvaart

In de vorige twee hoofdstukken constateerden we dat brede welvaart is geïntroduceerd in de P&C-cyclus maar dat de doorwerking hiervan richting de praktijk nog weinig zichtbaar is. De momenten dat brede welvaart bij de raad onder de aandacht worden gebracht beperken zich tot nu toe dan ook tot de formele momenten tijdens de P&C-cyclus (begroting, voorjaarsnota, jaarrekening). Dit beeld wordt ook onderschreven door de raadsleden die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken. Zij geven aan dat er beperkt duidelijk is wat er onder brede welvaart wordt verstaan, welke inzet de gemeente hier op pleegt en welke resultaten hiermee worden bereikt. [69]

[65] Interview bestuurlijk, d.d. 4 oktober 2021

[66] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

[67] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

[68] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

[69] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

In de programmabegroting 2022-2025 wordt door het college zelf ook geëxpliciteerd dat het sturen en verantwoorden op het beleid vanuit de brede welvaart een nieuwe ontwikkeling is. Het college geeft hierbij aan dat er op dit vlak nog een aantal keuzes te maken zijn:

Kiezen we voor monitoren op de input, op de uitkomst, op het proces en/of juist op het effect? Door in bijvoorbeeld startnotities over grotere opgaven voorstellen voor het monitoren mee te nemen, doen we hier ervaring mee op. Op deze manier kan de raad aangeven waarop ze wil sturen en of dit voldoende mogelijkheden geeft om haar controlerende rol goed uit te voeren.[70]

4.2.4. Analyse – controlerende rol van de raad

De gemeenteraad van Oude IJsselstreek wordt met het vaststellen van de begroting jaarlijks geïnformeerd over de beoogde financiële inzet van subsidies dat jaar. Hierdoor is voor het merendeel van de raad inzichtelijk wat de omvang is van de subsidies op jaarbasis. Echter, deze informatie volstaat voor een deel van de raad niet om de controlerende rol ten aanzien van de doeltreffendheid van subsidies te kunnen vervullen. Bij diverse raadsleden bestaat namelijk de behoefte om niet alleen financiële informatie te ontvangen maar ook om meer geïnformeerd te worden over de maatschappelijke resultaten die worden geboekt met de inzet van de subsidies. Deze informatie ontvangen raadsleden op dit moment met name vanuit verenigingen in de gemeente. Op dit moment wordt dan ook niet structureel, periodiek het gesprek over gevoerd over de doeltreffendheid van het subsidiebeleid.

Ook in het kader van brede welvaart heeft de raad op dit moment het gevoel beperkt zijn controlerende taak te kunnen vervullen. Omdat de kaders hieromtrent door het college zijn geïnitieerd en het concept op dit moment beperkt is uitgewerkt in de organisatie is het voor de raad nog niet voldoende duidelijk hoe invulling kan worden gegeven aan brede welvaart. We constateren hierbij ook dat het college zelf nog zoekende is hoe brede welvaart moet worden gemonitord, bijvoorbeeld op basis van input, proces of output. Vanuit de raadssessie komt naar voren dat de raad hierover graag verder in gesprek treedt met het college om in samenspraak meer richting te geven aan brede welvaart.[71]

4.3. Toetsing op het normenkader – positie van de raad

Aspect	Gehanteerde norm
Rol en positie van de raad	• De raad stelt proactief kaders voor het subsidiebeleid en het beleid brede welvaart. • De raad is proactief betrokken bij het monitoren van het subsidiebeleid en het eventueel bijstellen hiervan. • De raad vraagt en krijgt van het college informatie over de uitvoering van het subsidiebeleid. Deze informatie wordt begrijpelijk gebracht en biedt een volledig inzicht in de inzet en doeltreffendheid van de subsidies.

De raad is formeel kaderstellend aan het subsidiebeleid zoals dat anno 2021 in Oude IJsselstreek wordt uitgevoerd. Dit heeft geresulteerd in het vaststellen van de huidige basissubsidie welzijn, cultuur en sport (2018) en de ASV 2021 (2020). De uitgangspunten ten aanzien van de basissubsidie zijn voor de raad dan ook voldoende helder. Dit geldt minder voor de subsidie maatschappelijke effecten, die ook niet door de raad maar door het college is vastgesteld.

[70] Programmabegroting 2022-2025 gemeente Oude IJsselstreek: *Met ambitie door*, november 2021

[71] Raadssessie vertegenwoordiging raad Oude IJsselstreek, d.d. 18 november 2021

Via het vaststellen van het subsidieplafonds via de begroting en het raadsbesluit ‘toekomstbestendigheid verenigingen’ stuurt de raad proactief op de financiële kaders van het subsidiebeleid. De financiële informatie over subsidies is dan ook bekend bij de raad waardoor de raad kan monitoren op de omvang van de subsidies. De raad stuurt daarentegen minder proactief op de doeltreffendheid van het subsidiebeleid als geheel. Er wordt nu met name gereageerd op signalen vanuit de achterban en er vindt geen periodiek gesprek plaats tussen het college en de raad over hetgeen wordt gerealiseerd met de subsidieregelingen. We constateren dat de raad behoefte heeft aan een meer structurele agendering van de doeltreffendheid van subsidies. Hierover bestaat op dit moment namelijk een zekere twijfel bij diverse raadsleden.

Ten aanzien van brede welvaart stellen we vast dat dat de raad niet kaderstellend heeft opgetreden in de afgelopen twee jaar, anders dan dat de begroting door de raad is vastgesteld. Het college heeft brede welvaart op eigen initiatief in de P&C-cyclus geïntroduceerd; een proces waarbij er beperkt in samenspraak met de raad is opgetreden. Het is voor de raad daarom op dit moment ook onvoldoende duidelijk wat de gemeente met brede welvaart wil bereiken, hoe hier invulling aan wordt gegeven in de praktijk en wat dit oplevert.

Bijlage 1: lijst van geïnterviewde personen

Gemeente Oude IJsselstreek

Ambtelijke organisatie

Hans Boesveld	Adviseur sport
Mirjam Visser	Adviseur kunst en cultuur
Tom Beskers	Procescoördinator welzijn en onderwijs
Thomas Beke	Programmamanager
Tijn van Lange	Programmamanager

College

Bert Kuster	Wethouder sociaal domein

Verenigingen

Jolanda Blum	Voorzitter EHBO-vereniging afdeling Etten
Marloes Leijzer	Voorzitter Harmonie Ulft
Marijke Harleman	Secretaris Harmonie Ulft
John Freriks	Voorzitter voetbalvereniging Gendringen

Vertegenwoordiging van de gemeenteraad

Ton Menke	PvdA
Jan Spronk	VVD
Rens Spijkers	VVD
Gerard Wildenbeest	Lokaal Belang
Guido Hakvoort	CDA
Joris ten Have	CDA
Gerard Mientjes	PRO!
Camiel Vanderhoeven	D66
Richard de Lange	ADA

Bijlage 2: enquête

Introductie

De eerste vragen gaan over het type subsidie dat u bij de gemeente Oude IJsselstreek hebt aangevraagd en de activiteiten waarvoor u deze subsidie hebt aangevraagd.

1. Wat voor subsidie hebt u in de afgelopen 2 jaar aangevraagd? (meerdere antwoorden mogelijk)
   - Basissubsidie welzijn, cultuur en sport
   - Subsidie maatschappelijke effecten
   - Anders, namelijk: …

2. Binnen welk cluster heeft uw vereniging subsidie aangevraagd?
   - Binnensportverenigingen
   - Buitensportverenigingen
   - Gehandicaptensportverenigingen
   - Zangverenigingen
   - Muziekverenigingen
   - Toneelverenigingen
   - Carnavalsverenigingen
   - Oudheidkundige verenigingen
   - (Volks)dansverenigingen
   - Ouderenverenigingen
   - Vrouwenverenigingen
   - Gemeentelijke afdelingen de Zonnebloem
   - EHBO-verenigingen
   - Jeugdverenigingen/scouting
   - Overige verenigingen
   - Ik weet niet onder welk cluster mijn organisatie is ingedeeld

3. Hebt u in de afgelopen 2 jaar subsidie ontvangen?
   - Ja
   - Nee

4. Kunt u de activiteiten waarvoor u deze subsidie hebt aangevraagd in één zin omschrijven?
   - *Open antwoord (verplicht)*

Subsidieproces

De volgende vragen gaan over het subsidieproces dat u doorloopt met de gemeente. U wordt onder andere gevraagd naar de vindbaarheid van de subsidiemogelijkheden, de aanvraagprocedure, de beoordelingscriteria en de verantwoording die u moet afleggen.

5A. Stelling: De subsidiemogelijkheden van de gemeente zijn gemakkelijk vindbaar
   - Mee eens
   - Neutraal

- Oneens
- Geen mening

5B. Toelichting op stelling: De subsidiemogelijkheden van de gemeente zijn gemakkelijk vindbaar
- *Open antwoord*

6A: Stelling: Het is voor mij duidelijk op welke subsidieregeling mijn activiteiten betrekking hebben
- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

6B: Toelichting op stelling: Het is voor mij duidelijk op welke subsidieregeling mijn activiteiten betrekking hebben
- *Open antwoord*

7A. Stelling: Het is voor mij duidelijk welke verschillende stappen doorlopen moeten worden om een subsidie te krijgen
- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

7B. Toelichting op stelling: Het is voor mij duidelijk welke verschillende stappen doorlopen moeten worden om een subsidie te krijgen
- *Open antwoord*

8A: Stelling: Het is voor mij duidelijk welke gegevens en documenten we moeten aanleveren en waarom deze relevant zijn voor mijn subsidieaanvraag
- Het is duidelijk welke gegevens en documenten nodig zijn en waarom deze relevant zijn
- Het is duidelijk welke gegevens en documenten nodig zijn, maar niet waarom deze relevant zijn
- Het is niet duidelijk welke gegevens en documenten nodig zijn en waarom deze relevant zijn
- Geen mening

8B. Toelichting op stelling: Het is voor mij duidelijk welke gegevens en documenten we moeten aanleveren en waarom deze relevant zijn voor mijn subsidieaanvraag
- *Open antwoord*

9A. Stelling: Het is duidelijk voor mij welke beoordelingscriteria de gemeente hanteert bij een subsidieaanvraag.
- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

9B. Toelichting op stelling: Het is duidelijk voor mij welke beoordelingscriteria de gemeente hanteert bij een subsidieaanvraag.
- *Open antwoord*

10A. Stelling: Het besluitvormingsproces dat de gemeente hanteert ten aanzien van mijn subsidieaanvraag is van tevoren duidelijk
- Mee eens
- Neutraal

- Oneens
- Geen mening

10B. Toelichting op stelling: Het besluitvormingsproces dat de gemeente hanteert ten aanzien van mijn subsidieaanvraag is van tevoren duidelijk
- *Open antwoord*

11A. Stelling: Ik ben tevreden over de beslistermijn van 13 weken die de gemeente hanteert voor mijn aangevraagde subsidie
- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

11B. Toelichting op stelling: Ik ben tevreden over de beslistermijn van 13 weken die de gemeente hanteert voor mijn aangevraagde subsidie
- *Open antwoord*

12A. Het is van mij van tevoren duidelijk hoe verantwoording over de besteding van de subsidie moet worden afgelegd
- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

12B. Toelichting op stelling: Het is van mij van tevoren duidelijk hoe verantwoording over de besteding van de subsidie moet worden afgelegd
- *Open antwoord*

13A. Stelling: De verantwoording die ik over de subsidie moeten afleggen staat in verhouding tot het subsidiebedrag dat ik/mijn organisatie heeft ontvangen
- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

13B. Toelichting op stelling: De verantwoording die ik over de subsidie moeten afleggen staat in verhouding tot het subsidiebedrag dat ik/mijn organisatie heeft ontvangen
- *Open antwoord*

Impact maken met subsidie
14A. Stelling: De gemeente maakt duidelijke afspraken met mij/mijn organisatie over de te leveren tegenprestatie.
- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- De gemeente heeft met mij/mijn organisatie geen afspraken gemaakt over de te leveren tegenprestatie.
- Geen mening

14B. Toelichting op stelling: De gemeente maakt duidelijke afspraken met mij/mijn organisatie over de te leveren tegenprestatie.
- *Open antwoord*

15A. Stelling. Dankzij de subsidie die ik van de gemeente ontvang kan ik de afgesproken tegensprestatie leveren.

- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- De gemeente heeft met mij/mijn organisatie geen afspraken gemaakt over de te leveren tegenprestatie
- Geen mening

15B. Toelichting op stelling: Dankzij de subsidie die ik van de gemeente ontvang kan ik de afgesproken tegensprestatie leveren.

- *Open antwoord*

16A. Stelling. Met de tegenprestatie die mijn organisatie levert, draagt mijn organisatie maatschappelijk bij aan de (beleids)doelen van de gemeente.

- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

16B. Toelichting op stelling: Met de tegenprestatie die mijn organisatie levert draagt mijn organisatie maatschappelijk bij aan de (beleids)doelen van de gemeente.

- *Open antwoord*

17A. Stelling: Het is voor mij/mijn organisatie mogelijk om mijn bijdrage/toegevoegde waarde aan de (beleids)doelen van de gemeente zichtbaar en/of meetbaar te maken

- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

17B. Toelichting op stelling: Het is voor mij/mijn organisatie mogelijk om mijn bijdrage aan de (beleids)doelen van de gemeente zichtbaar te maken

- *Open antwoord*

18A. Stelling: De gemeente ziet mij/mijn organisatie als partner om (beleids)doelen te behalen

- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

18B. Toelichting op stelling: De gemeente ziet mij/mijn organisatie als partner om (beleids)doelen te behalen

- *Open antwoord*

Sinds 2020 toetst de gemeente Oude IJsselstreek zijn beleid aan elf dimensies van brede welvaart. Deze dimensies weerspiegelen het welzijn in brede zin en betreffen veiligheid, milieu, gezondheid, subjectief welzijn, balans tussen werk en privé, wonen, onderwijs, materiële welvaart, maatschappelijke betrokkenheid, sociale relaties en banen. De gedachte achter deze dimensies is dat veranderingen in de samenleving altijd in relatie zijn met andere ontwikkelingen.

De gemeente denk dat het verlenen van subsidies aan verenigingen, organisaties en stichtingen vanuit de samenleving een manier kan zijn om deze brede welvaart te bereiken. Deze organisaties staan dichter bij de burgers waardoor zij aan de ene kant beter inzicht hebben in wat de samenleving nodig heeft, maar aan de andere kant ook wellicht geschikter zijn om deze brede welvaart te realiseren.

Vanuit dit rekenkameronderzoek zijn we benieuwd hoe u aan kijkt naar 'brede welvaart' in relatie tot subsidies. De volgende vragen gaan hierover.

19. Is voor u de inzet van de gemeente op brede welvaart zichtbaar?
- *Open antwoord*

20. Hoe denkt u dat de inzet van subsidies kan bijdragen aan het verbeteren van de brede welvaart?
- *Open antwoord*

21. Is het nodig om het subsidiebeleid aan te passen om de bijdrage aan brede welvaart te vergroten?
- *Open antwoord*

22A. Op welke dimensies van brede welvaart denkt u dat u/uw organisatie op dit moment toegevoegde waarde levert?(meerdere antwoorden mogelijk)
- Subjectief welzijn
- Gezondheid
- Onderwijs
- Milieu
- Veiligheid
- Materiële welvaart
- Banen
- Sociale Relaties
- Maatschappij
- Balans werk en privé
- Wonen

22B. Open vraag: Ziet u mogelijkheden om met subsidies op nog meer dimensies van brede welvaart een bijdrage te leveren dan u nu al doet? (Domeinen toevoegen)
- Open antwoord

Afsluiting

23A. Stelling: Het contact met de gemeente over mijn subsidieaanvraag verliep prettig
- Mee eens
- Neutraal
- Oneens
- Geen mening

23B. Toelichting op stelling: Het contact met de gemeente over mijn subsidieaanvraag verliep prettig

24A Welk cijfer geeft u uw 'subsidie-ervaring' met de gemeente?
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

- 6
- 7
- 8
- 9
- 10

24B Toelichting op cijfer
- *Open antwoord*

25. Wilt u wilt de gemeente nog iets anders meegeven met betrekking tot subsidies? (Bijvoorbeeld ten aanzien van het subsidieproces, de samenwerking, de doeltreffendheid, de communicatie, de eisen, de regelgeving et cetera.)
- *Open antwoord*

26. Zou TwynstraGudde bij aanvullende vragen eventueel contact mogen opnemen? Zo ja, dan kunt u hieronder geheel vrijwillig uw contactgegevens achterlaten. Uw antwoorden zullen niet worden gedeeld met de gemeente.
- *Open antwoord*

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.